

Scénarios pour le devenir du territoire européen

Projet ESPON 3.2



L'information sur le programme et les projets ESPON peut être trouvée sur : www.espon.eu

Le site Internet permet de télécharger et d'examiner les documents les plus récents produits par les Projets ESPON actuels.

La reproduction est autorisée sous réserve de mention de la source et d'envoi d'un exemplaire à l'Unité de Coordination d'ESPO

© Le programme ESPON et les partenaires de projet mentionnés

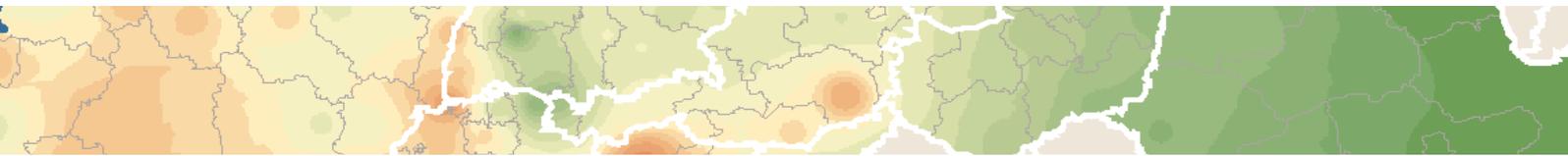
Le programme ESPON est administré par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du Luxembourg

Mai 2007

DISCLAIMER

Cette publication ne reflète pas nécessairement l'opinion des membres du Comité de Pilotage.

Ce rapport a été produit par le groupe transnational de travail du projet ESPON 3.2. coordonné par Moritz Lennert et Jacques Robert avec les contributions de Hallgeir Aalbu, Minas Angelidis, Valérie Biot, Kai Böhme, Ionel Boamfă, Paola Bolchi, Joël Boulier, Roberto Camagni, Roberta Capello, Andrea Caragliu, Barbara Chizzolini, Bernard Corminboeuf, Ed Dammers, Simin Davoudi, Sophie de Ruffray, Aldert de Vries, Lidia Diappi, Alexandre Dubois, David Evers, Ugo Fratesi, Nicolas Gaubert, Jérôme Gensel, Timothée Giraud, Grzegorz Gorzelak, Claude Grasland, Octavian Groza, Marc Guerrien, Grégory Hamez, Ingo Heidbrink, Gerhard Heimpold, Jolanda Hofschreuder, Ivan Illès, Bohdan Jalowieki, Gabriella Karka, Rupert Kawka, Marco Keiner, Marek Kozak, Katarzyna Krok, Nicolas Lambert, Dafni Manousaridi, Danielle Meddahi, Pablo Medina Lockhart, Bogdan Moisuc, Emilie Moron, Ionel Mumtele, Agjnieszka Olechnicka, Catherine Patris, Didier Peeters, Lars Porsche, Martin Rosenfeld, Alexandru Rusu, Paolo Salzani, Kostas Santimbantakis, Volker Schmidt-Seiwert, Peter Schön, Martin Schuler, Christopher Smith, Florence Smits, Sylvia Sorana, Ian Strange, Chiara Traversi, George Turcanasu, Alexandru Ungureanu, Christian Vandermotten, Gilles van Hamme, Marlene Villanova, Kerstin Wagner, et Michelle Wishardt.



Scénarios pour le devenir du territoire européen

Projet ESPON 3.2

Avant-propos

Penser le futur est une condition essentielle pour l'investigation des domaines où les politiques sont nécessaires et de la manière dont elles devraient être conçues. L'évolution naturelle a sa propre dynamique, mais les politiques peuvent produire une différence. Pour l'avenir, des conditions différentes peuvent être engendrées pour les habitants des diverses parties de l'Europe, qu'il s'agisse du développement économique et de la compétitivité ou encore de la cohésion au sein du territoire européen, de ses régions et de ses villes. Afin de susciter et d'entretenir un débat au niveau européen et de favoriser l'implication des régions, des villes et de territoires plus étendus, le programme ESPON, dans le cadre des Fonds Structurels, a réalisé un projet de recherche appliquée visant à présenter des scénarios contrastés pour le territoire européen.

Le présent rapport présente plusieurs scénarios territoriaux, qui explorent les directions alternatives des tendances possibles et des forces motrices pertinentes pour le devenir du territoire de l'Union Européenne. Les scénarios se distinguent des prédictions qui présentent une trajectoire probable en relation avec une ou plusieurs tendances. Un scénario tendanciel est tout d'abord présenté, suivi d'un scénario orienté vers la cohésion et d'un autre orienté vers la compétitivité. Le rapport se termine par un scénario représentant une évolution souhaitable du territoire européen.

ESPON, l'Observatoire en Réseau pour l'Aménagement du Territoire Européen, a été institué pour soutenir le développement des politiques et pour constituer une communauté scientifique européenne dans le domaine du développement territorial. Son objectif principal consiste à élargir le corpus de connaissances sur les structures territoriales, les tendances, les perspectives et les impacts des politiques dans une Europe élargie.

Toutes les activités de recherche appliquée entreprises dans le cadre du Programme ESPON se réfèrent au territoire de 29 Etats, comprenant les 27 Etats membres de l'Union ainsi que la Norvège et la Suisse. Les scénarios territoriaux ont fait l'objet d'intenses discussions avec tous les pays, dans le cadre du Comité de Suivi du programme ESPON 2006 qui a joué le rôle de partenaire clé dans le développement des scénarios.

Les scénarios territoriaux présentés sont toutefois de la responsabilité des chercheurs et consultants qui ont mis en œuvre le projet. On notera que le présent rapport n'exprime pas nécessairement l'opinion du Comité de Suivi et de ses membres.

Les résultats du Programme ESPON sont disséminés de manière ouverte et transparente afin de continuellement contribuer à la discussion et au développement des politiques liées au développement territorial et à la cohésion.

Un débat sur les scénarios a déjà été engendré et il se poursuivra, impliquant les différents partenaires du développement territorial, contribuant à la compétitivité de l'Europe et de ses régions et soutenant la cohésion territoriale. On espère que ce rapport contribuera à stimuler le débat. On peut trouver sur le site Internet d'ESPON www.espon.eu l'information et les résultats complets du Programme ESPON.

“Lorsque la princesse Europa fut enlevée par Jupiter déguisé en taureau, son père, Agenor, roi de Tyr, a envoyé ses fils à la recherche de sa fille perdue. L'un d'eux, Cadmon, a navigué vers Rhodes, puis a débarqué en Thrace, et s'est mis à explorer les terres destinées à porter plus tard le nom de sa sœur malchanceuse. À Delphes il a interrogé l'oracle sur le destin de sa sœur. Sur ce point spécifique, la Pythie, comme à son habitude, a été évasive mais elle a fourni à Cadmon des conseils pratiques: «Tu ne la trouveras pas. Procure-toi une vache, suis-la et pousse-la en avant, ne lui permets pas de se reposer; là où elle tombera d'épuisement, construis une ville». C'est ainsi, raconte l'histoire, que Thèbes fut fondée (et ainsi observons, à partir de la sagesse de ce fait, qu'une série d'événements a débuté qui ont servi de fil à Euripide et Sophocle pour tisser l'idée européenne de la loi, permettant à Oedipe de mettre en œuvre ce qui allait devenir l'armature commune pour le caractère, les tourments et les drames de la vie des Européens). «Rechercher l'Europe», commente Denis de Rougemont sur la leçon de Cadmon, «c'est la faire!». L'Europe existe par sa recherche de l'infini et c'est ce que j'appelle aventure.”

Zygmunt Bauman, Une aventure appelée “Europe”

Table des matières

Chapitre 1	
Introduction	6
Chapitre 2	
La perspective tendancielle – Le territoire européen vers 2030 : affronter de nouveaux défis avec des politiques conventionnelles	9
2.1 Le développement territorial de l'Europe : défis et potentialités du futur	9
2.2 Une image du territoire européen vers 2030 dans une perspective tendancielle	23
2.3 Enjeux territoriaux et politiques résultant du scénario tendanciel pour 2030	34
Chapitre 3	
Les choix politiques et leurs impacts	35
3.1 Impacts territoriaux des politiques publiques. Les avatars de la non-coordination et les systèmes alternatifs de politiques	35
3.2 Scénario territorial pour 2030 orienté vers la compétitivité	36
3.2.1 Le système des politiques du scénario territorial orienté vers la compétitivité	36
3.2.2 Une image du territoire européen vers 2030 résultant d'un système de politiques orienté vers la compétitivité	38
3.2.3 Enjeux territoriaux et politiques résultant du scénario orienté vers la compétitivité pour 2030	45
3.3 Scénario territorial pour 2030 orienté vers la cohésion	45
3.3.1 Le système des politiques du scénario territorial orienté vers la cohésion	45
3.3.2 Une image du territoire européen vers 2030 résultant d'un système de politiques orienté vers la cohésion	48
3.3.3 Aspects territoriaux et politiques résultant du scénario pour 2030 orienté vers la cohésion	51
3.4 Comparaison des scénarios	53
Chapitre 4	
Inscrire les objectifs territoriaux sur l'agenda politique	56
4.1 Définir les objectifs territoriaux pour l'Europe	56
4.2 Economies régionales prospères, compétitives et diversifiées dans une société de la connaissance innovatrice	56
4.3 Distribution équilibrée de la population, des richesses, des villes etc. dans une société et un espace d'inclusion sociale	57
4.4 Développement durable des transports, de l'armature urbaine, de l'énergie, adaptation au changement climatique et protection générale de l'environnement	58
4.5 Patrimoine culturel et identités diversifiés	59
4.6 Une gouvernance orientée vers le territoire	59
4.7 Une exigence de politiques territoriales orientées vers le futur	62
Chapitre 5	
Conclusions. Révision des politiques pour un avenir territorial plus prometteur	64
5.1 Prise en compte des défis du futur	64
5.2 Vers un nouveau système européen de gouvernance territoriale	65
5.3 Redéfinition des priorités dans l'allocation des ressources	65
5.4 Promotion de la cohérence des politiques	66
5.5 Mise des forces du marché au service d'objectifs plus larges	66

Introduction

L'équilibre et l'harmonie des territoires sont des valeurs de base au sein de la société européenne. Ceci est reflété par le désir d'inclure l'objectif de la cohésion territoriale dans toute future Constitution européenne. **Le territoire européen se trouve cependant actuellement à la croisée de nombreux facteurs du changement, dont beaucoup sont de nature exogène, tels que l'accélération de la globalisation, l'accroissement du prix de l'énergie, l'augmentation de la pression externe de l'immigration ou l'émergence du changement climatique tandis que d'autres sont de nature plus endogène, tels le vieillissement de la population ou les efforts développés par les communautés régionales et locales pour favoriser la compétitivité et pour améliorer le cadre de vie.** En outre, diverses politiques publiques, dont l'objectif premier n'est pas la promotion du développement territorial, telles que celles concernant la R&D, les transports, la libéralisation du commerce, l'élargissement de l'UE etc, ont également, quoiqu'indirectement, un impact important sur l'évolution territoriale de l'Europe. En tant que telles, les évolutions actuelles sont caractérisées par l'apparition de dynamiques fortes dans divers domaines produisant souvent des contradictions fondamentales entre les objectifs des politiques.

La capacité de penser le futur est une condition préalable essentielle pour identifier les défis les plus significatifs susceptibles d'émerger et pour rendre les choix de politique à long terme plus logiques et plus efficaces. Plus concrètement, la fonction principale de "penser le futur" n'est pas d'élaborer des prévisions, mais, au lieu de cela, d'engendrer une prise de conscience. **Avant que les politiques à long terme puissent être définies ou améliorées, il est essentiel que les décideurs de divers niveaux, dans les domaines politiques et administratifs, prennent conscience des forces d'entraînement qui vont façonner le développement territorial dans les décennies à venir.** Il est également d'importance primaire d'anticiper la vraie portée et les limites des politiques publiques visant à orienter ou réorienter le développement territorial vers des directions souhaitables.

En ce qui concerne l'évolution territoriale, les stratégies doivent considérer principalement le long terme. Alors que les fluctuations économiques et sociales dans le court et moyen terme sont fréquentes, **les caractéristiques des territoires sont en grande partie formés de facteurs qui évoluent lentement**, comme l'armature urbaine, la dotation en infrastructure, les caractéristiques environnementales de base et même les particularités culturelles des populations régionales.

En termes de techniques et méthodes, une variété d'outils peut contribuer à "penser le futur" du territoire européen. L'élaboration de diverses visions spatiales à différentes échelles, au cours la décennie écoulée, a été utile pour l'orientation des politiques, mais en même temps elle a accentué la dépendance par rapport à une approche essentiellement déterministe tout en indiquant seulement des rapports assez vagues entre les images finales d'une part et les forces d'entraînement et leur dynamique d'autre part. L'élaboration de projections, même de celles qui font usage de modèles sophistiqués, demeure généralement d'une valeur limitée pour simuler la complexité des facteurs d'interdépendance affectant l'évolution territoriale. Ce problème est particulièrement aigu pour les projections de facteurs qui ne sont pas facilement quantifiables. C'est pour l'ensemble de ces raisons qu'une **approche basée sur les scénarios a été adoptée**, quoiqu'avec des caractéristiques spécifiques. Premièrement, il a semblé essentiel d'identifier les forces d'entraînement apparaissant les plus significatives pour l'évolution du territoire européen dans les décennies pour venir, y compris celles liées aux politiques spécifiques et d'étudier l'évolution territoriale que chacune, prise individuellement, favoriserait. À cet égard, une série de scénarios thématiques a été élaborée. La deuxième caractéristique importante de la

technique de scénarios choisie a été **la combinaison des approches quantitatives modélisées avec des contributions plus créatives et spéculatives**, assurant à la fois des points de référence tangibles et un degré élevé d'ouverture par rapport aux évolutions alternatives. À cette fin, des modèles sophistiqués ont été élaborés pour simuler les évolutions régionales dans les domaines de la démographie, du développement économique et des transports.

La prise en compte de l'interaction de diverses forces d'entraînement et de leurs impacts sur le territoire est un exercice essentiel pour l'anticipation des développements spatiaux. Ceci peut être effectué par la réalisation de scénarios intégrés. Pour chacun d'eux, une série d'hypothèses précises est nécessaire, leur choix dépendant de l'orientation générale donnée à chaque scénario. Un éventail de possibilités existe et, afin d'être politiquement utile, le choix doit refléter les options globales en matière de politique qui font l'objet de débats et même de polémiques au sein de la société. Ces dernières années, **une discussion s'est cristallisée au niveau européen entre les instigateurs d'une compétitivité globale plus forte et ceux favorisant une plus grande équité et justice, avec une attention particulière aux niveaux régionaux et locaux**. Des hypothèses de scénario appropriées ont ainsi émergé avec, d'une part, une orientation interne vers plus de cohésion économique, sociale et territoriale au niveau européen et, de l'autre, une orientation vers une plus forte compétitivité extra-européenne dans un contexte global. **Deux scénarios intégrés ont donc été élaborés le long de ces axes**. Afin de faciliter leur interprétation territoriale, ils ont été comparés à un **scénario de référence** reflétant de manière neutre les impacts des tendances et l'invariance des politiques (le scénario "tendanciel"). Le tableau 1 fournit une vue d'ensemble des hypothèses des trois scénarios.

La comparaison des résultats de différents scénarios est un exercice pédagogique. Le but de cet exercice est d'identifier des tendances et des forces d'entraînement aussi bien positives que négatives afin de façonner un avenir plus souhaitable et de se prémunir contre un futur indésirable par le biais de politiques appropriées. Cette approche permet également de comprendre les limites des politiques publiques et d'éliminer des approches peu réalistes ou démagogiques. A cet égard, **un scénario territorial final, souhaitable, a alors été élaboré**, reposant sur une combinaison de politiques susceptibles de permettre au mieux sa réalisation.

Le présent rapport commence donc par une présentation du scénario territorial tendanciel pour 2030, suivie par celles des scénarios orientés vers la compétitivité et vers la cohésion. Les images respectives du territoire européen pour 2030 sont décrites par un observateur virtuel vivant à cette époque future, qui a été témoin de tous les changements intervenus depuis le commencement des années 2000. C'est pourquoi le passé est employé dans ces descriptions. Dans le chapitre final, on présente une image territoriale de l'Europe vers 2030, souhaitable et pas forcément irréaliste. Ceci est complété par une esquisse du cheminement probable des politiques nécessaires à sa réalisation.

Tableau 1

Vue d'ensemble des hypothèses des trois scénarios prospectifs (sauf indication contraire, les hypothèses pour le scénario tendanciel sont également valides pour les deux autres scénarios)

Scénario tendanciel	Scénario orienté vers la compétitivité	Scénario orienté vers la cohésion
<p>Elargissement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Combinaison de l'approfondissement des politiques et de l'élargissement de l'UE - Accession des Balkans occidentaux en 2020 - Accession de la Turquie en 2030 <p>Démographie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Population globale stable - Vieillesse prononcée - Immigration externe en croissance, mais contrôlée - Contraintes inchangées en matière de migrations internes <p>Economie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'activité en croissance lente - Réduction des dépenses publiques - Budget de R&D en croissance <p>Energie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Croissance soutenue des prix de l'énergie - Consommation énergétique stable - Utilisation croissante des énergies renouvelables <p>Transport</p> <ul style="list-style-type: none"> - Croissance continue du trafic - Investissements constants en infrastructures, mais inférieurs à la demande - Application partielle du Protocole de Kyoto <p>Développement rural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poursuite de la libéralisation du commerce international - Réduction progressive des soutiens de la PAC - Industrialisation rapide de la production agricole <p>Gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coopération croissante entre régions frontalières - Développement des approches inter-niveaux et trans-sectorielles, mais limitées à des programmes spécifiques <p>Changement climatique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de la température moyenne de 1°C, et événements extrêmes plus fréquents - Mesures d'adaptation/prévention basées sur de nouvelles technologies - Mais peu de mesures de prévention et d'adaptation 	<ul style="list-style-type: none"> - Priorité donnée à l'élargissement - Accession des Balkans occidentaux et des pays de l'EFTA/EEE en 2015 - Accession de la Turquie en 2020 <ul style="list-style-type: none"> - Immigration externe sélective - Pas de contraintes sur les migrations internes - Elévation de l'âge des départs en retraite - Encouragement à des taux de fertilité plus élevés par des mesures fiscales <ul style="list-style-type: none"> - Forte réduction du budget de l'UE - Poursuite de la libéralisation et privatisation des services publics - Forte croissance du budget de R&D <ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de la consommation énergétique - Réalisation du TEN-E : investissements en infrastructures correspondant à la demande du marché <ul style="list-style-type: none"> - Réalisation du TEN-T : investissements en infrastructures correspondant à la demande du marché - Priorité aux liaisons entre aires métropolitaines <p>Libéralisation rapide et radicale de la PAC ; réduction des taxes d'importation, du budget et des subventions à l'exportation</p> <p>Réduction des soutiens au développement rural</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elimination des obstacles aux échanges transfrontaliers - Réduction des interventions publiques - Application plus large de la Méthode Ouverte de Coordination <ul style="list-style-type: none"> - Augmentation du niveau des émissions de gaz à effet de serre - Mesures d'adaptation/prévention basées sur des schémas flexibles - Limitation des mesures d'adaptation/prévention là où elles engendrent un bénéfice économique 	<ul style="list-style-type: none"> - Priorité donnée à l'approfondissement des politiques de l'UE - Arrêt des élargissements communautaires <p>Politique restrictive en matière d'immigration</p> <p>Plus grande flexibilité pour l'âge des départs en retraite</p> <p>Encouragement à des taux de fertilité plus élevés par des mesures plus flexibles liées à l'enfance</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maintien du niveau du budget communautaire - Renforcement des fonds structurels et concentration des aides dans les régions les plus faibles <ul style="list-style-type: none"> - Réalisation des TEN-E - Promotion de la production décentralisée d'énergie, en particulier sur la base des énergies renouvelables <ul style="list-style-type: none"> - Réalisation du TEN-T : priorité donnée aux régions périphériques - Soutien aux services de transport en zones rurales et moins développées <ul style="list-style-type: none"> - Réformes mineures de la PAC : transfert des aides du pilier 1 vers le pilier 2 - Priorité donnée à l'environnement et à la santé animale - Priorité donnée aux zones moins développées <ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance active multi-niveaux dans les zones soutenues par les fonds structurels - Accroissement des interventions publiques <ul style="list-style-type: none"> - Stabilité du niveau des émissions de gaz à effet de serre - Mesures strictes d'adaptation/prévention - Large panoplie de mesures d'adaptation/prévention

La perspective tendancielle – le territoire européen vers 2030 : affronter de nouveaux défis avec des politiques conventionnelles

Le scénario territorial tendanciel pour 2030 se réfère principalement à l'impact de **la continuité des politiques dans un contexte où de nouveaux défis émergent**, s'ajoutant à ceux déjà existants. Il est donc essentiel de faire ressortir en premier lieu ce qui est susceptible de continuer et ce qui est susceptible de changer par rapport à ces défis. Une image du territoire européen vers 2030, supposant qu'aucun changement majeur n'intervient dans les politiques publiques peut alors être présentée. Il faut néanmoins prendre en considération le fait que certaines des composantes principales des politiques actuelles sont d'origine récente, telles le protocole de Kyoto et la stratégie de Lisbonne.

2.1 Le développement territorial de l'Europe : défis et potentialités du futur

- **Le contexte extérieur de l'Europe**

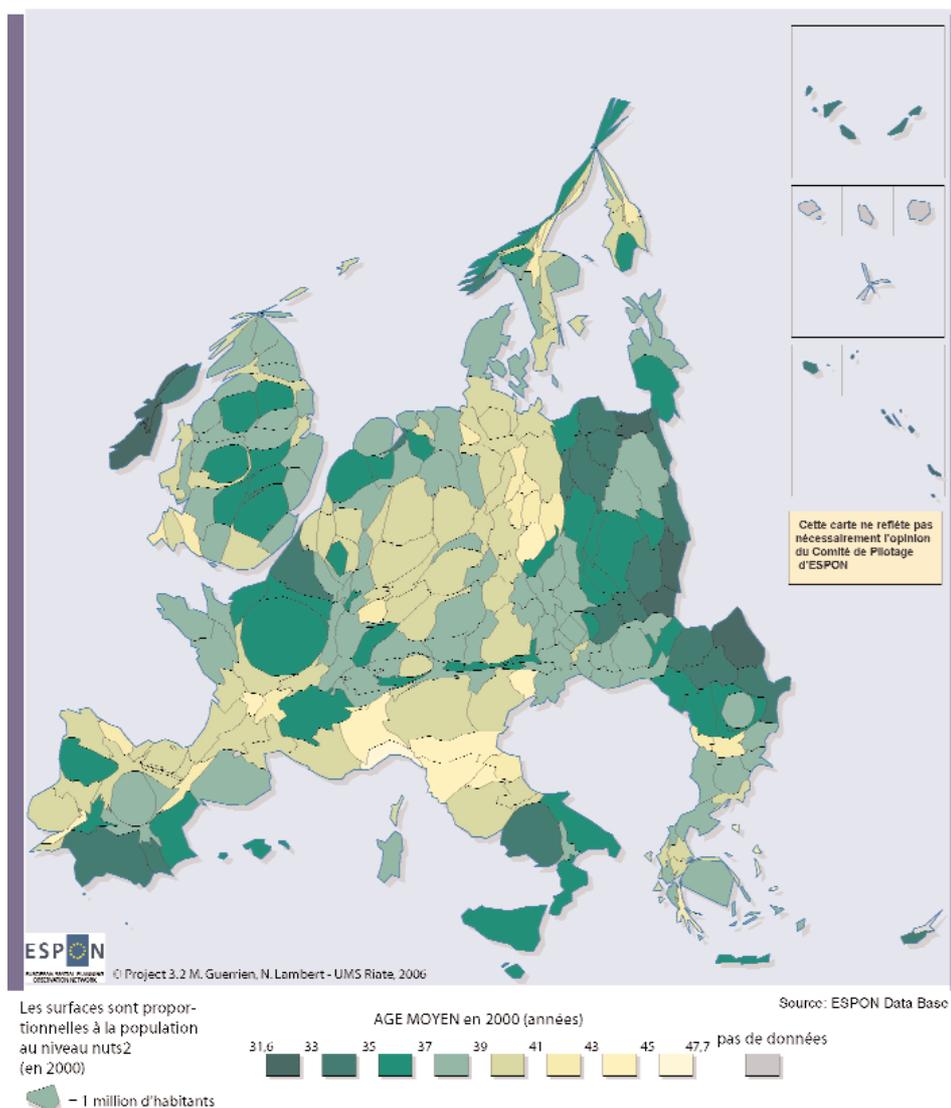
Après les élargissements de Mai 2004 et Janvier 2007, et considérant l'intensification de la coopération entre l'UE, la Norvège et la Suisse, l'intégration de l'Europe se poursuit désormais à une échelle quasi-continentale. **Ces élargissements ont fondamentalement changé l'échelle des disparités régionales en Europe**, comme le montrent les cartogrammes ci-dessous. L'élargissement de cette zone intégrée pourrait suggérer que l'Europe est devenue plus autonome et moins sujette aux influences extérieures. La réalité est cependant quelque peu différente compte tenu du fait que de nombreux facteurs relatifs au contexte géopolitique externe des relations de l'Europe avec le reste du monde, gagnent en importance, facteurs qui auront un impact substantiel sur son territoire.

A l'échelle du monde, le potentiel démographique relatif de l'Europe diminue, particulièrement par rapport à la croissance asiatique, mais également par rapport aux pôles démographiques américains. Étant donné que les disparités économiques à l'échelle mondiale demeurent significatives, en dépit du rattrapage rapide d'un certain nombre d'économies émergentes, **la pression externe en matière d'immigration continuera à augmenter**. Les principales sources d'immigration potentielle sont les pays du sud et de l'est du bassin méditerranéen ainsi que ceux d'Afrique qui ont des taux de croissance démographique considérablement plus élevés et des structures de population beaucoup plus jeunes que l'Europe. Les flux migratoires vers l'Europe proviennent néanmoins de plus en plus de pays beaucoup plus éloignés et sont caractérisés par un plus large éventail de milieux sociaux, culturels, économiques etc. Bien que les régions les plus centrales et développées de l'Europe (le pentagone central Londres-Paris-Milan-Munich-Hambourg) demeurent les destinations privilégiées de l'immigration externe, certaines régions des pays européens méridionaux sont également affectées de manière sensible, de même que, de plus en plus, les pays membres d'Europe Centrale et Orientale.

