

territoires

T e r r i t o i r e s e n m o u v e m e n t

Le schéma de développement de l'espace communautaire

La **documentation** Française



DATAR

Le schéma de développement de l'espace communautaire

Jean Peyrony

Chargé de mission à la DATAR

Avec la collaboration
de Marie-Clotilde Hingray

Collection dirigée par Nicolas Sokolowski,
animée par Muriel Thoin.

Nos remerciements vont à Claude Marcori et Janik Michon, chargées de mission à la Datar

Dans la même collection

Les pays (*octobre 2001*)

Les agglomérations (*octobre 2001*)

Les fonds structurels européens (*octobre 2001*)

Les contrats de Plan État-Région (*janvier 2002*)

Les systèmes productifs locaux (*janvier 2002*)

Les pôles d'économie du patrimoine (*janvier 2002*)

Le développement numérique des territoires (*mai 2002*)

Les coopérations interrégionales (*juin 2002*)

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française – Paris, 2002

ISBN 2-11-005195-7

INTRODUCTION	3
---------------------------	---

Chapitre 1 UNE PRISE DE CONSCIENCE DU TERRITOIRE EUROPÉEN	5
--	---

LA POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE : UN AMÉNAGEMENT IMPLICITE DU TERRITOIRE	5
---	---

L'EUROPE, D'UN ESPACE ÉCONOMIQUE À UN TERRITOIRE	7
--	---

LA NAISSANCE DU SDEC OU L'ÉMERGENCE D'UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	12
--	----

LES CONCEPTS ET OBJECTIFS POLITIQUES DU SDEC	15
--	----

Chapitre 2 LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	31
--	----

METTRE EN ŒUVRE LE SDEC À L'ÉCHELLE NATIONALE, RÉGIONALE ET LOCALE	32
---	----

COOPÉRER À L'ÉCHELLE TRANSNATIONALE : LE PROGRAMME INTERREG	40
--	----

COOPÉRER À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE	51
--	----

COOPÉRER AU-DELÀ DE L'UNION, VERS L'EST ET LE SUD, LES DEUX NOUVELLES FRONTIÈRES DE L'EUROPE	55
---	----

LES OUTILS DE LA COOPÉRATION	59
------------------------------------	----

Chapitre 3 APRÈS 2006 : VERS UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPÉEN	63
---	----

ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES AU REGARD DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	65
---	----

LA POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE APRÈS 2006 ..	69
--	----

CONCLUSION	81
-------------------------	----

ANNEXES	83
LES ESPACES FRANÇAIS IMPLIQUÉS DANS INTERREG.....	84
LES TEXTES JURIDIQUES RELATIFS À INTERREG.....	94
BIBLIOGRAPHIE	95
SITES INTERNET	97
CONTACTS	98
GLOSSAIRE	99

L'aménagement du territoire ne relève pas des compétences de l'Union européenne. Cette notion reste même étrangère à plusieurs de nos partenaires. Pourtant, la cohésion économique et sociale de la Communauté est l'un des objectifs que les traités fondateurs assignent à l'Union et que la politique régionale met en œuvre.

Ainsi lorsque les collectivités locales, les administrations, les entreprises ou les associations montent des projets dans le cadre des programmes soutenus par cette politique régionale (Objectifs 1 et 2, Leader, Interreg, Urban etc.), elles sont déjà des acteurs de l'aménagement du territoire européen.

Il n'est plus de mise de parler d'aménagement du territoire en restant à l'intérieur des frontières nationales, d'autant que les échanges transeuropéens et mondiaux ne cessent de s'accroître et que l'Union se prépare à accueillir de nouveaux membres. Le territoire européen constitue désormais une responsabilité commune.

Conscients de ce nouveau contexte, les Quinze États membres de l'Union et la Commission européenne ont choisi de coopérer pour rechercher un développement durable du territoire. Celui-ci s'articule autour de trois principes figurant dans le Traité instituant la Communauté européenne : la cohésion économique et sociale, la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel et une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Dès 1993, les Quinze et la Commission ont décidé d'élaborer un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), dont le texte final a été

adopté le 11 mai 1999, lors du Conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire à Potsdam. Comment est né le SDEC ? Quel est son contenu ? Comment les partenaires de cet aménagement du territoire européen (Commission européenne, États, régions...) coopèrent-ils dès aujourd'hui ? Quelle place tiennent les différents acteurs français au sein de cette coopération ? Quelles sont les perspectives d'avenir de la politique régionale, que le prochain élargissement de l'Union invite à réformer en envisageant un véritable aménagement du territoire européen ? Autant de questions que cet ouvrage souhaite éclairer.

L'unité dans la diversité des territoires

*(en référence à la devise de l'Union européenne :
« L'unité dans la diversité »)*

« L'Europe n'est pas un cadre inerte pour l'aménagement du territoire. La construction européenne est beaucoup plus qu'un marché commun ; les États qui en sont les acteurs ont dû, chacun selon son histoire propre, rassembler une multiplicité de peuplements, de cultures, de langues, de religions. Le projet européen est de passer à l'étape suivante, d'intégrer sans les abolir ces communautés nationales et locales elles-mêmes plurielles... Le territoire européen émergent n'abolit pas les territoires nationaux, régionaux ou locaux, porteurs, selon des alchimies propres à chaque pays, de régulations et de projets. Bien au contraire, la diversité des territoires, des communautés qui les habitent et les identités plurielles des citoyens d'Europe sont au cœur du modèle européen ».

Aménager la France de 2020, DATAR, nouvelle édition janvier 2002.

Une prise de conscience du territoire européen

La politique régionale européenne : un aménagement implicite du territoire

Lorsque l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signent le 25 mars 1957 le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE), ils sont avant tout soucieux de reconstruire le « Vieux continent » sur de nouvelles bases. L'Europe des Six doit devenir un espace de convergence politique, attaché aux principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme, ainsi qu'un espace de convergence économique. Le Traité envisage déjà de « réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Pour réaliser cet objectif, il prévoit notamment la création d'un Fonds social européen (FSE), premier fonds structurel à voir le jour. Il n'est toutefois pas encore question d'organiser une politique spécifique à l'intention des régions en difficulté. Il faudra pour cela attendre la création, en 1967, d'une

direction régionale au sein de la Commission européenne (aujourd'hui dénommée « DG Regio »). Le choc pétrolier de 1974 et la grave crise économique qu'il entraîne, accélèrent le besoin d'une réelle politique régionale. Face au déclin de régions industrielles et aux retards chroniques de développement de certaines régions (Mezzogiorno italien par exemple), des aides spécifiques s'imposent. D'autant plus que la CEE doit aussi gérer l'arrivée de trois nouveaux membres : le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande qui connaît de profonds retards de développement. C'est dans ce contexte qu'est créé le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui a pour vocation le financement de projets d'infrastructures et d'investissements productifs dans les régions défavorisées.

En s'élargissant au sud, en 1981 avec l'adhésion de la Grèce, puis en 1986 avec celles de l'Espagne et du Portugal, la CEE voit s'accroître les disparités économiques et sociales. Le « Grand marché » visant à permettre la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, est en préparation. Pour autant l'action communautaire va se développer bien au-delà de l'organisation du marché unique. Une véritable politique de cohésion économique et sociale en faveur des régions en difficulté va prendre corps sous l'impulsion de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne. Inscrite dans les Traités, elle marque un début de prise en compte, implicite, de la dimension territoriale.

La cohésion économique et sociale inscrite dans les traités

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre le niveau de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ».

Article 23 de l'Acte unique européen (1986), devenu l'article 158 du Traité consolidé instituant la Communauté européenne.

Cette politique de cohésion économique et sociale repose sur deux piliers :

- la politique régionale, qui s'adresse à l'ensemble des pays de l'Union et est financée par les fonds structurels (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section orientation, Instrument financier d'orientation de la pêche) ;
- la politique de cohésion, financée par le fonds de cohésion, qui s'adresse aux pays de l'Union connaissant les plus lourds retards de développement : Espagne, Portugal, Grèce.

Au-delà de cette politique de cohésion, l'objectif de cohésion économique et sociale s'impose également à l'ensemble des politiques menées tant par la Communauté que par les États-membres.

L'Europe, d'un espace économique à un territoire

Mais quelle est la réalité de ce territoire européen, de son intégration physique, économique, des déséquilibres qui le menacent ? Au-delà des territoires nationaux, n'y a-t-il qu'un territoire européen, ou bien plusieurs territoires transnationaux émergents ?

Un territoire européen en voie d'intégration

Possédant un littoral d'environ 60 000 km, l'Europe se distingue par sa bonne accessibilité terrestre. Récemment, le Tunnel sous la Manche a encore renforcé son intégration. L'infrastructure européenne de transport et de communication s'est toutefois déve-

loppée essentiellement dans des contextes nationaux. Les connexions et les services sont mal coordonnés d'un pays à l'autre. D'où le développement d'une politique européenne des transports. Mais avant que l'Union ne dispose d'un réseau d'infrastructures intégrées, il faudra encore résoudre d'importants problèmes techniques, financiers et politico-organisationnels. À l'avenir, cette politique devra continuer à lutter contre les goulets d'étranglement des espaces densément peuplés et réduire les déficits d'accessibilité de certains territoires.

Les défis environnementaux (lutte contre la pollution et l'effet de serre) amèneront également à réguler davantage le transport routier et à développer les modes alternatifs de transport (ferroviaire, fluvial, maritime). Les corridors de transport à grande échelle comme les vallées du Rhône et du Rhin, souvent transnationaux, devront s'affirmer comme de véritables corridors de développement au bénéfice des territoires traversés. Une plus grande coopération européenne pourrait également bénéficier au transport maritime et aérien. Elle pourrait atténuer la concurrence acharnée que se livrent les grands ports du Nord-Ouest de l'Europe et donner à un port comme Le Havre une véritable envergure internationale.

Le grand marché et la nécessaire régulation de ses conséquences territoriales

L'Union européenne est la troisième région économique du monde (en termes de Produit intérieur brut

– PIB – par habitant), après le Japon et les États-Unis. L'espace européen est en voie d'intégration économique. 60 % en valeur des exportations des États membres s'effectuent au sein de l'Union européenne. Cependant l'intensification du commerce intérieur, la spécialisation plus poussée des territoires au sein de l'Union, nécessitent une politique de développement active, pour protéger certaines régions mal préparées contre un risque de marginalisation accrue. La concentration de l'activité économique dans les régions relativement fortes peut, à court terme, favoriser la production économique dans l'Union. Mais à long terme, ce phénomène risque de détériorer le potentiel productif des régions les plus faibles et de réduire leur capacité d'exploiter leurs avantages comparatifs. Une trop grande concentration des entreprises et de la population dans certaines régions va également à l'encontre de l'objectif d'un développement durable. Elle est en effet, pour ces régions, source d'encombrement et de congestion potentiels, de pressions fortes sur l'environnement, mais aussi, pour d'autres régions, source de déclin et de dépeuplement.

La stratégie européenne de développement durable

« Le développement durable – répondre aux besoins du présent sans compromettre ceux des générations futures – est un objectif fondamental assigné par les traités. Il implique que les politiques économiques, sociales et environnementales soient abordées dans un esprit de synergie. »

(Sommet européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001, conclusions de la Présidence)

La référence au développement durable est ainsi l'expression la plus générale des objectifs de l'Union. La première composante est celle de l'efficacité, la seconde celle de l'équité à l'égard de tous les membres de la société, et la troisième, celle de l'équité à l'égard des générations futures.

De nouveaux territoires transnationaux

Les territoires transfrontaliers, longtemps marqués par la coupure que constitue toute frontière, sont les premiers modifiés par la libre circulation des personnes et des biens : de nouveaux territoires, tels les agglomérations transfrontalières, émergent.

À une échelle plus large, les mers, les grands cours d'eau, la plupart des chaînes de montagne deviennent des espaces de développement économique, social et touristique privilégiés, des entités fondatrices d'identité. Les régions du massif alpin ou pyrénéen, du bassin danubien ou rhénan, du pourtour de la Baltique ou de la Méditerranée, prennent conscience de leur intérêt à coordonner leurs actions, à promouvoir une plus grande cohésion régionale. Ainsi, les problèmes d'inondations et de pollutions que connaissent les bassins du Rhin et du Danube ne nécessitent pas seulement la coordination des acteurs sectoriels, comme les agences de bassin, mais aussi celle des services de planification des sols, dans la logique du développement durable conciliant développement et protection.

Certains de ces territoires comprennent d'ailleurs des pays non-membres de l'Union, notamment aux frontières de l'Est (pays de l'ex-bloc soviétique) et du Sud (pays du Maghreb par exemple). La sécurité et la pros-

périté de l'Europe ne demandent pas seulement des politiques de défense, de police, de justice communes aux pays membres. Les coopérations avec les pays non-membres permettront la réduction des écarts de développement, la sécurité des approvisionnements en eau et en énergie, de nouvelles ouvertures économiques et culturelles favorables au développement de tous.

Ainsi, la coopération transfrontalière ou à l'échelle de grands ensembles régionaux, que ce soit entre pays de l'Union ou avec ses voisins, jouera à l'avenir un rôle clé. Elle donnera aux périphéries de l'Union un nouvel essor et leur permettra de s'intégrer dans les dynamiques de développement communautaire.

Pour qu'un territoire européen, fondé sur des intérêts communs, voie le jour, une approche globale de l'aménagement du territoire, proche de la pratique française, est donc indispensable. Au travers des réflexions d'ensemble sur l'armature urbaine, les transports, l'environnement, le principe de cohésion territoriale devient peu à peu incontournable.

La cohésion territoriale en voie de reconnaissance

La notion de cohésion territoriale, complémentaire de celle de cohésion économique et sociale (voir p. 6) figure déjà à l'article 16 du Traité consolidé instituant la Communauté européenne. Elle invite à ne pas se limiter à une approche redistributive en faveur de la convergence des régions européennes, mais à considérer les territoires comme acteurs du développement et de la cohésion, à la fois à une échelle plus large (continentale, transnationale) et plus fine (infra-régionale, urbaine ou rurale) qui est l'échelle où les disparités croissent le plus.

Dans cette approche, les territoires sont porteurs de projet et de solidarité à leur échelle, tout en coopérant entre eux dans le cadre d'un espace européen en voie d'intégration. Tous les territoires sont utiles, et leur développement contribue au développement de l'Union.

La naissance du SDEC ou l'émergence d'une coopération européenne en matière d'aménagement du territoire

Soucieux de parvenir à un développement plus équilibré et durable du territoire européen, les États-membres, en coopération avec la Commission européenne, ont décidé d'élaborer un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Cadre politique non contraignant basé sur un consensus intergouvernemental, le SDEC a pour ambition d'améliorer la coordination des politiques communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, telles que la politique régionale ou certaines politiques sectorielles (agriculture, transports...). Il s'agit également d'améliorer la coordination de ces politiques avec celles menées par les États-membres.

À l'initiative conjointe de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne et de Jacques Chérèque, alors ministre du gouvernement Rocard, une première réunion informelle des ministres de l'Aménagement du territoire de l'Union a eu lieu, sous présidence française, à Nantes en 1989. Les participants ont reconnu le besoin d'une vision spatiale et

d'un cadre de travail concret et jeté les bases d'un processus qui a conduit au SDEC.

Au rythme de chaque présidence successive, un Comité de développement spatial (CDS), composé des « techniciens » de l'aménagement du territoire des États et de la Commission, a fait avancer le projet, tandis que des réunions régulières des ministres de l'aménagement du territoire se sont progressivement instaurées.

Le SDEC a officiellement été lancé sous la présidence belge, à Liège, en novembre 1993. Ses principes politiques ont été fixés à Leipzig, en septembre 1994. Un an plus tard, à Strasbourg, la France a mis au débat des scénarios d'évolution de l'espace européen. Les options politiques ont ensuite été définies à Venise en mai 1996.

Un premier projet de SDEC a été présenté en juin 1997, à Noordwijk, sous présidence néerlandaise. Un vaste débat à l'échelle européenne s'est alors engagé. De larges consultations ont eu lieu, avec la participation des parlements, des régions, ainsi que des groupes sociaux. La Commission a, de plus, organisé, en collaboration avec les États membres, une série de séminaires publics concernant les thèmes fondamentaux du SDEC. Le processus s'est conclu le 11 mai 1999, par l'adoption du texte final du SDEC, lors du Conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire de Potsdam. En octobre de la même année, à Tampere, les États et la Commission se sont engagés à coopérer pour mettre en œuvre les principes du SDEC dans le cadre d'un programme de douze actions.

Le programme d'actions du SDEC

Parmi les actions les plus importantes, on distingue :

- la prise en compte des orientations politiques du SDEC dans la mise en œuvre des fonds structurels et des politiques nationales d'aménagement du territoire ;*
- l'expérimentation de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale dans le cadre du programme européen Interreg (voir p. 40) ;*
- la prise en compte par les politiques sectorielles communautaires ou nationales (comme les transports) de leur impact territorial ;*
- le renforcement de la coopération européenne en matière de politiques urbaines ;*
- la mise en œuvre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) ;*
- le développement d'« études d'impact territorial » ;*
- la préparation de l'élargissement du territoire de l'Union européenne.*

Résultat d'un processus public de discussion à l'échelle européenne, le SDEC, comme tout document politique, plan ou programme de soutien au développement territorial, sera soumis à une révision périodique. Sa prochaine mise à jour avant 2007, départ de la prochaine période de programmation de la politique régionale, mettra l'accent sur l'élargissement de l'Union européenne et les problèmes de développement territorial qui en découlent.