Carte 1

Cartogrammes montrant la taille des régions en termes de population et de PIB

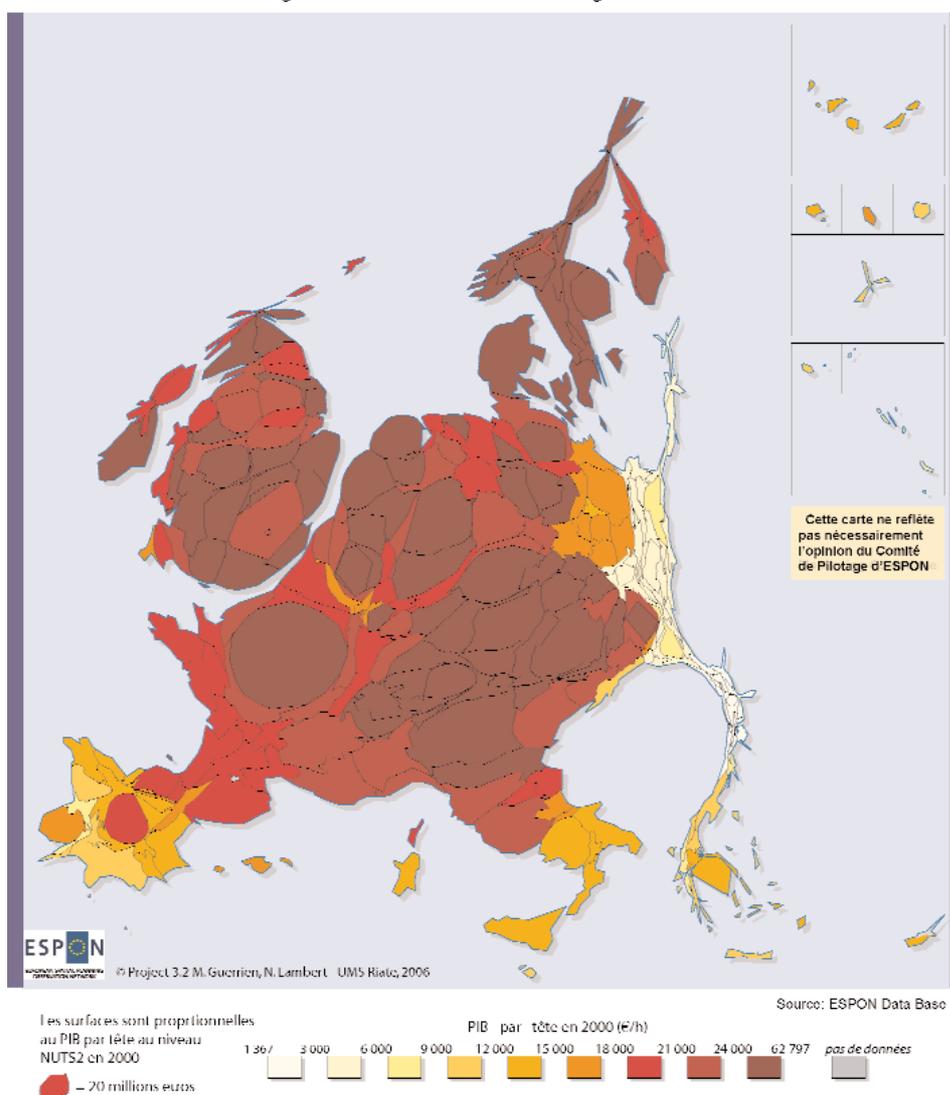
Cartogramme montrant la taille des régions en termes de population



Une illustration des disparités territoriales démographiques et économiques au début des années 2000

Les cartogrammes ci-dessous illustrent par le biais d'une représentation cartographique spécifique les disparités territoriales démographiques et économiques existantes en 2000. A cette fin, la taille des régions (les NUTS 2) ne correspond pas à leur superficie mais à leur population (carte de gauche) ou à leur force économique (PIB et PIB par tête; carte de droite). Les distorsions qui en résultent, comparées à une carte géographique classique, mettent en valeur les disparités existantes.

Cartogramme montrant la taille des régions en termes de PIB



L'immigration prévue, en termes de volume et de structure, demeurera cependant fortement dépendante de la nature des politiques adoptées et de leur efficacité de mise en œuvre. Dans une perspective tendancielle et dans un contexte où la compétence de l'UE en matière d'immigration demeure limitée, **l'évolution sera caractérisée par la poursuite, bien que contenue, de l'immigration clandestine.**

L'accélération de la globalisation est certainement le facteur externe le plus important en matière d'impacts territoriaux significatifs. La globalisation a cependant de nombreuses facettes dont les impacts ne sont pas unidirectionnels. En termes de commerce extérieur et en dépit des inquiétudes engendrées par les niveaux croissants d'importation, **l'Europe affiche toujours un niveau modeste d'ouverture économique** (approximativement 14%, mesuré comme le rapport entre commerce extérieur total et le PIB au prix du marché durant la période 1996-2000). Ce chiffre est comparable à celui des Etats-Unis (13,5%) et du Japon (17,5%). Ceci soulève alors la question de l'intensité réelle de la globalisation par le commerce.

Les principaux partenaires de l'UE en matière de commerce extérieur sont généralement situés à une certaine distance de l'Europe (Etats-Unis, Asie Orientale, Etats du Golfe). Parmi les régions voisines, des courants commerciaux significatifs existent avec la Fédération de Russie et les divers pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Dans le contexte des progrès de la globalisation, on peut s'attendre à ce que les flux commerciaux avec l'Amérique latine et un certain nombre de pays asiatiques émergents s'intensifient, alors qu'on ne s'attend guère à ce que le commerce avec l'Afrique se développe de manière très significative. Considérant sa spécialisation en matière de commerce extérieur, **l'Europe a une position forte dans les exportations de produits technologiques et industriels, mais également de produits agricoles et, de plus en plus, également de services.** Dans le contexte de l'OMC, de nombreuses entraves aux échanges commerciaux de produits manufacturés ont été supprimées et, à l'avenir, on peut s'attendre à davantage de libéralisation commerciale dans les secteurs des services et des produits agricoles.

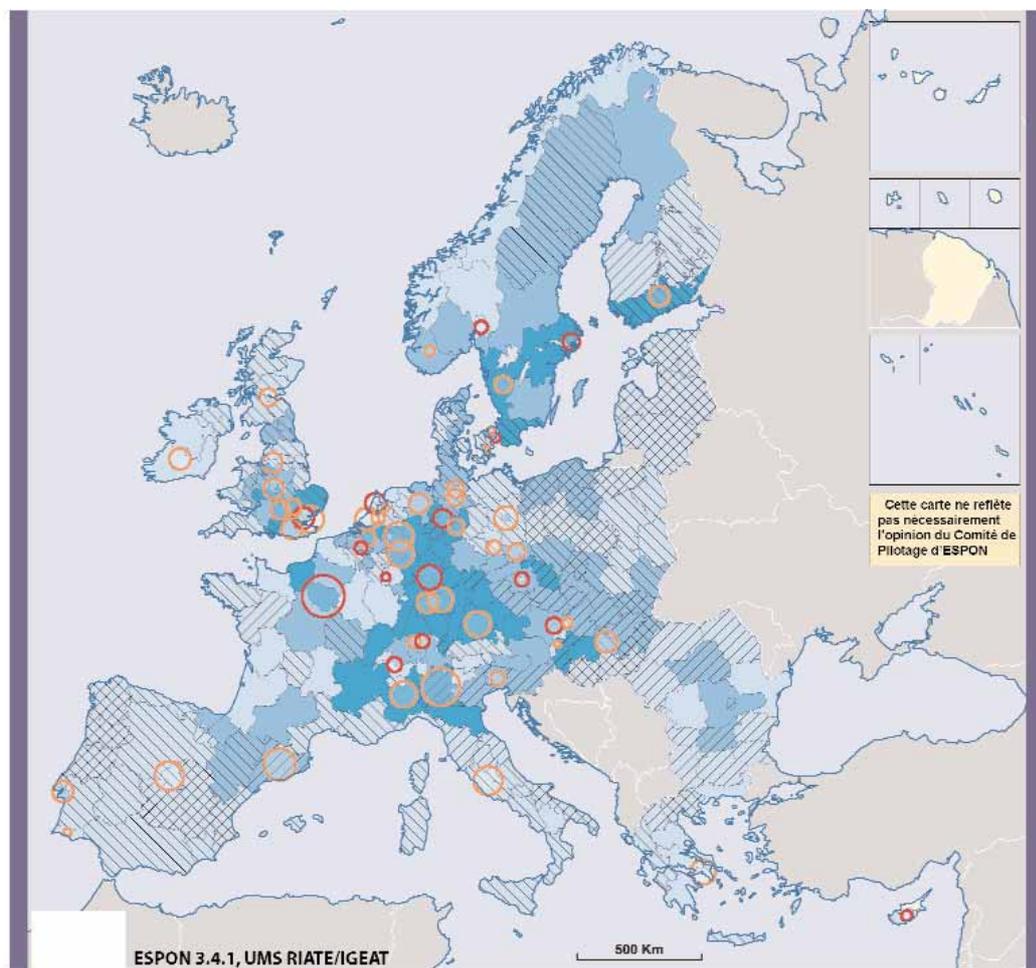
Considérée sous l'aspect des marchés du travail, **la globalisation a cependant une influence forte et s'accélérateur sur le processus de création et de destruction des emplois et donc sur la distribution territoriale des offres d'emploi.** C'est pourquoi cet aspect du processus de globalisation est perçu de manière plus tangible que d'autres par le grand public. La délocalisation des entreprises vers l'extérieur de l'Europe est l'aspect le plus sensible de la globalisation. À l'avenir, non seulement les activités de fabrication mais également des activités de service telles que la production de logiciels et de programmation, le marketing téléphonique, le conseil juridique et fiscal, la comptabilité, et l'analyse de l'information financière etc., seront affectées.

Il y a cependant d'autres dimensions importantes au processus de globalisation, telles que l'accroissement de l'interpénétration intercontinentale dans la propriété des entreprises, favorisée par le nombre croissant de fusions et acquisitions impliquant des partenaires de divers continents. Bien que de nombreuses entreprises européennes investissent d'autres continents par le biais des IDE, le risque se développe également que de plus en plus d'entreprises européennes soient rachetées par des groupes non-européens, car le processus d'accumulation de capital en Europe est plus fortement limité par les réglementations fiscales et sociales que dans un certain nombre d'économies émergentes, particulièrement celles exportant de l'énergie ou d'autres produits stratégiques. En outre, **l'économie européenne, en ce qui concerne la structure des entreprises, est plus fragmentée que celle de ses principaux concurrents.** Les entreprises contrôlées par des décideurs européens sont généralement plus inclinées à maintenir et développer en Europe les emplois d'importance stratégique (management, R&D, design etc.) que des entreprises rachetées par des décideurs non-européens. Cet aspect de la globalisation est susceptible de gagner en l'importance à l'avenir.

En ce qui concerne les impacts territoriaux de l'accélération de la globalisation, les régions qui en retirent les

plus grands bénéficiaires en termes d'emplois et de revenus sont les zones métropolitaines de premier et deuxième niveau, y compris celles d'Europe centrale et orientale (voir la Carte 2). D'autres régions, principalement celles jouissant d'une situation centrale retirent des bénéfices du processus de globalisation si un certain nombre de conditions sont remplies: économies fortement soutenues par la R&D, villes moyennes dotées d'un fort potentiel culturel, scientifique ou touristique, bonnes conditions environnementales. En revanche, un certain nombre de régions ont été et continuent à être négativement affectées par le processus de globalisation: les régions de niveau technologique faible ou intermédiaires (industries lourdes, textile, habillement, activités de fabrication de base etc.). La globalisation met en danger également les districts "marshalliens" reposant sur des PME à bas niveau de R&D. Considérant le futur dans une perspective tendancielle, il est probable que **de plus en plus de régions seront négativement affectées par le processus de globalisation, aussi bien les régions urbanisées que celles plus rurales**, alors que les avantages de la globalisation demeureront lar-

Carte 2
Facteurs de sensibilité à la globalisation



Niveau d'internationalisation
(régions nuts2 avec des zones urbaines importantes)

- Bas
- Elevé

Population totale NUTS2
(milliers d'habitants)

- 10 000
- 2 500

Forces et faiblesses structurelles

Proportion élevée d'industries technologiques

Proportion élevée de services à la personne

Niveau technologique

- Bas
- Moyen
- Elevé
- Pas de données

Niveau régional : NUTS2

Source des données: Eurostat et
Offices Statistiques Nationaux

Année des données: 2002

gement concentrés dans un nombre limité de régions dotées de fonctions métropolitaines avancées ainsi que dans quelques autres possédant des caractéristiques spécifiques. Le processus de globalisation est donc susceptible de renforcer les déséquilibres territoriaux au sein de l'Europe.

Le contexte extérieur de l'Europe continuera également à être caractérisé par **une dépendance externe croissante en matière d'énergie**, particulièrement dans le domaine des sources d'énergie fossiles (pétrole, gaz, charbon), mais également dans celui des sources d'énergie nucléaire (uranium). L'épuisement progressif des ressources de la Mer du Nord et l'augmentation des prix du gaz et du pétrole à l'échelle mondiale avec la possibilité d'un pic pétrolier feront de l'enjeu de la sécurité énergétique de l'Europe un pilier central dans sa future politique étrangère et de sécurité.

En ce qui concerne l'UE elle-même, les futurs élargissements contribueront également à déterminer les caractéristiques du contexte extérieur. Après les élargissements de 2004 et 2007 et considérant la situation politique générale en Europe, on peut supposer, dans une perspective tendancielle, que **d'autres élargissements n'auront pas lieu avant un certain temps**, les pays des Balkans occidentaux pouvant peut-être adhérer vers 2020 et la Turquie pas avant 2030. Il en résulte, dans une telle perspective, que la politique de voisinage de l'UE devra jouer un rôle important dans les prochaines décennies en aidant à maintenir la stabilité le long des frontières externes de l'UE.

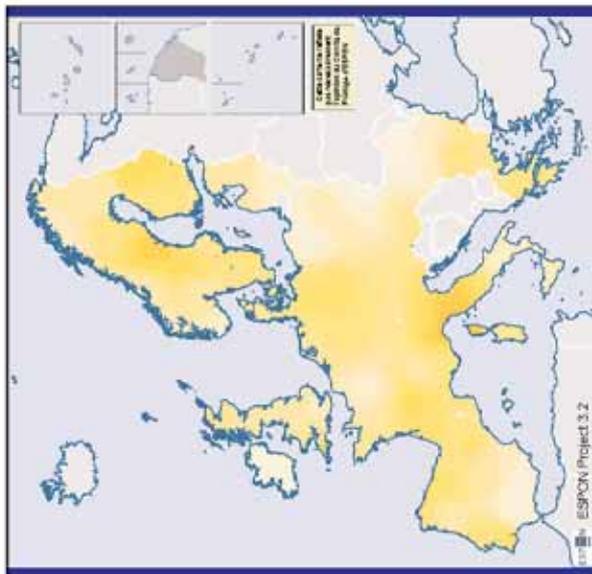
- **Vieillessement de la population, dualisation socio-économique et diversité culturelle croissante**

L'Europe demeure hors des tendances globales avec son évolution démographique actuelle. L'évolution naturelle de la population continue à décroître ou demeure nulle dans la majorité des pays européens. Une tendance structurelle qui va se poursuivre dans les prochaines décennies est **la proportion croissante, dans la population générale, de personnes atteignant l'âge de la retraite** (voir la Carte 3). En termes nationaux, les pays avec les niveaux les plus élevés de vieillissement de la population sont l'Italie, la Grèce, la Suède, la Belgique, l'Espagne, le Portugal, l'Allemagne, la Bulgarie et la France, alors que les pays avec la structure démographique la plus jeune sont Chypre, la Slovaquie et l'Irlande. Dans une perspective tendancielle, **la main-d'œuvre endogène disponible diminuera** à mesure que la génération "du baby boom" atteint l'âge de la retraite. La main d'œuvre entrant sur le marché du travail sera insuffisante pour remplacer celle qui le quitte, bien qu'une diminution du chômage compense partiellement cela. Ceci rendra difficiles une expansion économique soutenue ainsi que le maintien des niveaux de protection sociale. Pour relever les défis d'une société en voie de vieillissement, l'UE et ses Etats membres pris individuellement tentent tous de diverses manières de promouvoir et de faciliter l'entrée sur le marché du travail en instituant des politiques favorisant davantage l'emploi des femmes de toutes classes d'âge, mais en particulier de celles dans les catégories plus âgées, et visant à utiliser entièrement le potentiel d'emploi féminin parmi les immigrés. Ceci implique évidemment le besoin de création d'emplois. Le défi ici consiste également à combler les écarts de salaire entre hommes et femmes et à faciliter la réconciliation du travail et de la vie de famille. Plus récemment, une discussion a débuté dans divers pays européens et au niveau de l'UE sur l'immigration de remplacement. **Le processus de vieillissement de la population n'est pas uniforme sur le territoire**. En plus des différences remarquables entre les pays mentionnés ci-dessus, les différences entre les régions sont bien plus significatives. Tandis que certaines parties du territoire sont et resteront congestionnées – ce sont principalement les régions métropolitaines – un plus grand nombre de régions rurales sont sujettes au dépeuplement. Ce modèle global est en soi encore plus différencié, car il advient également que certaines grandes villes dont la base économique est obsolète perdent de la population tandis que des zones rurales compétitives sont de plus en plus en mesure d'attirer des retraités et des travailleurs indépendants en vue de développer davantage leur nouvelle "économie résidentielle".

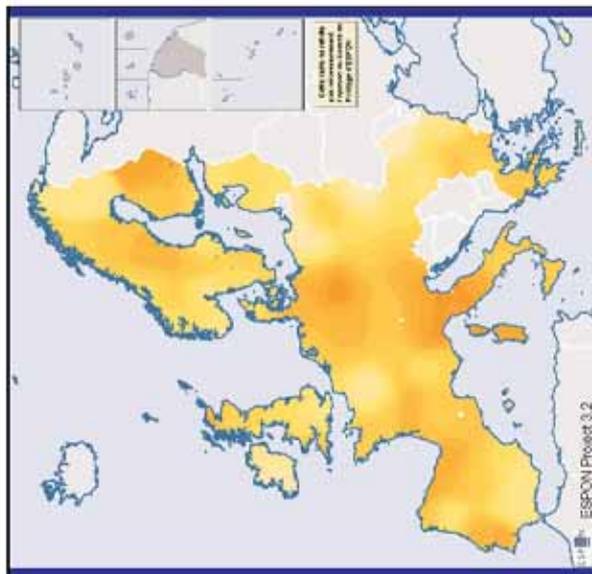
Carte 3

Scénario tendanciel

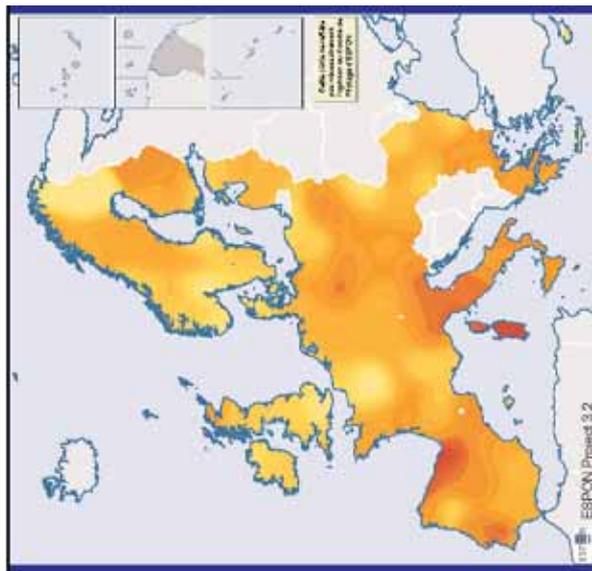
2000



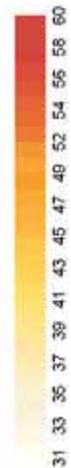
2015



2030



Age moyen (années)



pas de données

L'immigration d'origine extérieure à l'Europe – légale et clandestine – est loin d'être négligeable et, pour un certain nombre de pays, elle est l'unique moyen permettant de maintenir stable le niveau de la population. Les proportions respectives de population provenant de l'immigration et les niveaux annuels d'immigration varient cependant considérablement d'un pays à l'autre, bien que la destination des immigrés soit maintenant mieux répartie qu'elle n'était par le passé, bénéficiant sans aucun doute de la nouvelle approche de l'UE à l'égard des immigrés à la recherche du statut de réfugié dans le contexte de la Convention de Dublin. En ce qui concerne la localisation des immigrés d'origine externe, la division urbain-rural est significative. **La plupart des grandes villes et notamment la plupart des villes capitales ont une proportion beaucoup plus élevée des ressortissants étrangers, de natifs de l'étranger et d'immigrés de seconde et troisième génération que d'autres villes ou zones rurales périphériques.** L'attraction des grandes villes pour les immigrés et les minorités ethniques peut être expliquée par des facteurs tels que la fourniture substantielle de services disponibles et l'accès au logement, la possibilité de demeurer près de la famille et, dans le cas de l'immigration clandestine, la plus grande capacité à rester anonyme.

Les niveaux d'immigration atteints jusqu'ici dans la plupart des pays européens soulèvent inévitablement la question de l'intégration économique et socio-culturelle des immigrés. **L'accès à l'emploi est d'importance primordiale pour l'inclusion sociale.** Les immigrés originaires de pays moins développés sont sujets à des taux d'emploi sensiblement inférieurs et/ou à des taux de chômage plus élevés que les moyennes respectives de l'UE ou de ses pays membres, du moins en ce qui concerne les chiffres officiels. Il faut également noter qu'une proportion significative d'immigrés clandestins sont également illégalement employés à des niveaux de salaire extrêmement bas et sans sécurité sociale. Ce segment du marché du travail s'est développé dans l'ensemble de l'Europe ces dernières années. **Les immigrés des pays non-industrialisés sont plus souvent sujets à la pauvreté et à l'exclusion sociale que la population indigène.** Ceci, ainsi que la taille et l'émancipation croissantes des minorités ethniques précédemment marginalisées, augmente les risques des tensions entre les communautés socio-culturelles. Le débat autour du multiculturalisme et la question de savoir si l'assimilation est un objectif préférable au maintien séparé des identités ethniques et religieuses, est par conséquent devenue de plus en plus actuelle et le débat se focalise de plus en plus sur l'éducation et sur son potentiel comme outil efficace d'intégration. Cet enjeu devrait gagner en l'importance dans les années à venir.

Les flux migratoires intra-européens sont également un facteur important d'évolution territoriale. Leur nature est très diverse. Ils incluent aussi bien des retraités des régions nordiques européennes se déplaçant vers les régions méditerranéennes que des ouvriers d'Europe de l'est à la recherche de travail se déplaçant vers les pays d'Europe occidentale. Dans le contexte de l'intégration européenne et du développement des grandes entreprises, la mobilité intra-européenne dans le secteur des services se développe également. Ceci est également vrai dans le cas des étudiants. Les flux de migration est-ouest liés aux récents élargissements de l'UE ont été en grande partie sous-estimés, posant dans certains cas des problèmes de pénurie de main d'œuvre qualifiée dans les pays d'origine des immigrés. L'intensification des flux migratoires intra-européens dans les décennies à venir est fortement probable dans un contexte où les frontières nationales vont encore s'affaiblir, où les disparités régionales demeureront significatives et où le nombre de retraités va s'accroître.

Les styles de vie changent progressivement en Europe, en partie influencés par le vieillissement de la population. Des indications claires d'une mobilité croissante et de modèles de consommation en évolution dans les groupes de population plus âgés existent maintenant. Dans le contexte de la globalisation économique et de l'intensification des flux d'information, une expérience internationale devient un phénomène de plus en plus commun dans la vie des Européens, affectant les styles de vie, les modèles de consommation et les valeurs de base. En même temps, la perception d'un déclin de la sécurité, particulièrement dans les villes, a conduit au développement d'attitudes progressivement moins communautaires. **Les caractéristiques de la mobilité sont**

également affectées par le changement de valeurs et d'attitudes. Les longues vacances ont été en grande partie remplacées par des vacances plus courtes mais plus fréquentes. La mobilité non liée au travail (loisirs, culture, consommation, éducation) a augmenté, alors que le travail à domicile s'est développé et continuera à le faire. Le prix décroissant des transports aériens a encouragé la mobilité à longue distance liée aux loisirs, bien que l'accroissement du prix de l'énergie pourrait considérablement affecter ce secteur à l'avenir.

- **Les capacités d'innovation de l'Europe et la percée de nouvelles technologies clés**

Bien que le besoin d'un niveau plus élevé d'innovation soit reconnu dans la politique déclarée de l'UE (Stratégie de Lisbonne), la disparité de performances entre l'Europe et d'autres économies avancées (Etats-Unis, Japon) demeure significative. Sur la base des tendances actuelles et en dépit d'un processus de rattrapage, il faudrait plus de 50 ans pour que l'UE-25 atteigne le niveau de performance des USA en matière d'innovation. Seul un petit groupe de pays européens affichent des performances clairement au-dessus de la moyenne (Suisse, Finlande, Suède, Danemark et Allemagne). **La promotion de l'innovation est caractérisée par de très forts déséquilibres territoriaux dans l'ensemble de l'Europe**, y compris un certain nombre de régions à bonnes performances dans les nouveaux pays membres.

Le paysage technologique de l'Europe sera néanmoins façonné durant les prochaines décennies par **la percée d'un certain nombre de nouvelles technologies clés aux impacts territoriaux probablement significatifs**. Les progrès de l'économie de la connaissance sont indéniables et sont fortement liés aux technologies telles que **la biotechnologie, les nanotechnologies, les technologies des matériaux et les technologies de l'information et de la communication**. Les développements futurs des TIC et de leurs applications devraient bénéficier aux PME qui, néanmoins, continuent à afficher un taux moyen d'adoption au-dessous de la moyenne. On peut s'attendre à ce que l'expansion des biotechnologies modifie fondamentalement la pratique de l'élevage agricole et la production des végétaux ("biotechnologies vertes"). Le débat autour des espèces génétiquement modifiées s'intensifiera. Les nouveaux développements dans les "biotechnologies rouges" seront significatifs pour la médecine (nouveaux médicaments et vaccins). Les domaines d'application des "biotechnologies grises", se rapportant aux processus de production industrielle et aux technologies environnementales, visent par exemple à réduire la consommation d'énergie et les déchets et à promouvoir des substances moins nocives. Comme indiqué précédemment, le secteur de l'énergie est, et demeurera sujet à de nombreuses innovations technologiques. Certaines sont très ambitieuses avec des percées probables seulement dans le moyen ou long terme (dé-carbonisation des combustibles fossiles, fusion nucléaire etc..). De nombreuses innovations dans le secteur des transports dans une variété de domaines (moteurs de véhicules, systèmes électroniques, matériaux, systèmes de sécurité, systèmes de propulsion des bateaux etc..) sont également à l'étude. Elles contribueront à économiser l'énergie, à accroître la sécurité, à accroître la vitesse, à la réduction des émissions et à l'utilisation plus efficace des infrastructures de transport etc..

En ce qui concerne les impacts territoriaux des innovations technologiques, ils tendent à être fortement diversifiés et une distinction doit être faite entre les impacts liés à la production de technologies et ceux liés à leurs applications et utilisation. **La production de technologies demeurera en grande partie concentrée dans les zones métropolitaines. Les applications, au contraire, afficheront des caractéristiques spatiales plus indifférenciées**, certaines favorisant les régions plus centrales et urbanisées et d'autres les zones plus rurales. Le processus de diffusion des nouvelles technologies n'est cependant pas immédiat et les régions moins développées et plus éloignées accèdent généralement aux solutions innovantes et à la modernisation seulement à un stade ultérieur. Dans une perspective tendancielle, ce délai demeurera significatif, car les disparités territoriales au sein de l'Europe sont fortes et le gradient centre-périphérie est élevé. Les politiques publiques peuvent cependant avoir une influence sur ce processus de diffusion.