Les concepts et objectifs politiques du SDEC

Actuellement, les principales tendances territoriales dans l'Union européenne se résument comme suit : forte concentration géographique de l'activité et de la population, déséquilibre entre régions dans l'accessibilité et la capacité d'innovation, menaces pour l'environnement.

L'accessibilité

La notion d'accessibilité a pour objet de mesurer le potentiel d'un lieu (en matière d'habitants, d'emplois, de volumes de marché, de richesse) en tenant compte de sa situation relative par rapport aux autres lieux. L'accessibilité s'accroît avec la taille (par exemple la population) et décroît avec la distance ou le temps de transport.

Exemple d'indicateur d'accessibilité : la population accessible dans un temps de transport de 3 heures tous modes confondus (route, rail, air).

Une stratégie est donc nécessaire pour guider le développement du territoire de l'Union. C'est là, la mission du SDEC. Trois principes directeurs le guident :

- le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne ;
- l'assurance d'une parité d'accès aux infrastructures et au savoir ;
- le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Ces objectifs devront être poursuivis conjointement par les institutions communautaires, ainsi que par les échelons politiques et administratifs nationaux, régionaux et locaux. Le SDEC détaille ces trois grands principes pour le développement des territoires sous la forme de 60 options politiques pour l'aménagement.

Développement spatial polycentrique et nouvelle relation ville-campagne

Le premier objectif politique du SDEC est « le développement spatial polycentrique et équilibré » du territoire européen. Il se traduit en deux dimensions :

- d'une part, le renforcement de plusieurs grandes zones d'intégration économique d'importance mondiale dans l'Union ;

Le polycentrisme

La DATAR a publié « Aménager la France de 2020, Mettre les territoires en mouvement ». Cet ouvrage préconise pour la France le scénario du « polycentrisme maillé » dans le contexte de 6 grands bassins de peuplement, opposé à celui de la monoconcentration sur Paris. Il esquisse également ce que pourrait être un scénario polycentrique à l'échelle européenne, opposé à celui de la banane bleue.

La nécessité de maîtriser les conséquences territoriales du « Grand marché » européen implique l'émergence de politiques visant à réguler différemment la localisation des personnes et des emplois. Au sein de l'espace européen, les frontières qui s'opposaient à la libre circulation des biens et des personnes ont disparu. Afin de lutter contre la tendance à une concentration excessive qui pourrait en résulter et menacer le développement harmonieux de cet espace, la réponse politique est le « polycentrisme ». Celui-ci concilie en effet efficacité (développement de centres pour favoriser les économies d'agglomération) et cohésion (ces centres doivent être plus nombreux, pour mieux desservir l'ensemble des territoires).

– d'autre part, le renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines, des grappes de villes et des réseaux urbains.

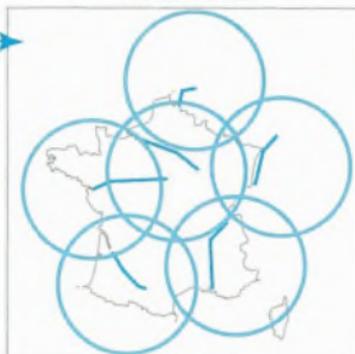
Le polycentrisme en France et en Europe

La France centralisée
hiérarchique spatiale monocentrée
MONOCONCENTRATION

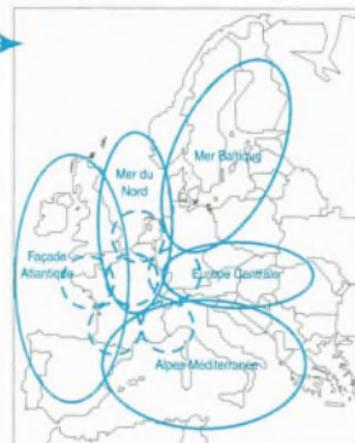


EUROPE MONOCENTREE
Banane bleue

La France à espaces polarisés
à partir des grands axes fluviaux
POLYCENTRISME



EUROPE POLYCENTRIQUE



Source : DATAR, "Aménager la France de 2020"

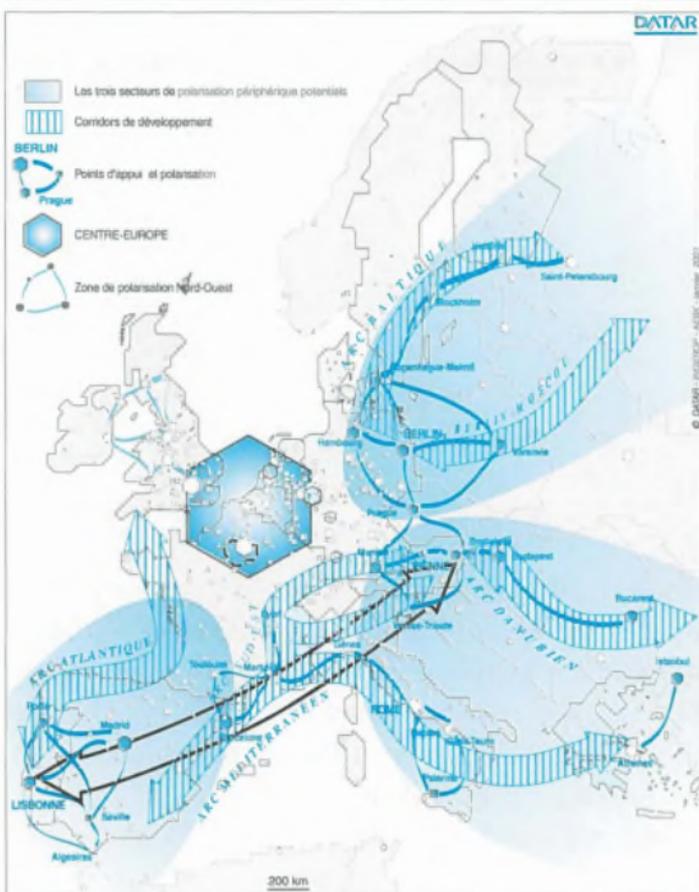
Des écarts de compétitivité importants persistent entre la partie centrale de l'Europe et les périphéries. Il n'existe actuellement qu'une seule grande zone géographique d'importance mondiale, parfois appelé la « banane bleue » ou le « Pentagone », délimité par les métropoles de Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg. Celui-ci représente 20 % du territoire de l'Union, 40 %

SDEC,
option politique n° 1

« Renforcement de plusieurs grandes zones d'intégration économique d'importance mondiale dans l'UE, qui devraient être dotées de fonctions et de services globaux performants, en intégrant les espaces périphériques par des schémas de développement spatial transnational ».

de sa population et 50 % de son PIB. Jusqu'ici, l'Union européenne s'efforçait surtout d'améliorer le rattachement de la périphérie à ce cœur par le biais de nouvelles infrastructures. Il faut aller au-delà, en encourageant une organisation polycentrique à l'échelle communautaire, c'est-à-dire en développant plusieurs pôles d'intégration économique de rang mondial alternatifs au « Pentagone ». La constitution de régions métropolitaines d'un accès international facile et interconnectées, jouera un rôle cru-

**Tentative pour une définition spatiale
des zones d'intégration mondiale périphériques**



Cette carte est issue de « Aménager la France de 2020 », Datar, (nouvelle édition 2002)

cial dans l'amélioration de l'équilibre territorial. Cette alternative à l'Europe monocentrique actuelle permettra de réduire les nuisances engendrées par l'hyperconcentration (engorgements, pollutions, inflation foncière...), de mieux relever le défi de l'élargissement à l'Est et de la coopération avec les pays du pourtour méditerranéen. Toutefois, un schéma de développement spatial basé uniquement sur le développement décentralisé de quelques grandes zones d'intégration économique ne correspondrait pas à l'objectif de développement équilibré des territoires dans l'Union. Il est nécessaire d'encourager le développement d'une armature urbaine irriguant l'ensemble du territoire de l'Union.

Ainsi l'essor de réseaux urbains à l'échelle interrégionale, voire transnationale permettra aux villes et aux régions de coopérer, pour atteindre des effets de taille ou de complémentarités fonctionnelles. Il est également important que les petites villes des régions les moins densément peuplées et plus faibles d'un point de vue économique s'organisent en réseaux, regroupent leurs potentiels urbains, afin de disposer d'un bassin de consommateurs suffisant pour retenir entreprises et services commerciaux.

SDEC, option politique n° 2

« Renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines, des grappes de villes et des réseaux urbains, par le biais d'une coopération plus étroite entre la politique structurelle et la politique des Réseaux Transeuropéens (RTE), ainsi que par l'amélioration des connexions entre les réseaux de transport de niveau international et national d'une part, et ceux de niveau régional et local d'autre part, dans le cadre de stratégies communes de développement spatial ».

SDEC, option politique n° 3

« Promotion de stratégies intégrées de développement spatial pour les systèmes urbains au sein des États membres aussi bien que dans le cadre de coopérations transnationales et transfrontalières, en prenant également en compte les espaces ruraux concernés et leurs villes ».

L'Eurocité basque : un exemple de coopération urbaine transfrontalière

L'Eurocité basque est la conurbation, qui s'étend de Bayonne à San Sebastian (600 000 habitants). Les collectivités locales, les représentants des deux États français et espagnol et les acteurs économiques et sociaux sont à l'origine d'un Livre Blanc qui s'inscrit dans les grandes problématiques du SDEC. Il repose à la fois sur un diagnostic partagé du territoire et une stratégie commune de son avenir. Si ses objectifs se concrétisent, la conurbation présentera d'ici une dizaine d'années les caractéristiques d'une ville moyenne européenne, grâce à la synergie de ses équipements, de ses infrastructures, de ses services publics et privés à la population et aux entreprises. Cette démarche préfigure un modèle de gouvernance pour les espaces transfrontaliers.

(action soutenue par le programme Interreg II A France-Espagne)

Le SDEC se préoccupe également de l'aménagement interne aux agglomérations, avec la volonté de promouvoir le modèle de ville européenne, solidaire et durable. Il recommande, dans ses options politiques n° 9 et 10 :

- la promotion de stratégies globales de développement urbain, attentives à la diversité sociale et fonctionnelle et accordant une attention particulière à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à la réaffectation et au réaménagement des quartiers délaissés et des friches économiques ;
- la promotion de la gestion intelligente de l'écosystème urbain.

Enfin, le SDEC appelle à un développement endogène des espaces ruraux et au partenariat ville-campagne. Il recommande, dans ses options politiques n° 13 et 20 :

- la promotion de stratégies de développement diversifiées, adaptées aux potentiels endogènes des zones rurales et permettant un développement endogène (y compris la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture) ;
- le soutien aux régions rurales par l'enseignement, la formation et la création d'emplois en dehors du secteur agricole ;
- la promotion de la coopération ville-campagne en vue de renforcer les régions fonctionnelles.

Accès équivalent aux infrastructures et au savoir

Le terme d'« accès équivalent » se différencie de la notion de couverture parfaitement homogène de l'espace. Il n'est ni possible, ni souhaitable, de traiter de la même manière tous les territoires (régions métropolitaines, régions de densité moyenne, régions rurales peu denses). En revanche, dans un esprit d'« équité territoriale », les politiques publiques doivent se mettre de façon différenciée au service du développement durable de chacun de ces territoires. L'efficacité des systèmes et des services de transport et de télécommunications joue un rôle-clé dans le renforcement du rayonnement des régions. Un développement équilibré du territoire européen exige que toutes les régions aient facilement accès à ces services, y compris les îles et la périphérie. Mais actuellement, un manque d'accès à ces services freine le développement économique de certaines régions. L'intégration

des régions dans les réseaux intercontinentaux n'est pas équilibrée.

S'agissant des transports, il convient de réfléchir à une meilleure répartition des ports maritimes et des aéroports, à l'amélioration de leur niveau de services et à leur raccordement à l'arrière-pays. Il faut également améliorer les liaisons de transport des régions périphériques et ultra-périphériques aussi bien avec l'Union européenne qu'avec les pays tiers voisins, et réaliser les infrastructures appropriées.

Les centres urbains et les métropoles doivent être reliés de façon efficace, non seulement à l'économie mondiale, mais également entre eux ainsi qu'à leur arrière-pays. La politique de développement territorial doit veiller à ce que les infrastructures de transport de haut niveau (tels que les réseaux autoroutiers et ferroviaires à grande vitesse) soient complétées par des réseaux secondaires afin que les régions faibles ou périphériques en bénéficient. Cela ne signifie pas toutefois une égalité absolue en matière de densité d'infrastructure. Le traitement doit être différencié entre des territoires métropolitains nécessitant une desserte serrée et des régions peu denses, dont le développement doit se fonder sur d'autres facteurs que la seule accessibilité. Plutôt qu'une approche en termes d'infrastructures à répartir également entre les territoires, une approche en termes de services adaptés aux besoins des territoires et respectant mieux l'environnement (promotion des modes moins polluants, intermodalité...) est à privilégier.

Organisation de corridors de fret dans l'Europe du Nord-Ouest

Au sein du programme Interreg II C Aire métropolitaine du nord-ouest européen, dix-huit instances régionales et locales d'Allemagne, de France, de Belgique, du Royaume-Uni, du Luxembourg et des Pays-Bas se sont réunies afin d'étudier leurs infrastructures de transport sous deux grands angles, celui de l'impact économique et celui de l'analyse territoriale. Ce projet accorde une attention particulière à la notion de corridors de transport, qui devront constituer un réseau multimodal, reliant les pôles intérieurs ou extérieurs à cette aire de coopération par des routes, des voies ferrées, des voies navigables et même des voies aériennes. Ces corridors seront conçus comme des zones de développement intégrées.

Quatre corridors ont été étudiés :

- le corridor du Nord, d'Amsterdam au Bassin parisien ;*
- le corridor Nord-Sud, du Nord de l'Allemagne au Sud de l'Europe via la Lorraine et la Bourgogne ;*
- le corridor Est-Ouest, de l'Angleterre à l'Europe centrale via le Nord-Est de la France ;*
- le corridor maritime qui couvre les connexions maritimes interportuaires situées le long de la Manche et de la Mer du Nord.*

L'accès aux infrastructures de télécommunication doit être assuré en garantissant, moyennant une péréquation des tarifs, des « services universels ». Ceci implique une coopération plus étroite entre les politiques aux échelles communautaire, nationale et régionale. L'article 16 du Traité de l'Union européenne, concernant les « services d'intérêt général » (dénomination européenne de nos services publics) introduit désormais le principe de la « cohésion territoriale »

dans le Traité, afin d'équilibrer le principe de concurrence. Il justifie l'intervention publique en faveur des services publics dans les aires urbaines ou rurales défavorisées, où le marché seul ne peut les réaliser. Le SDEC amorce la définition d'un contenu concret de cette notion de cohésion territoriale.

Enfin, l'accès au savoir est aussi important pour la compétitivité de territoires de l'Union que l'accès aux infrastructures. Les politiques de développement territorial doivent intégrer l'objectif d'assurer pour tous les territoires la formation à tous les âges de la vie, la recherche et le développement technologique et leur diffusion auprès des entreprises, la promotion de l'innovation. Pour les territoires non métropolitains, seule la coopération et la mise en réseaux des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, entre eux et avec les entreprises, rendront cet objectif possible.

La revitalisation des territoires ruraux du Sud Ouest européen

Ce projet, développé dans le cadre d'Interreg II C pour les territoires de faible densité de l'espace du Sud-ouest européen, par les régions Auvergne, Castilla-Leon et Centre-Portugal, en partenariat avec des chambres consulaires, des laboratoires universitaires et une association université-entreprises, avait pour objectif de contenir l'exode de population et de maintenir une activité durable dans les zones rurales, par la mobilisation des capacités de développement endogène. Il a notamment permis de développer la transmission-reprise d'entreprises, ainsi que des points multi-services.

Gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel

Dans l'esprit du développement durable, le SDEC entend concilier protection du patrimoine naturel et culturel et développement des territoires. La protection et la gestion des espaces menacés doit ainsi être prise en compte dans des stratégies de développement territorial. La création d'un réseau « Natura 2000 » de zones protégées sur l'ensemble du territoire communautaire constitue un cadre pertinent pour le maintien de la biodiversité à l'échelle locale et régionale. Cette démarche est à harmoniser avec la politique de développement régional et les politiques sectorielles. Les collectivités territoriales se sont déjà engagées dans des projets alliant protection du patrimoine naturel et culturel et développement des territoires.

ECO-ENHANCE : un exemple d'aménagement intégré des zones côtières

Les huit régions littorales françaises (Haute-Normandie et Nord-Pas-de-Calais), britanniques et irlandaise qui ont participé au projet ECO-ENHANCE, estiment que les ressources naturelles et culturelles de leurs littoraux, même si elles sont protégées par la législation, ne doivent pas être considérées comme un fardeau entravant le développement économique, mais comme des atouts. Dans une approche d'aménagement du territoire, ces ressources doivent être utilisées pour attirer des investissements étrangers, tout en prenant bien garde au risque de la surexploitation, et fournir une base solide au développement durable.

Les huit partenaires ont souhaité démontrer les avantages environnementaux, sociaux et économiques de la mise en valeur des zones côtières. Cette démarche fait écho au SDEC, ainsi qu'à la communication de la Commission en date du 27/09/2000 sur l'aménagement intégré des zones côtières.

(action financée par le programme Interreg II C, Aire métropolitaine du nord-ouest européen.)