- **Vers un nouveau paradigme énergétique**

L'Europe est relativement pauvre en réserves conventionnelles d'énergie. L'UE-25 importe environ 80% de son pétrole, ce chiffre pouvant atteindre 90% vers 2020. Dans le cas du gaz naturel, l'UE-25 importe actuellement 40% de ses besoins avec une perspective de près de 70% vers 2020. En ce qui concerne le charbon, l'UE élargie a toujours des réserves substantielles, mais le charbon importé est bien meilleur marché à exploiter. En tant que telle, la production de charbon en Europe continue à chuter, particulièrement dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'Europe est également pauvre en ressources nucléaires (uranium). Les sources d'énergies renouvelables conventionnelles (hydro-électricité) couvrent une partie modeste de la demande énergétique de l'Europe (moins de 5%) et sont déjà presque entièrement exploitées. **La croissance de la dépendance externe de l'Europe, comme indiqué précédemment, implique que la sécurité énergétique demeurera cruciale** et que les vicissitudes de la géopolitique globale continueront à effectuer de manière significative le futur de l'Europe. L'augmentation substantielle des prix du gaz et du pétrole ces dernières années révèle des déséquilibres structurels à l'échelle mondiale, reposant sur une demande globale en croissance rapide (due aux économies des pays émergents) et une production limitée par l'épuisement des ressources, des investissements insuffisants, des troubles politiques et l'action des cartels. Les conflits militaires au Moyen-Orient (Irak) et les risques liés à leur expansion s'ajoutent à la nécessité d'une mutation vers un nouveau paradigme énergétique, s'écartant une fois pour toutes de l'"économie du carbone".

Alors que des politiques d'économie d'énergie plutôt modestes ont suivi la crise pétrolière des années 70, **l'Europe est maintenant engagée vers un changement substantiel de son système d'alimentation en énergie**, reflétant une nouvelle prise de conscience de la disponibilité limitée des ressources en combustibles fossiles et des incidences sur l'environnement indéniables de la croissance globale de la demande énergétique. Ce nouveau paradigme énergétique possède de nombreuses facettes. L'amélioration de l'efficacité de la consommation d'énergie par l'introduction de techniques d'économie d'énergie dans les bâtiments (maisons, bureaux) et dans les activités économiques (production industrielle, agriculture) est essentielle pour réduire davantage l'intensité énergétique de l'économie européenne. Les prix élevés de l'énergie accélèrent également la transformation structurelle de l'économie européenne vers un modèle plus technologique et orienté vers les services. L'exploitation des sources d'énergies renouvelables (solaire, éolienne, biomasse, hydro-électricité d'origine marémotrice et de la houle) s'accélère, engendrant le développement de nombreuses technologies nouvelles ainsi que des investissements substantiels. Alors que des technologies nouvelles avec de forts impacts énergétiques émergent également dans le secteur des transports (biocarburants, moteurs hybrides, moteurs à piles à combustibles), des enjeux énergétiques plus structurels sont considérées dans le domaine du transport et des fonctions de mobilité (répartition modale, réduction potentielle de la mobilité, substitution de la mobilité par une utilisation plus large des télécommunications). Les impacts du changement climatique sur le secteur de l'énergie sont également pris en considération dans les domaines de la demande et de l'approvisionnement énergétiques. Le développement technologique n'est cependant pas limité au secteur des énergies renouvelables. Il concerne également la modernisation des techniques plus conventionnelles d'approvisionnement en énergie (gazéification et liquéfaction du charbon, nouvelles générations des centrales nucléaires) ainsi que l'apparition d'un ensemble de nouvelles technologies (technologies de l'hydrogène notamment). **Le défi énergétique sera l'un des plus importants pour l'avenir de l'Europe et il est susceptible d'engendrer également des tensions externes (maintien de la sécurité des importations d'énergie) et internes (renaissance de la production d'électricité nucléaire).**

Les hypothèses pour la perspective tendancielle doivent intégrer la mutation vers un nouveau paradigme énergétique, car celui-ci est inévitable et **un nombre significatif d'impacts territoriaux sont susceptibles d'en résulter à des échelles très différentes**. Un certain nombre d'activités industrielles grandes consommatrices

d'énergie et à faible valeur ajoutée seront de plus en plus abandonnées en Europe en raison de leur rentabilité insuffisante. Ceci pourrait affecter les pays d'Europe centrale et orientale plus fortement que ceux d'Europe occidentale. Mais d'autre part, l'Europe est susceptible de devenir un leader mondial dans le domaine des technologies concernant les énergies renouvelables et les nouveaux systèmes énergétiques, une évolution qui favoriserait principalement les régions technologiquement avancées du pentagone central. Les régions rurales seront aussi assez substantiellement affectées par le nouveau paradigme énergétique, en termes à la fois positifs et négatifs. Alors que le développement rapide de la production de biomasse (biocarburants etc.) génèrera de nouveaux revenus compensant le déclin des soutiens de l'UE à l'agriculture, il peut également poser des problèmes écologiques sérieux concernant l'intensification de l'agriculture et de la sylviculture. Parmi les autres aspects négatifs, il faut noter les impacts de prix de l'énergie plus élevés sur la baisse de compétitivité de divers produits agricoles et sur l'accessibilité des régions rurales éloignées. Mais d'un autre côté, les friches agricoles pourraient être reconverties, le cas échéant, en zones de production de biomasse énergétique. Les régions méridionales seront cependant moins favorisées à cet égard en raison de la probabilité d'une augmentation des niveaux de sécheresse.

Dans le long terme, le prix en augmentation régulière de l'énergie et des transports aura un impact significatif sur les armatures urbaines. Même si la tendance générale est encore faible, on peut déjà observer **une évolution vers des villes plus compactes et vers la concentration d'urbanisations nouvelles autour des hubs de transport en commun. Cette tendance est cependant plus ou moins compensée par l'augmentation du prix des terrains et des logements dans les grandes villes, qui engendre une suburbanisation croissante.** Dans les prochaines décennies, les tensions entre ces deux facteurs de concurrence demeureront fortes. Dans une perspective tendancielle, les besoins de mobilité seront réduits par le développement du travail à domicile et par l'utilisation plus large des télécommunications pour toutes sortes d'activités liées aux services. L'environnement urbain tirera bénéfice de la percée de nouveaux types de motorisation des voitures (voitures hybrides, moteurs à pile à combustible) beaucoup moins préjudiciables à l'environnement. Mais d'autres problèmes environnementaux peuvent cependant résulter du développement de nouvelles centrales nucléaires et de la prolifération des équipements d'énergie éolienne dans des paysages attrayants et touristiques.

- **Congestion et disparités d'accessibilité**

La situation des transports en Europe est caractérisée par des niveaux élevés de congestion du trafic dans les zones urbaines et sur les principaux corridors interurbains de transport, par un fort déséquilibre entre les modes de transport en faveur de la route et des transports aériens, par des maillons manquants dans l'infrastructure de transport, particulièrement dans les nouveaux pays membres et par un manque d'interopérabilité dans des modes spécifiques de transport. Les systèmes de transport n'ont pas suivi l'intégration européenne et reflètent encore en grande partie les modèles et les caractéristiques nationaux. Alors que la congestion affecte principalement les régions les plus centrales et les réseaux obsolètes d'Europe centrale et orientale, les périphéries européennes sont généralement caractérisées par une faible accessibilité.

Divers facteurs contribuent cependant à une évolution de la situation des transports. En ce qui concerne les flux, **la poursuite de l'intégration européenne et les élargissements récents de l'UE génèrent en particulier un trafic de transit croissant** à travers un certain nombre de pays, rendant nécessaire un recalibrage rapide de l'infrastructure de transport. Les changements structurels dans l'économie européenne favorisent le transport de produits légers à valeur ajoutée élevée, alors que le transport des matières premières et des produits industriels lourds diminue. **Le développement des réseaux de trains à grande vitesse renforce l'accessibilité relative des régions desservies, en particulier les plus centrales.** L'apparition de lignes

aériennes à bas prix augmente non seulement le trafic aérien global qui devient concurrentiel par rapport au transport ferroviaire même sur des distances relativement courtes, mais favorise également le développement des aéroports régionaux. A bien des égards, cette évolution a été salubre pour les niveaux d'accessibilité des régions les plus périphériques et les plus enclavées.

Les politiques de transport ne sont pas exemptes de contradictions. Alors qu'une politique de transport durable avec une empreinte environnementale moindre et un meilleur équilibre en termes de répartition modale a été conçue et adoptée au niveau de l'UE au début des années 90, **de nouvelles priorités en faveur d'un développement substantiel des autoroutes ont été approuvées ces dernières années dans un certain nombre de pays**. De telles politiques sont justifiées dans les pays d'Europe centrale et orientale par la motorisation croissante et l'obsolescence des voiries existantes, mais des programmes similaires sont également mis en œuvre en Europe occidentale. L'évolution dans le secteur de l'énergie devrait agir en faveur des modes de transport plus économes, en particulier le rail et le transport maritime. Jusqu'ici, cependant, une telle évolution ne peut guère être anticipée avec grande certitude. Bien que les augmentations de prix du pétrole puissent avoir un impact, il est probable que les prix devraient monter à un niveau véritablement phénoménal pour influencer de manière significative cette situation, car le désir de "liberté" potentiellement engendré par la propriété d'une voiture est fondamentalement inélastique en termes économiques. Ainsi les niveaux d'émission de CO₂ sont susceptibles de continuer à augmenter (voir la Carte 4).

Les prix croissants du pétrole auront cependant, sans aucun doute, un impact sur divers segments du secteur des transports. Les développements technologiques progressent, comme indiqué précédemment, dans le domaine des moteurs de voiture (voitures hybrides, moteurs à piles à combustible) et de nouvelles attitudes et pratiques émergent, comme le co-voiturage et la plus grande utilisation des transports publics là où c'est possible. Les politiques publiques aux niveaux local et régional prennent généralement en compte la nouvelle situation énergétique et favorisent le développement des réseaux de transport en commun. **On peut donc s'attendre à ce que le nouveau paradigme énergétique devienne davantage, dans les années à venir, partie intégrante de la politique globale des transports au niveau de l'UE et des divers pays membres.**

- **Nouveaux défis territoriaux pour un environnement durable et impacts du changement climatique**

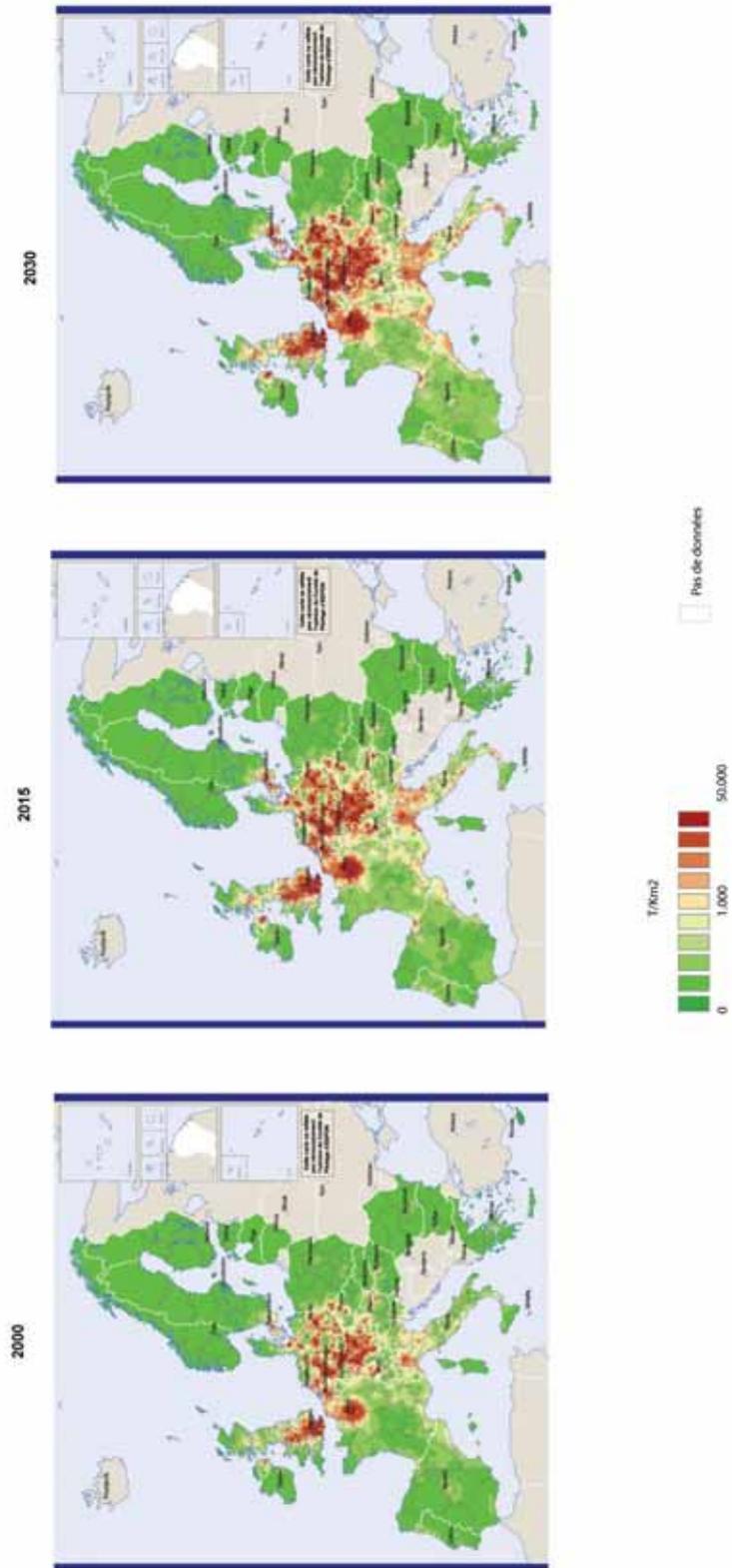
L'état de l'environnement en Europe s'est généralement amélioré au cours des décennies écoulées grâce à l'intervention politique qui a imposé des réglementations plus sévères aux pollueurs et, finalement, grâce aux changements fondamentaux de la structure économique de l'économie européenne. Néanmoins, **un certain nombre de défis environnementaux persistent dont beaucoup ont une dimension territoriale particulièrement significative**. En ce qui concerne la **qualité de l'eau**, la principale source de pollution diffuse est l'agriculture, en particulier le dégagement de nitrate provenant de la fertilisation par les engrais et autres fumures. On s'attend donc à ce que les eaux souterraines deviennent plus polluées dans les prochaines décennies, étant donné que les nitrates et les pesticides s'infiltrent très lentement dans des eaux souterraines. Alors que les fleuves et rivières récupèrent désormais des graves pollutions du passé en raison d'une réduction marquée des sources ponctuelles de pollution, la pollution diffuse se poursuivra encore pendant des décennies et constituera une menace à la qualité de l'eau potable dans de nombreuses régions, en Europe occidentale et orientale. Les zones susceptibles d'être particulièrement affectées dans les prochaines décennies sont le Bassin Parisien, les régions du Benelux, l'Italie du nord et le nord de l'Allemagne. La production intensive de biomasse énergétique devrait d'ailleurs probablement aggraver ce problème.

Le manque d'eau deviendra un problème de plus en plus sérieux en Europe méridionale en raison des progrès alarmants de la sécheresse dans ces régions, qui rendent nécessaires un certain nombre de nouvelles stra-

tégies (désalinisation de l'eau de mer, transfert de l'eau entre bassins fluviaux, limitation de l'irrigation et de l'expansion des sites d'accueil touristique, changements dans les productions agricoles etc.). Comme dans le cas des eaux souterraines, un cadre règlementaire plus sévère a également contribué à une amélioration significative de la **qualité de l'air** dans l'ensemble de l'Europe (abaissement des concentrations d'ozone, rédu-

Carte 4

Emissions de CO₂ par unité de surface. Scénario tendanciel



tion des émissions de substances particulaires fines et d'anhydride sulfureux, d'oxydes d'azote et de gaz à effets de serre). La croissance continue du trafic routier, en dépit de prix de l'énergie plus élevés, entraînée par le développement économique et les investissements en infrastructures, est cependant susceptible de mettre en danger ce processus de rétablissement de la qualité de l'air, même si de nouvelles générations de moteurs de voitures moins polluants émergent. La motorisation croissante dans les pays d'Europe centrale et orientale est susceptible de contrecarrer l'amélioration de la qualité de l'air résultant de la fermeture d'usines obsolètes fortement polluantes. Les règlements de l'UE à venir et la poursuite de la mise en œuvre de ceux existants ainsi que d'autres accords internationaux (suite du protocole de Kyoto) influenceront également sensiblement l'évolution de l'environnement en l'Europe.

L'évolution des zones naturelles et de la biodiversité est sujette à un certain nombre de développements contradictoires. La mise en œuvre du programme Natura 2000 a doté les zones naturelles de grande valeur écologique, qui couvrent une grande partie du territoire européen, d'un niveau suffisant de protection. Cependant, l'interconnexion entre ces zones protégées, par le biais de corridors écologiques, n'est pas entièrement assurée, alors qu'une multitude d'autres facteurs continuent à menacer la biodiversité, tels que la pression provenant du développement des infrastructures, du tourisme, du développement des résidences secondaires et de l'abandon des fermes dans les zones rurales les moins productives ou soumises à la sécheresse. Dans les espaces ouverts des polders et des deltas où la pratique de l'agriculture devient de plus en plus industrialisée, beaucoup d'éléments appartenant aux paysages naturels sont susceptibles de disparaître. De nombreuses zones naturelles dans les nouveaux Etats membres seront converties en zones agricoles. On peut s'attendre à des pressions particulières et à des dommages environnementaux significatifs dans les espaces côtiers et de montagne attractifs, si bien que, dans une perspective tendancielle, la biodiversité n'y progressera pas de manière significative durant les prochaines décennies et régressera même dans un certain nombre de secteurs.

La prise de conscience publique de l'importance du **changement climatique** pour le développement territorial et la protection de l'environnement avait déjà atteint un niveau significatif dès le début des années 2000. **D'importants dommages ont été causés au cours de la décennie écoulée, avec des inondations, des périodes de sécheresse, des vagues de chaleur et des feux de forêt, tous de plus en plus fréquents.** Certains impacts ont un caractère structurel plus affirmé que d'autres qui peuvent être plus rapidement traités. **L'accroissement de la sécheresse est un facteur de caractère structurel en Europe méridionale,** qui est susceptible de réduire de manière significative la productivité de l'agriculture et de menacer le développement du tourisme. L'abandon de grandes zones agricoles non irriguées est de nature à favoriser à la fois le retour aux feux de forêt et à l'enfrichement. La sécheresse a également de graves impacts sur la production d'hydro-électricité et accroît la nécessité d'importer de l'énergie. Les activités de sports d'hiver sont susceptibles de diminuer dans un certain nombre de secteurs de montagne de la moitié méridionale de l'Europe, y compris dans les Alpes. **Un certain nombre de régions peuvent cependant tirer bénéfice du changement progressif du climat,** telles que certaines zones rurales de la moitié nord de l'Europe où de nouvelles potentialités devraient émerger en termes de production agricole ainsi que les régions de montagne de l'Europe nordique où la demande en matière de tourisme d'hiver devrait augmenter. Dans une perspective tendancielle, les politiques relatives au changement climatique resteront plutôt hétérogènes. Le besoin d'intensification des démarches de caractère préventif est loin d'être globalement reconnu et des différences sensibles demeurent à cet égard entre les pays européens, certains investissant des ressources importantes dans la prévention des inondations alors que d'autres limitent leurs interventions aux réparations et remises en état à posteriori.

2.2 Une image du territoire européen vers 2030 dans une perspective tendancielle

Vers 2030, la configuration de l'Union Européenne n'a pas sensiblement changé depuis 2007, lorsque la Roumanie et la Bulgarie sont devenues membres. Entretemps seuls les pays des Balkans occidentaux ont adhéré aux alentours de 2020, alors que les négociations avec la Turquie, fortement retardées, étaient tout juste terminées à la fin de la période en question. La continuité de la politique de voisinage et l'extension des accords de libre-échange ont contribué à consolider la stabilité dans les régions entourant l'UE.

L'empreinte territoriale du vieillissement démographique n'a pas été uniforme

Le processus de vieillissement de la population, déjà observable au début des années 2000, s'est amplifié jusqu'en 2030 en dépit d'une reprise des taux de fertilité dans un certain nombre de pays. **Vers 2030, la plupart des régions européennes ont atteint un âge moyen supérieur à 45 ans, avec un certain nombre de régions dépassant même 50 ans**, telles que l'Espagne du nord-ouest, l'Italie du nord et la Sardaigne, la Corse, l'Allemagne de l'Est, l'Ecosse et la Suède centrale (voir la Carte 5). Les quelques exceptions à cette règle incluent la France méridionale et occidentale, l'Angleterre, l'Irlande, la Norvège méridionale, la Finlande méridionale et quelques régions le long des frontières orientales de l'UE. **Un potentiel démographique plus important peut être observé dans de nombreuses régions métropolitaines**, particulièrement celles de l'Europe du nord-ouest, ainsi que dans un certain nombre de régions plus isolées, telles que Chypre, la Crète et le nord du Portugal. **D'autre part, des tendances au dépeuplement affectent de plus en plus un certain nombre de régions rurales et éloignées** (les périphéries occidentales, méridionales et orientales, l'Allemagne de l'Est). D'importantes cohortes de personnes se sont retirées de la vie professionnelle tandis que la demande de personnel hautement qualifié s'est développée dans l'ensemble de l'Europe, générant une concurrence croissante entre les pays et les régions, renforcée encore par l'émigration de professionnels et chercheurs de haut niveau vers l'Amérique du Nord et d'autres économies fortement développées. En outre, les opportunités fournies par le grand nombre de départs en retraite pour réaliser un marché du travail plus équilibré n'ont pas été entièrement exploitées en raison de politiques d'intégration et des niveaux d'éducation insuffisants. Alors que l'on peut observer une pénurie de personnel fortement qualifié dans de nombreuses régions, un grand nombre de personnes faiblement qualifiées sont restées sans emploi tandis que le nombre d'immigrés sans formation, employés illégalement, s'est également développé.

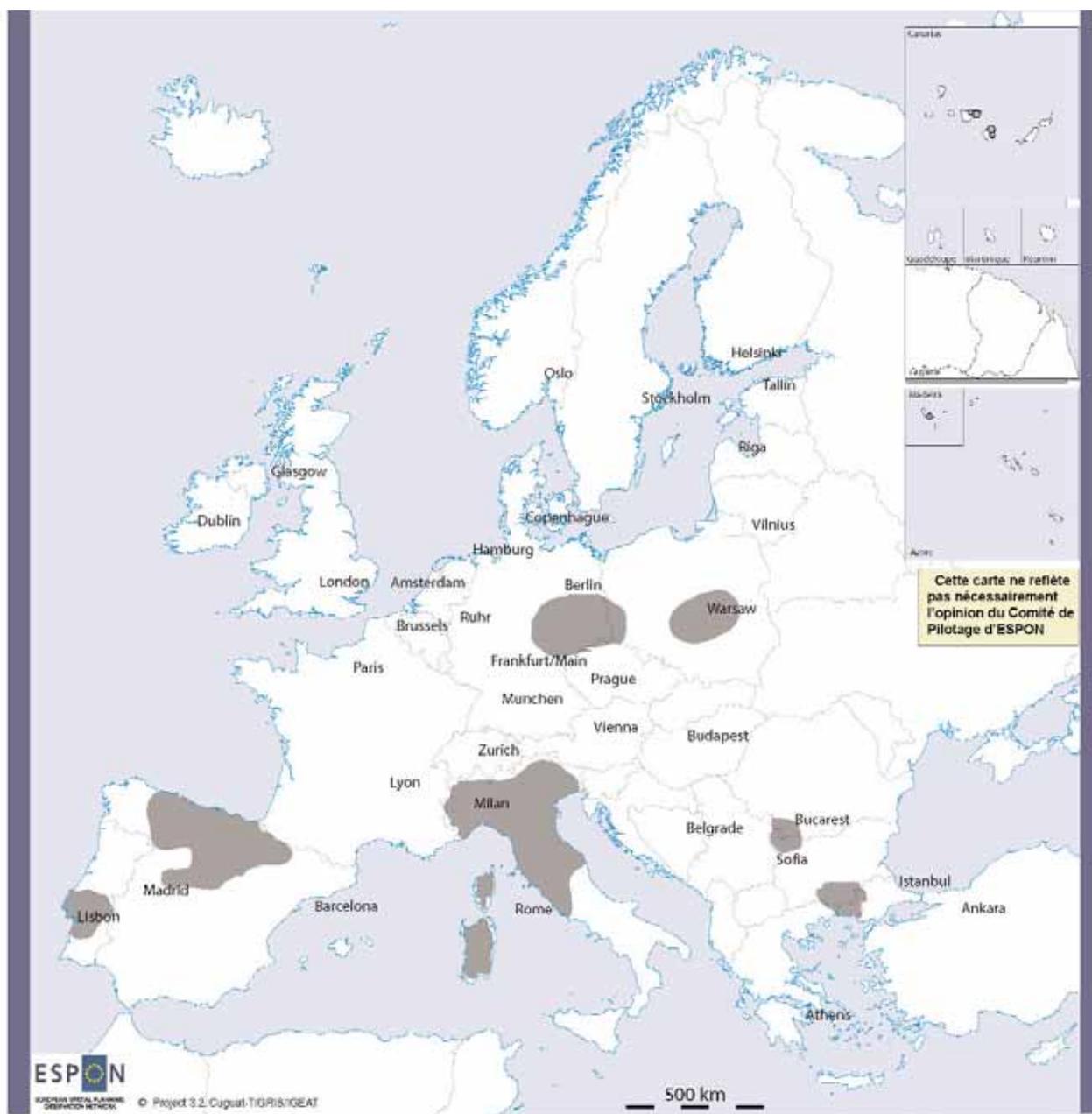
Territoires gagnants et perdants du processus de globalisation

Le processus de globalisation s'est poursuivi jusqu'en 2030, facilité par des coûts de transaction en baisse et l'ouverture croissante des marchés pour les capitaux, les biens et les services. L'économie européenne a été sensiblement transformée, comparée à celle du début des années 2000. Un certain nombre d'entreprises européennes sont devenues leaders mondiaux dans leurs secteurs spécifiques et ont sensiblement développé leurs activités sur d'autres continents. Des parties croissantes de l'économie européenne sont néanmoins passées sous le contrôle de sociétés non-européennes, avec un transfert hors d'Europe des centres de décision. **L'économie de la connaissance et des services a progressé tandis que d'importants segments d'activités industrielles reposant sur des bases technologiques faibles ou moyennes ont été abandonnés ou délocalisés hors d'Europe**. Ces évolutions globales, s'ajoutant à celles plus spécifiques à l'Europe, ont eu des impacts territoriaux fortement différenciés. D'une façon générale, les régions métropolitaines ont en grande partie tiré bénéfice du processus de globalisation et de la restructuration relative de l'économie. Non seulement celles du pentagone central (Londres, Paris, Milan, Hambourg, Francfort, Düsseldorf, Stuttgart, Munich etc.), mais également certaines plus périphériques (Dublin, l'Ecosse centrale, Lisbonne, Madrid, Rome, Naples, Athènes, Stockholm et la Finlande méridionale) ont été impliquées dans le processus de croissance. En plus des diverses régions métropolitaines, la croissance soutenue a également favorisé quelques zones plus étendues, telles que la ceinture méridionale française, le Danemark, et un ensemble territorial caractérisé par

une croissance particulièrement forte, situé le long de l'axe de Brenner, comprenant la région métropolitaine de Munich, l'Autriche occidentale et les Alpes italiennes orientales. Une spécificité plus typiquement intra-européenne a consisté dans le **processus de rattrapage des économies de l'Europe de l'est**, particulièrement après les élargissements de l'UE de 2004 et 2007. Jusque vers 2015, on a observé des taux de croissance régionaux largement au-dessus de ceux des régions d'Europe occidentale dans les Etats Baltes, en Pologne, en Slovaquie orientale, dans les régions occidentales de la Roumanie et de la Bulgarie ainsi qu'à Chypre en Méditerranée orientale. **Après 2015, le modèle de croissance a cependant accentué le contraste entre les zones métropolitaines et non-métropolitaines, en Europe occidentale comme orientale.** Toutes les

Carte 5

Vieillesse prononcée de la population en 2030. Scénario tendanciel



Zones au vieillissement prononcé

régions n'ont cependant pas tiré bénéfice du processus de globalisation. Des taux de croissance inférieurs à la moyenne ont été constatés dans de larges zones des périphéries de l'Europe occidentale (grandes parties de la péninsule ibérique, des pays nordiques, d'Italie et de la Grèce méridionale). Un certain nombre de régions entourant le pentagone central ont également évolué moins favorablement, comme celles de la France centrale et occidentale et de la "Troisième Italie" avec ses districts industriels de PME. Après 2015, les régions plus rurales et plus éloignées appartenant aux périphéries orientales sont également entrées dans une spirale de déclin relatif et parfois absolu (voir la Carte 6).