Pour réduire les émissions de dioxyde de carbone, conformément aux engagements de Kyoto de lutte contre l'effet de serre, la promotion des structures d'habitat consommant moins d'énergie devient déterminante.

La réduction de l'érosion et de la destruction des sols s'avère également incontournable. Pour faire face à la pollution constante et à la surexploitation des ressources en eau, une politique de protection de l'eau s'impose.

Il convient également de privilégier une approche créative du patrimoine culturel de l'Europe. La préservation et le développement du patrimoine de grande valeur historique, culturelle, esthétique ou écologique peuvent jouer un rôle de rééquilibrage social et spatial. Plusieurs moyens peuvent être envisagés tels que :

- la mise en œuvre de stratégies intégrées pour la protection du patrimoine culturel menacé ou dégradé ;
- la promotion d'une architecture contemporaine de qualité ;
- la sensibilisation des citoyens au fait que les politiques de développement urbain et territorial d'aujourd'hui contribuent au patrimoine culturel des générations à venir.

Au-delà de cette seule dimension patrimoniale, les identités culturelles des villes et des régions européennes

constituent un atout pour leur développement propre comme celui de l'Europe et doivent être valorisées.

La production lainière facteur de développement local

Créer une filière économique autour la production lainière inexistante aujourd'hui en Europe, tel était l'objectif du programme transnational initié par le Réseau européen du mouton et des hommes. Piloté par le Syndicat mixte d'action pour l'expansion de la Gâtine (Deux-Sèvres), avec des partenaires espagnols, ce projet a été financé par le programme Interreg II C de l'Espace atlantique. La production ovine, facteur d'équilibre économique, environnemental et social, et particulièrement la laine, matière première renouvelable, sont l'une des ressources de ce territoire. Restait à organiser une véritable filière lainière. Le projet a permis de déterminer les potentiels de développement économique que cette matière première recèle et de préfigurer un pôle scientifique de la laine.

Coopération horizontale et verticale

Le SDEC ne se limite pas à l'énoncé et à la déclinaison des trois grands objectifs politiques du développement territorial. Il en précise également les modalités de mise en œuvre, en particulier pour ce qui est de la coopération.

Cette coopération, qui est la clé d'une politique de développement territorial intégrée, représente une plus-value par rapport à une mise en œuvre séparée

Identité européenne et coopération

« Les peuples d'Europe sont plutôt sédentaires, attachés à la terre et au patrimoine ; ils privilégient la mixité des villes entre les catégories sociales, les activités, tout autant que la centralité urbaine ; les espaces publics ou collectifs y sont abondants (...) Aujourd'hui, ces quinze communautés nationales choisissent, pour mieux assurer la responsabilité de leur territoire, de coopérer à l'échelle de l'Union pour échanger leur savoir-faire. L'aménagement du territoire européen devient un carrefour de concepts communs et de politiques partagées : cohésion, développement durable, polycentrisme, mixité urbaine constituent des objectifs communs aux quinze pays de l'Union. »

« L'Europe et ses États, une géographie », préface de Jean Louis Guigou, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, octobre 2000

des politiques territoriales ou sectorielles. Elle se décline en :

Coopération horizontale

C'est-à-dire la mise en synergie à chaque niveau (collectivité, région, État, Europe) des politiques territoriales et des politiques sectorielles (notamment agriculture, emploi, transports et communications, enseignement et recherche) et la coopération entre entités de même niveau (coopération intercommunale, interrégionale, transfrontalière...).

Coopération verticale

C'est-à-dire la coopération entre les différentes échelles territoriales. Il ne faut pas occulter en effet la complexité des territoires.

Chacun d'entre nous habite plusieurs territoires : territoires locaux de la vie quotidienne, territoires de la vie professionnelle qui s'organise de plus en plus souvent à l'échelle d'aires urbaines importantes. Les territoires du développement économique sont régionaux, voire interrégionaux, et intègrent de plus en plus une dimension transnationale. Le territoire européen est, quant à lui, encore émergent. Même s'il faut rechercher une meilleure coïncidence des territoires vécus et des territoires politico-administratifs et clarifier les responsabilités (qui fait quoi à quel niveau ?), ces territoires emboîtés entraînent aussi une coresponsabilité des différents échelons à leur égard (comment faire ensemble ?).

Une politique de développement territorial intégrée à l'échelle de l'Union européenne doit articuler entre elles les politiques de développement à différentes

échelles, de façon à ce que les frontières nationales et les autres contraintes administratives ne fassent plus obstacle au développement. Son application relève désormais d'une coopération entre un grand nombre d'autorités chargées du développement territorial (aménagement du territoire, planification régionale, planification urbaine), ainsi que des politiques sectorielles.

La coopération européenne en matière d'aménagement du territoire

La coopération en matière de développement territorial, promue par le SDEC, a reçu un soutien actif de la part du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions (CDR), l'organisme consultatif des collectivités locales européennes.

Cette coopération se structure désormais autour d'un certain nombre de cadres de réflexion, de démarches, d'outils qui sont mis en œuvre à différentes échelles (européenne, nationale, régionale ou locale) et contribuent, dès à présent, à augmenter l'efficacité des politiques en faveur des territoires. La France s'est ainsi déjà engagée dans la mise en œuvre des principes du SDEC comme en témoignent les nouvelles orientations de sa politique d'aménagement du territoire.

Cette coopération se situe d'ores et déjà, dans la perspective des réformes inéluctables liées au prochain élargissement de l'Union (voir chapitre 3).

Mettre en œuvre le SDEC à l'échelle nationale, régionale et locale

La nouvelle politique française d'aménagement du territoire en accord avec le SDEC

Prendre en compte le SDEC dans un pays donné nécessite une double démarche revenant à :

- prendre en compte le SDEC par les schémas nationaux et régionaux d'aménagement,
- prendre en compte ceux-ci dans la mise en œuvre de l'action régionale.

En France, cette double démarche renvoie à la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'aménagement et de développement du territoire qui s'est traduite sur le plan législatif principalement dans :

- la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 ;
- la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 ;
- la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

Tout comme l'ensemble du territoire communautaire, la France est confrontée à des rapports complexes entre centre et périphérie. Ils se traduisent notamment par la volonté de promouvoir un système en réseau, fondé sur le polycentrisme qui vise, sans nier la nécessaire polarisation de l'activité humaine, à favoriser un mode plus équilibré de répartition spatiale.

L'objectif est que la région parisienne ne soit pas la seule à bénéficier d'un développement basé sur une économie internationalisée, mais que quelques autres grands pôles puissent également jouer la carte de cette internationalisation.

Il convient également de veiller à ce que ces pôles d'attractivité servent de « locomotives » pour les territoires qui les entourent. Cette démarche répond au premier objectif du SDEC « le développement d'un système urbain et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne ».

La nouvelle philosophie est de rompre avec une politique purement redistributive. Elle consiste à dire aux acteurs des territoires « Organisez-vous, l'État vous aidera », avec l'idée que l'État ou la Commission européenne doivent contribuer de manière différenciée au développement des territoires, en s'appuyant sur des dynamiques locales. Aux décisions prises et « imposées » par l'État aux territoires, axées sur la redistribution financière en faveur des zones défavorisées, doivent se substituer des projets émanant des acteurs locaux, soutenus par les échelons supérieurs, dans le cadre de contrats. L'un des grands messages du SDEC « développer des stratégies intégrées et endogènes » se traduit au niveau français par l'injonction « un territoire, un projet, un contrat ». Des partenaires (État et collectivités territoriales, collectivités territoriales entre elles) s'entendent sur des objectifs communs, des actions à réaliser et des financements, chacun s'engageant par la signature d'un contrat.

Les contrats de plan État-Régions, les contrats de pays et d'agglomération

Cette démarche s'applique à différents échelons géographiques. Elle est tout d'abord mise en œuvre aux

échelles régionale et interrégionale dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER) pour la période 2000-2006, calée sur le calendrier des fonds structurels. Mais elle se décline aussi au niveau infra-régional.

Les nouveaux contrats de plan État-Région 2000-2006

Outils de planification créés par la loi du 29 juillet 1982, les contrats de plan État-Région (CPER) symbolisent la contractualisation entre l'État et les régions : définition d'un programme commun d'actions puis engagement sur son financement.

La quatrième génération des CPER, qui couvre la période 2000-2006, est innovante dans sa structure.

Chaque contrat de plan comprend :

- un volet régional qui regroupe les projets concourant au développement de l'espace régional dans son ensemble ;*
- un volet territorial qui comprend les actions concourant à une meilleure organisation territoriale (contrats d'agglomération, de pays, etc.) ;*
- un volet interrégional qui soutient des actions d'envergure interrégionale.*

Le développement d'un système urbain polycentrique s'organise en favorisant l'essor de la coopération au niveau des agglomérations. Pour ce faire, le cadre institutionnel a été révisé afin de développer l'intercommunalité en milieu urbain : simplification des structures intercommunales, création des communautés d'agglomération etc.. L'objectif est de couvrir, à terme, l'ensemble des aires urbaines par les structures intercommunales (communautés d'agglomérations, ou communautés urbaines pour les agglomérations de

plus de 500 000 habitants), seules en mesure de porter un projet global sur leur territoire.

Les communes de ces agglomérations sont appelées à travailler en commun en vue de bâtir des plans d'actions pour traiter globalement des problèmes sociaux, économiques, environnementaux... Un nouvel outil de travail, le « contrat d'agglomération », est mis à leur disposition. Document prospectif (horizon à vingt ans) et stratégique, il traduit le projet global de développement de l'agglomération.

Ce contrat doit tenir compte des relations avec les agglomérations voisines. Ses actions peuvent faire l'objet d'un soutien financier de l'État et de la région dans le cadre du volet territorial des contrats de plan.

Lille Métropole à l'origine d'une réflexion sur le renouvellement urbain dans l'Europe du Nord Ouest

Lille Métropole Communauté Urbaine et l'Agence de développement et d'urbanisme ont lancé un groupe de travail sur la régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest. Ont été associées à ce projet les villes de Birmingham, Bruxelles, Manchester, Rotterdam et Valenciennes. Comment réintégrer les quartiers concentrant de graves problèmes sociaux et spatiaux dans la dynamique urbaine ? Comment mener une politique de régénération à l'échelle de l'agglomération ? Tels étaient les thèmes des réflexions qui ont privilégié les échanges d'expériences.

Ce projet a reçu le soutien financier de l'Union européenne (via le programme Interreg II C), de l'État français et de la Caisse des dépôts.

Les villes sont par ailleurs encouragées à constituer des réseaux, notamment pour structurer l'armature urbaine des six grands bassins de peuplement (à ce sujet, voir bibliographie : « Aménager la France de 2020 »).

L'établissement de nouvelles relations ville-campagne, souhaité par le SDEC, se traduit par l'association des communes à l'échelle des pays, territoires « présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique ou sociale » sur lesquels les acteurs locaux (élus, socio-professionnels, population) bâtissent un projet de développement. Ils ont désormais vocation à fédérer espaces ruraux, villes petites et moyennes, afin de créer les conditions du partenariat ville-campagne. Lorsqu'un pays aura adopté son projet de développement, il pourra signer un contrat de pays avec l'État et la région, dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-Région, ce qui permettra de dégager des financements pour son projet de développement. Les pays qui comprennent une agglomération devront développer une synergie entre le contrat d'agglomération et le contrat de pays. Ainsi, à terme, 3 à 400 pays regroupant des communautés au niveau des bassins d'emploi pourraient mailler le territoire français.

La mise en pratique de ces nouveaux outils d'organisation des territoires a commencé. Les forces vives des territoires (milieux socio-économiques, associatifs, habitants) sont dès à présent associées à la préparation des projets. La large place donnée à cette démocratie participative constitue une réelle innovation.

Les schémas de services collectifs

Aux deuxièmes et troisièmes objectifs du SDEC (accès équivalent aux infrastructures et au savoir, gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel) cor-

respond en France la volonté de territorialiser davantage les politiques publiques sectorielles, en particulier grâce aux schémas de services collectifs.

Instaurés par la LOADDT, ces documents de planification à long terme (vingt ans) traduisent les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire. Ils sont au nombre de neuf et couvrent les transports (voyageurs et fret), l'énergie, l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, les espaces naturels et ruraux ainsi que le sport.

La méthode d'élaboration de ces schémas s'est voulue davantage partenariale que celle des précédents documents de planification. Conduite à l'initiative de l'État, leur préparation a relevé d'un travail conjoint des services centraux et déconcentrés de l'État, en liaison avec les collectivités territoriales. Ils constituent une nouvelle forme de planification.

Les schémas de services collectifs : passer d'une planification par l'offre à une planification par la demande

L'accent est mis davantage sur le fonctionnement que sur l'investissement, dans une logique de développement durable. Ces schémas s'intéressent certes aux équipements, mais aussi aux moyens permettant d'améliorer l'organisation des services et la prise en compte des besoins de la population. Il s'agit de passer d'une planification par l'offre à une planification par la demande.

Ces schémas insistent également beaucoup sur une

plus grande différenciation territoriale, seul moyen de concilier équité en matière d'accès et compétitivité européenne et internationale. Certains services rares (aéroports internationaux, pôles d'excellence en matière de recherche...) ne peuvent être répartis de façon homogène et doivent faire l'objet de coopérations interrégionales.

S'agissant, par exemple, des transports, les précédents documents de planification étaient sectoriels (schéma directeur routier national, schéma national des lignes ferroviaires à grande vitesse etc.). Désormais, les deux schémas des services collectifs fret et voyageurs comportent une approche multimodale. Il s'agit de satisfaire la demande de mobilité tout en respectant un mode de développement durable (réduction d'émission des gaz à effet de serre conformément au protocole de Kyoto).

Ainsi au niveau interurbain, l'objectif est de diminuer la part du transport routier au profit du transport ferroviaire, maritime et fluvial, tandis qu'au niveau urbain, l'objectif est de développer les transports collectifs. Cette approche est plus qualitative. Elle ne traite pas de la même façon les différents types de territoires et est fondée sur un meilleur usage des infrastructures existantes et sur leur synergie.

En matière d'accès au savoir, le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche fait largement écho aux recommandations du SDEC sur la territorialisation des politiques de formation, de recherche et d'innovation. Il s'agit de promouvoir une organisation de l'enseignement supérieur plus cohérente, de répartir de manière équilibrée la recherche sur le territoire français, de mieux intégrer les établissements d'enseignement supérieur

et de recherche au tissu local, de mieux répondre aux attentes sociales et aux nouveaux publics (formation tout au long de la vie, usage renforcé des technologies de l'information et de la communication etc.).

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux recouvre ce que le SDEC appelle « une gestion prudente de la nature ». Le schéma privilégie deux grands principes majeurs à partir desquels assurer la préservation et le développement des espaces naturels et ruraux : le développement durable et la multifonctionnalité des territoires. Son objectif est de combiner développement économique, réponse à la demande sociale de qualité en matière de cadre de vie et de produits, et préservation de l'environnement (ressources naturelles, biodiversité).

Vers des « études d'impact territorial »

Une meilleure prise en compte de l'impact territorial des projets, voire des plans et programmes, est jugée nécessaire par le SDEC. Pour y parvenir, celui-ci propose de recourir aux Etudes d'impact territorial (EIT) à l'instar des études d'impact environnemental déjà existantes. Ce concept pourrait se définir comme un outil pour l'évaluation de l'impact d'un projet au regard des perspectives ou des objectifs de la politique d'aménagement pour une zone donnée. Il couvre tous les aspects de l'aménagement de l'espace, que les impacts soient environnementaux, sociaux, économiques ou culturels. Il s'agit de préciser les concepts de politiques territoriales tels que le polycentrisme, la cohésion, l'équité..., de définir des indicateurs et de disposer des données permettant d'alimenter un processus

d'évaluation ouvert aux différents acteurs, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre des projets.

Le SDEC propose notamment que l'EIT soit appliquée aux grands projets de développement et d'infrastructure. Avec le marché unique et la mondialisation, l'impact de projets importants ne s'arrêtera plus aux frontières régionales et nationales et l'EIT devrait être en mesure de jouer un rôle important dans le contexte de la planification transfrontalière et transnationale. Elle devrait permettre de tester l'impact des politiques adoptées dans une juridiction au regard des objectifs d'aménagement adoptés dans une autre juridiction.

Le développement des Etudes d'impact territorial est toutefois freiné par la faiblesse des informations disponibles, ainsi que par l'absence de perception commune entre les différents États membres sur le rôle et la portée des EIT.

Coopérer à l'échelle transnationale : le programme Interreg

En matière de coopération transfrontalière, c'est-à-dire entre des régions situées de part et d'autre d'une frontière nationale commune, la première initiative communautaire, Interreg I, a été lancée en juillet 1990. Devant le succès remporté par ce programme, la Commission a lancé Interreg II, pour la période 1994-1999. Le budget alloué a servi à la revitalisation des économies des régions, à la promotion de la coopération transfrontalière entre les régions situées aux frontières internes et externes de l'Union européenne. Il a également initié, dans le cadre du volet II C, des programmes de coopération à échelle

**Programme d'initiative communautaire (2000-2006) :
INTERREG III volets A et B (hors régions ultrapériphériques)**



plus vaste, concernant l'ensemble des régions européennes.