L'accessibilité a progressé suivant un modèle concentrique

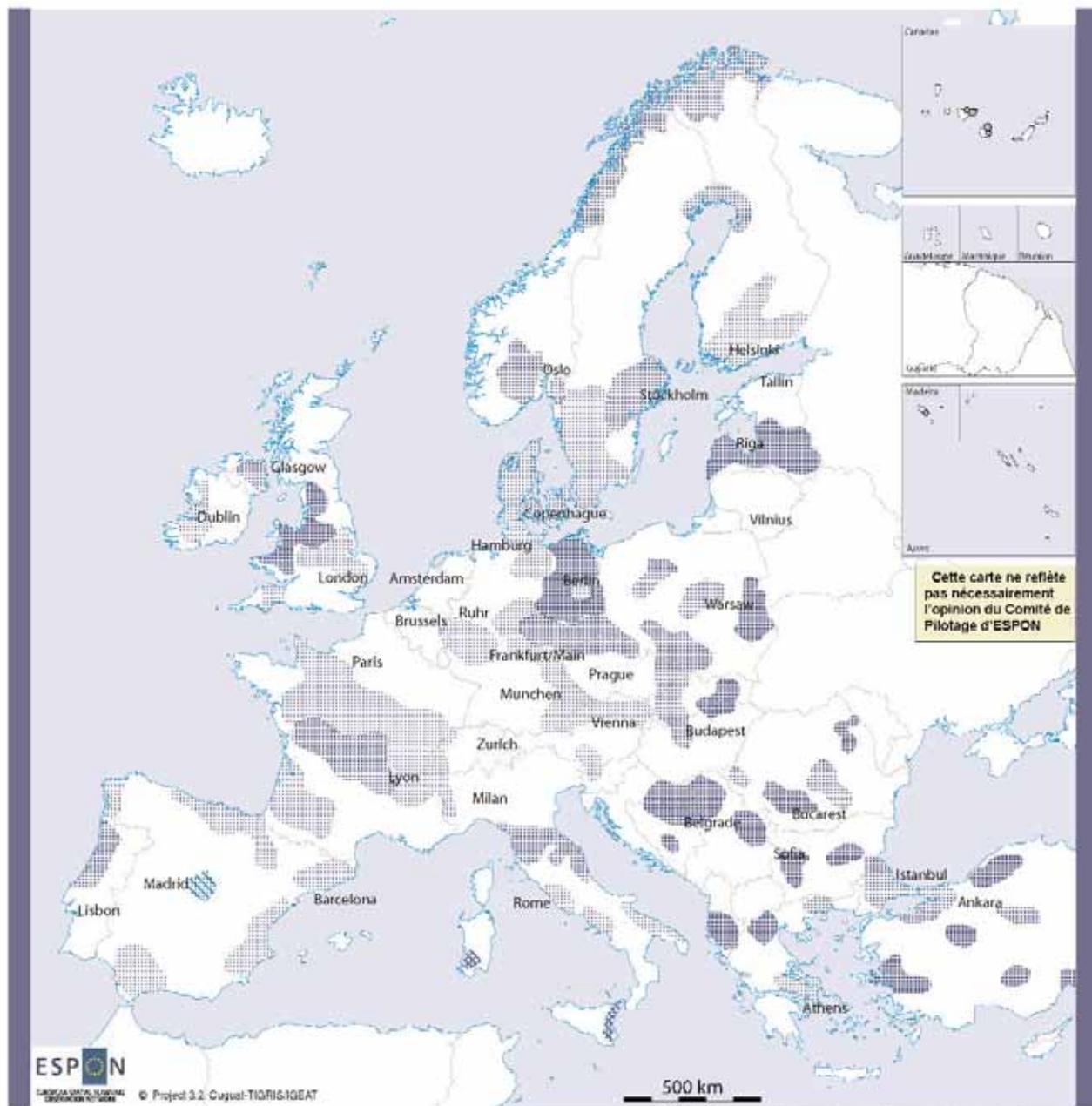
Jusqu'en 2030, la situation des transports en Europe a été conditionnée par une croissance économique moyenne plutôt modeste, mais le trafic a cependant continué à augmenter sous l'influence de la poursuite de l'intégration européenne, de la globalisation et de l'accélération des processus de rattrapage en Europe de l'Est. La nature et la répartition géographique des flux a également changé grâce aux évolutions structurelles de l'économie et aux élargissements de l'UE. **Les niveaux de congestion du trafic ont généralement augmenté.** En Europe centrale et orientale, cependant, les programmes ambitieux de développement d'infrastructures (principalement les autoroutes) ont atténué les goulets d'étranglement du début des années 2000. De plus en plus de partenariats publics-privés ont été développés pour fournir les ressources financières nécessaires. La privatisation des réseaux a progressé, tout comme la libéralisation du secteur ferroviaire. **Le modèle d'évolution de l'accessibilité jusqu' en 2030 est cependant demeuré concentrique. Les zones possédant un niveau d'accessibilité européenne élevé, couvrant le pentagone central, se sont élargies dans presque toutes les directions,** atténuant légèrement de ce fait le handicap d'accessibilité des régions périphériques. Néanmoins, les disparités en matière d'accessibilité entre le centre et la périphérie sont demeurées significatives, particulièrement en ce qui concerne le transport des marchandises. **A des échelles inférieures, la différenciation territoriale de la structure démographique** (les plus jeunes générations dans les zones métropolitaines et davantage de retraités dans les zones rurales) **a été accompagnée d'une différenciation correspondante des modèles de mobilité.** Le vieillissement de la population et le nombre croissant de retraités ont produit de nouvelles formes de mobilité, très différentes des relations classiques liées au travail et ont donné place à une mobilité liée à la récréation, aux activités culturelles, aux voyages de loisirs, à la santé etc... La hausse des prix du pétrole a influencé les comportements, dans une certaine mesure, engendrant une utilisation accrue des transports en commun, du co-voiturage et favorisant l'attraction résidentielle dans les secteurs desservis par les transports en commun. L'introduction de nouvelles technologies de transport a contribué à renforcer la sécurité, à économiser l'énergie et à augmenter l'efficacité des infrastructures et des réseaux.

Le remodelage des systèmes énergétiques a été territorialement significatif

Le nouveau paradigme énergétique a produit un certain nombre d'impacts territoriaux importants, liés à la production et à la consommation d'énergie. Du côté de la production, l'exploitation des sources d'énergies renouvelables a été caractérisée par des développements substantiels, en particulier là où les capacités d'investissement ont existé. **De nombreuses zones rurales fertiles se sont orientées vers la production de biomasse énergétique,** en Europe occidentale et orientale, et des installations de transformation ont été développées dans les localisations où de grandes quantités de ces productions pouvaient être acheminées, y compris par le biais des transports de masse. En plus des grandes régions rurales, un certain nombre de zones portuaires ont également tiré bénéfice de cette évolution. L'hydro-électricité produite par la marée et la houle a été développée dans un certain nombre de régions côtières atlantiques, alors que **l'énergie éolienne a bénéficié à de nombreux secteurs côtiers et régions de moyenne montagne.** L'énergie solaire s'est également fortement développée, aussi bien pour la production de la chaleur que d'électricité, bénéficiant ainsi à de nombreuses régions. Une renaissance significative de la production d'électricité nucléaire a eu lieu

Carte 6

Déclin industriel en 2030 suivant le scénario tendanciel



Risque de déclin des activités industrielles

moyen	[Light Gray Box]
élevé	[Medium Gray Box]
très élevé	[Dark Gray Box]

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

dans de nombreux pays européens, utilisant de nouvelles générations de centrales nucléaires, essentiellement pour desservir les grandes régions urbaines où la demande d'électricité s'est développée. Du côté de la consommation, des investissements nombreux et significatifs ont été consentis pour économiser l'énergie, à la fois dans les industries et dans le secteur résidentiel. Diverses industries grandes consommatrices d'énergie (particulièrement celles produisant de l'aluminium ou de l'acier) ont été délocalisées hors d'Europe. Les modèles de mobilité et de localisation ont changé. Les flux migratoires vers des régions aux conditions climatiques attractives ont continué à se développer indépendamment des frontières nationales.

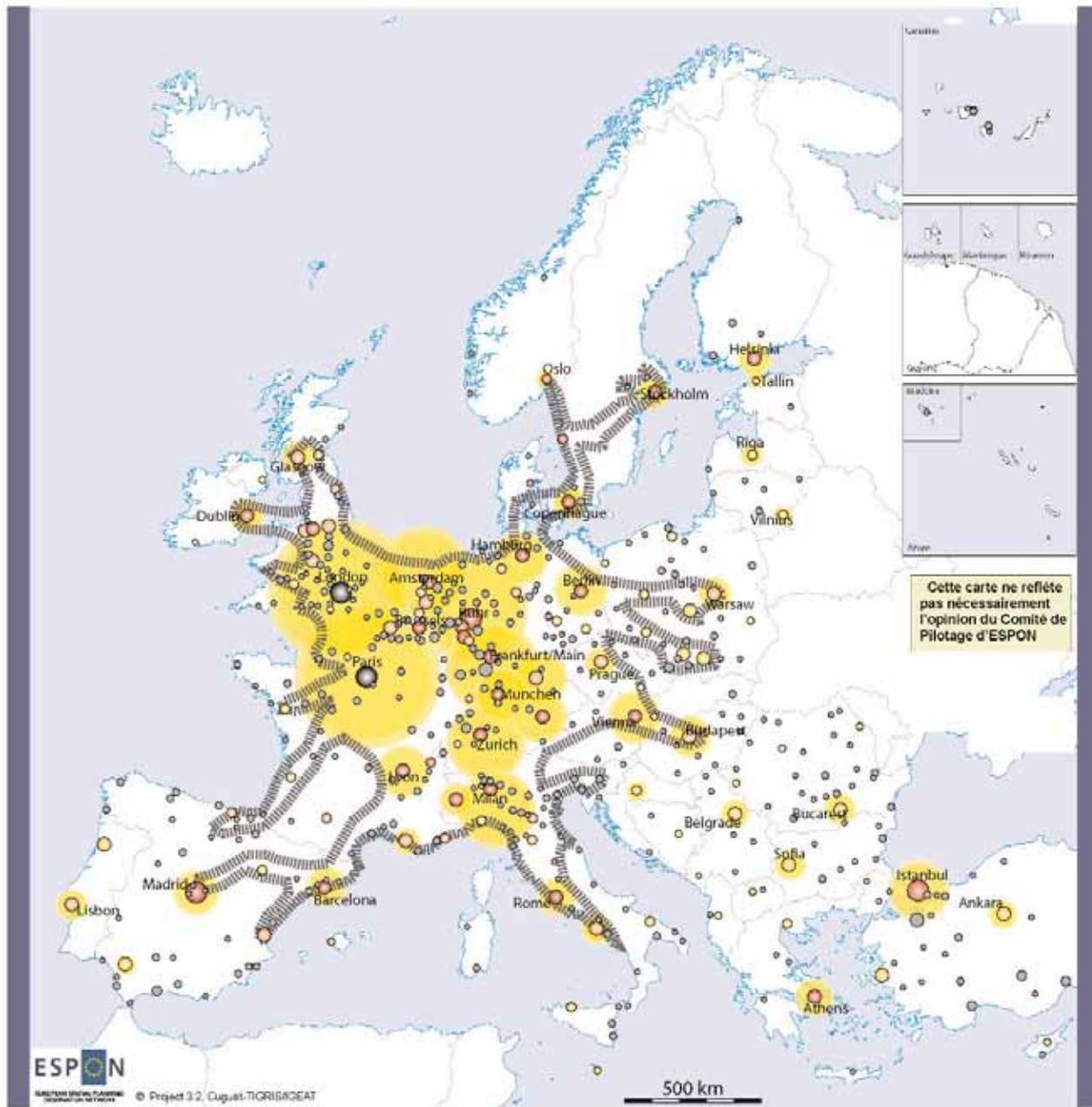
L'Europe urbaine est devenue plus polarisée

Dans une perspective globale et en comparaison avec la situation du début des années 2000, les villes européennes "globales" ont modernisé leur base économique et technologique bien que leur capacité concurrentielle collective vis-à-vis des villes globales d'Amérique du Nord et d'Asie n'ait pas réellement changé. **A l'échelle européenne, les zones métropolitaines du pentagone, ainsi que quelques autres, ont renforcé leur position dominante en Europe. Le pentagone central, tel que défini vers la fin des années 90, s'est développé le long des principaux corridors possédant des zones métropolitaines significatives**, en direction des Midlands britanniques, des régions méridionales des pays nordiques, de la vallée du Rhône et de la vallée de Danube jusqu'à Budapest (voir la Carte 7). Le réseau de trains à grande vitesse relie désormais la plupart des zones métropolitaines du pentagone élargi. Un certain nombre de réseaux de villes ont émergé à l'intérieur et en dehors du pentagone, soutenus par une coopération efficace dans la recherche et le développement technologique. La consolidation de ces réseaux a conduit au développement de zones plus larges, particulièrement la région de mer baltique et le nouveau "Triangle d'Europe centrale et orientale", délimité par Vienne, Varsovie et Budapest, comprenant aussi Prague, Dresde et Bratislava. **Le développement du polycentrisme s'est produit à travers l'expansion du pentagone plutôt que par le biais de l'émergence de zones alternatives d'intégration économique globale.** Les régions périphériques éloignées, et même celles possédant de grandes villes, n'ont généralement pas réussi à produire ou maintenir des processus de développement soutenus, de sorte qu'aucune zone de développement économique global n'a émergé en dehors du pentagone élargi. En conséquence, **les grandes villes dans les périphéries sont restées plutôt isolées** dans leurs trajectoires de développement et n'ont pas tiré grand bénéfice des effets de réseaux et de synergies.

A une échelle intermédiaire, **le niveau de polycentrisme dans les systèmes urbains nationaux des pays d'Europe centrale et orientale et des périphéries méridionales a régressé**, comparé à celui du début des années 2000. C'est l'un des résultats de la différenciation territoriale dans la trajectoire économique à long terme des régions. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les migrations rurales-urbaines ont été significatives jusqu'en 2030, précisément en raison de ce processus de différenciation territoriale. Néanmoins, une partie substantielle de la population rurale a été urbanisée in situ, c'est-à-dire sans migrations à longue distance. Les flux migratoires se sont également développés depuis les petits vers les grands centres urbains. En Europe occidentale, les migrations urbaines-rurales (retraités, indépendants etc...) et les migrations rurales-urbaines (jeunes salariés, étudiants) ont co-existé pendant les trois décennies qui ont suivi l'an 2000, de telle manière que la structure démographique de grandes villes est devenue généralement beaucoup plus jeune que celle de nombreuses zones rurales. **Une division territoriale des générations a progressivement eu lieu.** Dans un nombre important de régions possédant des industries traditionnelles, aussi bien en Europe occidentale qu'orientale, les villes grandes, moyennes et petites ont toutes décliné dans le contexte de l'accélération de la globalisation. Vers 2030, elles doivent affronter de sérieuses difficultés dans leurs tentatives pour attirer et engendrer de nouvelles activités. Dans l'ensemble de l'Europe, un certain nombre de régions attractives pour les fonctions résidentielles et touristiques se sont cependant développées. Une partie de ce développement a été très soutenu, même en l'absence de villes significatives. L'émergence des TIC comme secteur économique central dans la nouvelle économie européenne a sensiblement contribué à de tels processus.

Carte 7

Structure spatiale et hiérarchie urbaine en 2030 suivant le scénario tendanciel



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

- Typologie urbaine:
- Ville globale
 - Moteur Européen
 - MEGA puissante
 - MEGA potentielle
 - MEGA faible
 - Ville locale/régionale
- Attraction et polarisation potentielle des aires métropolitaines
- -
- Zone de concentration des flux et activités
- -

Des différences importantes avec les systèmes urbains du début des années 2000 peuvent cependant être identifiées au niveau local/régional. **Un certain nombre de facteurs avec des impacts cumulatifs ont contribué au remodelage des systèmes urbains, les deux principaux étant l'augmentation de la perception de l'insécurité dans les villes et la hausse du prix de l'énergie.** L'insuffisante intégration économique, sociale, éducative et culturelle a renforcé la ségrégation sociale et physique dans les villes et a engendré des manifestations sporadiques de malaises et de troubles urbains. Les zones urbaines les plus pauvres ont souvent été abandonnées par la population d'origine européenne et par les familles d'immigrés les moins démunies, qui se sont déplacées vers des secteurs plus surs et plus tranquilles dans d'autres parties des agglomérations ou vers des centres plus petits situés dans les zones rurales environnantes. Dans de nombreuses villes ainsi que dans les centres touristiques, des communautés protégées ("gated communities") se sont développées. Les équipements électroniques de sécurité sont désormais omniprésents dans les villes et sur les transports en commun. Ce type d'évolution a été le plus répandu dans les zones métropolitaines du pentagone et dans les régions méditerranéennes. **Etant donné que la dualisation socio-économique a également sensiblement progressé dans les pays d'Europe centrale et orientale, les disparités urbaines sociales et physiques s'y sont également accrues.**

Les prix élevés du pétrole ont favorisé les villes compactes, avec des volumes plus réduits de migrations pendulaires, une utilisation plus répandue des systèmes de transport en commun et une meilleure intégration des fonctions urbaines. Des zones de récréation et de loisirs ont généralement été développées à proximité des agglomérations. Les opérations de densification urbaine et le développement de nouvelles urbanisations, engendrées par la hausse du prix des logements dans les villes, ont été localisées majoritairement à proximité des hubs de transports publics. En outre, le travail à domicile s'est sensiblement développé, limitant de ce fait la mobilité liée au travail. **Le modèle d'évolution urbaine au niveau régional et local révèle une augmentation de la ségrégation sociale et physique, combinée avec des approches plus compactes en matière de nouvelles urbanisations et de rénovations.** Il est cependant évident que ce modèle global est largement différencié selon le type de région. Il a pris des formes différentes dans les zones métropolitaines en forte croissance et dans les villes moyennes industrielles en déclin.

La qualité environnementale des zones urbaines s'est améliorée pour ce qui concerne la qualité de l'air et les niveaux de bruit, principalement par le biais d'une large adoption de nouveaux moteurs de voitures (voitures hybrides, moteurs à piles à combustible). Les tensions sociales et la ségrégation physique ont cependant conduit à l'expansion des quartiers dégradés. **La qualité de l'environnement dans les villes est sujette à un processus de dualisation** avec, d'une part, des quartiers de standing où l'environnement s'est amélioré et, d'autre part, des quartiers populaires dotés un cadre de vie de bas niveau.

L'Europe rurale a accentué sa différenciation interne

Pendant les trois décennies qui ont suivi l'année 2000, **les zones rurales européennes ont été sujettes à une forte dynamique.** Le processus de diversification déjà amorcé dans les années 90 en Europe occidentale s'est poursuivi et s'est également étendu à l'Europe centrale et orientale. Les nouveaux pays membres ont tiré bénéfice des soutiens de la PAC, la PAC elle-même étant sujette à un certain nombre de réformes, y compris la mise en œuvre des décisions de l'OMC. Le développement de la production de biomasse et de plantes énergétiques a cependant donné une nouvelle impulsion aux zones rurales, y compris les moins fertiles. En outre, l'accélération du changement climatique s'est avérée plutôt défavorable aux zones rurales de la moitié méridionale de l'Europe, alors qu'elle a été plutôt bénéfique salubre dans la moitié nord.

Vers 2030, les zones rurales et les paysages en Europe sont devenus beaucoup plus diversifiés qu'ils n'étaient au début des années 2000. **Certaines ont sensiblement accru leur densité de population en raison de**

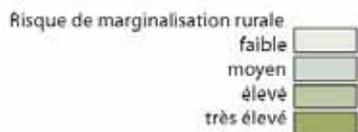
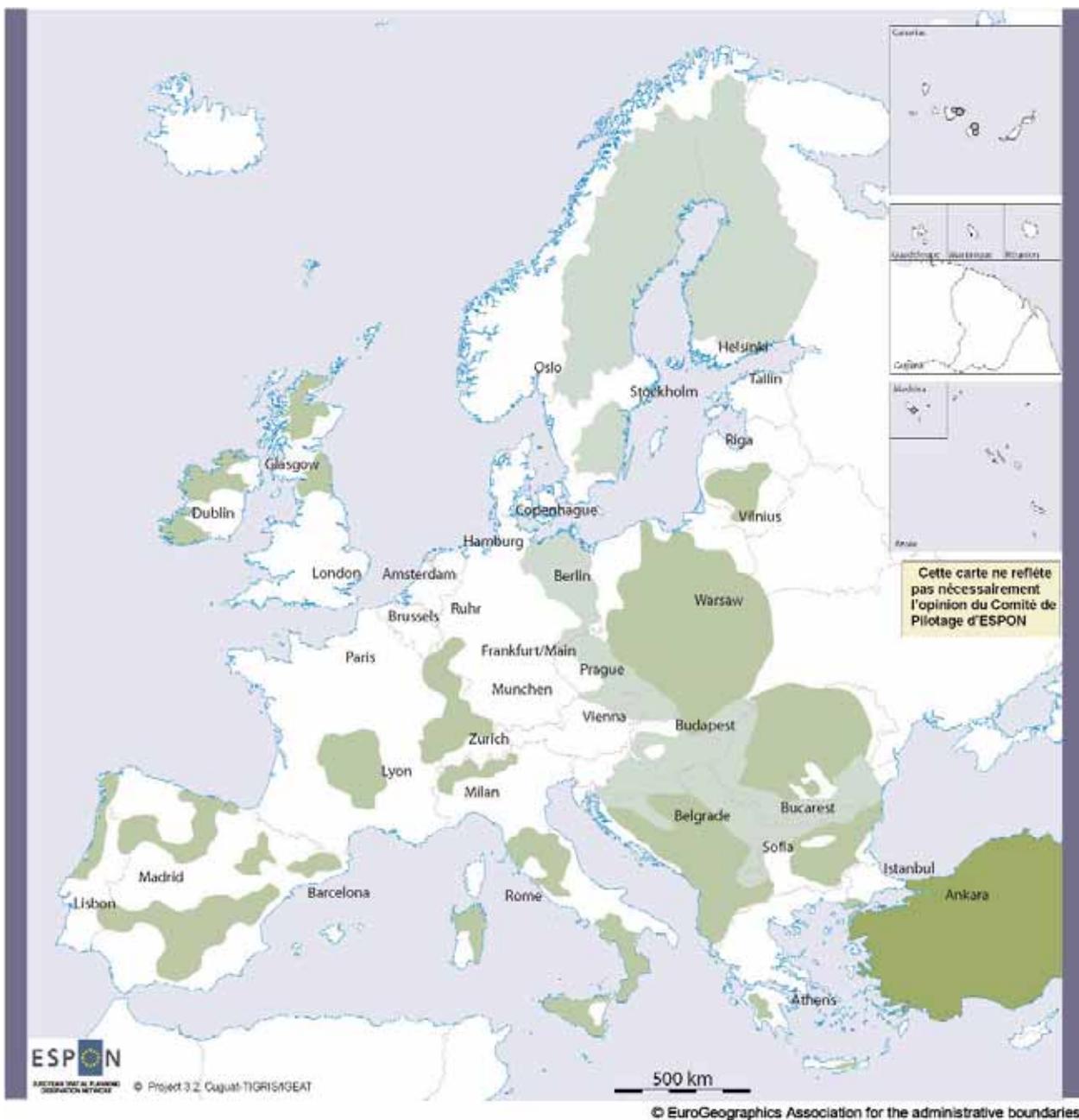
leur proximité des grandes villes et des zones métropolitaines ainsi que de leur attractivité pour les fonctions résidentielles et touristiques. Celles-ci sont dispersées, à l'Est comme à l'Ouest, aux alentours des grandes villes, dans des régions côtières, dans les vallées attrayantes des régions de montagne et dans un certain nombre de régions méditerranéennes au climat favorable. Le degré de diversification économique de ces zones rurales est plutôt élevé. **A l'autre extrémité, un nombre significatif de régions rurales éloignées ont été plus ou moins abandonnées**, en particulier les zones rurales fortement affectées par l'émigration et le vieillissement de la population et celles moins attractives pour les fonctions résidentielles ou touristiques (voir la Carte 8). On peut cependant également observer divers types de situations intermédiaires, certaines régions rurales tirant profit des soutiens de l'UE (PAC et politique de développement rural) pour stabiliser à long terme leur performance économique, alors que d'autres qui ont de plus petites structures de production et des activités industrielles en déclin ne peuvent éviter de glisser dans une spirale descendante. De nombreuses régions rurales d'Europe centrale et orientale, à l'exception de celles situées à proximité des grandes villes, ont perdu une partie de leur population après leur accession à l'UE, en dépit de la quantité substantielle d'apports apportés à l'agriculture.

Jusqu'en 2030, de nombreux changements se sont produits dans les systèmes agricoles, en Europe occidentale et orientale. **Un système dual d'économie agricole a été consolidé, amplifié par la poursuite de la libéralisation des échanges agricoles et par l'intégration européenne.** Dans les grandes zones fertiles et/ou celles situées à proximité des principaux centres de consommation (agglomérations, secteurs touristiques), une agriculture à grande échelle, fortement mécanisée s'est développée, employant très peu de personnes. Les grandes fermes dominaient déjà au début des années 2000 au Royaume-Uni, en République Tchèque, en Slovaquie, en Allemagne de l'Est, dans le nord-ouest de la Pologne et dans quelques régions françaises. Après 2010, une concentration rapide a eu lieu en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie. Ces grandes zones agricoles aux terres peu onéreuses ont attiré de nombreux agriculteurs d'Europe occidentale (Hollande, Allemagne, Autriche, Danemark, et Suède) pour y acheter ou louer des terres et pour y installer de grandes fermes. Ces fermes ont résisté avec succès à la pression de la concurrence globale et sont devenues dominantes dans la production de produits agricoles; une proportion significative d'entre elles ont d'ailleurs développé des types et procédés de production orientés à l'export. Dans de telles zones, de puissantes compagnies du secteur de l'énergie ont acheté de grands domaines agricoles pour produire de la biomasse énergétique. Dans les zones moins fertiles ou moins favorablement localisées, particulièrement celles dominées par de petites exploitations, une évolution plus diversifiée a eu lieu. Les plus favorisées de ces régions sont parvenues à faire évoluer le profil de leurs activités (tourisme rural, artisanat traditionnel, agriculture biologique) ou à renforcer quelques spécificités (produits de "terroir" ou "produits locaux", labels régionaux). Les subventions de la PAC (paiements directs aux agriculteurs) ainsi que la production de biomasse énergétique à plus petite échelle, ont également contribué à stabiliser la performance économique de telles régions. Dans des zones moins favorisées, de nombreuses fermes ont été abandonnées, éliminées de la production agricole par la concurrence. On trouve de nombreuses zones de ce type dans les périphéries de l'Europe.

Les impacts du changement climatique ont été néfastes à de nombreuses régions rurales dans la moitié méridionale de l'Europe. La sécheresse a sévèrement réduit la production agricole et a même conduit à l'abandon des activités agricoles dans les zones où l'irrigation n'était pas possible et où des productions agricoles alternatives ne pouvaient pas être envisagées avec succès. Les feux de forêt se sont généralisés et des paysages traditionnels ont été détruits de manière permanente, s'ajoutant aux problèmes de sécheresse, en raison de la réduction de la capacité de rétention de l'humidité dans le sol des secteurs montagneux. Des impacts négatifs indirects se sont produits sur le tourisme rural et côtier et sur la production d'hydro-électricité. A l'inverse, certaines zones rurales de la moitié nord de l'Europe ont tiré bénéfice de cette évolution. La demande de produits agricoles spécifiques y a augmenté, de même que le tourisme rural. Une nouvelle impul-

Carte 8

Marginalisation rurale en 2030 suivant le scénario tendanciel

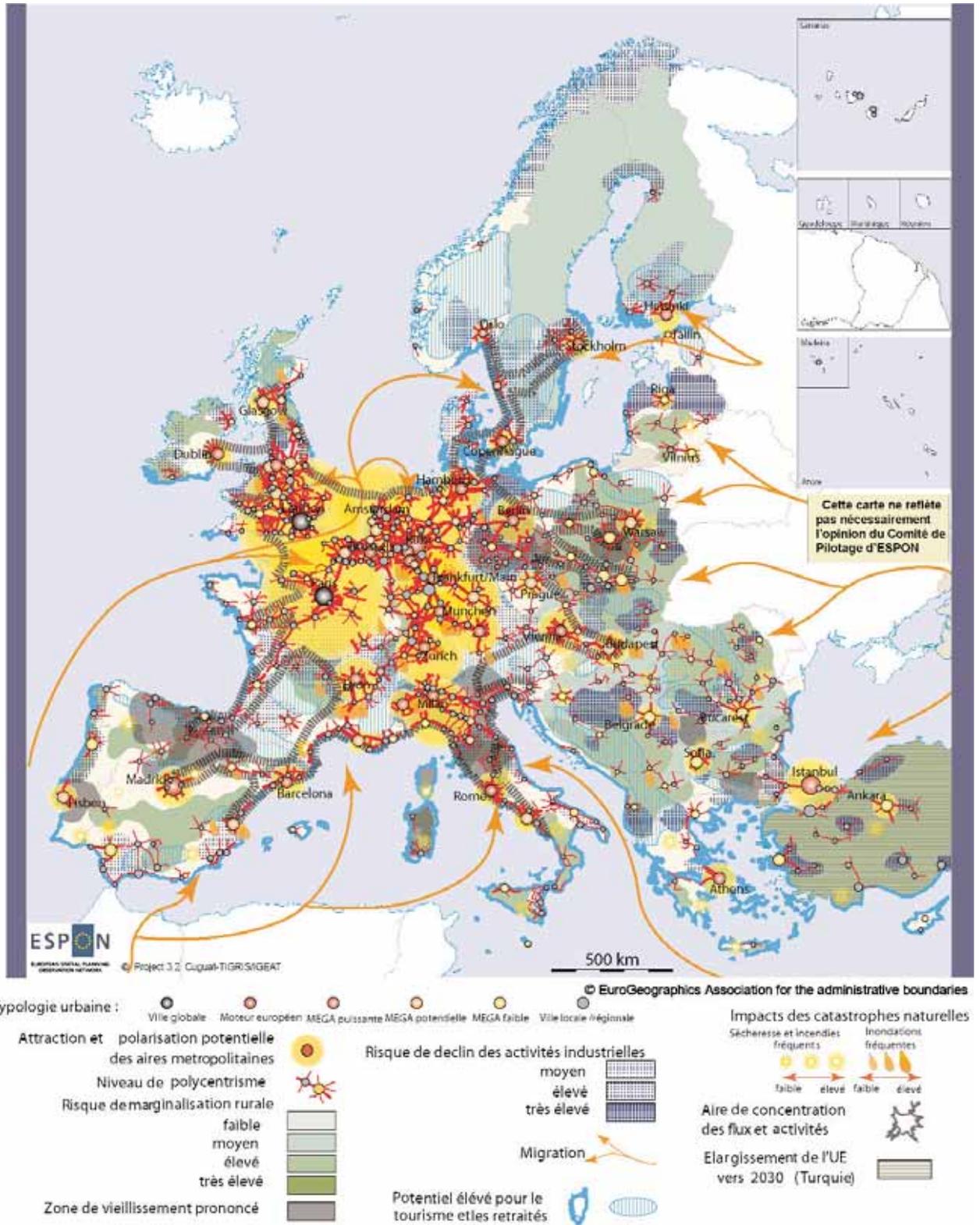


sion de croissance a bénéficié à des régions rurales du nord de l'Europe centrale et orientale (Pologne, États baltes, République Tchèque, Slovaquie et Allemagne de l'Est) en particulier. L'environnement rural a été sujet à des évolutions contradictoires. La généralisation de la législation environnementale de l'UE à l'ensemble de l'Europe a eu des impacts positifs pour la protection de la nature et des eaux de surface, alors que l'intensification de l'agriculture dans les zones les plus fertiles et l'accélération du changement climatique ont été néfastes à la qualité et aux ressources d'eaux souterraines, aux paysages culturels traditionnels et à la protection des sols.

La carte suivante illustre *l'attraction et la polarisation des zones métropolitaines* en 2030. Sur ce schéma, on peut observer une concentration remarquable de zones métropolitaines fortes dans l'ancien pentagone, mais également dans des régions moins centrales (principalement les villes capitales et d'autres moteurs européens). L'ancien pentagone du début des années 2000, regroupant les *zones de concentration des flux et des activités* s'est élargi, principalement le long des principaux corridors de transport, en direction de MEGAs importantes comme Barcelone, Madrid, Rome, Glasgow, Copenhague, Stockholm, Oslo, Berlin, Varsovie, Prague, Vienne et Budapest. Les caractéristiques de base des systèmes d'armatures urbaines, en termes de *polycentrisme*, n'ont pas fondamentalement changé. Divers types de zones ont été exposés à des risques significatifs de déclin économique liés aux progrès de la globalisation et de l'intégration européenne. La tendance à la *marginalisation de certaines zones rurales*, déjà observée au début des années 2000, a généralement continué, mais avec une différenciation régionale. Dans certaines d'entre elles, le nombre d'emplois disponibles a diminué de manière significative. Dans d'autres, le vieillissement de la population et même le dépeuplement ont atteint un niveau critique. L'accélération de la globalisation a affecté un nombre non négligeable de régions industrielles dotées de technologies intermédiaires ou anciennes, renforçant le risque de *réduction des activités*. Les zones les plus sévèrement affectées se situent en Europe centrale et de l'Est. *L'immigration externe* (légale et clandestine) a continué, les immigrés préférant s'établir en majorité dans les zones métropolitaines, y compris dans les villes d'Europe centrale et orientale. Les zones avec *un potentiel élevé pour le tourisme et l'accueil des retraités* sont celles qui possèdent des caractéristiques géographiques spécifiques (les régions côtières, de lac et de montagne), alors que d'autres zones au vieillissement démographique affirmé sont principalement localisées dans des régions rurales éloignées et sans attractivité spécifique. Certaines régions sont sujettes aux impacts des divers types de catastrophes naturelles. Les régions les moins affectées se situent en Europe du nord.

Carte 9

Scénario tendanciel. Image finale 2030



2.3. Enjeux territoriaux et politiques résultant du scénario tendanciel pour 2030

Le scénario tendanciel repose sur les hypothèses que les politiques publiques n'ont pas fondamentalement changé jusqu'en 2030, bien que les dépenses publiques aient été réduites, les soutiens de la PAC aux zones rurales aient diminué et la libéralisation du commerce se soit accélérée. **Le scénario montre clairement que de telles politiques ne correspondent pas aux nouveaux défis qui ont émergé.** Un certain nombre de faiblesses peuvent être identifiées. Au niveau global, la modernisation de l'économie européenne a été insuffisante et la stratégie de Lisbonne lancée au début des années 2000 est restée un vœu pieux car sa mise en œuvre n'a pas prêté suffisamment d'attention à la diversité des potentiels des régions européennes. Les enjeux liés à la fragmentation de l'économie européenne n'ont pas été correctement reconnus par la politique de concurrence de l'UE, ce qui a conduit à accroître le contrôle externe de l'économie européenne. Les politiques de la famille au sein des pays européens sont demeurées faibles et hétérogènes, si bien que les taux de fertilité n'ont pas été suffisamment dynamisés. Le manque d'une politique cohérente et sélective d'immigration a favorisé davantage l'immigration clandestine, alors que la pénurie de main d'œuvre qualifiée a augmenté, pesant sur les marchés du travail et sur l'expansion de l'économie. A l'échelle régionale/locale, les politiques structurelles ont alloué des ressources publiques significatives de l'UE à tous types d'infrastructures, y compris celles ayant une faible rentabilité économique, générant de ce fait un faible niveau d'investissements privés. En outre, ces politiques n'ont pas été suffisamment ciblées sur l'exploitation des sources d'énergies renouvelables ou sur la prévention des dommages potentiels provoqués par les catastrophes naturelles, désormais de plus en plus nombreuses en raison de l'accélération du changement climatique. La carence de politiques efficaces visant l'intégration économique et socio-culturelle des immigrés et des minorités a engendré un accroissement de la fracture sociale, et en conséquence une insécurité et une ségrégation plus fortes, avec des impacts préjudiciables sur l'image et l'économie des villes.

Les choix politiques et leurs impacts

3.1 Impacts territoriaux des politiques publiques. Les avatars de la non-coordination et les systèmes alternatifs de politiques

Un grand nombre de politiques publiques ont des impacts territoriaux, même si leur objectif premier ne consiste pas à modifier les caractéristiques spatiales de la région ou du pays où elles sont appliquées. La nature de tels impacts territoriaux est aussi diverse que les manières dont ces politiques publiques influencent le comportement des acteurs économiques et des ménages ou allouent des ressources à tous types d'infrastructures. C'est pourquoi il est connu de longue date que **la mise en œuvre des stratégies de développement territorial n'est pas réaliste sans la coordination d'un grand nombre de politiques publiques**. Dans divers pays européens, des procédures ou des organismes spécifiques ont été établis au niveau national et/ou régional, tels les comités interministériels pour la politique de développement spatial ou les analyses ex-ante des impacts territoriaux des décisions et des projets publics. Au niveau de l'UE, de tels organismes et procédures n'existent pas encore, bien que la nécessité de mieux coordonner les diverses politiques de l'UE et de les rendre compatibles avec l'objectif d'équilibre et de cohésion territoriale ait été souvent exprimée. Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) adopté par les Etats membres de l'UE en 1999 contenait la recommandation suivante: "Il est proposé que la Commission européenne examine périodiquement et systématiquement les impacts territoriaux des politiques, telles que la Politique Agricole Commune, la Politique des Transports et des Réseaux Transeuropéens, la Politique Structurale, la Politique de l'Environnement, la Politique de la Concurrence et la Politique de Recherche et de Développement Technologique au niveau européen" (Section 4.2. consacrée à l'application du SDEC au niveau de la Communauté). De nombreuses études ont été effectuées ces dernières années sur les impacts territoriaux des politiques de l'UE. Le programme ESPON a également consacré des ressources importantes à ce type de recherche tandis qu'une première approche visant à entreprendre l'évaluation d'impact territorial (E.I.T.) des politiques de l'UE a été élaborée (voir le vol. 5 du rapport final d'ESPO 3.2).

La non-coordination des politiques publiques ayant des impacts territoriaux comporte divers types de risques: la non-réalisation des stratégies de développement territorial, l'apparition d'incohérences quand les diverses politiques ont des impacts contradictoires et l'impossibilité de réaliser des effets de synergie et d'accroître la valeur ajoutée produite par ces politiques. Les contradictions résultant de politiques insuffisamment coordonnées décidées au niveau de l'UE ou au niveau national sont principalement ressenties au niveau régional ou local et sont généralement considérées comme contreproductives par la population régionale et locale et par les décideurs et acteurs privés qui consentent des efforts significatifs pour le développement et la promotion de leur territoire.

Les objectifs du projet de scénarios consistent non seulement à étudier quels sont les principaux changements pouvant être anticipés dans les forces d'entraînement globales qui façonnent le territoire européen, mais également d'anticiper comment différents systèmes de politiques affecteraient eux-mêmes le territoire. Les scénarios intégrés comportent un ensemble complet d'hypothèses relatives aux diverses politiques publiques, particulièrement à celles du niveau de l'UE. A cet égard, la question des impacts territoriaux des politiques et de la coordination des politiques publiques est particulièrement pertinente. C'est pourquoi divers **modèles de simulation** sophistiqués ont été employés pour étudier de tels impacts.

En tant qu'outils, les scénarios sont particulièrement bien adaptés à la recherche sur les impacts des systèmes

alternatifs de politiques. Leur utilité et pertinence dépendent cependant beaucoup des choix faits en termes de systèmes de politiques, c-à-d. des objectifs de politique générale et des mesures de mise en œuvre y afférentes. Plus les systèmes alternatifs de politiques choisis correspondent aux débats politiques au sein de la société européenne, plus grand est l'impact probable que de tels scénarios auront sur les décideurs et plus généralement sur l'opinion publique. Pour cette raison, **deux systèmes différents de politiques ont été choisis qui ont fait l'objet d'intenses discussions ces dernières années au sein de nombreuses structures de la société européenne**: les partis politiques, les syndicats, les gouvernements nationaux, les autorités locales et régionales et les instances responsables des politiques de l'EU. **Le premier correspond à l'objectif général d'une compétitivité européenne globale plus forte au niveau mondial.** Il est en grande partie influencé par la nécessité de renforcer la position de l'Europe dans le contexte de l'accélération de la globalisation et du système global de libre échange en émergence. Il préconise donc une libéralisation plus forte de l'économie, un développement économique davantage orienté vers les exportations, la réduction des dépenses publiques et la réorientation des soutiens publics vers les secteurs et les régions qui contribuent le plus à la compétitivité de l'Europe. **Le second vise à maintenir un niveau élevé de cohésion économique, sociale et territoriale en Europe afin d'équilibrer les chocs et les ruptures produits par le processus de globalisation et d'autres facteurs majeurs de changement.** Il préconise plus d'équité, davantage de développement économique endogène incluant une plus grande protection économique, des mesures préventives à long terme etc... Deux scénarios ont été élaborés le long de ces axes: l'un "**orienté vers la compétitivité**" et l'autre "**orienté vers la cohésion**". Ils sont décrits ci-après, ainsi que leurs implications territoriales respectives.

3.2 Scénario territorial pour 2030 orienté vers la compétitivité

3.2.1 Le système des politiques du scénario territorial orienté vers la compétitivité

Le système des politiques du scénario orienté vers la compétitivité diffère de manière significative de celui du scénario tendanciel qui a assumé un degré élevé de stabilité et de continuité dans les objectifs et les mesures des politiques publiques, particulièrement celles du niveau de l'UE. Dans le scénario orienté vers la compétitivité, les changements fondamentaux du système des politiques sont motivés par les résultats décevants de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne depuis le début des années 2000. **Le budget de l'UE a été réduit et les dépenses de l'UE ont été ciblées vers la R&D, la formation, les TIC et l'accessibilité stratégique externe.** Ce changement est reflété dans l'application des politiques structurelles de l'UE. La PAC est sujette à une libéralisation rapide et radicale, avec une réduction significative à la fois des aides, des taxes aux importations et des subventions à l'exportation. **Le budget des politiques structurelles a également été réduit,** une partie des anciennes interventions de l'UE étant renationalisées et **les soutiens de l'UE étant concentrés sur les zones les plus compétitives des régions moins développées.** Les services publics ont été davantage libéralisés et privatisés, les marchés du travail ont fait l'objet d'une régulation plus flexible et le troisième pilier des politiques de l'UE (politique étrangère, justice, sécurité etc...) a été renforcé. L'agrandissement du marché par le biais d'autres élargissements de l'UE fait partie de la stratégie d'une compétitivité accrue. Après la Roumanie et la Bulgarie qui ont rejoint l'UE en 2007, les Balkans occidentaux ont adhéré en 2015, suivis de la Turquie et de l'Ukraine en 2020. La politique de voisinage a été renforcée, les pays du Maghreb devenant toujours plus intégrés dans l'Espace Economique Européen.

Les généreux régimes de retraite ont été abandonnés alors que l'espérance de vie dans de nombreux groupes professionnels a continué à s'accroître. Le maintien d'un marché du travail dynamique est l'objectif le plus élevé dans les priorités politiques de l'UE et des gouvernements nationaux. Les restrictions à la libre circulation des travailleurs suivant l'accession de nouveaux pays membres à l'UE ont été supprimées. En outre, des mesu-

res spécifiques ont été prises pour dynamiser les taux de fertilité (politique de la famille) et pour augmenter l'âge des départs en retraite. Une différence significative entre ce scénario et le scénario tendanciel est **l'ouverture des frontières externes** de l'EU à l'immigration (choisie). Afin de combler le fossé provoqué par l'accroissement des taux de dépendance, une vigoureuse politique d'immigration de main d'œuvre de substitution est coordonnée à travers l'UE, ciblant l'attraction de jeunes actifs et/ou de main-d'œuvre hautement qualifiée originaire du monde entier. La politique est strictement régulée, l'immigration de nature politique et celle de nature économique étant séparées. En tant que telle, l'octroi de la citoyenneté européenne est plus qu'un effet secondaire inévitable en venant travailler en Europe. Ceci n'exclut pas le fait que l'immigration clandestine se poursuit. Les tensions sociales, lorsqu'elles surgissent sont traitées avec vigueur et un renforcement perceptible des activités de surveillance et de sécurité se développe, qui sont devenues un secteur économique majeur.

Une position majoritaire, sinon un consensus, s'est progressivement formée au sein du Conseil Européen pour concentrer les efforts, ainsi que les ressources européennes et nationales, sur **l'objectif d'accroissement de la compétitivité globale**. Le développement technologique est la pierre angulaire des nouvelles politiques, l'objectif étant de combler le fossé entre l'Europe et d'autres économies avancées (en particulier les Etats-Unis et le Japon) et de maintenir une distance suffisante en matière de développement technologique avec les économies émergentes telles que la Chine, l'Inde et le Brésil, entre autres. **L'Europe est prête à renoncer à de grands pans de sa structure économique ayant une productivité en déclin, si la croissance peut être réalisée dans des segments de pointe des industries et des services qui ont une forte intensité de connaissances et de capital**. Le transport est également sensé contribuer globalement à la compétitivité européenne et les politiques de transport sont conçues en conséquence. Des ressources communautaires importantes (bien davantage que dans le scénario tendanciel) sont injectées dans le TEN-T et dans la recherche et le développement technologique, afin de contrecarrer l'épuisement progressif des ressources pétrolières et l'augmentation relative des prix du carburant. Une grande variété d'applications sont développées dans le domaine des systèmes intelligents de transport et sont mises en application pour augmenter l'efficacité, la fiabilité et la sécurité des transports, pour optimiser l'utilisation des infrastructures et pour satisfaire aux besoins de mobilité. Les flux de transport sont systématiquement accompagnés de flux d'information, aussi bien pour le transport des marchandises que des personnes. Les investissements routiers et autoroutiers sont plus élevés que dans le scénario tendanciel dans de nombreuses régions. La politique énergétique alloue des ressources considérables au développement de technologies qui sont susceptibles de faciliter la fourniture d'énergie aux régions métropolitaines, telles que les nouvelles générations de centrales nucléaires, mais également la gazéification et la liquéfaction du charbon et les technologies de l'hydrogène. Les nouvelles générations de centrales nucléaires sont développées et largement répandues. La diversification de l'approvisionnement en énergie est favorisée, mais pas seulement par des sources d'énergies renouvelables. Une percée se produit après 2010 dans le domaine des technologies de l'hydrogène avec un grand nombre d'applications dans les transports, le chauffage et la production d'électricité pour un certain nombre de moteurs et de dispositifs électroniques. Les TEN-E sont développés afin de fournir l'énergie aux zones métropolitaines, auxquelles est donnée la priorité. Les aides de l'UE pour le développement technologique et les infrastructures de transport d'énergie sont affectées aux régions développées plutôt qu'à celles en retard de développement. Dans le scénario orienté vers la compétitivité, la politique environnementale n'est pas sensée ralentir la croissance économique de manière significative, mais doit être mise en œuvre seulement en compatibilité avec le développement économique. Le changement climatique est reconnu comme un problème important, mais des mesures d'adaptation à ses conséquences sont prises principalement au niveau global/international. Des mesures préventives visant à limiter les impacts territoriaux du changement climatique sont généralement considérées comme trop coûteuses et pas suffisamment rentables à court terme. Quelques pays choisissent volontairement d'imposer des normes plus sévères, là où les électeurs l'exigent. D'une façon générale, ceci se

produit à la suite de catastrophes naturelles, et les mesures prises ont souvent un caractère de court terme ou sectoriel (par exemple anti-inondation).

3.2.2 Une image du territoire européen vers 2030 résultant d'un système de politiques orienté vers la compétitivité

Les éléments de l'image résultant de ce système de politiques orienté vers la compétitivité sont présentés par rapport aux éléments correspondants résultant du scénario tendanciel. Le but d'une telle comparaison est d'accentuer les différences qui peuvent être produites par l'application de systèmes alternatifs de politiques et également d'identifier quels facteurs sont le plus sujets à l'influence des politiques publiques et lesquels sont les plus autonomes.

Une croissance plus forte de la population et de plus grands déséquilibres démographiques que dans le scénario tendanciel

Dans le scénario orienté vers la compétitivité, la population européenne globale vers 2030 excède celle du scénario tendanciel grâce aux flux significatifs d'immigration et, secondairement, à une certaine reprise des taux de fertilité. La population européenne est devenue plus cosmopolite et multi-ethnique. **L'âge moyen de la population européenne est inférieur** et le potentiel démographique plus élevé que dans le scénario tendanciel. Au niveau régional, les différences avec le scénario tendanciel sont particulièrement fortes en Europe occidentale, avec **une croissance plus forte de la population ou un déclin de population inférieur dans un certain nombre de régions appartenant au pentagone central**: le nord-ouest de la France, y compris Paris, la Randstad, Rhin-Ruhr, Rhin-Main et les régions métropolitaines de l'Allemagne du sud et de l'Italie du nord. On peut observer la même tendance dans les périphéries, particulièrement dans les régions de la France méridionale, diverses régions italiennes centrales et méridionales, les régions espagnoles de la côte méditerranéenne, les régions métropolitaines du Portugal, l'Irlande méridionale, l'Ecosse centrale, la Suède et la Finlande méridionales. **Les régions possédant des zones métropolitaines et de grandes villes sont clairement favorisées**, dans le pentagone central et au delà. En Europe centrale et orientale, cependant, les différences avec le scénario tendanciel sont moins significatives. Les régions métropolitaines de Prague, Bratislava, Budapest, Bucarest et Sofia sont également favorisées comme le sont, mais à un degré moindre, les Etats Baltes et de nombreuses régions polonaises. Comparées au scénario tendanciel, **les régions les moins favorisées sont les zones rurales**, au centre comme dans les périphéries. Le vieillissement de la population est plus fort que dans le scénario tendanciel dans un certain nombre de régions périphériques. L'âge moyen de la population est plus élevé que dans le scénario tendanciel en Europe centrale et orientale, particulièrement en Roumanie et dans le nord de la Pologne, mais aussi dans l'ouest de l'Espagne et dans le sud du Portugal, en l'Italie méridionale et dans le sud de l'Irlande. Le vieillissement de la population est inférieur en France, au Royaume-Uni et dans les pays nordiques et dans les Etats baltes. Le potentiel démographique montre cependant une image plutôt divergente, avec des valeurs plus élevées que dans le scénario tendanciel dans la plupart des régions de France, du Royaume-Uni et des pays nordiques, mais également, à un degré moindre, dans la Péninsule Ibérique, en Grèce, à Chypre, dans les pays du Benelux et en Allemagne. A l'extrémité opposée, le potentiel démographique est sensiblement inférieur aux valeurs du scénario tendanciel dans la plupart des régions d'Europe centrale et orientale et en Italie méridionale. Vers 2030, les régions du pentagone central sont généralement plus favorisées, en termes de potentiel démographique, que dans le scénario tendanciel.