Une troisième génération, Interreg III, a été mise en place pour la période 2000-2006. Comportant trois volets, ce programme encourage les coopérations transfrontalières (volet A), transnationales (volet B) et interrégionales (volet C). Il entend favoriser l'aménagement équilibré et durable de territoires interrégionaux et permettre un progrès significatif vers plus

Les initiatives communautaires

Les programmes d'initiative communautaire mobilisent les fonds structurels européens sur des thématiques ciblées, pour soutenir des actions à caractère expérimental et novateur. Sur la période 2000-2006, il existe 4 initiatives communautaires :

- Interreg III, pour la coopération entre territoires européens ;
- LEADER+, pour le développement rural ;
 - URBAN II, pour l'aide aux quartiers en difficulté ;
- EQUAL, pour la lutte contre la discrimination dans le monde du travail.

d'intégration et de cohésion de l'espace européen. Il représente en quelque sorte un outil d'expérimentation pour la mise en œuvre du SDEC, un laboratoire pour la nouvelle politique régionale.

La coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière (volet A), qui a pour objectif le développement économique et social transfrontalier à partir de stratégies communes de développement territorial, joue un rôle clé dans l'application du SDEC. Par exemple, la coopération transfrontalière :

- promeut l'élaboration de schémas transfrontaliers de développement territorial ;
- impulse une meilleure articulation entre les transports publics régionaux et les réseaux principaux de transport par-delà les frontières ;
- encourage les actions de coopération en faveur des marchés du travail et des PME, le développement de synergies en matière d'équipements de recherche, de culture, de santé ;
- participe à la création de systèmes transfrontaliers de liaisons entre biotopes pour les zones sensibles du point de vue écologique ;

– permet de développer le tourisme transfrontalier (tourisme fluvial sur les canaux transfrontaliers)...

Dans le cadre d'Interreg III A, une soixantaine de programmes sont mis en œuvre, dont dix concernent la France. Les territoires français retenus sont les départements ayant une frontière terrestre avec un autre État, et certains départements ayant une frontière maritime (Seine-Maritime, Somme, Pas-de-Calais, Nord, Haute-Corse, Corse du sud).

Exemples de programmes transfrontaliers dans le cadre d'Interreg II A (1994-1999)

Wallonie-Lorraine-Luxembourg

Le Pôle européen de développement (PED) a transformé, dès 1985, un bassin sidérurgique en crise (Longwy-Athus-Rodange) en creuset de la construction européenne. Il a donné naissance à un projet d'agglomération transfrontalière et au CET (Collège européen de technologie), actuellement la seule institution universitaire intégrée à trois pays d'Europe. Il a également débouché sur Eurefi, un Fonds transfrontalier de capital-risque, constitué à l'initiative conjointe de l'Union Européenne et d'un ensemble de partenaires privés des pays concernés.

Nord/Pas-de-Calais, Kent

Le projet « Côte à Côte » a visé à promouvoir le tourisme dans les régions de Boulogne-sur-Mer et Folkestone. Au programme, une analyse des perspectives touristiques, le développement d'un plan de marketing, la mise en œuvre d'une campagne de promotion avec la production de brochures et la création d'un site Web. Parmi les autres projets de ce programme : la rénovation de vestiges de places fortes, des actions communes de formation sur l'environnement marin.

Pamina : Allemagne (Südpfalz, Karlsruhe, Rastatt, Baden-Baden) et Nord de l'Alsace.

Parmi les projets qui ont vu le jour dans cet espace :

- une coopération entre les universités populaires (programmation commune de cours dans les domaines linguistique, culturel, environnemental, économique et politique) ;*
- une coopération technologique visant à renforcer les échanges économiques et la capacité concurrentielle des PME-PMI orientées vers l'innovation ;*
- un parc rhénan, à vocation historique, culturelle et touristique et destiné à promouvoir le patrimoine transfrontalier.*

La coopération transnationale

La coopération transnationale (volet B) vise à promouvoir une meilleure intégration territoriale dans l'Union grâce à la formation de grands groupes de régions européennes contiguës. Elle concerne toutes les régions, et non seulement les régions directement frontalières.

Treize programmes spécifiques sont mis en œuvre pour la période 2000/2006 et font figure d'espaces transnationaux en voie d'intégration, véritables « petites Europes ». Sept impliquent des régions françaises. Ce sont : Espace Alpin, Arc Atlantique, Europe du Nord-Ouest, Sud-Ouest Européen, Méditerranée Occidentale, Océan Indien et Caraïbes.

Les autorités locales, régionales et nationales coopèrent ensemble afin d'élaborer des stratégies transnationales visant un développement économique et territorial coordonné et équilibré, une plus grande intégration avec les pays candidats et les autres pays

Une coopération qui dépasse les limites de l'Union européenne

Les fonds structurels ne peuvent financer que les actions réalisées sur le territoire de l'Union européenne. Toutefois, les programmes Interreg peuvent associer des États non-membres, qui mobilisent leurs moyens propres ou d'autres outils financiers de l'Union qui leur sont spécialement dédiés tels que MEDA (pour les pays méditerranéens) ou FED (fonds européen de développement). Ainsi, les programmes Europe du Nord-ouest, Espace alpin et MEDOC associent la Suisse. Les programmes Océan Indien et Caraïbes associeront les voisins géographiques des départements d'Outre-mer (DOM) français.

voisins. Une attention particulière est accordée aux régions ultra périphériques et insulaires.

Les espaces Caraïbes et Océan indien

Les programmes Interreg II B Caraïbes (pour la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane) et Océan Indien (pour la Réunion) permettront aux départements d'Outre-mer (DOM) français de jouer dans leur environnement géographique, un rôle stratégique de frontières actives de l'Europe. Parmi les thèmes de coopération avec les régions voisines des DOM : l'environnement, l'éducation et la formation, la recherche et le développement des TIC, les transports.

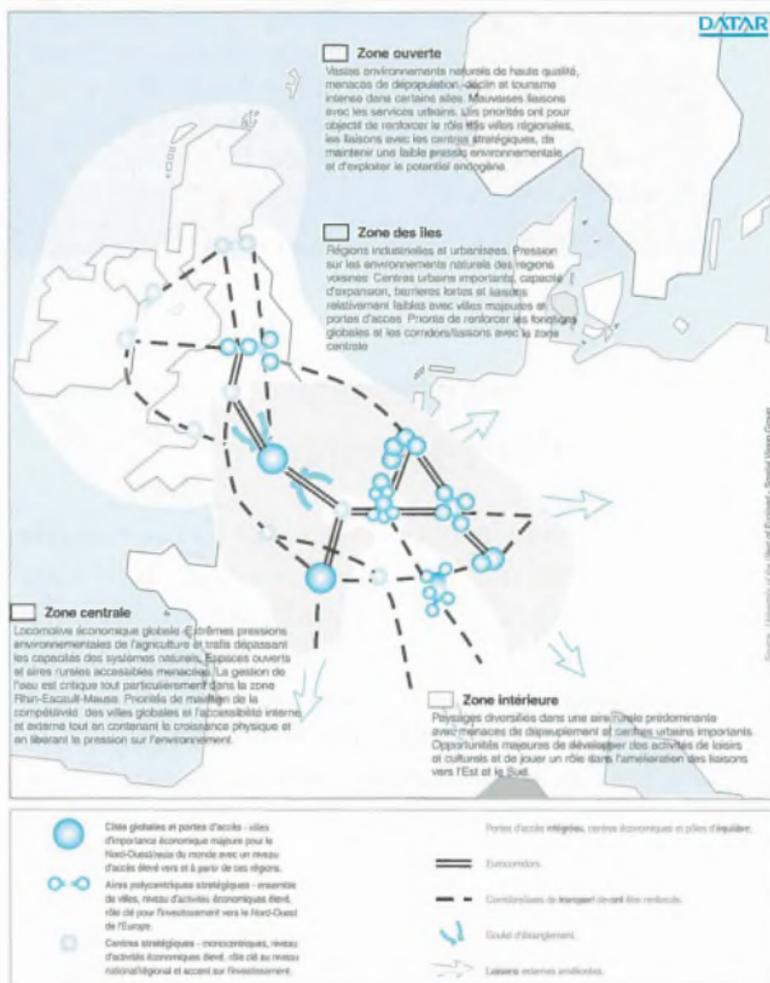
Ce volet offre aussi la possibilité d'encourager la coopération entre les groupes de régions confrontées à des problèmes communs, comme la gestion des zones

de montagne, la prévention des inondations sur les bassins transnationaux comme le Rhin... D'autres projets expérimentent le long de corridors internationaux de développement la mise en place de systèmes de transport intégrés, une gestion commune du trafic plus soucieuse de l'environnement, et une valorisation coordonnée du potentiel économique régional.

Ces programmes sont l'occasion de former les acteurs français de l'aménagement à la dimension européenne, d'engager le débat sur des questions stratégiques comme la traversée des Pyrénées, de faire connaître et partager le SDEC aux partenaires territoriaux, de mieux faire comprendre la nécessité de l'approche territoriale face aux approches sectorielles traditionnelles (au moyen, par exemple, des études d'impact territorial évoquées ci-dessus). Les collectivités régionales et locales, qui participent dans une mesure déterminante au cofinancement des projets, manifestent beaucoup d'intérêt pour cette coopération transnationale. Elle constitue l'interface idéale entre les démarches ascendantes (c'est-à-dire venant des territoires), que mènent les acteurs territoriaux (collectivités, etc.) et les approches descendantes conduites par les États et la Commission. Ces espaces constituent ainsi une caisse de résonance européenne pour les démarches interrégionales lancées par l'État dans le cadre des Missions interministérielles et interrégionales pour l'aménagement du territoire (MIAT), notamment dans l'optique de renforcer le modèle polycentrique de développement territorial. La Commission européenne et les États souhaitent que soient développés dans chacun de ces espaces des projets de « *Vision spatiale* ». Ces exercices de prospective permettront d'opérer la jonction entre les démar-

ches équivalentes au niveau de l'Union européenne (SDEC) et des États (ex. en France : Schémas de services collectifs), et les démarches régionales et locales (ex. en France, Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, projets opérationnels,...). C'est aussi le cadre transnational idéal pour aborder la question de la territorialisation des politiques communautaires.

Une vision spatiale pour l'Europe du Nord-Ouest Vers un développement durable et équilibré du territoire



Une vision spatiale pour l'Europe du Nord-Ouest

Ce projet a associé les six États partenaires du programme Interreg II C Aire métropolitaine du Nord-Ouest (AMNO), avec pour objectif le développement d'une vision territoriale à long terme de toute la région. Cette vision tient compte des visions territoriales existantes aux niveaux transnational, régional et local, ainsi que des politiques en vigueur dans les différents États membres. Elle trace les grandes lignes d'une stratégie territoriale cohérente, susceptible de servir de référence pour la coopération transnationale en matière d'aménagement du territoire dans la région. Le projet se poursuivra dans le cadre du programme Interreg III B Europe du Nord-Ouest, avec une aire de coopération élargie.

La coopération interrégionale

La coopération interrégionale (volet C) vise à améliorer l'efficacité des politiques et des outils de développement régional par un vaste échange d'informations et un partage d'expériences (mise en réseau). Il s'agit d'une coopération thématique entre régions, mais également entre niveaux infra-régionaux et entre villes, non limitée aux acteurs d'un même espace transfrontalier ou transnational, dans tous les secteurs relevant du développement territorial tels que la recherche, la société de l'information, le tourisme, la culture, l'environnement... Les projets pourront associer des partenaires de pays de l'élargissement ou de

pays voisins, même si ces pays ne peuvent recevoir de subventions du FEDER.

Dans l'ancienne génération des fonds structurels 1994-1999, un projet de ce type concernant « la préservation et le développement de l'héritage culturel des zones côtières » regroupait ainsi les régions des Downs et de l'Est Sussex et la ville de Lancaster, en Grande-Bretagne, la Corse et la cité de Salerne en Italie.

Mode de gestion d'Interreg III

L'enveloppe globale du programme Interreg III pour la période 2000-2006 atteint 4,875 milliards d'euros. La France dispose de 397 milliards d'euros. Elle va en consacrer 55 % au volet coopération transfrontalière, 39 % au volet transrégional et 6 % au volet interrégional.

Pour chaque programme :

- un comité de suivi assure le pilotage global ;
- un comité de programmation assure la sélection des projets financés ;
- une autorité de gestion, assistée d'un secrétariat technique conjoint, assume la responsabilité globale vis-à-vis de la Commission européenne et des États ;
- une autorité de paiement reçoit les fonds communautaires et les transmet aux responsables des projets.

Enfin, le programme Interact, en cours de mise en place, assurera la capitalisation, la coordination, l'échange d'expériences entre l'ensemble des programmes Interreg au niveau européen.

En France, l'État a décidé de déléguer aux régions qui le souhaiteraient le rôle de chef de file français, voire d'autorité de gestion européenne, ce qui s'est concrétisé pour un certain nombre d'espaces.

La Haute-Normandie, autorité de gestion du programme

« France-Royaume-Uni »

« Si la région Haute-Normandie s'est portée candidate pour la gestion des fonds Interreg, c'est pour quatre raisons principales. Premièrement, le contexte européen avec la volonté d'une plus forte participation des pouvoirs régionaux. Deuxièmement, les thèmes de la coopération correspondent pour beaucoup aux compétences des régions (aide aux PME, formation, protection de l'environnement). Troisièmement, les régions jouent depuis longtemps un rôle fédérateur en étant un lieu de concertation, atout important dans les fonctions à venir. Enfin, les régions peuvent ainsi caler leur planification interne sur les planifications européennes. C'est donc le moment de passer au volant sans pour autant prendre la place de l'État ».

Axel de Saint-Just, directeur de la coordination du conseil régional Haute-Normandie, Espaces transfrontaliers, la Lettre de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT), n° 8, juillet 2000

À défaut, l'État assurera ces responsabilités comme auparavant. Dans tous les cas, il reste un partenaire à part entière des collectivités. Les préfets de région coordonnateurs de chaque programme (à l'échelle interrégionale) et la DATAR (à l'échelle nationale et en liaison avec les autres États et la Commission) auront pour rôle d'assurer la cohérence entre Interreg et les politiques de l'État (Schémas de services collectifs, contrats de plan État-Région...) et de l'Union. À travers ces programmes, s'élabore ainsi un renouveau des outils de la planification stratégique du territoire. Dans le cas particulier du volet C d'Interreg, les chefs de files de chaque projet doivent contacter l'autorité

de gestion compétente pour le territoire sur lequel ils sont implantés. Ainsi, la France est rattachée à deux autorités :

- la région Nord-Pas-de-Calais, autorité de gestion du programme Ouest, s'occupe à ce titre du Nord-Pas-de-Calais, de la Picardie, de la Haute-Normandie, de l'Île-de-France, de la Basse-Normandie, du Centre, de Champagne-Ardenne, de la Lorraine, de la Bourgogne, de l'Alsace, de la Franche-Comté, des Pays de la Loire et de la Bretagne ;
- le ministère des Infrastructures et Transports italien, autorité de gestion du programme Sud, remplira la même fonction pour Midi-Pyrénées, le Limousin, l'Auvergne, l'Aquitaine, le Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, la Corse et les DOM.

Coopérer à l'échelle de l'Union européenne

Au niveau de l'Union européenne (y compris les pays de l'élargissement, au fur et à mesure de leur adhésion), la coopération s'était engagée entre les États membre et la Commission en 1989 dans un cadre hybride, intergouvernemental, mais avec un rôle actif de la Commission. Elle se structure désormais autour de deux pôles : le Groupe territorial et urbain, l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen.

Le Groupe territorial et urbain

Le Groupe territorial urbain (GTU), pris en charge par la Commission qui le préside, constitue depuis

2001 le cadre naturel pour la coopération. Il se réunit une fois tous les deux mois, la veille de la réunion du Comité pour le développement et la reconversion des régions (CDRR), qui a la charge de la gestion des Fonds structurels. La Commission et les États y débattent, dans l'esprit du SDEC, des études réalisées par les uns et les autres, des actions de coopération entre Union européenne, États, acteurs régionaux et locaux en matière de développement territorial, par exemple dans le cadre des programmes Interreg, mais aussi de la future politique régionale pour l'après 2006.

Observation et prospective : le réseau ORATE

L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen est un programme Interreg III, financé à 50 % par 15 États membres et à 50 % par la Commission. Réseau européen de chercheurs en aménagement du territoire, sa vocation est :

- de promouvoir et d'actualiser les propositions du SDEC ;
- de fournir des connaissances utiles en faveur d'un développement harmonieux de l'espace européen (territoire de l'Union, mais aussi pays de l'élargissement et pays voisins, y compris à l'est et au sud) ;
- d'alimenter les débats et d'éclairer les décisions politiques en matière de cohésion territoriale communautaire.

Sur ces questions, l'ORATE se propose de faire travailler ensemble les meilleures équipes de recherche européennes pour confronter leurs points de vue. Le programme de l'ORATE vise tout à la fois à procurer les concepts et les données, les analyses de tendances

et d'impact territorial des politiques, et à définir de nouveaux outils tant pour la coopération, que pour les futures politiques communautaires. Ses travaux débiteront à la mi 2002 par le lancement d'une quinzaine de projets de recherche et se poursuivront au moins jusqu'en 2006. D'ici 2003, l'accent sera mis sur les concepts, les indicateurs et les données ; puis d'ici 2006 seront élaborés des propositions pour les politiques européennes de la période de programmation 2007/2013, et en particulier un scénario pour une Europe polycentrique.

Le comité de pilotage politique du programme est constitué de représentants des 15 États membres (pour la France : la DATAR) et de la Commission européenne. Les pays candidats à l'entrée dans l'Union et les pays tiers européens qui le souhaitent, pourront se joindre à eux. Le programme est animé par une unité de coordination basée au Luxembourg, s'appuyant elle-même sur un réseau de points de contacts dans chacun des 15 pays. En France, ce point de contact est une « unité mixte de services » appelée « RIATE », réseau interdisciplinaire pour l'aménagement du territoire européen, mise en place par la DATAR, le CNRS et l'Université de Paris VII. Il a la charge de mobiliser et d'informer les chercheurs français intéressés par les questions d'aménagement du territoire dans un contexte européen.

Les 7 objectifs assignés à l'ORATE

L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) s'est vu assigner sept objectifs :

- *enrichir les recherches sur l'aménagement du territoire menées dans le cadre de chaque pays en leur donnant une dimension européenne. Confronter les expériences et mettre à jour les contradictions entre les politiques nationales et européennes (y compris les problèmes posés par l'élargissement de l'Union) ;*
- *examiner les implications du SDEC en termes d'orientations politiques existantes ou futures ;*
- *développer les outils (instruments ou institutions) nécessaires pour une meilleure perception et une meilleure application des recommandations du SDEC par les acteurs politiques à tous les niveaux ;*
- *contribuer à une meilleure compréhension de la dimension territoriale des politiques de cohésion, des fonds structurels ou des politiques sectorielles, au niveau européen comme au niveau national ;*
- *explorer les manières dont les décisions territoriales prises à différents niveaux (Union européenne, États, régions...) et dans différents secteurs (transport, recherche et développement...) pourraient faire l'objet d'une meilleure coordination ;*
- *combler le fossé entre les politiques, les scientifiques et les administratifs dans le domaine de l'aménagement du territoire ;*
- *créer une communauté scientifique européenne structurée, fonctionnant en réseau, dans le domaine particulièrement hétérogène des recherches sur le développement territorial.*

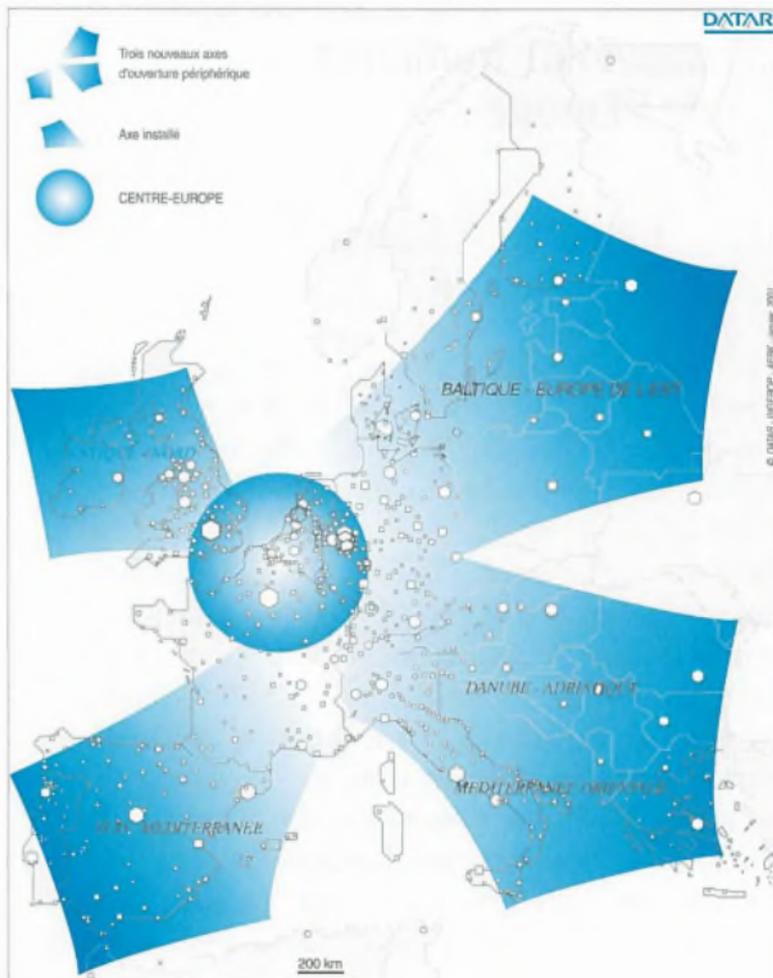
Coopérer au-delà de l'Union, vers l'Est et le Sud, les deux nouvelles frontières de l'Europe

Le rôle du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe comprend la quasi-totalité des États européens que ce soit ceux de l'Union ou ceux qui n'ont pas (encore) pu, ou voulu participer à celle-ci. La Conférence européenne des ministres de l'aménagement du territoire (CEMAT) des États membres du Conseil de l'Europe a approuvé en 2000 des « Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen », qui constituent en quelque sorte un écho du SDEC à cette échelle. Elle se réunit deux fois par an au niveau des fonctionnaires et tous les trois ans au niveau des ministres (prochaine session à Ljubliana en 2003). Même si elle dispose de peu de moyens concrets, elle constitue un cadre utile pour réunir l'ensemble des pays européens sur le thème de l'aménagement du territoire.

Vers une Europe polycentrique : les logiques d'ouverture périphérique

DATAR



Cette carte est issue d'« Aménager la France de 2020 », DATAR, (nouvelle édition 2002)

Aménagement et développement de l'Espace méditerranéen

La Conférence de Barcelone de novembre 1995 qui réunissait les pays de l'Union européenne et les pays

du Sud et de l'Est de la Méditerranée, a jeté les fondements d'une politique méditerranéenne rénovée. Elle a initié, entre l'Union européenne et les pays tiers de la Méditerranée, un nouveau partenariat, comportant trois volets :

- un volet économique et financier, qui repose, pour l'essentiel, sur la mise en œuvre d'une zone de libre-échange prévue pour 2010 ;
- un volet politique et de sécurité ;
- un volet culturel et humain.

Ce processus peut compter avec le programme MEDA, sur un soutien communautaire en forte augmentation.

La Conférence de Marseille, en novembre 2000, a donné un nouvel élan à ce partenariat et l'a ouvert, pour la première fois, à l'aménagement du territoire. Des thèmes d'intérêt commun aux pays riverains de la Méditerranée seront approfondis. Les réflexions auront pour toile de fond l'impact que l'ouverture de la zone de libre-échange fera peser sur les territoires méditerranéens. Ces territoires constituent en effet un espace hétérogène et fragmenté, où les déséquilibres sont tout à la fois géographiques, démographiques et économiques. La mise en place de la zone de libre échange ne changera pas radicalement la situation existante. Les échanges entre les pays partenaires méditerranéens et les États membres de l'Union européenne continueront à être marqués par une forte asymétrie. Il faut donc jeter les bases d'une plate-forme commune sur l'aménagement et le développement de l'espace méditerranéen, construire ensemble la composante territoriale du partenariat euro-méditerranéen.

Pour mieux appréhender les transformations de ces territoires, l'Union européenne a créé en 1995 Meds-

tat, premier projet régional de coopération entre l'Union européenne et ses douze partenaires méditerranéens, conçu pour répondre aux nouveaux besoins d'information statistique. L'ORATE devra prendre en compte les évolutions qui affectent les pays du Bassin méditerranéen et en tirer les conséquences pour le développement territorial européen.

Les programmes Interreg III B, MEDOC (Méditerranée Occidentale) et ARCHIMED (Méditerranée Orientale) permettront, quant à eux, de développer des coopérations concrètes avec les pays tiers méditerranéens en matière d'aménagement.

Les ateliers méditerranéens interrégionaux (AMI)

À l'initiative des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse, Toscane et Andalousie, le projet des Ateliers méditerranéens interrégionaux (AMI) s'est déroulé de 1998 à 2000 dans le cadre du Programme Interreg II C Méditerranée occidentale-Alpes latines. Il a eu pour mission d'évaluer les risques et les chances liés à la création d'une zone de libre-échange en Méditerranée à l'horizon 2010. Il s'est agi d'analyser les différents enjeux, territoriaux, économiques, culturels, sociaux et humains. Pour pouvoir bénéficier au maximum des avantages de ce nouvel espace, le projet AMI, très attaché à la notion de partenariat entre États et collectivités des deux rives de la Méditerranée, préconise la création d'observatoires de l'environnement et du tourisme, la valorisation du patrimoine, la promotion du commerce électronique et de la formation à distance...

Le Comité de développement spatial (CDS) élargi

Le Comité de développement spatial (CDS) a élaboré le SDEC. Ses missions sont reprises, pour ce qui concerne les pays de l'Union, par le groupe territorial et urbain du Comité pour le développement et la reconversion des régions (CDRR). Il poursuivra néanmoins son action au travers d'un « CDS élargi », qui réunira régulièrement les membres de l'Union avec les pays voisins à l'Est et au Sud. Il sera notamment alimenté par les travaux réalisés dans le cadre d'Interreg : ORATE, programmes Interreg III B tels que celui de l'espace baltique, CADSES (bassin danubien), ARCHIMED et MEDOC.

Les outils de la coopération

Ce tableau présente la traduction, pour la France, du concept de coopération horizontale et verticale développé par le SDEC. Il figure à la fois le dispositif français tel qu'il résulte des modifications législatives récentes et les deux composantes supplémentaires qu'apporte la prise en compte de l'Europe :

- dans le sens vertical, l'ajout d'un échelon européen ;
- dans le sens horizontal, l'ajout de la coopération transfrontalière et transnationale.

La 2^e colonne représente la planification spatiale : échelle des communes avec les Plans locaux d'urbanisme (PLU), échelle des agglomérations ou des aires urbaines avec les schémas de cohérence territoriale



Outils	1 Gouvernance (observation, prospective, évaluation)	2 Planification stratégique spatiale	3 Politiques sectorielles	4 Projets territoriaux	5 Projets territoriaux transnationaux
Acteurs					
Union européenne	GTU CDRR ORATE	SDEC	Politiques sectorielles communautaires	DOCUP	
Etat	CNADT IHEDAT MIAT	SSC	Politiques sectorielles nationales	CPER	Coopération transnationale (Interreg IIIB) Visions spatiales
Régions		SRADT	SRT		
Départements	CRADT	DTA			
Communautés d'agglomérations	CDA	SCOT et PADD	Politiques sectorielles des collectivités	Projet et contrat d'agglomération	Coopération transfrontalière (Interreg IIIA)
Pays	CDP		DVA	Charte et contrat de pays	
Communautés de communes					
Communes		PLU Cartes communales	PDU PLH	Contrat de Ville	

CDP et CDA : Conseil de développement des pays et Conseil de développement des agglomérations
 GTU CDRR : groupe territorial et urbain du CDRR
 CDRR : comité de gestion du FEDER
 CNADT : Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire
 CPER : Contrat de plan Etat - région
 CRADT : Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire
 DTA : Directive territoriale d'aménagement
 DVA : Dossier de voirie d'agglomération
 DOCUP : Document unique de programmation
 IHEDAT : Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire

MIAT : Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire
 ORATE : Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen
 PADD : Projet d'aménagement et de développement durable
 PDU : Plan de déplacements urbains
 PLH : Programme local de l'habitat
 PLU : Plan local d'urbanisme
 SCOT : Schéma de cohérence territoriale
 SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire
 SRADT : Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
 SRT : Schéma régional de transport
 SSC : Schéma de services collectifs

(SCOT) résultant de la loi Solidarité et renouvellement urbains. Au niveau régional, vont être élaborés les Schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRADT). Ils comprendront un document d'analyse prospective et une charte exprimant le projet régional. Au plan national, les Schémas de Services Collectifs. Au plan européen, le SDEC.

La 3^e colonne figure les politiques sectorielles et la recherche de synergies entre ces politiques et les politiques territoriales. En France les Schémas de services collectifs sont désormais l'outil de cette synergie. Le schéma de services collectifs Enseignement Supérieur et Recherche vise par exemple à une meilleure organisation territoriale de l'enseignement supérieur et à une meilleure répartition de la recherche.

La 4^e colonne figure les outils de projet territorial, permettant de fonder la coopération entre les acteurs et notamment des contrats, identifiant les objectifs et les moyens de programmation mis en commun, principalement à deux échelles : contrats de pays ou d'agglomération entre l'État, la région et les collectivités ; contrats de plan État-Région et DOCUP entre les régions, l'État, voire l'Europe pour les DOCUP.

La 5^e colonne est celle des programmes Interreg III transfrontaliers et transnationaux.

Enfin, la 1^{re} colonne, tout à fait déterminante, bien que pesant peu en termes budgétaires ou juridiques, est celle de la gouvernance.

Pour faire mieux fonctionner ensemble ces politiques sectorielles et ces différentes échelles territoriales, il faut des outils d'observation, de prospective et d'évaluation partagées des politiques publiques, qui puissent favoriser des débats associant tous les acteurs publics, mais également la société civile : entreprises, opérateurs de réseaux, syndicats, organisations non

gouvernementales (ONG), citoyens... Les outils mis en place dans la dynamique de la LOADDT rejoignent ce qui est souhaité par le SDEC.

Au plan local, les conseils de développement des agglomérations et des pays, qui représentent la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur les territoires, favorisent le développement de la démocratie participative.

Au niveau régional, les Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) réunissant représentants de l'État, élus et société civile, sont des lieux de débats sur des enjeux d'aménagement régional tels que les schémas de services collectifs, la mise en œuvre des contrats de plan et des DOCUP...

L'État développe au niveau de ses propres services une approche prospective interrégionale avec la création des Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire (MIAT). Ces réflexes ont vocation à être partagées avec les acteurs de l'aménagement du territoire, en particulier les régions, pour faire émerger des objets de coopération interrégionale.

Au niveau national, le Conseil national d'aménagement du territoire (CNADT), instance consultative rassemblant élus nationaux et locaux, acteurs privés et société civile, débat et émet des avis sur les politiques d'aménagement du territoire. Au niveau européen, les travaux de l'ORATE éclaireront les débats à venir.

Après 2006 : Vers un aménagement du territoire européen

Le défi de la cohésion prend une nouvelle dimension avec l'intégration future des pays de l'Europe centrale et orientale. Pour aucun élargissement précédent, l'Union européenne n'a été confrontée à une si forte aggravation des disparités de développement. Sur 12 pays dont les négociations avec l'Union sont en cours, 10 pays devraient la rejoindre en 2004, et donc bénéficier à leur tour de la politique régionale. Dans une Union européenne à 25, le Produit intérieur brut (PIB) par habitant baissera de 13 %. Les 10 % des régions les plus développées auront un PIB par habitant égal à 170 % de la moyenne communautaire, tandis que les 10 % des régions les moins prospères se situeront autour de 38 %. Un accroissement des besoins de cohésion économique et sociale se manifeste dans l'Europe élargie.

Si l'Union a déjà budgété le coût de l'élargissement pour la période 2004/2006, la politique régionale devra subir une profonde réforme d'ici à 2007, départ de la nouvelle période de programmation. La priorité sera de résoudre les problèmes là où ils sont les plus graves, surtout dans les futurs États membres. Faut-il alors que l'Union continue à apporter des réponses aux difficultés persistantes dans les quinze États mem-

bres actuels ? Par exemple, les régions françaises éligibles à l'Objectif 2 actuel pourront-elles encore bénéficier des fonds structurels après 2006 ?

Avant que la politique régionale ne soit refondée dans les mois à venir, les acteurs français de celle-ci doivent donc s'interroger : Comment peut-on évaluer jusqu'à présent l'impact des politiques communautaires sur la cohésion de leurs territoires ? Quelles sont les premières pistes de réforme ? Quel devra être le rôle de la Commission, des États, des régions, des villes, pour un développement équilibré du territoire européen élargi ? Comment cibler le soutien communautaire sur les facteurs qui jouent un rôle décisif pour promouvoir la compétitivité et réduire les déséquilibres profonds qui affectent les territoires ?

Pour que la nouvelle politique régionale soit opérationnelle dès 2007, il faut que les règlements définissant le cadre de sa mise en œuvre soient approuvés en 2006. Afin de laisser le temps nécessaire à la réflexion et à la concertation, la Commission européenne a lancé le débat sur la future politique régionale dès 2001, avec la publication du 2^e rapport sur la cohésion.

Le calendrier pour la réforme de la politique régionale

- *Janvier 2001 : publication par la Commission du 2^e rapport sur la cohésion*
- *Mai 2001 : forum sur la cohésion*
- *Juillet 2001 : Conseil informel des ministres chargés de la politique régionale et de l'aménagement du territoire à Namur*
- *Janvier 2002 : rapport d'étape sur la cohésion*

- 2002 : consultations
- Janvier 2003 : nouveau rapport d'étape
- Fin 2003 : 3^e rapport sur la cohésion, où la Commission présentera des orientations précises
- Janvier 2004 : élargissement de l'Union européenne
- Début 2004 : nouveau forum sur la cohésion, propositions de la Commission
- Printemps 2004 : élections européennes avec la participation des nouveaux États membres
- Été 2004 : nouvelle Commission
- D'ici 2006 : mise au point des règlements de la politique régionale pour 2007/2013
- 2007 : démarrage des programmes opérationnels 2007/2013

Éléments d'évaluation des politiques communautaires au regard de l'aménagement du territoire

Entre les États, les disparités économiques se sont réduites d'un tiers. Ainsi, la convergence de l'Irlande vers la moyenne communautaire (son PIB par habitant est passé de 64 à 119 % de la moyenne de l'Union entre 1988 et 2000) lui a permis de sortir du groupe des pays dits de la « cohésion ». Ces résultats sont imputables, tout d'abord, au bénéfice de l'intégration dans le marché unique, mais aussi, pour une part significative, à l'action des fonds structurels.