Une croissance économique plus forte mais plus concentrée dans l'espace que dans le scénario tendanciel

Le scénario orienté vers la compétitivité enregistre un taux de croissance global plus performant pour l'ensemble de l'Europe que le scénario tendanciel, au moins pour le moyen terme (jusqu'à vers 2015). Dans le contexte du processus de globalisation, l'interpénétration économique à l'échelle intercontinentale y est plus fortement développée, mais moins au détriment de l'Europe que dans le scénario tendanciel, avec un plus grand nombre d'entreprises européennes se développant sur d'autres continents et moins d'activités économiques stratégiques en Europe contrôlées par des groupes non-européens. Les secteurs dans lesquels l'Europe fait ressortir la plus grande compétitivité incluent les biotechnologies, l'énergie et les transports, alors que ses concurrents nord-américains et asiatiques maintiennent toujours une longueur d'avance par rapport à l'Europe dans le domaine des technologies de l'information. Elle est cependant plus restreinte que dans le scénario tendanciel. **Les politiques orientées vers la compétitivité ont renforcé les tendances à la concentration spatiale en Europe.** Parmi les régions qui en ont retiré les plus grands bénéfices on trouve celles qui disposaient déjà au début des années 2000 d'une bonne dotation en ressources liées à la société de la connaissance. Comparées au scénario tendanciel, les régions possédant de grandes zones métropolitaines ont affiché un PIB/habitant plus élevé, au moins jusqu'en 2015. Un certain nombre de régions parmi les plus développées, dans le pentagone, appartiennent à cette catégorie privilégiée, de même qu'un certain nombre de régions compétitives en dehors du pentagone, parmi lesquelles celles de France méridionale, les régions métropolitaines espagnoles, et les régions métropolitaines de Scandinavie et de Finlande méridionales. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, une majorité de régions ont réalisé de meilleurs niveaux de performances que dans le scénario tendanciel, particulièrement dans les régions possédant des zones métropolitaines. D'une manière générale, les zones métropolitaines de "second rang", en Europe occidentale et orientale, ont été également impliquées dans le processus de croissance. **Les régions qui affichent des performances plus faibles que dans le scénario tendanciel sont presque toutes situées dans les périphéries européennes:** régions septentrionales des pays nordiques, du nord de l'Ecosse et d'Irlande du Nord, de France occidentale, du nord-ouest de l'Espagne, de Sardaigne et Calabre en Italie, ainsi que la plupart des régions situées le long des frontières externes orientales. Avec un appui structurel sensiblement plus faible de la politique de cohésion, un soutien réduit de la PAC et les pressions continues de la globalisation, les régions moins développées subissent une restructuration turbulente avec des réductions d'emplois dans le secteur de l'agriculture et, plus généralement, dans les zones rurales. On observe une augmentation du chômage (à la fois officiel et caché). Ceci a pour conséquence un dépeuplement prononcé de ces zones et, partant, des investissements moindres dans les infrastructures stratégiques, dans le développement des ressources humaines et dans la promotion de l'esprit d'entreprise.

Le développement technologique et celui des infrastructures ont en grande partie contribué à ce modèle territorial d'évolution

Dans le domaine des biotechnologies vertes, le développement des productions végétales génétiquement modifiées est devenu très répandu. Les grandes entreprises agricoles et de produits alimentaires retirent de plus en plus de bénéfices des résultats de la recherche et sont devenues davantage capables de répondre aux exigences de la protection des consommateurs. Les régions ayant une agriculture intensive et très productive, particulièrement les plus centrales, en sont les principales bénéficiaires. En ce qui concerne les biotechnologies rouges, les régions plus développées ont été favorisées au détriment des régions périphériques, permettant, dans les premières, un soutien par le biais de l'établissement de centres de recherches d'excellence dans certaines universités d'élite, les renforçant de ce fait dans la compétition internationale, afin d'éviter le phénomène de fuite des cerveaux. Les TIC ont également progressé dans de nombreux secteurs et ont fortement affecté l'organisation de la société et les systèmes de production, particulièrement dans les régions les plus développées où davantage d'investissements ont été faits et où la pénétration de nouvelles applications a été plus rapide.

Vers 2030, cette évolution a comme conséquence **des disparités croissantes en termes de développement économique et d'offres d'emploi**, dans les Etats membres et à travers l'UE dans son ensemble. L'impact de l'immigration sélective et des migrations internes sur les marchés du travail, particulièrement sur ceux des zones métropolitaines, a été significatif, si bien que la carence de main-d'œuvre a été moins perçue comme une contrainte au développement économique que dans le scénario tendanciel. Dans certains des pays d'Europe centrale et orientale, cependant, les villes et agglomérations ont des problèmes avec l'absorption d'une main d'œuvre faiblement qualifiée libérée par les régions rurales moins développées. En tant que telle, la polarisation du territoire Européen a sensiblement augmenté. On peut observer ainsi **une tendance nette en ce qui concerne un développement plus concentré dans les régions fortes de chaque pays, reflétant les prétentions de croissance des "champions"**. L'intégration et la coopération territoriales sont sensiblement différentes de celles du scénario tendanciel. La mise en réseau des zones métropolitaines a sensiblement progressé, poussée par l'économie privée et particulièrement par les grandes entreprises. Un certain nombre de grandes villes d'Europe centrale et orientale ont également été incluses dans ce processus, favorisé par le renforcement des corridors transeuropéens et des réseaux à large bande. Les régions frontalières ne peuvent plus compter sur les aides européennes qui, jusqu'en 2013, ont apporté leur soutien pour surmonter les handicaps frontaliers. En outre, l'absence totale d'une forte politique de cohésion a conduit à une situation où la majorité des régions frontalières économiquement faibles sont demeurées dans un état de retard, se traduisant en particulier par la faiblesse des offres d'emploi et, partant, par des taux de chômage élevés.

L'augmentation des flux sur les axes nord-sud (l'Europe Rhin-Rhône)

Une croissance plus forte que dans le scénario tendanciel se produit dans les régions métropolitaines, particulièrement dans le pentagone central, **engendrant des flux de trafic plus intenses sur les axes et corridors nord-sud**. Cependant, dans une Europe élargie et intégrée, les flux de trafic à longue distance vers 2030 sont beaucoup plus importants qu'ils n'étaient au début des années 2000 dans un espace européen plus limité, et de plus en plus de pays sont affectés par les flux de transit. Comparé au scénario tendanciel, l'accessibilité multi-modale de niveau européen, mesurée sur la base des coûts moyens de trajets, est plus élevée dans de nombreuses régions européennes, particulièrement dans la Péninsule Ibérique, en France, en Italie, dans le sud de la Norvège, en Allemagne de l'Est, en République Tchèque, en Autriche et en Slovaquie. Ceci résulte de volumes d'investissements routiers et autoroutiers plus élevés. La différence, bien que positive, est moins significative en Irlande, au Royaume-Uni, dans les pays du Benelux, en Allemagne de l'Ouest et en Pologne. **L'accessibilité au PIB est moins favorable dans toutes les régions non-métropolitaines, y compris celles du pentagone**. Elle est par contre plus favorable que dans le scénario tendanciel dans la plupart des régions des nouveaux pays membres de l'Europe centrale et orientale, excepté le sud-ouest de la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie et le nord de la Roumanie. Les émissions liées au trafic interurbain vers 2030 sont globalement plus élevées que dans le scénario tendanciel. Ceci résulte, à nouveau, des investissements plus conséquents dans les réseaux routiers et autoroutiers.

Le nouveau paradigme énergétique bénéficie davantage aux régions métropolitaines

De même que dans le scénario tendanciel, les prix de l'énergie ont augmenté sensiblement et régulièrement, bien que l'impact sur l'économie européenne globale de prix de l'énergie plus élevés ait été moins négatif parce que **l'économie européenne a muté inexorablement vers une base plus immatérielle reposant sur les technologies de pointe**, après avoir largement abandonné les activités productives utilisant des technologies anciennes ou de niveau intermédiaire. **La consommation globale d'énergie n'a pas été réduite**, au moins à moyen terme, parce qu'une croissance plus forte implique, en dépit de la poursuite de la réduction de l'intensité énergétique de l'économie, une consommation d'énergie plus forte. La consommation d'énergie dans les transports n'a pas non plus sensiblement diminué en dépit des progrès technologiques dans les moteurs de véhicules, en raison d'une expansion métropolitaine plus forte et d'une motorisation croissan-

te, particulièrement dans les nouveaux pays membres d'Europe centrale et orientale. Le processus de diversification a favorisé les grandes compagnies de production d'énergie, principalement celles du pentagone. Un nombre limité d'oligopoles ont émergé dans le secteur de l'énergie, les compagnies régionales existantes étant progressivement absorbées. Certains d'entre eux sont contrôlés par des groupes non-européens. Les grandes compagnies du secteur énergétique achètent également, ou contrôlent, de larges zones fertiles dans les régions agricoles, destinées à la production de la biomasse énergétique ou bien des secteurs particulièrement propices à la production d'énergie éolienne.

La diversification des systèmes de fourniture d'énergie, amplifiée par le développement technologique, **a principalement bénéficié aux régions du pentagone** auxquelles s'ajoute un nombre limité de zones métropolitaines situées en dehors de celui-ci. Le développement et l'application de solutions innovantes dans les régions moins développées a été beaucoup plus problématique en raison de ressources financières insuffisantes. La faiblesse des politiques structurelles et de développement rural n'a pas permis la pleine exploitation du potentiel d'énergies renouvelables de ces régions. En conséquence, elles sont restées plus dépendantes de l'utilisation des sources d'énergies fossiles traditionnelles (pétrole, gaz et charbon), ce qui a réduit leur compétitivité dans un contexte de prix croissants et d'approvisionnement de plus en plus problématique. Un nombre important de régions plus périphériques, particulièrement dans les nouveaux pays membres, mais également dans les périphéries d'Europe occidentale, continuent à avoir des systèmes obsolètes ou insuffisamment développés de transport d'énergie. **Les nouvelles stratégies d'approvisionnement en énergie ont eu des impacts à la fois positifs et négatifs sur l'environnement et sur la sécurité des personnes.** Un certain nombre de nouvelles technologies, telles que la production d'hydrogène et la gazéification/liquéfaction du charbon, ont eu des incidences positives sur l'environnement, au moins dans quelques régions. Il en est de même pour l'usage des voitures hybrides. En revanche, cependant, la reprise rapide de la production d'électricité nucléaire a entraîné avec elle des enjeux liés à la sécurité et au traitement des déchets nucléaires. Dans les régions rurales fertiles, l'agriculture a été sensiblement développée, en particulier dans les zones où sont produites des plantes énergétiques. La création de grands parcs d'énergie éolienne par de puissantes compagnies de production d'énergie a eu un effet néfaste sur la qualité des paysages naturels et culturels dans un certain nombre de régions.

Un système d'armature urbaine moins polycentrique

Le scénario orienté vers la compétitivité favorise nettement le développement économique et démographique des zones métropolitaines et des grandes agglomérations, spécialement dans le pentagone central de l'Europe et dans d'autres régions métropolitaines situées le long des corridors le prolongeant, particulièrement des pays d'Europe centrale et orientale et dans les régions méridionales des pays nordiques. En général, **le niveau supérieur des systèmes d'armature urbaine s'est développé davantage que les villes moyennes ou petites.** Il y a cependant quelques exceptions à ce modèle moins polycentrique. Dans les nouveaux Etats membres et dans d'autres régions périphériques, où les motivations d'investissement et les facteurs de localisation ont continué (au moins à moyen terme) à reposer sur la recherche de main d'œuvre bon marché, les entreprises transnationales ont continué à favoriser des implantations encore plus périphériques dans des centres urbains plus petits où ce type de main-d'œuvre était encore disponible. Ceci a eu comme conséquence un modèle fortement décentralisé, mais non structuré. Diverses agglomérations et villes ont été négativement affectées par le processus de croissance compétitif, particulièrement celles possédant de vieilles industries et des activités à faible productivité désormais non compétitives dans un monde globalisé. Même dans les régions métropolitaines en croissance, les nouveaux emplois dans les secteurs de pointe sont situés non seulement dans les parties centrales des villes mais également dans les zones suburbaines où les ressources et les facteurs de production les plus importants, à savoir la main-d'œuvre hautement qualifiée, sont le plus aisément disponibles.

Les réseaux et la coopération entre les zones métropolitaines européennes se sont intensifiés, **poussés par le secteur privé**, principalement par les grandes entreprises, mais soutenus également par les programmes communautaires de R&D et les politiques de transport et de communication. Ceci a contribué à accroître l'intégration territoriale, particulièrement dans le pentagone central. Dans les régions plus périphériques, la constitution de réseaux inter-métropolitains a seulement bénéficié à quelques espaces privilégiés ayant une longue tradition de coopération, tels que la région de la mer baltique, car elle n'a pas bénéficié du soutien des fonds structurels après 2013. Les centres urbains petits et moyens n'ont été qu'exceptionnellement intégrés dans de tels réseaux s'ils ne faisaient pas partie d'une région métropolitaine.

La population d'origine immigrée (née en Europe et à l'extérieur) est moins intégrée dans la société européenne que dans le scénario tendanciel en raison de la poursuite de l'immigration clandestine et du manque de perception d'un besoin de politiques d'intégration. **La xénophobie croissante, les attitudes auto-protectrices et les troubles sociaux sont plus développés que dans le scénario tendanciel.** En réaction, des communautés protégées se sont développées dans et autour d'un nombre important de villes, comme dans des espaces attractifs moins urbanisés (particulièrement les régions côtières). **Le processus de suburbanisation est important** (plus que dans le scénario tendanciel), non seulement en raison de la croissance métropolitaine de la population, mais également en raison de la ségrégation et de l'insécurité dans les villes. En dépit du développement de nouveaux types de moteurs de véhicules (voitures hybride et moteurs à hydrogène), l'environnement des zones métropolitaines est encore menacé par la croissance du trafic et par une pression plus forte sur les espaces naturels.

Une dichotomie plus forte des zones rurales que dans le scénario tendanciel

Dans le scénario orienté vers la compétitivité, les zones rurales ont continué à être sujettes à **une dichotomie croissante entre celles qui sont prospères et celles qui sont moins développées.** Ce phénomène est plus marqué que dans le scénario tendanciel car dans ce scénario-ci **les forces du marché sont des forces d'entraînement du changement plus importantes.** D'un côté, l'élevage intensif, la production de végétaux et de céréales et l'horticulture se sont tous développés dans les régions fertiles. Dans ces secteurs, la production de nourriture a été concurrencée, dans une certaine mesure, par la production de plantes énergétiques. Dans de nombreuses autres zones rurales entourant les grandes villes en Europe orientale et méridionale, les activités économiques sont devenues plus diversifiées que dans le scénario tendanciel en raison du dynamisme économique plus grand de l'économie. De telles régions sont alors devenues des zones privilégiées pour des relations villes-campagnes intenses. De nombreux habitants se sont déplacés hors des secteurs urbains parce qu'ils ont préféré un cadre de vie plus stable, plus sûr et plus naturel rendu possible par la vie rurale, bien qu'ils continuent à travailler, faire leurs achats et passer leur temps libre dans les secteurs urbains. Un certain nombre de zones rurales attrayantes ont également connu une diversification significative de leur base économique par l'arrivée à maturité de l'économie résidentielle et touristique. Cela vaut aussi bien pour les zones côtières le long de la Mer du Nord, de la Baltique et de la Méditerranée, que pour les régions de lacs au Royaume-Uni et dans les parties méridionales des pays nordiques ou encore que les régions de montagne telles que les Alpes, les Pyrénées et les Carpates. **Ces zones sont cependant moins nombreuses que dans le scénario tendanciel, parce que le développement de l'infrastructure et des services ruraux a été beaucoup moins soutenu par les fonds structurels.** D'autre part, **un nombre croissant de zones rurales en Europe occidentale et orientale ont été confrontés à davantage de marginalisation et d'abandon.** La réduction significative des soutiens de la PAC, des budgets de la politique régionale et l'orientation des aides de l'UE vers les parties les plus prospères des régions moins développées se sont avérées être fortement néfastes à ces régions, particulièrement pour les plus éloignées et périphériques d'entre elles. Cette évolution défavorable a également été beaucoup plus forte que dans le scénario tendanciel. C'est en particulier le cas dans les zones rurales avec **des situations démographiques** (niveaux élevés de population vieillissan-

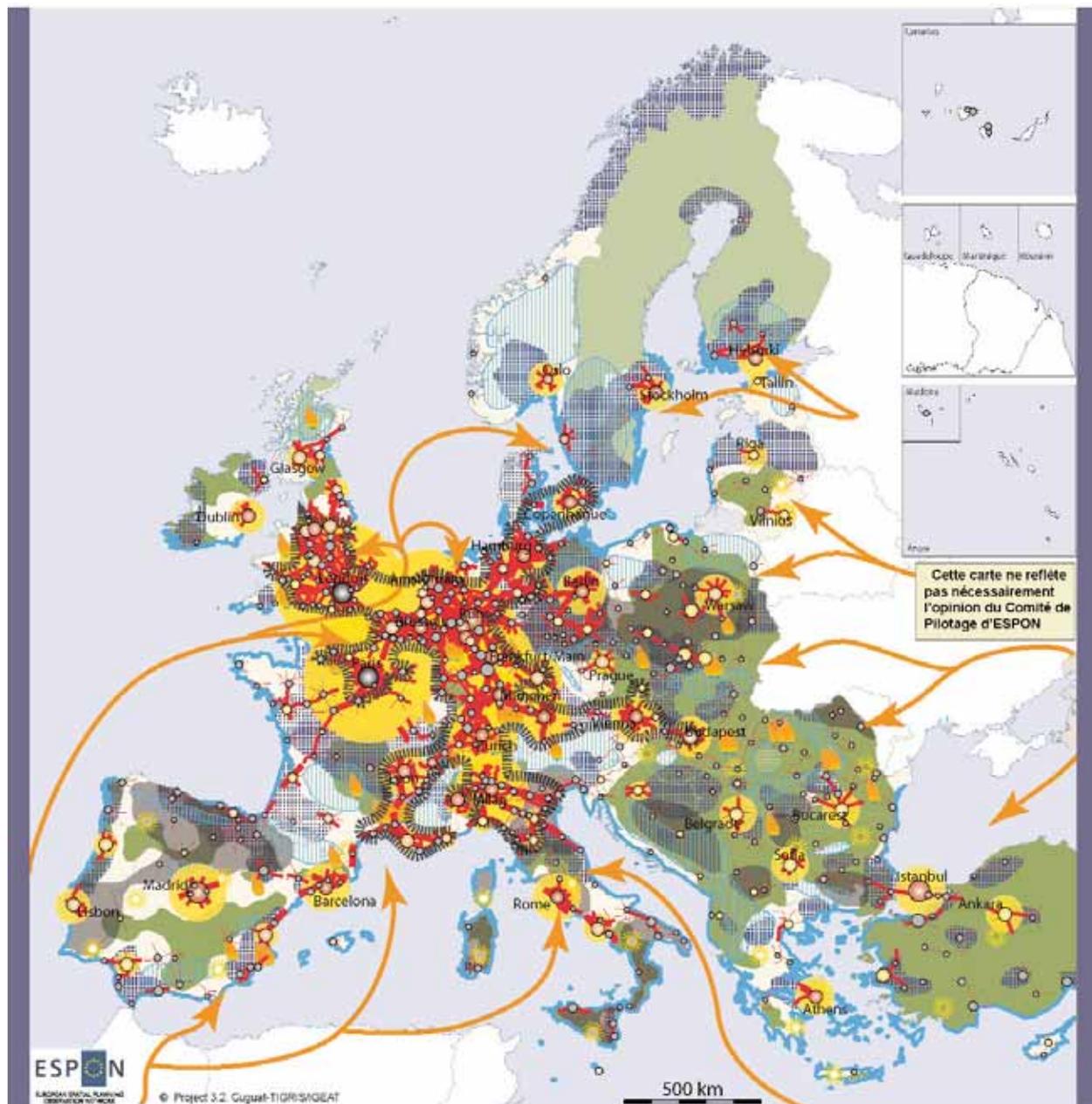
te), et des conditions de production défavorables (telles que de faibles niveaux de fertilité du sol, une sécheresse croissante) ou avec une faible attractivité.

L'agriculture de subsistance s'est maintenue et a même augmenté dans les régions périphériques des pays d'Europe de l'Est, du sud-est et en Turquie orientale. En raison des changements de préférences des consommateurs et de la réduction des subventions de la politique de développement rural, l'agriculture expérimentale et la gestion de la nature et des paysages ont survécu seulement à petite échelle dans les régions urbanisées ou des zones rurales avec des paysages de petite taille. **L'environnement des zones rurales a été sujet à de plus grandes pressions que dans le scénario tendanciel.** L'agriculture intensive, l'accélération de la suburbanisation, l'abandon des zones rurales les moins favorisées et un niveau plus élevé des dommages environnementaux dû à la fréquence croissante des catastrophes naturelles, ont tous contribué à réduire de manière significative l'attractivité des zones rurales et, du même coup, à accroître les coûts sociaux et environnementaux du développement économique. Les régions rurales situées le long des frontières nationales ont été particulièrement défavorisées, spécialement dans le cas de l'Europe centrale et orientale et des nouvelles frontières externes qui ont découlé des différents élargissements de l'UE. La fragmentation territoriale, le faible niveau et le caractère obsolète de l'infrastructure ainsi que l'émigration continue ont contrecarré les efforts d'intégration territoriale qui n'ont bénéficié que d'un très modeste niveau de soutiens.

La carte suivante accentue le fait que **le potentiel d'attraction et de polarisation des zones métropolitaines** est particulièrement fort et concentré dans le pentagone traditionnel. Seul un nombre très limité de zones métropolitaines au delà du pentagone sont en mesure de produire des effets significatifs d'attraction et de polarisation. **La zone de concentration des flux et des activités** est beaucoup plus restreinte que dans le scénario tendanciel. Elle couvre seulement certaines parties du pentagone traditionnel, bien qu'elle se prolonge également vers l'extérieur, le long de quelques corridors principaux, pour atteindre Vienne et Copenhague. **Le risque de marginalisation rurale** est beaucoup plus intense que dans le scénario tendanciel. **Les zones menacées de déclin des activités industrielles** sont plus étendues que celles du scénario tendanciel et l'intensité du risque est également plus élevée. **Les flux d'immigration externe** sont particulièrement intenses. **Les zones possédant un potentiel élevé pour le tourisme et l'accueil des retraités** sont semblables à celles du scénario tendanciel, mais **les zones avec un vieillissement prononcé de la population**, généralement situées dans des régions rurales éloignées, sont plus étendues. **Les impacts résultant des catastrophes naturelles** (sécheresse, feux de forêt et inondations) sont plus intenses que dans les évolutions tendanciennes.

Carte 10

Scénario orienté vers la compétitivité. Image finale 2030



3.2.3 Enjeux territoriaux et politiques résultant du scénario orienté vers la compétitivité pour 2030

Le système des politiques du scénario orienté vers la compétitivité produit à la fois une richesse économique globale à court terme plus forte et des coûts sociaux plus élevés, susceptibles d'engendrer des déconvenues économiques et financières à long terme. Un certain nombre d'avantages réalisés sont annulés par le coût des évolutions négatives. C'est particulièrement évident dans le cas des zones métropolitaines qui, d'une part, produisent davantage de valeur ajoutée et, d'autre part, voient leur image se détériorer à cause de l'accroissement de la ségrégation et des malaises sociaux. Le même phénomène s'applique aux régions rurales périphériques où la détérioration des infrastructures et des services handicaper de manière significative toute tentative ultérieure de revitalisation économique ou démographique. Les améliorations environnementales résultant du progrès technologique sont également en partie annulées par l'augmentation de la pollution résultant de l'accroissement du trafic routier et de l'évolution vers une agriculture toujours plus intensive.

En dépit d'une croissance économique plus forte au niveau global européen, les disparités territoriales dans le scénario orienté vers la compétitivité sont beaucoup plus fortes, vers 2030, que dans le scénario tendanciel. Les disparités entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale et orientale se sont accrues, parce que la croissance tend à se concentrer dans le pentagone central et dans seulement quelques autres zones métropolitaines. Les élargissements ultérieurs de l'UE ont aussi contribué à cette évolution des disparités. **De nouvelles zones globales d'intégration n'ont pas émergé et la domination du pentagone a augmenté.** Les disparités en matière d'accessibilité multi-modale au niveau européen entre le pentagone et les régions plus périphériques n'ont pas été réduites, bien au contraire, car les politiques de transport ont favorisé le développement des corridors entre les grandes zones métropolitaines. L'intégration territoriale a progressé sous forme de réseaux et de coopération à longue distance entre les zones métropolitaines, mais a été beaucoup plus faible dans les régions rurales et frontalières que dans le scénario tendanciel. **Le scénario orienté vers la compétitivité a produit davantage de fragmentation territoriale.** De nombreuses régions rurales ont du faire face à une spirale brusque de déclin (dépeuplement, impacts négatifs de la sécheresse, bas niveaux de compétitivité et faible soutien public). Bien que la compétitivité globale des zones métropolitaines soit plus forte que dans le scénario tendanciel, la différenciation interne des villes (quartiers opulents et communautés protégées d'une part; quartiers dégradés, carence de logement, zones d'insécurité, intégration socio-culturelle insuffisante des minorités et des personnes d'origine immigrée d'autre part) a également été plus forte que dans le scénario tendanciel. La suburbanisation a sensiblement progressé autour des zones métropolitaines. Dans les zones rurales, de nombreux centres urbains petits et moyens ont perdu leur vitalité et, vers 2030, ne sont plus en mesure pour fournir à la campagne environnante les services et les emplois nécessaires. **Etant donné que les dommages environnementaux, les tensions et violences sociales s'accroissent sans cesse et sont de moins en moins acceptées par les populations, on peut douter qu'une politique stricte et soutenue de compétitivité soit réaliste pour le long terme.**

3.3 Scénario territorial pour 2030 orienté vers la cohésion

3.3.1 Le système des politiques du scénario territorial orienté vers la cohésion

Dans ce scénario, les priorités principales des politiques publiques au niveau de l'UE, dans le contexte de la poursuite de la globalisation, sont concentrées sur la **cohésion économique, sociale et territoriale** et non pas sur la compétitivité globale. Ceci ne signifie pas que des améliorations de la compétitivité soient exclues, mais plutôt, qu'en cas d'incompatibilité entre cohésion et compétitivité, la priorité sera donnée à la cohésion. C'est, par exemple, le cas si la compétitivité croissante est susceptible d'accroître les disparités territoriales. Il

est cependant important d'indiquer que **des mesures liées à la compétitivité dans le contexte des politiques structurelles sont entièrement intégrées dans le scénario**, même si elles sont susceptibles de produire des disparités intra-régionales dans les régions moins développées. Jusqu'en 2030, **l'approfondissement des politiques communautaires est préféré à de nouveaux élargissements**, de sorte qu'aucun nouveau pays ne rejoindra l'UE après l'élargissement de 2007.