Mais si l'on considère maintenant l'échelle régionale, même si l'écart moyen s'est réduit dans le même temps de près d'un cinquième entre les régions, le

Critère d'évaluation

S'agissant de la politique régionale, le critère d'évaluation le plus souvent utilisé pour mesurer la convergence économique est le Produit intérieur brut (PIB) par habitant au niveau des pays ou des régions.

bilan est moins bon. L'écart a augmenté pour bon nombre de régions et la tendance générale ne va pas dans la bonne direction. Le marché unique, tout en offrant de nouvelles opportunités aux régions, entraîne le risque de voir mises à l'écart les plus faibles et les moins compétitives d'entre elles. Des inégalités se creusent, comme en témoignent la persistance d'importantes poches de chômage dans certaines régions (en Espagne, en Italie, dans les DOM français). D'une façon générale, les disparités infrarégionales ont tendance à croître, notamment au sein des régions métropolitaines.

D'autres facteurs entrent en jeu. L'objectif de cohésion économique et sociale s'impose également aux autres politiques communautaires. Il faut faire un bilan de l'impact de celles-ci sur les territoires et là aussi il est mitigé... Surtout, les politiques de redistribution internes aux États, résultant de grands mécanismes tels que les systèmes de sécurité sociale, ont un impact territorial beaucoup plus important que la politique régionale européenne.

La Catalogne et Midi-Pyrénées

La Catalogne est plus pauvre que Midi-Pyrénées, et à ce titre, reçoit plus de l'Union européenne. Mais, en tant que région riche d'Espagne, elle est contributrice nette au sein de l'État espagnol, tandis que Midi-Pyrénées est bénéficiaire nette au sein de la France. Au total, la Catalogne est clairement perdante au jeu de la solidarité entre régions (source : L. Davezies, La Cohésion fragmentée, Pouvoirs Locaux n° 33, 1997)

Plus les pays sont riches, plus leurs dépenses de soutien des régions les moins développées sont élevées. La contribution des gouvernements des États membres, au travers de leurs budgets publics, joue un rôle central. En moyenne, les disparités interrégionales au sein des pays européens sont réduites de 25 % par les budgets publics nationaux, mais la disparité globale entre les 101 régions de ces pays n'est réduite que de 10 %. Ces chiffres nous démontrent que les pays riches sont plus à même d'accompagner les fonds structurels et que l'efficacité de ces fonds est étroitement liée au contexte économique et institutionnel propre à chaque pays.

Devant ces incohérences, faut-il donner un rôle et des moyens plus importants à l'Union européenne dans la mise en œuvre de la solidarité entre régions ? Dans le contexte de l'élargissement, qui absorbera une part importante du budget de la politique régionale, et au regard de la volonté de maîtrise globale des dépenses publiques, cela paraît, au moins à court terme, totalement irréaliste.

Faut-il au contraire cibler la future politique régionale européenne sur une aide en faveur des États les plus pauvres, principalement les nouveaux membres ? Dans ce cas, les autres États dont la France, seraient seuls responsables de la cohésion entre leurs régions. Certains États envisagent cette option, à la fois car ils souhaitent diminuer leur contribution nette au budget de l'Union, et, au nom du principe de subsidiarité, reprendre intégralement à leur niveau les politiques de cohésion.

Le principe de subsidiarité

« Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible du citoyen » (Article 1 du Traité sur l'Union européenne)

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets des actions envisagées, être mieux réalisées au niveau communautaire » (Article 5 du Traité instituant la Communauté européenne).

Une mise en œuvre radicale de cette option semble excessive. Tout d'abord, même si elle semble insuffisante, la redistribution opérée par la politique régionale n'est pas inutile. Qui plus est, cette dernière ne se limite pas à une simple politique de transfert financier vers les régions et les catégories sociales défavorisées. Ce n'est là qu'une finalité, parmi d'autres, des fonds structurels. Ceux-ci ambitionnent d'agir positivement sur les facteurs de développement régional et ont pour but de renforcer la compétitivité globale de l'Union. Toute la question est de savoir si la « valeur ajoutée » de l'action communautaire est supérieure au coût de gestion du « détour par Bruxelles ». La question est complexe : sont en général mises au crédit de la politique régionale, ses exigences en matière de programmation, de partenariat, d'évaluation ; mais sont mises à son débit, la lourdeur de sa gestion, les contraintes du zonage...

La réponse ne peut être que politique. Les régions en retard de développement, au premier rang desquelles celles des pays accédants (mais aussi, un certain nombre de régions de l'actuelle Union européenne, comme les régions ultrapériphériques), seront la priorité de la nouvelle politique régionale. Mais la politique de cohésion économique et sociale ne doit-elle pas à l'avenir encore s'adresser à toutes les régions sans exception ? Parmi les politiques communautaires, elle seule met en œuvre un partenariat concret entre l'Union, les États et les régions, offre une approche visible de la construction européenne pour les citoyens, par les types de projets qu'elle permet de développer.

Les modalités de cette politique devront être toutefois profondément renouvelées. La nécessaire maîtrise budgétaire imposera de se concentrer sur les actions à forte valeur ajoutée communautaire. Celle-ci est d'autant plus significative :

- quand l'intervention communautaire stimule l'élaboration de stratégies territoriales, telles que le SDEC les préconise ;
- quand elle encourage l'innovation et permet de la diffuser par la mise en réseau et l'échange d'expériences ;
- quand elle contribue à l'émergence d'une pratique européenne commune du développement durable des territoires.

La politique de cohésion économique et sociale après 2006

Sans entrer dans la discussion technique sur cette politique, ni préjuger de l'évolution du Traité de l'Union

européenne (par exemple du renforcement dans le Traité de l'objectif de cohésion territoriale) ou des futures négociations budgétaires, voici quelques principes généraux qui pourraient structurer la réflexion dans l'optique de l'aménagement du territoire.

Une nouvelle gouvernance pour le développement des territoires

Clarifier les compétences, tout en les partageant

« L'Union a besoin de principes clairs de répartition des compétences entre elle-même et ses États membres. Et cela, tout d'abord, pour répondre à la question fréquemment posée par les citoyens : Qui fait quoi en Europe ? Encore faut-il disposer d'une vision commune pour y répondre. Le Livre blanc a montré une réalité européenne concrète en plein développement ; une Union fondée sur une gouvernance à plusieurs niveaux dans laquelle chaque acteur coopère selon ses capacités ou ses connaissances au succès de l'ensemble. Dans un système à plusieurs niveaux, le véritable enjeu est d'établir des règles claires pour l'exercice partagé – et non séparé – des compétences ; seule cette vision sans exclusive peut assurer au mieux la défense des intérêts de tous les États membres et de tous les citoyens de l'Union ».

Extrait du Livre Blanc sur la Gouvernance, Commission européenne, 2001

En juillet 2001, la Commission a adopté le « Livre Blanc sur la Gouvernance européenne », l'un des grands chantiers des années à venir. Face aux défis du futur élargissement, il s'avère indispensable, en effet, d'améliorer les processus de décision, de rendre les procédures communautaires plus transparentes et compréhensibles, de responsabiliser davantage les institutions, d'intensifier la coopération avec les régions, les administrations locales, la société civile.

Cinq propositions pour une meilleure gouvernance des territoires

Dans le cadre de la préparation du Livre blanc sur la gouvernance, un groupe de travail de la Commission européenne a publié un rapport présentant cinq propositions pour assurer une meilleure articulation des différents niveaux territoriaux (régional et local, national et communautaire) :

1 : participer à l'agenda politique européen : instaurer un dialogue local et régional en amont de la prise de décision.

2 : mieux associer le comité des régions (CDR), instance consultative des collectivités territoriales européennes.

3 : développer le partenariat dans la mise en œuvre des politiques communautaires entre les trois niveaux d'acteurs territoriaux : infranational/national/communautaire.

4 : organiser la coordination des politiques communautaires.

5 : créer un instrument juridique, communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et inter-régionale.

« Gouvernance à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseau des différents niveaux territoriaux », rapport préparatoire au Livre blanc sur la gouvernance (Rapporteur : J.-C. Leygues), mai 2001.

On reproche aux dispositions législatives arrêtées par le Conseil des ministres de l'Union européenne et le Parlement européen d'être trop détaillées, mal adaptées aux conditions et à l'expérience locale. Les régions et les villes, qui sont désormais chargées de mettre en œuvre les politiques de l'Union considèrent qu'il faut aller plus loin dans la décentralisation et la cla-

rification des rôles. Un nouveau pacte entre l'Union et ses citoyens doit voir le jour. Cette façon nouvelle de concevoir et d'appliquer la politique de l'Union devra déboucher sur une législation plus simple et davantage centrée sur les règles générales, impliquant un plus grand respect des deux grands principes indissociables du projet européen : la subsidiarité et la solidarité.

Les stratégies menées dans chacune des régions et dans chacun des États de l'Union devront intégrer une dimension territoriale. Ceci implique des interventions communautaires, nationales et régionales plus cohérentes, un dialogue et un partenariat de meilleure qualité associant les autorités publiques aux différents niveaux de compétences, mais aussi secteur privé, instituts de recherche, partenaires sociaux et autres acteurs de la vie locale.

Le SDEC se situe résolument dans cette logique de subsidiarité et de gouvernance.

Il ne prétend nullement substituer une politique européenne d'aménagement du territoire à des politiques nationales ou régionales. Il invite à résoudre les problèmes au niveau le plus local possible, compte tenu à la fois de la nature de ces problèmes et de l'organisation propre à chaque État. Mais il invite aussi à traiter au plan européen, voire à un plan plus large encore, les problèmes qui le nécessitent.

D'autre part, le SDEC identifie clairement que la nature des questions territoriales nécessite de trouver les modalités :

- d'une coopération horizontale (entre acteurs d'un même niveau géographique)
- d'une coopération verticale (entre acteurs de niveaux différents) dans une logique différente de celle des blocs de compétence.

Outre la perspective du nouveau territoire européen, l'apport du SDEC est de proposer le référentiel européen commun nécessaire pour la coopération.

Les politiques publiques sont de plus en plus confrontées à la complexité des enjeux et des responsabilités (questions d'environnement, de sécurité, de cohésion...). L'approche du développement durable est une tentative pour renouveler le cadre de référence en exprimant la nécessité de tenir ensemble les composantes économique, sociale et environnementale du développement, et d'impliquer aux différentes échelles les acteurs publics, mais aussi les entreprises, la société civile..., bref de raisonner en termes de gouvernance et non seulement de gouvernement. Cette approche est particulièrement pertinente en ce qui concerne le développement territorial.

Pour la France, cette formulation européenne de principes communs pour le développement territorial durable issus du SDEC, assure la cohérence :

- au niveau national avec le nouveau dispositif législatif, particulièrement la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ;
- avec les autres approches supranationales : travaux de l'OCDE sur le développement territorial, travaux de l'ONU suite au sommet de Rio (« Conférence sur l'Environnement et le Développement » de juin 1992).

La stratégie nationale de développement durable française articulée avec la stratégie européenne

La France a présenté en mars 2002 une proposition pour une stratégie nationale de développement durable, dans la perspective du sommet de Johannesburg (Septembre 2002).

S'inscrivant dans la stratégie européenne, elle indique ainsi que « le territoire est un élément stratégique pour toute approche intégrée de développement durable, car il constitue la base commune de ses 3 piliers et forme le cadre le plus favorable à leur (ré) conciliation ».

Parmi les priorités inscrites dans cette stratégie, « la France poursuit un objectif de solidarité qui passe par la poursuite de sa politique de recomposition territoriale ». Elle comporte deux volets :

- « des territoires recomposés au service du développement durable »*
- « l'articulation avec la politique régionale européenne : poursuivre la mise en œuvre du SDEC, assurer la cohésion dans le cadre de l'élargissement ».*

Au plan communautaire et national, une impulsion stratégique

L'échelle communautaire et nationale convient à l'établissement des perspectives stratégiques de la politique de cohésion. Une vision prospective commune, comprenant un scénario polycentrique pour l'espace européen, sera élaborée dans les six années à venir par les États membres et la Commission dans le cadre de l'ORATE, tout en s'appuyant sur les « visions

spatiales » élaborées dans le cadre des programmes de coopération transnationale INTERREG III B.

Débat sur la politique régionale au Conseil informel de Namur

Les 13 et 14 juillet 2001, Namur accueillait un Conseil informel des ministres chargés de la politique régionale et de l'aménagement du territoire. Michel Barnier, commissaire responsable de la politique régionale, y a exposé le point de vue de la Commission sur la future politique de cohésion. Lors de son intervention, il a insisté sur la nécessité d'intégrer la dimension territoriale du développement à la réflexion sur la politique de cohésion.

« Le constat établi par le SDEC est celui d'un territoire européen où une part importante de l'activité économique et de la population se concentre sur un espace limité. Ce modèle centre/périphérie va se trouver renforcé par l'adhésion des pays moins prospères de l'Europe centrale et orientale (...). Face à ce constat, l'enjeu est bien de promouvoir, comme le demande le SDEC, un développement durable, équilibré et polycentrique de l'Union. La politique régionale qui, avec d'autres politiques communautaires, a des implications territoriales fortes, ne peut ignorer un tel enjeu. »

Cette vision concrétisera les principes du SDEC, en précisant les priorités européennes en matière de développement territorial (par exemple : pôles d'importance européenne, liaisons ferroviaires et routières entre ces centres, espaces transfrontaliers nécessitant un appui, espaces écologiques d'importance européenne...) et ainsi guidera l'intervention des politiques communautaires, des États et des régions. Ce SDEC révisé devra être ciblé sur les enjeux d'intérêt européen. Il devra prendre en compte notamment les

réseaux transeuropéens de transport et le réseau NATURA 2000.

Il devra résulter d'une concertation entre les différents niveaux d'administration, Europe, États membres, régions. Chaque État pourrait être invité à établir un plan national de développement, prolongement en France des schémas de services collectifs, prenant en compte cette stratégie européenne. Les États auraient à examiner ces plans ensemble périodiquement, avec le soutien de la Commission en matière d'évaluation.

Ce processus pourrait être mis en œuvre dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » (processus conjuguant approche intergouvernementale et communautaire). Il compléterait ainsi par un volet développement durable des territoires :

- l'Agenda social européen, sorte de feuille de route des politiques et des actions dans les domaines de l'emploi et du social, adopté en 2000 à la suite des Conseils européens de Lisbonne et de Nice,
- la stratégie européenne du développement durable approuvée lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001.

La méthode ouverte de coordination

« Pour que le courant passe entre l'Union européenne et ses citoyens, il faut clairement définir les politiques et les objectifs dans le cadre d'une vision globale du devenir de l'Union. Il faut que les citoyens comprennent mieux le projet politique qui est à la base de l'Union. Comme réponse partielle à cette situation, l'Union européenne a adopté des agendas politiques intersectoriels, tels que celui de Tampere (1999) pour les questions de liberté, de sécurité et de justice, de Lisbonne

(2000) pour le renouvellement économique et social jusqu'en 2010 ou de Göteborg (2001) avec la stratégie de développement durable.

La méthode ouverte de coordination offre un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États membres, parfois avec le soutien de plans d'action nationaux, comme pour l'emploi et la lutte contre l'exclusion sociale. Elle se fonde sur la mesure régulière des progrès réalisés sur la voie de ces objectifs afin que les États membres puissent comparer leurs efforts et s'enrichir de leurs expériences mutuelles ».

Extrait du Livre blanc sur la gouvernance, Commission européenne, 2001.

Au plan régional, la définition et la mise en œuvre d'un projet de développement régional

Pour parvenir à une meilleure efficacité, la politique de cohésion économique et sociale doit trouver une dimension et une assise plus territoriales.

La région s'avère être le niveau pertinent pour concevoir une politique intégrée de développement durable, la traduire par une planification stratégique de l'espace et des équipements les plus structurants (en France, via les Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire – SRADT) et la mettre en œuvre par un programme de développement régional.

Dans chaque région, un contrat tripartite serait établi entre l'Europe, l'État et la région (en France, en

fusionnant les contrats de plan État-Région et les Docup) mettant en œuvre la stratégie de développement durable élaborée par la région.

Un nouvel objectif d'intégration et de coopération prendrait la suite d'Interreg. Il permettrait la poursuite de la coopération à l'échelle des espaces transnationaux et transfrontaliers, afin de développer et de mettre en œuvre de véritables stratégies de développement territorial durable à l'échelle de ces « petites Europes ». Il permettrait également la mise en réseau des régions, des villes à l'échelle de toute l'Union.

Cette nouvelle architecture comprendrait de nombreux avantages. Elle permettrait d'associer l'ensemble des territoires et des acteurs institutionnels à un projet européen commun, de contourner les obstacles liés à l'existence de systèmes de gouvernance très différents d'un pays à un autre, pour la réalisation de projets européens, tout en garantissant les principes fondamentaux de cohésion.

Une fois l'accord réalisé sur le SDEC révisé, la répartition des crédits communautaires pourrait se faire en deux temps :

– au niveau communautaire, la répartition des crédits se ferait en fonction de l'état de développement économique des différents États. Ainsi les États les moins développés auraient un accès plus important aux crédits communautaires que les États relativement riches, mais ces derniers pourraient aussi bénéficier des contributions européennes pour la réalisation de tout projet entrant dans le cadre des priorités du SDEC révisé.