Une pierre angulaire du scénario orienté vers la cohésion est le **complexe des politiques en faveur de la famille (visant à augmenter les taux de fertilité), de l'éducation, de l'emploi et relatives à l'immigration et à l'intégration** etc... Un certain nombre de politiques publiques sont dotées de plus de flexibilité. La flexibilité dans les dispositions d'assistance à l'enfance et dans l'âge de départ en retraite devient la norme. La remise en question des aspects institutionnels liés au vieillissement et la suppression des âges obligatoires de départ en retraite font partie de ce processus, bien qu'il soit moins populaire parmi certains groupes professionnels, en particulier ceux tributaires d'un travail physique. La flexibilité est également étendue à d'autres aspects de la vie, tels que l'éducation, rendant les contraintes familiales mieux gérables, prenant en compte également les "troisièmes et quatrièmes générations". Les projets spécialisés dans l'apprentissage tout au long de la vie deviennent également de plus en plus populaires, ouvrant la voie à une grande variété de services et de nouvelles formes d'emploi. La "démocratisation" des formes de communication de masse à distance (TIC etc.) fait l'objet d'un soutien politique et joue un rôle dans la revitalisation des régions rurales et semi-rurales et de certaines zones éloignées. Les politiques migratoires au sein de l'UE sont mieux coordonnées et adaptées pour satisfaire à l'objectif de "substitution". Elles sont strictement contrôlées sur la base des pays "donneurs", des zones et régions de destination et des groupes professionnels. Des contrôles spécifiques sont également mis en œuvre par rapport à l'intégration socio-culturelle. Bien que l'immigration clandestine continue à accroître la population, les chiffres diminuent substantiellement après l'introduction des cartes d'identité de l'UE. Les cours de citoyenneté et de langue deviennent une condition préalable à l'obtention du droit de résidence et des interventions sont effectuées pour éviter la ségrégation des groupes minoritaires avec, par exemple, des quotes-parts pour les enfants des minorités ethniques et religieuses et une facilitation des interactions interculturelles dès le plus jeune âge par les échanges éducatifs etc...

Une autre différence majeure avec le scénario tendanciel se situe dans les politiques publiques relatives au développement régional équilibré et à la cohésion territoriale. Maintenir et même renforcer la politique de cohésion de l'UE est un objectif découlant à la fois des élargissements de l'EU et d'une réaction aux déséquilibres territoriaux produits par l'accélération de la globalisation au début des années 2000. **Accroître la vitalité des régions moins favorisées apparaît comme un principe fondamental à long terme**, parce que le coût économique et social de régions dévitalisées est perçu comme étant extrêmement élevé dans le long terme. Les nouvelles politiques de cohésion incluent de nombreuses **mesures visant à augmenter la compétitivité des régions moins favorisées et à éviter leur marginalisation par rapport aux tendances de globalisation**. Etant donné qu'une politique de cohésion renouvelée et renforcée est également plus chère, **les budgets de l'UE doivent être également adaptés et diverses ressources être détournées vers la politique de cohésion**. La PAC, les politiques de transport et de R&D sont par conséquent adaptées afin de fournir un soutien prioritaire aux régions moins favorisées. **Il n'est pas envisagé davantage de libéralisation des services publics**, car ce serait néfaste pour les zones moins développées où de tels services ne sont pas rentables. On considère également que la fermeture de tels services serait préjudiciable à l'évolution démographique et économique de ces régions. Des dépenses considérables sont mises en œuvre pour la cohésion. En outre, l'approfondissement de l'intégration européenne entraîne un grand nombre de nouveaux règlements au niveau de l'UE, par exemple en termes de protection des consommateurs et de l'environnement, qui impliquent à leur tour des coûts croissants pour les budgets publics et pour les entreprises. Le soutien du développement technologique est concentré sur les régions les moins favorisées. En termes de déve-

veloppement des infrastructures de TIC, les modalités résident dans une distribution de l'infrastructure à large bande dans les régions moins densément peuplées.

Les politiques de transport, dans ce scénario, sont davantage orientées vers la cohésion et le développement durable que dans le scénario tendanciel et la demande du marché est moins considérée comme un critère incontournable. Des ressources financières importantes du Fonds Européen de Développement Régional et du Fonds de Cohésion sont allouées au **développement de l'infrastructure de transport dans les pays de la cohésion et dans les régions moins développées**. Une des priorités majeures est ici le développement d'une infrastructure de transport efficace le long des corridors principaux dans les nouveaux pays membres ainsi qu'entre les nouveaux pays membres et l'UE15. Une différence significative avec le scénario tendanciel est qu'ici, en plus des corridors principaux, **l'appui est également donné à un certain nombre d'axes de transport régionaux stratégiques** dans le contexte des programmes de développement rural, afin de relier autant que possible les villes moyennes et petites aux réseaux interurbains. Le scénario orienté vers la cohésion prête également une plus grande attention à un meilleur équilibre des modes de transport et favorise les systèmes efficaces de chemin de fer et de voie d'eau. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les systèmes ferroviaires obsolètes sont modernisés, afin de limiter la croissance du trafic routier et autoroutier, une politique qui tient compte également des contraintes imposées par le prix et l'offre de pétrole.

Dans le scénario orienté vers la cohésion, les politiques structurelles accordent une plus grande attention aux enjeux de l'énergie et allouent un montant plus élevé de ressources dans les régions éligibles pour soutenir les mesures d'économie d'énergie et la diversification des sources d'approvisionnement en énergie. Les TEN-E sont développés, mais principalement à l'avantage des pays et des régions moins développés (Europe centrale et orientale, périphéries européennes). La politique de développement rural alloue également des ressources substantielles à la production d'énergie dans les zones rurales. **Les systèmes énergétiques sont modernisés dans les régions moins développées**, qui bénéficient de davantage de soutien structurel que les régions plus riches possédant des zones métropolitaines. A cet égard, le processus de rattrapage des nouveaux pays membres dans les secteurs de l'approvisionnement en énergie et du transport d'énergie est significatif. Les systèmes énergétiques obsolètes sont rapidement remplacés par de plus modernes, y compris les sources d'énergie renouvelable. **Des systèmes décentralisés de production et de distribution énergétique sont développés**, comprenant des zones rurales ainsi que leurs villes petites et moyennes.

L'environnement est considéré comme l'un des piliers principaux de la solidarité européenne. Les objectifs environnementaux sont placés à un niveau plus élevé que dans le scénario tendanciel et une quantité importante de ressources des fonds structurels et de la politique de développement rural sont allouées à l'amélioration et à la protection de l'environnement dans les zones moins favorisées. Une attention plus forte est accordée aux modes de transport respectueux de l'environnement et aux investissements y afférents, particulièrement dans le secteur des chemins de fer. La mise en œuvre du protocole de Kyoto est également prise en compte très sérieusement par l'UE, qui le traduit en **dispositions de contrôle à la source plus rigoureuses** pour l'industrie et le transport ainsi que par la promotion (subventions) des pratiques respectueuses de l'environnement. Davantage d'attention est accordée à **la protection et à la valorisation du patrimoine naturel et culturel** que dans le scénario tendanciel. Dans les zones moins favorisées, des ressources importantes des fonds structurels sont allouées à la valorisation et à la protection des espaces naturels et à la mise en œuvre de Natura 2000. Des efforts significatifs sont consentis en Europe méridionale pour se prémunir contre les incendies par une meilleure gestion de la forêt. Un développement rural plus efficace dans les régions périphériques européennes favorise l'entretien des paysages culturels et naturels comme ressource pour le tourisme rural.

3.3.2 Une image du territoire européen en 2030 résultant d'un système de politiques orienté vers la cohésion

Reprise des taux de natalité et plus forte intégration

Vers 2030, on observe les signes d'une structure démographique régionalement plus équilibrée et de croissance de la population dans de nombreuses régions, même celles qui avaient été précédemment menacées de grave dépeuplement. Ceci résulte de la nouvelle reprise des taux de natalité, mais également de politiques régionales fortement interventionnistes favorisant l'économie des régions périphériques ainsi que des stratégies migratoires strictement contrôlées et ciblées. Les difficultés démographiques structurelles de l'Europe n'ont cependant pas été totalement effacées par ces nouvelles tendances et actions. **Le vieillissement de la population a continué à affecter diverses parties du continent.** Comparé au scénario tendanciel, le vieillissement de la population vers 2030 est moins prononcé en Espagne occidentale, au Portugal, en Allemagne de l'Est, en Italie méridionale et du nord-est, en Slovaquie, en Irlande, en Pologne et en Roumanie du nord-ouest, mais il est légèrement plus fort en Suède et Finlande centrales, en France méridionale, en Hongrie et en Ecosse centrale. Le potentiel démographique est légèrement plus fort en Espagne méridionale et du nord-ouest, en Italie méridionale, en France méridionale, en Irlande, dans de nombreuses régions roumaines et polonaises, mais il est plus faible en Suède centrale, en Finlande méridionale, en Hongrie méridionale, en Estonie et en Lettonie. La chute de la population totale a également continué à affecter de nombreuses régions orientales et quelques régions méridionales de l'Europe. L'intégration des 2èmes et 3èmes générations d'immigrés d'Asie, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Amérique latine dans les communautés d'accueil s'est améliorée, particulièrement en ce qui concerne les jeunes. Une légère croissance du nombre de mariages interraciaux peut être considérée comme un effet secondaire positif de cette politique. Le nationalisme émergent prévalant dans quelques régions a cependant continué à être une source de préoccupations et une politique d' "Europe des régions" a été activement promue pour tenter de le contenir.

Un modèle territorial de croissance économique moins performant mais plus diffus

En termes économiques globaux, le scénario orienté vers la cohésion a été moins performant que le scénario tendanciel. **Un taux de croissance du PIB inférieur a été observé dans l'ensemble de l'UE, au moins jusqu'à 2015.** Comme dans le scénario tendanciel, les taux de croissance ont été plus forts dans les nouveaux pays membres qu'en Europe occidentale, mais **le centre de gravité de la croissance s'est déplacé vers l'Europe du sud-est**, une tendance confirmée par de meilleures performances en Allemagne de l'Est, en Autriche, en Hongrie, en Grèce, et dans les régions de l'Italie centrale et méridionale. En général, le scénario orienté vers la cohésion a généré davantage de **développement diffus**, particulièrement dans les régions rurales, les régions périphériques et les régions à niveaux de revenus moyens ou faibles. Les périphéries de l'Europe ont eu une croissance plus forte que dans le scénario tendanciel, particulièrement en Grèce, en Sardaigne et en Corse, dans diverses régions d'Espagne, en Irlande du Nord, dans le nord de la République d'Irlande et de tous les pays nordiques. Cependant, toutes les régions défavorisées n'ont pas connu une amélioration économique. En termes de changement de position relative, **les régions gagnantes ont généralement été des régions non-métropolitaines** de la périphérie ou localisées à l'intérieur ou à proximité du pentagone central. Comparées au scénario tendanciel, **les zones métropolitaines ont été moins favorisées**, à la fois en Europe occidentale et orientale. Ceci ne signifie pas, cependant, qu'elles n'ont pas progressé en termes absolus. Dans les pays de la cohésion, les zones métropolitaines et d'autres grandes agglomérations ont été fortement soutenues, en termes d'infrastructures et de dotations à finalités technologiques. Une différence importante avec le scénario tendanciel est cependant, que les villes petites et moyennes dans les régions moins développées ont été plus fortement soutenues, particulièrement en ce qui concerne les services d'intérêt général. En outre, les régions frontalières d'Europe occidentale, particulièrement les plus prospères, ont reçu beaucoup moins d'aides des programmes spécifiques communautaires, alors que les aides ont

été davantage concentrées sur les régions frontalières les plus faibles, ainsi que sur celles de la périphérie. Cependant, les résultats vers 2030 demeurent ambigus, en raison du manque d'entreprises, de la faible densité de population et donc d'un faible potentiel pour la coopération dans de telles zones.

Élargissement des bénéficiaires de l'accessibilité

Un soutien plus fort des nouveaux pays membres a engendré des flux de trafic plus intenses entre l'est et l'ouest, accompagnant l'émergence d'une Europe orientée vers la cohésion. Le scénario orienté vers la cohésion a consacré davantage de ressources au développement et à la modernisation des chemins de fer que le scénario tendanciel. Les principaux bénéficiaires en ont été la Péninsule Ibérique, la France, l'Italie du nord et la Slovaquie, la République Tchèque, la Slovaquie, la Norvège méridionale et les régions suédoises limitrophes, le nord de la Pologne, la Lituanie et la Lettonie, bien que des investissements notables aient été également faits en Italie méridionale, dans le nord de la Grèce et dans diverses régions des pays du Benelux et d'Allemagne. Ceci n'exclut pas le fait que des investissements substantiels ont été également consentis dans les réseaux routiers et autoroutiers, mais avec un modèle territorial plutôt différent. Ils ont été très significatifs en Europe centrale et orientale, particulièrement dans la République Tchèque, en Slovaquie, en Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie, dans les Etats Baltes, en Pologne méridionale et dans un certain nombre de régions périphériques d'Europe occidentale, telles que l'Irlande, le nord de l'Ecosse, la Suède et la Finlande méridionales, la Corse, la Sardaigne, la Sicile, la Grèce et Chypre et, à un degré moindre, en Péninsule Ibérique et en France méridionale. En termes d'accessibilité de niveau européen, les régions plus favorisées que dans le scénario tendanciel ont été principalement, en plus des régions du pentagone, un certain nombre de régions plus périphériques telles que celles de l'ouest de la France, les régions occidentales de la Péninsule Ibérique, la plupart des régions du Royaume-Uni et l'Irlande, la Corse et la Sardaigne, les la plupart des régions polonaises et, à un degré moindre, les régions méridionales des pays nordiques, la Bulgarie, la Grèce, la Lituanie et la Lettonie. Une mesure de l'accessibilité davantage liée à l'économie vers 2030 fait ressortir un modèle quelque peu différent, avec les régions les plus bénéficiaires d'une amélioration d'accessibilité étant celles de la Péninsule Ibérique, de la France méridionale, de Hongrie, de Slovaquie, de Bulgarie, du nord de la Grèce, du nord de la Suède et de la Finlande.

Impacts territoriaux divergents du nouveau paradigme énergétique

Dans le contexte du scénario orienté vers la cohésion, les politiques structurelles et de développement rural de l'UE ont joué un rôle important **en rendant le nouveau paradigme énergétique favorable aux régions rurales moins développées**, particulièrement dans les nouveaux pays membres et dans d'autres régions périphériques. La promotion enthousiaste des sources d'énergies renouvelables a créé des richesses dans les zones rurales et a contribué à équilibrer le déclin d'un certain nombre d'activités agricoles traditionnelles faiblement concurrentielles. L'énergie solaire et éolienne ainsi que la production de biomasse énergétique ont permis **la création de circuits décentralisés de fourniture énergétique qui ont également bénéficié aux villes petites et moyennes**, les rendant moins dépendantes d'un approvisionnement externe en énergie. L'Europe est devenue de plus en plus concurrentielle dans les secteurs liés aux technologies des énergies renouvelables. Un certain nombre de régions, pas nécessairement situées dans le pentagone, ont tiré profit de cette évolution et ont développé des potentiels d'exportation significatifs vers d'autres régions européennes et d'autres marchés non-européens. Cependant, **l'impact négatif d'un prix plus élevé de l'énergie a été ressenti plus fortement que dans le scénario tendanciel, parce qu'il ne pouvait pas être compensé dans la même mesure par d'autres facteurs de croissance**. Le mouvement vers une économie plus immatérielle a été moins rapide et davantage d'investissements ont été faits dans le secteur des technologies intermédiaires, particulièrement dans les régions moins développées. Etant donné que la recherche technologique n'a pas été suffisamment soutenue par les politiques de l'UE, de nouvelles percées dans le domaine des technologies de l'énergie ne se sont pas produites. La technologie de l'hydrogène et ses applications ont progressé plus lentement, car la production de masse d'hydrogène est demeurée trop chère. Des solutions ont été recherchées

en termes d'économies d'énergie ainsi que dans le renouveau des sources traditionnelles d'énergie telles que le charbon, avec l'application de nouvelles technologies, notamment la gazéification. Les établissements humains sont devenus plus économes en énergie et les politiques urbaines ont favorisé une meilleure intégration des fonctions urbaines produisant moins de mobilité.

La dynamique des villes moyennes équilibre la croissance des métropoles

Comparée au scénario tendanciel, **la compétitivité des zones métropolitaines européennes a progressé moins fortement**, à la fois en Europe occidentale et orientale. L'écart entre les zones métropolitaines européennes et les villes globales d'Amérique du Nord et d'Asie a augmenté. Le développement des réseaux de villes soutenant des zones d'intégration plus étendues a été plus modeste. Dans les zones rurales et périphériques occidentales, les villes ont bénéficié davantage des flux migratoires depuis les grandes villes (retraités, indépendants) ainsi que du tourisme et d'autres activités. Le niveau de polycentrisme dans les systèmes urbains nationaux des pays d'Europe centrale et orientale a diminué moins sensiblement que dans le scénario tendanciel et, dans certains cas, **la renaissance des villes moyennes a permis de contrecarrer efficacement l'attraction des capitales nationales et d'autres grandes villes**, en particulier en ce qui concerne les migrations rurales-urbaines et les PME. Une différence substantielle avec le scénario tendanciel ressort dans l'évolution des systèmes urbains à l'échelle locale sous l'effet des politiques sociales de cohésion et d'intégration. Des efforts significatifs ont été faits en ce qui concerne l'intégration économique, sociale, éducative et culturelle des minorités ethniques et d'autres groupes défavorisés. Ils ont contribué à limiter la ségrégation sociale et physique dans les villes et ont eu comme conséquence une réduction du sentiment d'insécurité. Les groupes les plus nantis ont été moins inclinés à émigrer hors des villes et à contribuer à renforcer la suburbanisation. On n'a pas assisté à l'émergence de communautés protégées et les groupes de population, à l'origine moins favorisés, se sont mieux intégrés dans le marché du travail. L'impact des prix croissants de l'énergie sur l'évolution des établissements humains a été semblable à celui du scénario tendanciel. D'une façon générale, il a tendu à favoriser une évolution vers des villes plus compactes et il a été beaucoup moins contrecarré par les tendances à la suburbanisation résultant de l'insécurité et des prix élevés de l'immobilier dans les villes, car **la croissance des zones métropolitaines a été moins forte que dans le scénario tendanciel**.

Des zones rurales plus prospères et plus équilibrées

Jusqu'en 2030, **l'évolution des zones rurales a été plus positive que dans le scénario tendanciel**. Le renforcement des fonds structurels et des politiques de développement rural a contribué à accélérer **le processus de diversification économique** dans de nombreuses zones rurales. La dichotomie entre les zones rurales fortement performantes situées autour des aires métropolitaines et les régions rurales plus éloignées et moins prospères a été plus modeste, étant donné que les zones métropolitaines ne se sont pas développées aussi rapidement que les régions rurales éloignées ont été plus fortement soutenues. Ceci n'exclut pas cependant la poursuite de l'existence d'une diversité de situations et de dynamiques. En dépit de l'appui significatif du secteur public, un certain nombre de régions rurales éloignées ont ainsi continué à faire face au déclin et au dépeuplement.

La forte dichotomie entre les zones ayant une agriculture intensive et celles avec une agriculture faiblement productive, mise en évidence dans le scénario tendanciel, a été atténuée dans le scénario orienté vers la cohésion par **un contrôle plus fort des incidences de l'agriculture sur l'environnement et par des politiques de développement rural plus affirmées dans les régions rurales périphériques et éloignées**. Les impacts croissants des forces du marché dans l'agriculture et le développement de la production de biomasse énergétique ont cependant favorisé une agriculture fortement productive dans les zones fertiles, particulièrement en Europe du nord-ouest, en Pologne, en Italie du nord etc... L'impact négatif du changement climatique sur les régions rurales de l'Europe méridionale a été beaucoup moins fort que dans le scénario tendan-

ciel, parce que les mesures d'adaptation ont été soutenues, notamment en ce qui concerne la production agricole (techniques d'irrigation économes en eau, changements des types de productions etc.), l'afforestation et la conservation et la valorisation des paysages culturels. Moins de zones agricoles ont été abandonnées en raison de la sécheresse et la pression sur les zones agricoles et rurales dans les régions européennes centrales et nordiques s'est accrue moins fortement. D'une façon générale, le patrimoine naturel et culturel des régions rurales européennes a été mieux protégé et valorisé que dans le scénario tendanciel.

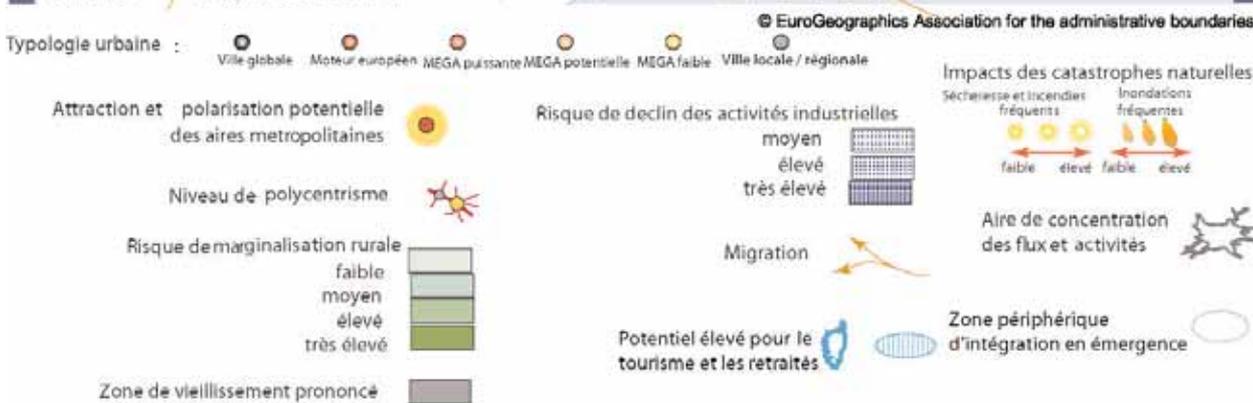
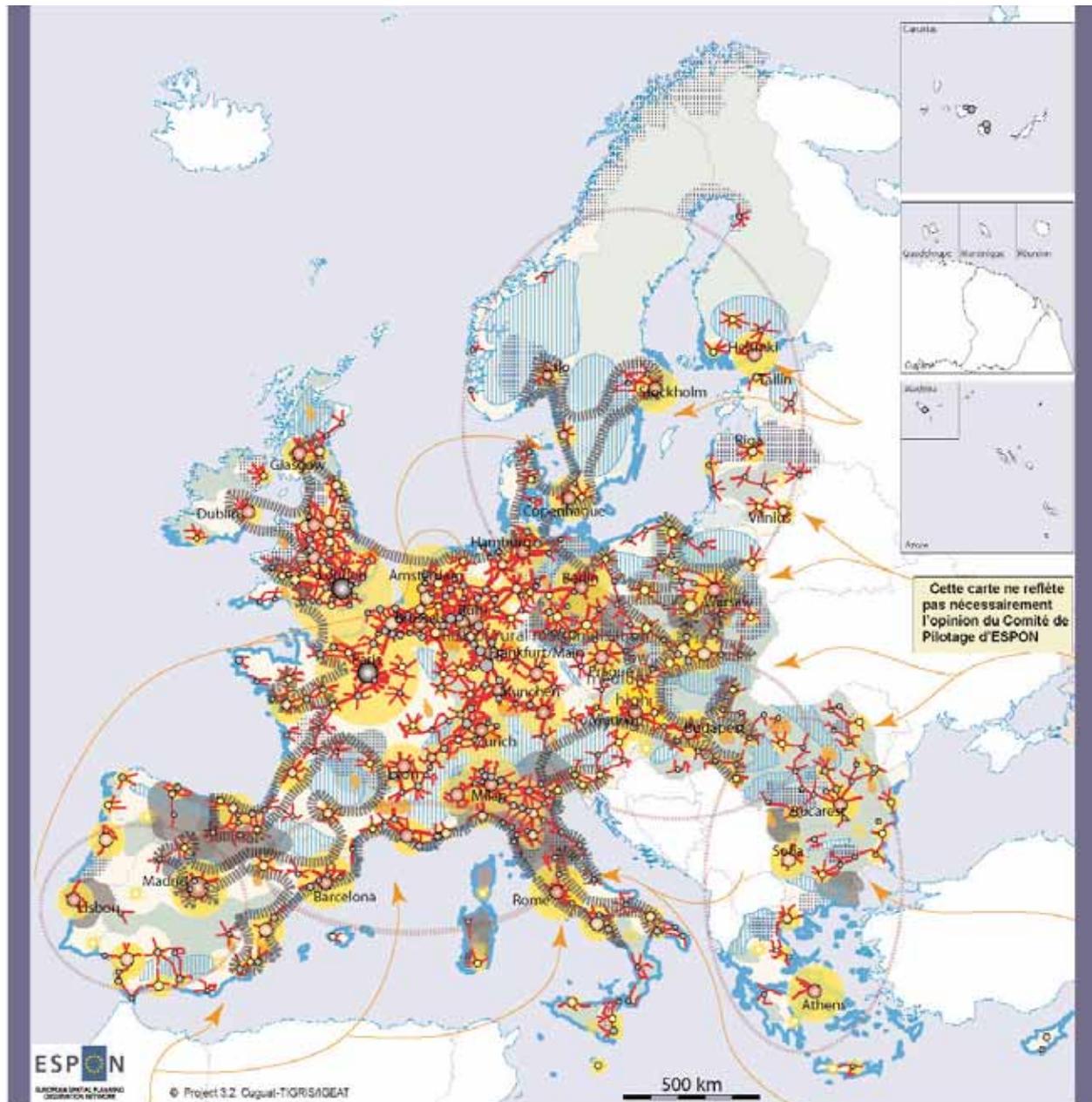
3.3.3 Aspects territoriaux et politiques résultant du scénario pour 2030 orienté vers la cohésion

Comparé au scénario tendanciel et à celui orienté vers la compétitivité, le scénario orienté vers la cohésion produit une quantité importante de valeur ajoutée, particulièrement en termes de **cohésion et d'équilibre territorial, de reprise démographique, de limitation des coûts sociaux à long terme, d'intégration socio-culturelle, d'environnement durable et de plus faibles niveaux de dommages liés aux catastrophes naturelles** etc... Il est cependant moins favorable que les autres scénarios en termes de croissance économique globale, de compétitivité des zones métropolitaines et d'évolution technologique etc... **Dans le court et moyen terme, il est plus onéreux pour les budgets publics** et donc pour les contribuables que les autres scénarios. La poursuite à long terme **d'une politique de cohésion forte dépend beaucoup des ressources qui lui sont allouées**. Etant donné que le taux de croissance global produit par le scénario orienté vers la cohésion est plutôt modeste, on peut se poser la question de savoir si une politique soutenue de cohésion est réaliste pour le long terme.

La carte suivante fait apparaître un modèle moins concentré et plus dispersé en ce qui concerne **les potentiels d'attraction et de polarisation des zones métropolitaines** en 2030. Les systèmes urbains sont caractérisés par un plus grand polycentrisme, entraînant des zones beaucoup plus vastes du territoire européen que le scénario tendanciel. Le nombre de **zones menacées de marginalisation et de déclin des activités** est comparable à celui prévalant dans le scénario tendanciel, mais leur taille est plus réduite et leur intensité plus faible. Les zones avec un **potentiel élevé pour le tourisme et l'accueil des retraités** ainsi que celles avec un vieillissement aggravé de la population demeurent semblables au scénario tendanciel. Les **impacts potentiels résultant des catastrophes naturelles** (sécheresse, incendies de forêt et inondations) sont nettement moindres que dans le scénario tendanciel. Une autre différence fondamentale avec le scénario tendanciel est l'apparition de **plusieurs zones intégrées périphériques**. La **zone de concentration des flux et des activités**, le successeur de l'ancien pentagone du début des années 2000, a une extension plus large que dans le scénario tendanciel et inclut un plus grand nombre de villes dans la périphérie intérieure.