– au niveau de chaque État-membre, la répartition de ces crédits se ferait, par les États-membres, en fonction de leurs propres priorités, mais dans le cadre du SDEC. Le processus d'allocation des fonds entre les

régions respecterait l'organisation interne de chacun des États.

Des politiques sectorielles, nationales et européennes, mieux coordonnées et au service du projet polycentrique

Cette politique régionale rénovée ne peut être dissociée d'une réflexion sur l'avenir des politiques sectorielles (Politique agricole commune, concurrence, transports, recherche, politique sociale européenne...) qui ont un impact sur l'aménagement du territoire. Ne faut-il pas, dès la conception de ces dernières, prendre en compte leur impact sur la cohésion territoriale ? C'est-à-dire les territorialiser ?

Le contexte actuel d'une décroissance continue du chômage dans la majeure partie des pays européens, mais, en même temps, le maintien de fortes inégalités sociales et territoriales, plaide pour une régionalisation du Fonds social européen (FSE), destiné à adapter et à moderniser les politiques de formation et d'emploi. La formation constitue en effet l'un des éléments fondamentaux de la compétitivité régionale.

La Politique agricole commune (PAC) devra également mieux prendre en compte les territoires, au travers de la montée en puissance de son pilier « développement rural », visant à promouvoir une agriculture multifonctionnelle et d'une manière plus générale toutes les actions en faveur de l'ensemble des acteurs du monde rural.

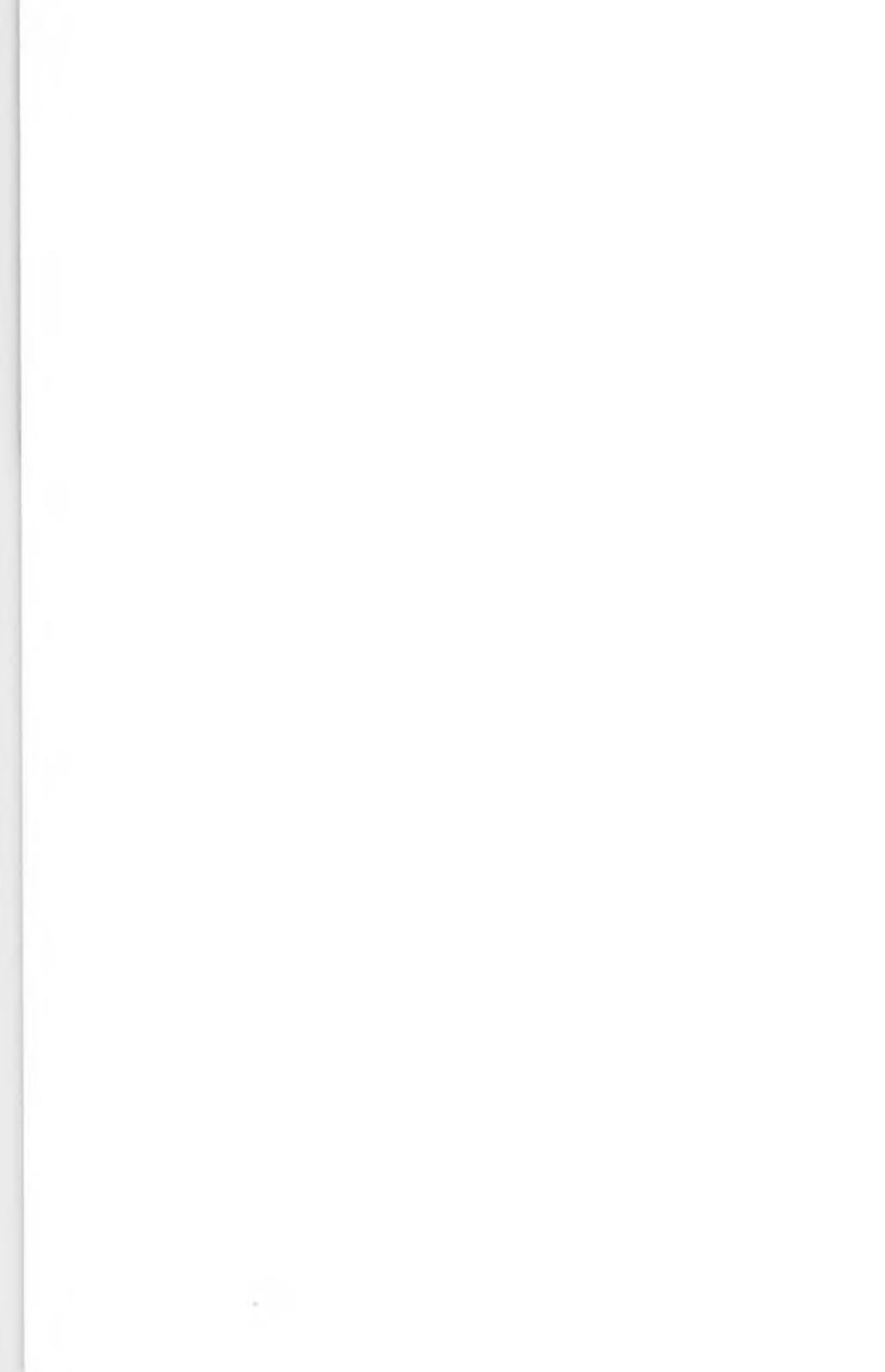
En matière de transports, une politique européenne ambitieuse, au service du développement durable des territoires, devra à la fois mobiliser les outils réglementaires et fiscaux et promouvoir un réseau transeuropéen de transports, cohérent avec le projet de développement équilibré du territoire européen. Ce réseau européen devra articuler les zones d'intégration mondiale, l'armature polycentrique et les corridors de transport au service des territoires traversés.

La Commission pourrait être chargée de coordonner l'impact de ces politiques sur le développement durable et la cohésion de l'Union sur la base du SDEC révisé. Une procédure d'Évaluation stratégique de l'impact spatial (ESIS) pourrait être systématisée avant l'adoption de nouvelles mesures ou programmes communautaires, avec une consultation des autorités nationales, régionales et locales. L'ESIS devrait permettre une appréciation systématique des effets potentiels sur le développement durable, la cohésion économique, sociale et territoriale, des politiques et actes juridiques communautaires les plus importants, ainsi que des grands projets financés par les Fonds structurels. L'ESIS comporterait également une identification des interactions qui existent avec d'autres politiques communautaires agissant dans le même domaine thématique ou contexte spatial. La synthèse et l'évaluation des différentes ESIS alimenterait le volet territorial de la stratégie européenne de développement durable évoqué ci-dessus.

Conclusion

La « refondation » de la politique régionale est à l'ordre du jour. Dans l'attente d'une réforme programmée pour l'après 2006, le débat s'engage dès maintenant sur la définition des outils les mieux appropriés ainsi que sur les enjeux financiers. Les acteurs français, au premier rang desquels les collectivités locales, doivent y prendre part. Ils peuvent expérimenter une approche nouvelle, celle du SDEC, dans le cadre des programmes Interreg.

Le centre de gravité de la politique de cohésion va se déplacer à l'Est. Toutefois, l'Union européenne devra garder une capacité d'intervention communautaire, pour ses régions les plus défavorisées comme pour les autres, dans une logique fondée sur la solidarité, mais aussi sur une véritable stratégie d'aménagement du territoire européen.



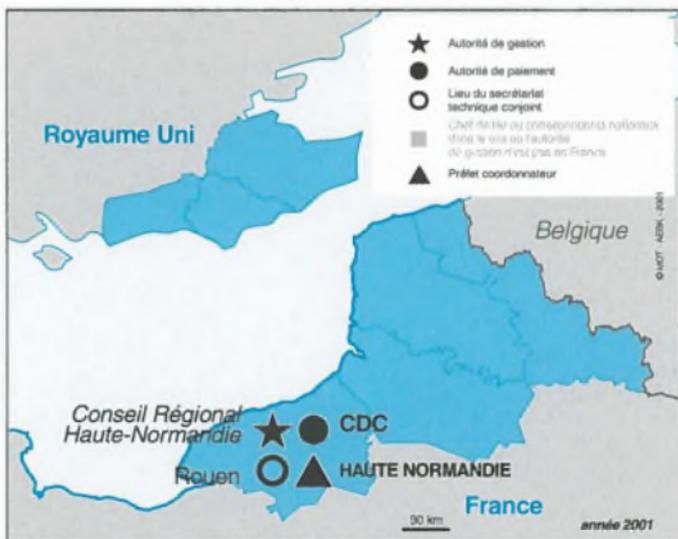
Annexes



Volet A : coopération transfrontalière

Dix espaces de coopération concernent la France.

France - Royaume Uni



France - Belgique

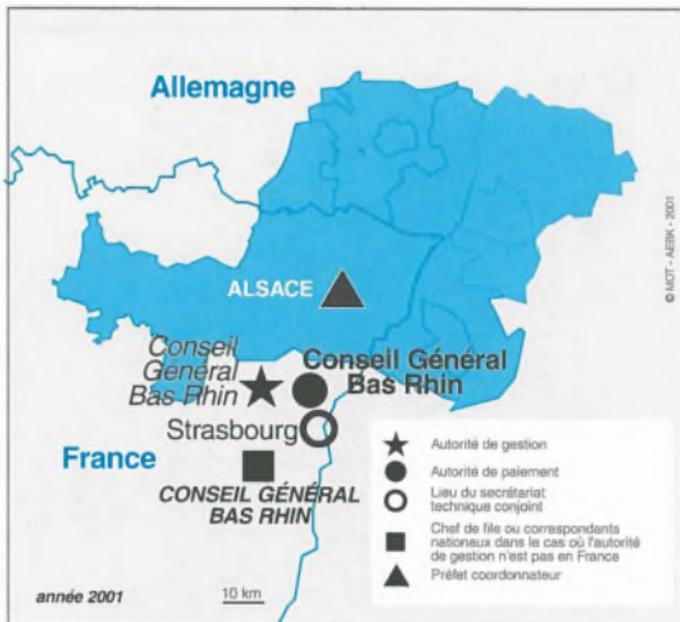


Lorraine - Luxembourg - Wallonie

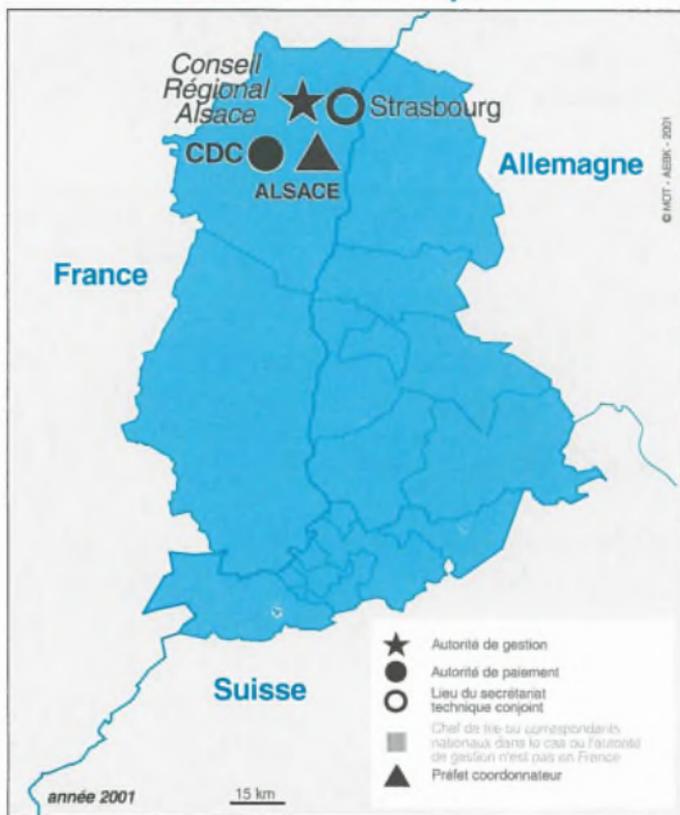


Lorraine - Sarre





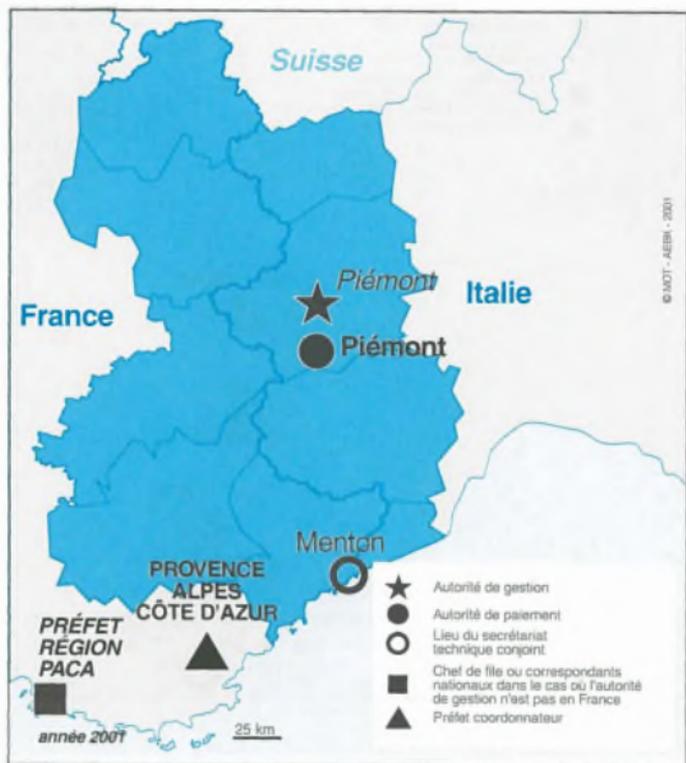
Centre Sud - Rhin Supérieur



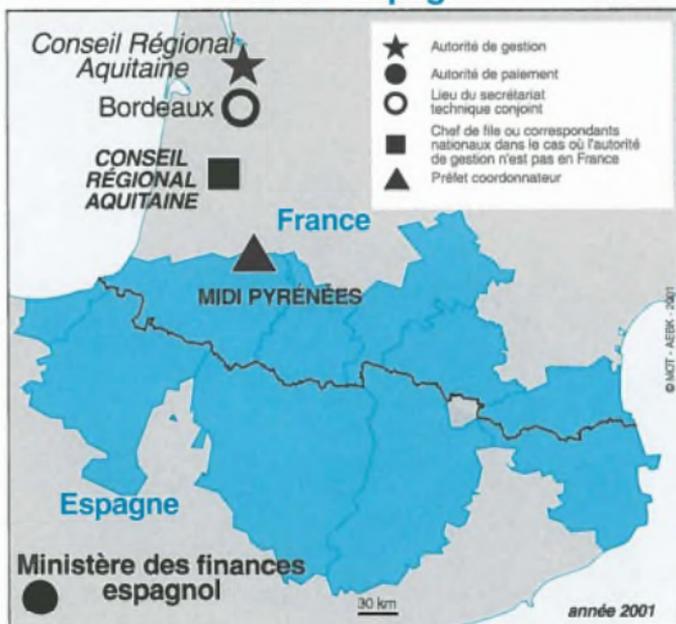
France - Suisse



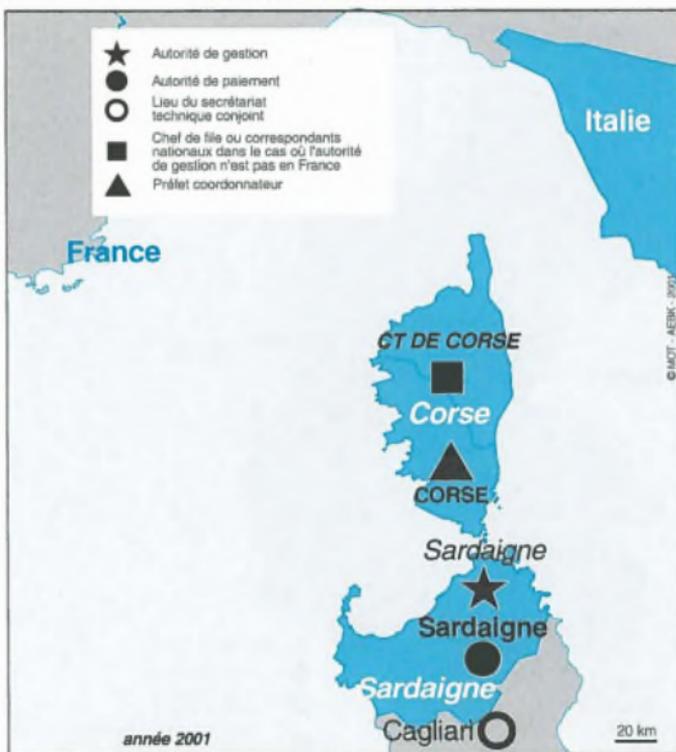
Alcotra



France - Espagne



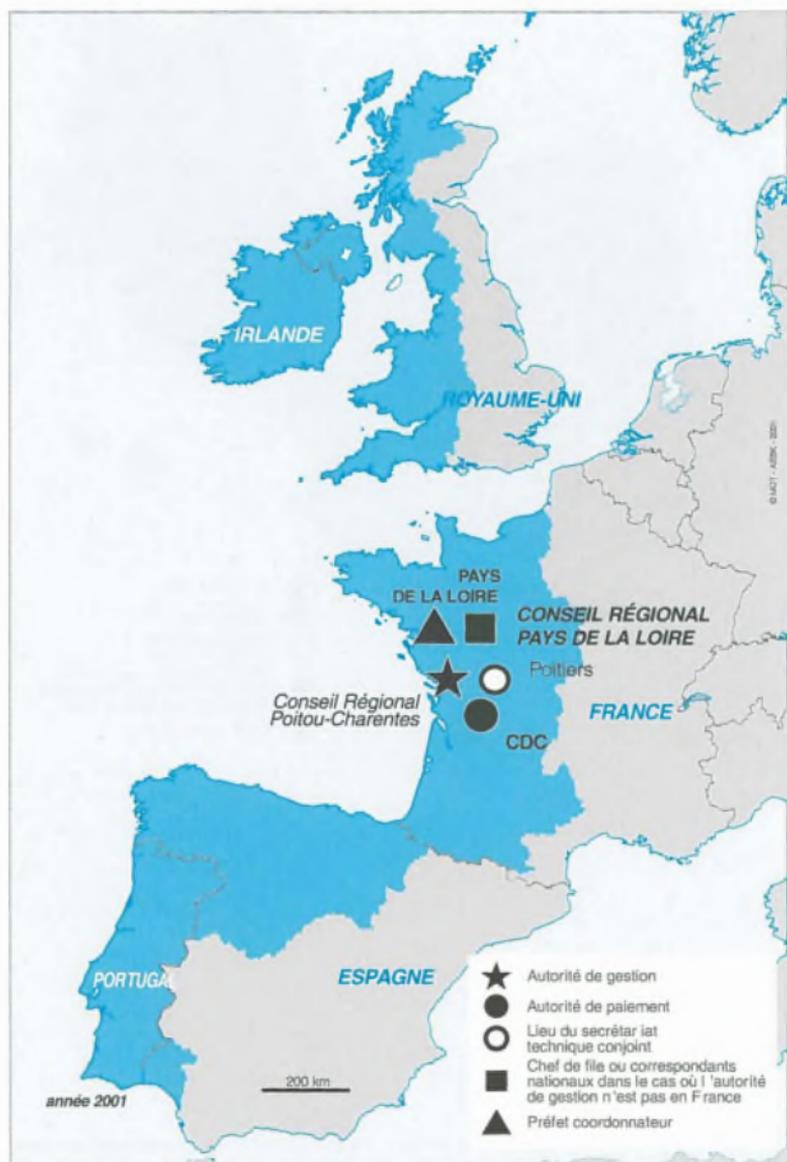
France - Italie - îles



Volet B : coopération transnationale

Sept espaces de coopération concernent la France.

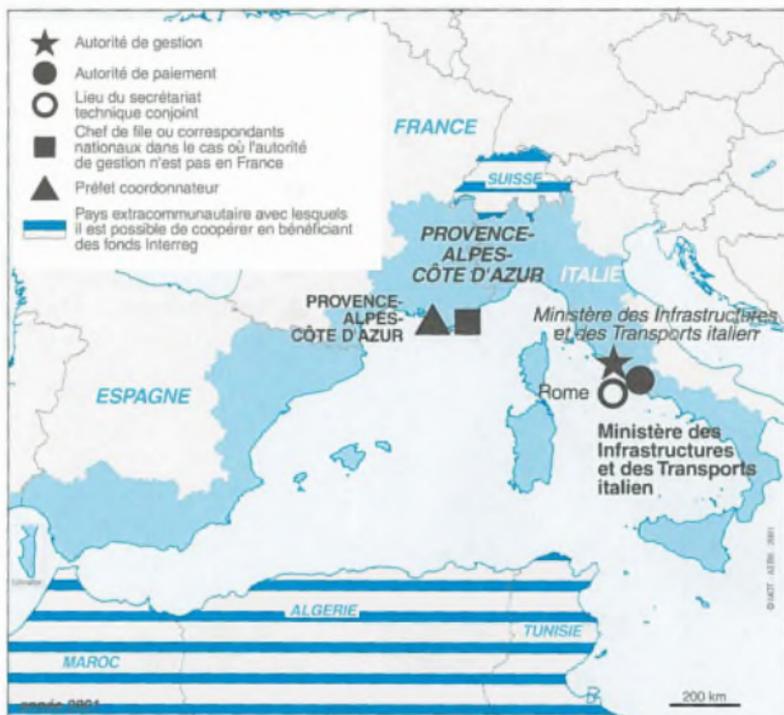
Arc-Atlantique



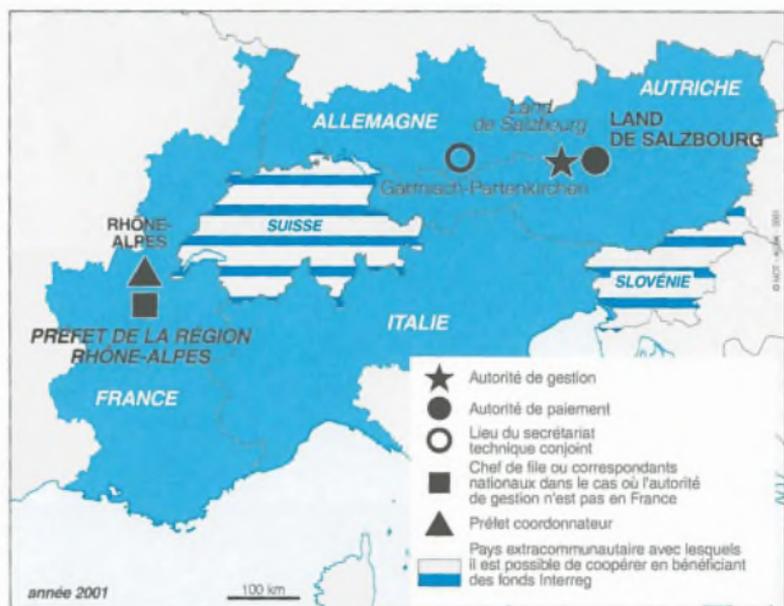
Sud-ouest européen



Méditerranée occidentale



Espace alpin



Nord-ouest européen



Caraïbes



Océan indien



Textes juridiques relatifs à Interreg

Communications de la Commission européenne

- Communication de la Commission européenne aux États membres du 28 avril 2000 fixant les orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen (INTERREG III), (JOCE du 23 mai 2000).
- Communication de la Commission européenne du 7 mai 2001 sur la mise en œuvre du Programme de coopération interrégionale INTERREG III C (JOCE du 15 mai 2001)

JOCE : journal officiels des communautés européennes. Ces documents sont diffusés en France par la direction des Journaux officiels, 26 rue Desaix, 75727 Paris cedex 15, tél. : 01.40.58.77.31. e-mail : europublications@journal-officiel.gouv.fr

Circulaires françaises

- Circulaires des 21 mars et 1^{er} août 2000 de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets de région et présidents des conseils régionaux concernant Interreg III
- Circulaire du 4 janvier 2001 du ministère de l'Intérieur (direction générale de l'Administration), de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (direction de la Comptabilité publique), aux préfets de région et présidents des conseils régionaux concernant la décentralisation de la gestion des programmes INTERREG III.

Documents de la Commission européenne

- Schéma de développement de l'espace communautaire, *Vers un développement spatial équilibré et durable de l'Union européenne*, Commission européenne, 1999.
- Deuxième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale, 2001.
- Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, communication de la Commission européenne, 30 janvier 2002.
- Commission européenne, *La Gouvernance européenne, un livre blanc*, Communication de la Commission, 2001.
- Rapport du groupe de travail *Gouvernance à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseau des différents niveaux territoriaux*, préparatoire au Livre Blanc sur la Gouvernance, mars 2001.

Ouvrages français

- Alvergne Christel, Musso Pierre, *Aménagement du Territoire et Prospective. Chroniques d'un devenir en construction*, Territoires 2020, Revue d'études et de prospective, n° 1, 1^{er} semestre 2000.
- Bailly Antoine, Fremont Armand, *L'Europe et ses États, une géographie*, La Documentation Française, 2000.
- DATAR, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, *Aménagement du territoire et environnement (Politiques et Indicateurs)*, juillet 2000.
- DATAR, *Aménager la France de 2020, Mettre les territoires en mouvement*, nouvelle édition revue et augmentée, La Documentation Française, 2002.
- DATAR, *Contribution au débat sur la mise en œuvre de l'objectif polycentrique du SDEC*, 2000.
- DATAR, *Les Fonds structurels européens*, collection Territoires en mouvement, la Documentation Française, 2001.

- Davezies Laurent, *La Cohésion fragmentée*, Pouvoirs Locaux, n° 33, 1997.
- Davezies Laurent, *Notes de lecture du 2^e rapport sur la cohésion*, Territoires 2020, Revue d'études et de prospective, n° 5, mars 2002.
- Husson Claude, *L'Europe sans territoires. Essai sur le concept de cohésion territoriale*, Editions de l'Aube, 2000.
- Marcou Gérard, *La réforme de la politique régionale européenne et la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire*, Rapport final novembre 1997.
- Taulelle François, *Le SDEC : Instrument de l'Aménagement du Territoire Européen ?*, Territoires 2020, Revue d'études et de prospective, n° 1, 1^{er} semestre 2000.
- Propositions pour une stratégie nationale de développement durable, contribution du gouvernement français, mars 2002.

Divers

- Principes directeurs pour un développement territorial durable du continent européen, CEMAT, 2000.
- Faludi Andreas et alii, *Regulatory competition and co-operation in European spatial planning*, *Built Environment*, vol 27, n° 4, 2001.
- OCDE, *Perspectives territoriales de l'OCDE*, édition 2001.

Les sites français

www.datar.gouv.fr

site de la Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale

www.journal-officiel.gouv.fr

site du Journal officiel

Les sites européens

www.europa.eu.int

Site de la Commission européenne

Les sites du programme Interreg

www.espon.lu

site de l'ORATE

– Volet A, coopération transfrontalière

www.espaces-transfrontaliers.fr/org

site de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)

– Volet B, coopération transnationale

Sites web des secrétariats techniques conjoints :

www.alpinespace.org : site de l'Espace Alpin

www.interreg-atlantique.org : site de l'Arc Atlantique

www.nweurope.org : site de l'Europe du Nord-Ouest

www.interreg-sudoe.org : site du Sud Ouest Européen (provisoire)

www.interreg.medoc.net : site de la Méditerranée Occidentale

Sites Océan Indien et Caraïbes non fournis

– Volet C, coopération interrégionale

www.interreg3c.net

Commission européenne

Direction générale de la Politique régionale

Jean-Charles Leygues, directeur, Conception, impact, coordination et évaluation

e-mail : jean-charles.leygues@cec.eu.int

Elisabeth Helander, directeur, Initiatives communautaires et actions innovatrices

e-mail : elisabeth.helander@cec.eu.int

Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale

1 avenue Charles Floquet

75007 Paris

– Jean Peyrony

tel : 01.40.65.10.17.

e-mail : jean.peyrony@datar.gouv.fr

– Claude Marcori

tel : 01.40.65.11.58.

e-mail : claude.marcori@datar.gouv.fr

Secrétariat d'État à l'Outre-mer

Joseph Monlouis, chef de bureau

tel : 01.53.69.25.07.

e-mail : joseph.monlouis@outre-mer.gouv.fr

Communauté d'agglomération :

Créée par la loi sur le renforcement et la simplification intercommunale du 12 juillet 1999, la communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef lieu du département.

Communauté urbaine :

Instituée par une loi de 1966, la communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Depuis la loi sur le renforcement et la simplification intercommunale du 12 juillet 1999, toute nouvelle communauté urbaine doit comprendre à sa création au moins 500 000 habitants. C'est la forme la plus achevée de la coopération intercommunale où les communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire.

Contrat d'agglomération :

Le contrat d'agglomération a été créé par l'article 26 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Il s'agit d'un contrat particulier signé en application du volet territorial d'un contrat de plan État-Région. Il s'applique dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants dont la ville centre a plus de 15 000 habitants. Il est l'aboutissement d'un processus qui passe par l'élaboration d'un projet d'agglomération soumis pour avis à un conseil de développement (représentant les acteurs de l'agglomération) avant son approbation par un éta-

blissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU). Il peut s'agir d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes à TPU.

Contrat de plan État-Région :

Institués par la loi du 29 juillet 1982, les CPER sont le support de la planification décentralisée. Ils sont signés autour des objectifs que l'État et la région s'engagent à réaliser conjointement et à cofinancer. Ils sont renégociés tous les 7 ans (anciennement 5) au même rythme que les fonds structurels européens.

Document unique de programmation (Docup) :

Dans le cadre de la politique régionale européenne, le Docup est un document cadre qui présente les conditions générales de mise en œuvre d'un programme d'objectif prioritaire pour le territoire auquel il se rapporte. L'Objectif 1 et de l'Objectif 2 disposent d'un Docup par région, l'Objectif 3 d'un seul Docup « national ».

Fonds européen de développement régional (Feder) :

Fonds structurel instauré en 1975, le Feder participe au cofinancement d'investissements productifs (ex. machines, équipements des entreprises) et d'investissements d'infrastructures (infrastructures de transport, de télécommunication, d'énergie, infrastructures permettant la création d'emplois).

Fonds social européen (FSE) :

Instauré par le Traité de Rome (1957), ce fonds structurel est l'outil financier de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Les actions qu'il cofinance visent à promouvoir l'emploi, lutter contre le chômage, la discrimination et l'exclusion sociale.

Fonds structurels :

Ces fonds cofinancent les programmes mis en œuvre au titre de la politique régionale. Il en existe quatre : le Fonds européen de développement régional (Feder), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole « section orientation » (Feoga-O), le Fonds social européen (FSE) et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Gouvernance :

La notion de gouvernance désigne un mode de gouvernement qui insiste sur les relations et les processus à mettre en place entre les acteurs plutôt que sur les relations institutionnelles. Dans la gouvernance, la relation entre gouvernants et gouvernés se complète par la participation et la mise en œuvre de projets communs notamment à travers des partenariats public-privé.

LOADDT ou loi Voynet :

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999, modifiant la loi du 4 février 1995, propose une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires. Elle s'appuie sur les schémas de services collectifs, les schémas régionaux d'aménagement et du développement du territoire, les agglomérations et les pays. Elle privilégie le contrat entre l'État et les collectivités comme moyen de l'action publique.

Loi Chevènement ou loi sur l'intercommunalité :

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, du 12 juillet 1999, offre de nouveaux cadres de coopération intercommunale. Elle repose sur une plus forte intégration des compétences à des niveaux plus pertinents que les

limites communales, notamment celui de l'agglomération, souvent identifiée à l'aire urbaine.

Initiatives communautaires :

Quatre programmes d'initiative communautaire sont mis en œuvre au titre de la politique régionale développée par l'Union européenne durant la période 2000-2006. Moins dotés financièrement que les programmes d'objectifs prioritaires, ils ont des champs d'intervention plus ciblés : le développement rural pour Leader +, l'aide aux quartiers en difficulté pour Urban II, la lutte contre la discrimination dans le monde du travail pour Equal et la coopération entre territoires européens pour Interreg III.

Objectifs prioritaires :

Ce sont les principaux programmes cofinancés au titre de la politique régionale par les fonds structurels européens. Pour plus d'efficacité, leur nombre a été limité à trois pour la période 2000-2006. L'Objectif 1 intervient dans les régions connaissant les retards de développement les plus importants. L'Objectif 2 soutient les régions en reconversion économique et sociale. L'Objectif 3 sert à adapter et moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi.

Politique régionale :

La politique régionale vise à réduire les écarts de développement qui existent entre les différentes régions de l'Union européenne. Cofinancée par les fonds structurels européens, elle est mise en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels.

Politique de cohésion économique et sociale :

L'Union européenne met en œuvre une politique spécifique pour renforcer la cohésion économique et sociale des régions qui la composent. Celle-ci comprend deux branches :

- la politique régionale, financée par les fonds structurels, qui s'adresse à l'ensemble des pays de l'Union européenne ;
- la politique de cohésion, financée par le fonds de cohésion, réservée aux pays de l'Union connaissant les plus lourds handicaps : Espagne, Grèce, Irlande et Portugal.

Subsidiarité (principe de) :

L'application du principe de subsidiarité équivaut à faire intervenir le niveau institutionnel le plus apte à gérer une question.

Imprimé en France par INSTAPRINT S.A.
1-2-3, levée de la Loire – LA RICHE – B.P. 5927 – 37059 TOURS Cedex 1
Tél. 02 47 38 16 04

Dépôt légal 2^e trimestre 2002

Aujourd'hui, les acteurs locaux occupent une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pratiques présentant aux acteurs de la recomposition des territoires, sous forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec ces politiques.

L'aménagement du territoire ne relève toujours pas des compétences de l'Union européenne. Pourtant, ce sujet n'est pas étranger aux préoccupations des États membres. Un document de référence pour la coopération européenne en la matière, le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), a été adopté en mai 1999. Comment est né le SDEC ? Quel est son contenu ? En quoi les différents acteurs français de l'aménagement du territoire sont-ils concernés ? Quel lien y a-t-il entre le SDEC et la politique régionale de l'Union européenne financée par les fonds structurels ? Quel est l'avenir du SDEC dans le cadre de la future réforme de cette politique ? Autant de questions que cet ouvrage souhaite éclairer.

La Documentation française
29, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07
Tél. : 01.40.15.70.00
Télécopie : 01.40.15.72.30

Imprimé en France
Prix : 7 €
DF : 5 6571-7
ISBN : 2-11-005195-7



9 782110 051950