Carte 11

Scénario orienté vers la cohésion. Image finale 2030



3.4 Comparaison des scénarios

La valeur des scénarios devient particulièrement claire lorsqu'on les compare (voir les cartes 12-14):

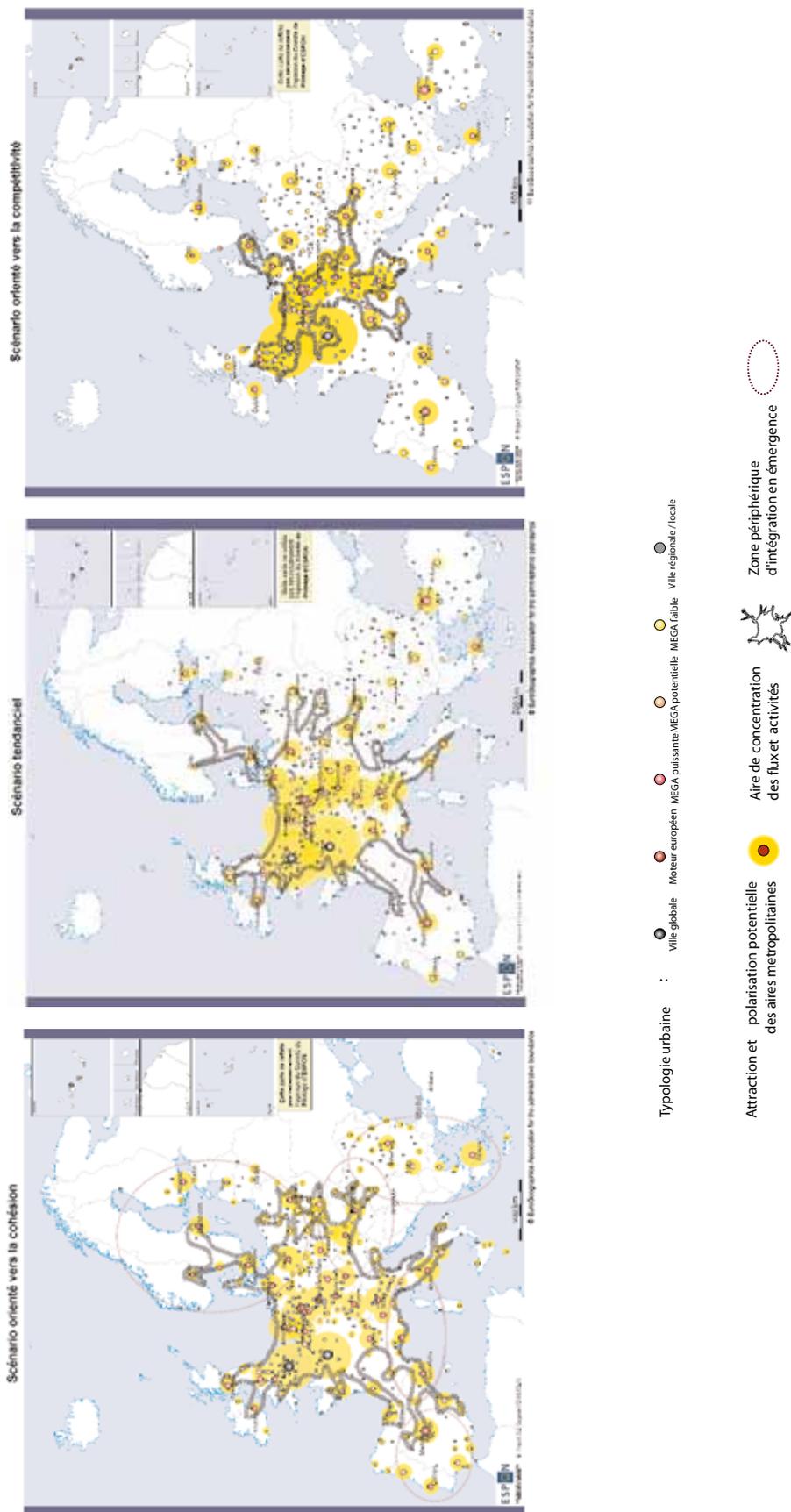
Le scénario tendanciel a démontré que des politiques fondamentalement inchangées ne seront pas une réponse suffisante face aux nouveaux défis qui émergent. Un certain nombre de faiblesses peuvent être identifiées, qui exigeront un supplément d'action politique, tels qu'une stratégie de Lisbonne plus efficace, des politiques renforcées et plus homogènes de la famille et de l'intégration, des réponses à la fragmentation de l'économie européenne, un appui plus ciblé aux différents types d'infrastructures, évitant des investissements dans celles ayant une faible rentabilité et dans celles qui sont les moins appropriées par rapport nouveau paradigme énergétique.

Le scénario orienté vers la compétitivité est susceptible de produire une croissance économique plus forte et une compétitivité plus élevée, avec une apparition plus substantielle de nouvelles technologies. Il produira également des coûts environnementaux et sociaux plus élevés liés aux disparités croissantes à diverses échelles, susceptibles d'engendrer dans le long terme des contreperformances économiques et sociales ainsi que des déséquilibres territoriaux avec des différences accrues dans les conditions de vie et dans la polarisation entre les zones.

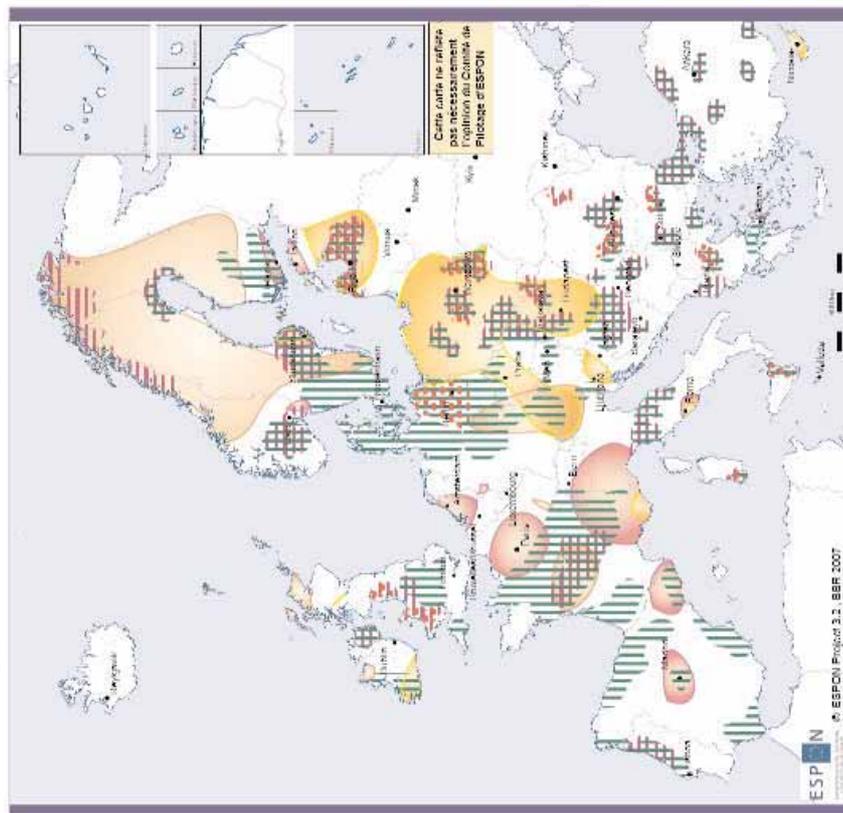
Le scénario orienté vers la cohésion est susceptible de produire une quantité importante de valeur ajoutée en termes de cohésion et d'équilibre territorial, de reprise démographique, d'intégration socio-culturelle, de plus faibles dommages liés aux catastrophes naturelles, d'impacts moins négatifs sur les régions rurales, mais ses performances économiques et technologiques seront probablement inférieures à celles des deux autres scénarios.

Les cartes 13 et 14 fournissent une image comparative de certains impacts territoriaux des scénarios. La carte 13 montre qu'en comparaison avec le scénario tendanciel, les régions gagnantes dans chacun des scénarios prospectifs politiques, sont diamétralement opposées : ce sont d'une part les zones centrales d'Europe occidentale dans le scénario orienté vers la compétitivité, et d'autre part les régions périphériques, principalement d'Europe septentrionale, dans le scénario orienté vers la cohésion. Un nombre plus élevé de régions sont menacées de déclin industriel dans le scénario orienté vers la compétitivité. Comme le montre la carte 14, les principaux centres de vieillissement prononcé sont identiques dans les différents scénarios, mais le scénario orienté vers la compétitivité indique que davantage de régions sont affectées par le processus. Le risque de marginalisation territoriale est susceptible de frapper la plupart des zones rurales périphériques dans le scénario orienté vers la compétitivité, alors qu'il est beaucoup plus limité dans le scénario orienté vers la cohésion, en raison du ciblage des politiques précisément sur ces régions.

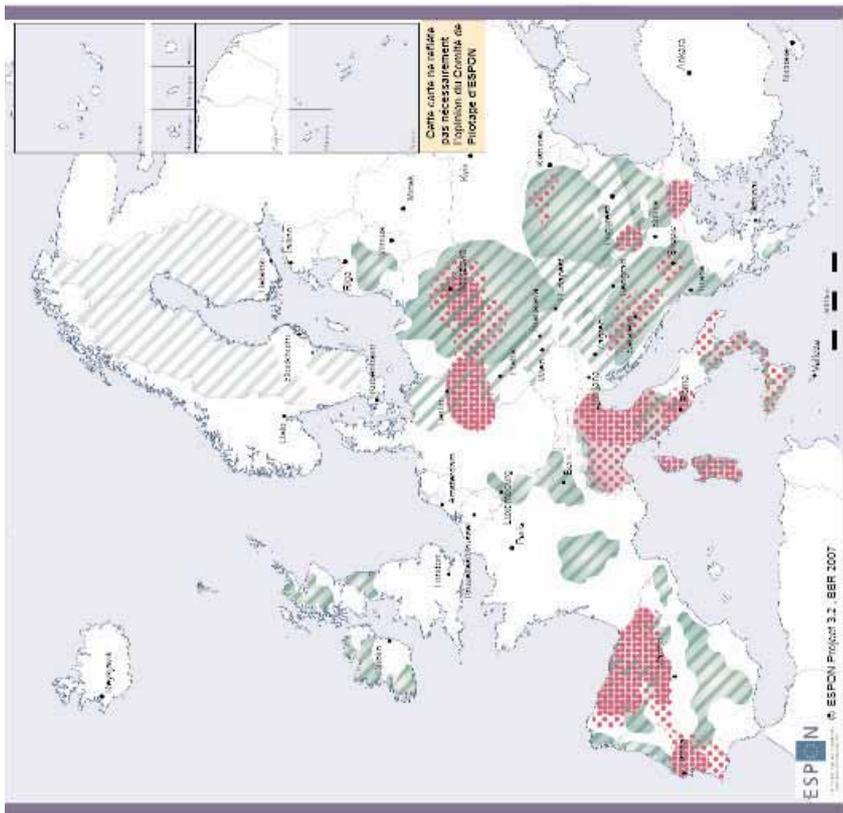
Comparaison des scénarios : structure spatiale et hiérarchie urbaine en 2030



Comparaison des scénarios : trajectoires potentielles de développement économique



Comparaison des scénarios : changements potentiels dans les zones rurales



Inscrire les objectifs territoriaux sur l'agenda politique

4.1 Définir les objectifs territoriaux pour l'Europe

Sur la base des documents de politique européenne existants relatifs aux orientations politiques générales et territoriales (SDEC, Stratégies de Lisbonne et de Göteborg, Orientations Stratégiques de la Communauté sur la cohésion, etc.), une série d'objectifs dominants définissant la vision actuelle de la situation territoriale souhaitable pour l'Europe peut être identifiée:

- Des économies prospères, compétitives et diversifiées
- Une société de la connaissance innovatrice
- Des transports durables
- Une répartition équilibrée de la population, des richesses, des villes etc.
- Une société et un territoire d'inclusion sociale
- Des systèmes urbains durables
- Une utilisation durable de l'énergie
- Un environnement sain et une prévention des risques
- Un patrimoine culturel et des identités diversifiées
- Une gouvernance orientée vers le territoire

Comme l'ont montré les chapitres précédents, l'Europe est confrontée à une série de défis fondamentaux qui eux-mêmes demeurent en dehors et sont indépendants des débats politique classiques, souvent dichotomiques, entre la compétitivité et la cohésion. Le changement climatique, le nouveau paradigme énergétique, le vieillissement de la population et la globalisation peuvent influencer de manière significative la trajectoire des différentes régions. Afin d'atteindre les objectifs énumérés ci-dessus, il est nécessaire que ces défis soient pris en considération. Les objectifs doivent également être affinés, notamment dans l'espace, afin de permettre des réponses différenciées selon les réalités régionales.

4.2 Économies régionales prospères, compétitives et diversifiées dans une société de la connaissance innovatrice

La stratégie de Lisbonne définit des objectifs économiques ambitieux pour l'Union Européenne dans son ensemble, reposant sur l'idée générale que l'Europe doit être concurrentielle sur les marchés mondiaux et que la compétitivité de l'Europe sur ces marchés doit être fondée sur une connaissance et une innovation de premier plan. Quand l'Union est considérée dans son ensemble, cette vision est corroborée par le fait que l'Europe évidemment ne peut pas être concurrentielle en termes de coûts de main-d'œuvre ou de normes environnementales et/ou sociales de bas niveau. En même temps, cependant, il est évident que les différentes régions font face à des réalités très différentes et que de **nombreuses régions ne peuvent pas être compétitives dans les secteurs d'innovation les plus en pointe sur les marchés mondiaux**. Le défi pour l'Europe dans sa tentative de permettre à toutes les régions de se développer raisonnablement bien (mettant de côté les arguments en faveur d'un ralentissement réel de la croissance économique pour des raisons environnementales) consiste donc à **trouver des réponses appropriées et différenciées aux défis et potentiels spécifiques à chaque région**.

Il existe cependant, un facteur commun qui est l'indicateur fondamental du développement économique: la productivité. Ainsi, dans un contexte de progrès de la croissance économique, le moyen d'accroître, dans chaque région, la productivité d'une manière durable doit être trouvé. Les deux éléments principaux qui contribuent à une telle croissance dans toutes les régions, sont l'innovation et l'éducation. Cependant, la forme et le contenu exacts de chacune peuvent changer de manière significative selon les réalités locales.

Les plus grandes zones métropolitaines de l'Europe font partie d'un réseau global de villes fortement compétitives. Les activités principales de recherche et développement de l'Europe sont localisées dans ces espaces, dont chacun dispose d'un important réservoir de main d'œuvre qualifiée. Les objectifs principaux devraient être de **conforter leur position** dans les réseaux globaux précédemment identifiés et de leur permettre de rester en pointe dans la course à l'innovation. Ce choix nécessite également le soutien de leur principal capital, c.-à-d. **les économies d'agglomération. Les régions avec de petites villes et agglomérations modestes ne peuvent souvent simplement pas concourir avec ces économies d'agglomération.** Elles doivent donc soit **se positionner par rapport à une zone métropolitaine voisine** (par exemple par le biais de l'économie résidentielle), soit **se spécialiser dans des domaines très spécifiques** où les effets d'agglomération sont moins importants ou où la masse critique requise est moindre. Dans le pentagone et les autres régions fortement développées d'Europe occidentale, ces régions font souvent déjà partie de systèmes fonctionnant bien et il est important de s'assurer que leur place dans de tels environnements est durable dans le temps.

Les zones rurales situées à proximité étroite des zones métropolitaines devront assumer leur statut suburbain en développant leurs économies résidentielles, en fournissant des services aux zones métropolitaines (y compris les produits alimentaires biologiques et locaux), et en maintenant des systèmes durables de transport pour les migrations journalières et les loisirs. Un certain nombre de **zones agricoles parmi les plus fertiles et les plus centrales, devront alors trouver les moyens d'équilibrer leur dépendance croissante à l'égard d'une agriculture industrialisée et globalement concurrentielle avec les préoccupations environnementales** et le maintien des facteurs de "qualité de vie" qui ont à l'origine attiré les gens vers le mode de vie urbain. Des conflits surgiront également entre la production de nourriture et celle de biomasse énergétique, particulièrement si cette dernière est génétiquement modifiée. **Dans les régions plus éloignées, les méthodes de "contraction intelligente" devront accompagner le processus de dépeuplement,** mais d'autres formes d'activités devront être trouvées pour parer à ce déclin tandis que des mesures particulières devront encore être élaborées afin de relever le défi du prix croissant de l'énergie et donc des transport. Encore une fois, il semble illusoire de vouloir appliquer les idées générales de l'économie de la connaissance à certaines de ces zones, en particulier en Europe de l'Est où les infrastructures de base demeurent dans un état assez critique. Certaines zones isolées dans des régions plus avancées, telles que les zones de montagne ou les îles, sont dans une situation différente encore. De telles zones peuvent souvent avoir une économie relativement prospère reposant sur le tourisme, mais l'accessibilité doit y être améliorée, alors que des mesures d'adaptation en ce qui concerne l'impact du changement climatique sur l'économie locale doivent également être mises en œuvre.

4.3 Distribution équilibrée de la population, des richesses, des villes, etc.. dans une société et un territoire d'inclusion sociale

L'idée générale de la cohésion implique une certaine notion d'équilibre, c.-à-d. **une distribution raisonnablement équitable de la richesse et du développement à travers les régions de l'Europe.** Ceci est également lié à la notion "de modèle social européen" avec son organisation négociée du travail, une distribution des gains de productivité, ainsi qu'un transfert de richesses depuis les régions les plus riches vers les plus

pauvres. Mais en même temps, **"équilibré"**, ne signifie pas nécessairement ici **"totalement égal"**, mais plutôt adapté aux réalités locales, aussi longtemps que des normes minimum sont respectées. Il est évident qu'une zone métropolitaine globale, avec ses capacités d'innovation et ses économies d'agglomération élevées produira des niveaux supérieurs de PIB à une zone rurale éloignée et faiblement peuplée. Et en même temps, certaines personnes sont prêtes à échanger des revenus financiers contre un mode de vie moins stressant et plus valorisant. Ce que signifie au fond cet objectif est donc que ces normes minimum doivent être respectées et qu'à partir de là **chaque personne dans chaque région de l'UE devrait avoir des chances et des possibilités de choix comparables**, y compris l'accès aux services, ou, de la perspective des régions, que chaque région devrait avoir les moyens de fournir ces normes minimum et d'accès aux services, ainsi que de développer pleinement ses potentialités.

L'un des principaux enjeux dans une telle notion d'équilibre est celui de l'échelle, et **les objectifs et les politiques peuvent varier à différentes échelles**. L'art ici sera de d'assurer la cohérence entre elles. L'un des principaux objectifs à l'échelle continentale déjà définie dans le SDEC est l'apparition **d'espaces en dehors du pentagone** avec des niveaux suffisants d'investissements, d'innovation et d'effets d'agglomération pour créer des zones additionnelles de croissance. La région de la mer baltique, le nouveau "Pôle Oriental" d'Europe centrale et orientale, constitué par Vienne, Berlin, Varsovie et Budapest, ainsi que le sud de la France et la Catalogne semblent offrir des possibilités intéressantes pour un tel développement.

Un défi important dans les zones plus faibles, notamment en Europe de l'Est mais également dans les vieilles régions industrielles d'Europe occidentale, consiste à **répondre aux processus très répandus de dépeuplement et à les compléter par des politiques de "contraction intelligente"**, tout en les contrecarrant par le biais du développement de nouveaux potentiels qui ne peuvent pas toujours être basés sur les secteurs hautement innovateurs de l'économie de la connaissance.

A l'échelle nationale (du moins dans les grands pays), **un objectif important est d'éviter le monocentrisme** avec une zone métropolitaine principale attirant toute la croissance et tous les investissements. Dans certains des Etats membres d'Europe de l'Est, c'est un défi particulier qui contredit par certains côtés l'idée précédente de nouvelles zones transnationales d'intégration économique. Dans les villes, l'idée d'un développement équilibré dans l'espace implique **moins de ségrégation et davantage d'intégration sociale**, particulièrement en termes de logements.

4.4 Développement durable des transports, de l'armature urbaine, de l'énergie, adaptation au changement climatique et protection générale de l'environnement

Une meilleure qualité environnementale est reconnue comme importante en termes de **protection de la santé humaine, d'amélioration de l'attractivité régionale et de protection de la biodiversité**. Un conflit est cependant souvent perçu entre le développement économique et les objectifs environnementaux.

A l'échelle européenne, **la recherche de développement durable peut être considérée comme un facteur d'innovation et de croissance** qui pourrait permettre à l'Europe de devenir **leader mondial dans les technologies de développement durable** liées aux transports, à la production et à l'utilisation de l'énergie, et à la gestion de l'eau, etc., à condition que des investissements suffisants soient faits dans la recherche et le développement dans ces domaines.

A une échelle macro-régionale, on doit faire une distinction entre différentes réalités régionales. Dans les régions du pentagone l'objectif doit être de maintenir leur productivité économique tout en rédui-

sant les économies négatives d'agglomération telles que la pollution atmosphérique et les émissions de CO₂ générées par le transport ainsi que la fragmentation des surfaces. Des systèmes de transport collectifs innovateurs et efficaces doivent être développés et l'utilisation des sols doit être gérée d'une façon contrôlée. Dans les régions européennes méridionales, mais également dans les secteurs montagneux, le défi principal sera l'adaptation aux effets du changement climatique, mais également la limitation des changements d'affectation des sols et des constructions non contrôlés. Les régions éloignées, y compris un grand nombre de régions périphériques des Etats membres d'Europe de l'Est, ont besoin de solutions innovatrices pour assurer les niveaux nécessaires d'accessibilité sans tomber dans le piège des mesures produisant des avantages rapides à court terme, mais des effets négatifs à long terme.

4.5 Patrimoine culturel et identités diversifiées

Il est clair que l'Europe doit conserver son trésor de diversité et de patrimoine culturels qui demeurent un capital important, à la fois en termes de tourisme, mais également en termes d'attractivité pour l'économie de la connaissance et de compétences interculturelles utiles dans une économie globalisée. Cependant, le patrimoine culturel tout seul ne crée pas le développement économique dans une région (à l'exception quelques régions ayant une très forte densité d'attractions touristiques exceptionnelles). Il doit être inséré dans une vision plus holistique qui inclut également les infrastructures de base et le capital humain. Dans ces régions bien dotées de tels éléments de base, des facteurs additionnels tels que l'attraction culturelle peuvent jouer un rôle significatif.

Un équilibre doit également être trouvé entre la protection du patrimoine culturel et des identités d'une part et la cohésion et la compétitivité d'autre part, particulièrement là où les premiers tendent à réduire les conditions de vie.

4.6 Une gouvernance orientée vers le territoire

L'idée d'une gouvernance orientée vers le territoire ne doit pas être considérée comme un monopole des régions en termes de prise de décision. Pour un certain nombre de domaines, des approches plus centralisées continueront à être plus efficaces, comme cela a déjà été énoncé dans le contexte du principe de subsidiarité. Cependant, dans les processus centralisés de prise de décision, **les impacts territoriaux différenciés des politiques doivent être pris en considération**. En même temps, **les décideurs régionaux doivent tenir compte du fait que leur région n'est pas une île isolée et autonome**, mais fait partie d'un territoire continu et de réseaux multi-scalaires. Les politiques dans les régions doivent donc être également analysées par rapport à leurs impacts sur d'autres régions.

L'idée principale, derrière la notion de gouvernance orientée vers le territoire est que **les régions montrent des réactions très différentes aux facteurs de stimulation** (qu'il s'agisse de politiques ou d'autres forces d'entraînement) et que les **politiques à tous les niveaux devraient tenir compte de ces différences**.

Quelque part au-dessus de l'arc-en-ciel?
Un scénario du futur vers le présent

Le texte qui suit est un extrait du scénario à rebours (du futur vers le présent) et de son image finale qui ont été développés tenant compte des objectifs ci-dessus. Il représente un cheminement possible vers l'accomplissement de ces objectifs.

Après le rejet du Traité constitutionnel par les référendums publics dans quelques pays et la crise qui s'en est suivie dans la politique institutionnelle européenne, un large débat public a été ouvert pour engager davantage la population sur les enjeux d'une meilleure approche des problèmes se posant actuellement à l'Europe. Trois valeurs ont émergé comme indispensables et non-négociables: un niveau de vie élevé pour toutes les régions de l'UE, la sécurité, et l'opportunité de contribuer à la société.

La traduction de ces valeurs en décisions politiques a exigé un effort coordonné pour accroître simultanément la compétitivité, la cohésion et le développement durable. L'adoption d'une approche territoriale a permis à ces trois dimensions d'être traitées non pas en termes de concurrence, mais en termes de complémentarité. En particulier, la stratégie territoriale a été conçue pour relever les défis de l'évolution démographique, de la globalisation, des prix croissants de l'énergie et du changement climatique. D'ailleurs, il a finalement été accepté que cette stratégie exigerait des dépenses publiques substantielles, et un modèle scandinave a été préconisé dans lequel des niveaux élevés d'intervention publique sont allés de paire avec la croissance économique. Ceci a pu être réalisé seulement par une augmentation significative de la productivité.

Deux éléments se sont avérés indispensables pour accroître la productivité d'une manière durable: l'éducation et l'innovation. En 2011 a été signé un "Traité paneuropéen" qui a intégré de nouveaux critères dans les anciens critères budgétaires de Maastricht: R&D, éducation et services publics tels que la santé et l'assistance à l'enfance. Afin de tenir compte des spécificités régionales, les critères ont pu être nuancés et ont donné la priorité aux réalités régionales, laissant un certain degré d'autonomie à chaque région sur la façon de réaliser ces objectifs. Cet aspect a été assorti de la condition de réaliser des évaluations ex-ante d'impact territorial pour toutes sortes de politiques.

Vers 2015, l'augmentation des dépenses relatives à la R&D et à l'éducation/formation s'est manifestée dans la croissance des parcs scientifiques et l'extension des facultés. La stratégie visant à se concentrer sur les secteurs dans lesquels l'Europe avait déjà une position forte (par exemple les technologies environnementales, les nouvelles sources d'énergie, les transports et la biotechnologie) s'est révélée profitable. Les prix élevés de l'énergie ont accru la rentabilité des activités reposant sur les ressources d'énergies renouvelables. En dépit de ces signes positifs, il n'y a pas eu suffisamment de transferts d'innovation vers les industries, et de nouvelles mesures ont été conçues pour aborder cette question. Ceci n'a pas fait l'objet d'une stratégie homogène, mais a conduit à une application différentielle: la politique appliquée à chaque région a dû être élaborée sur mesure dans un processus ascendant, exigeant une approche de gouvernance territoriale liant et coordonnant toutes les politiques affectant une région particulière. En outre, des mesures préventives ont été mises en application dans les zones susceptibles de souffrir du changement climatique, leur permettant de diversifier à l'avance leurs économies.

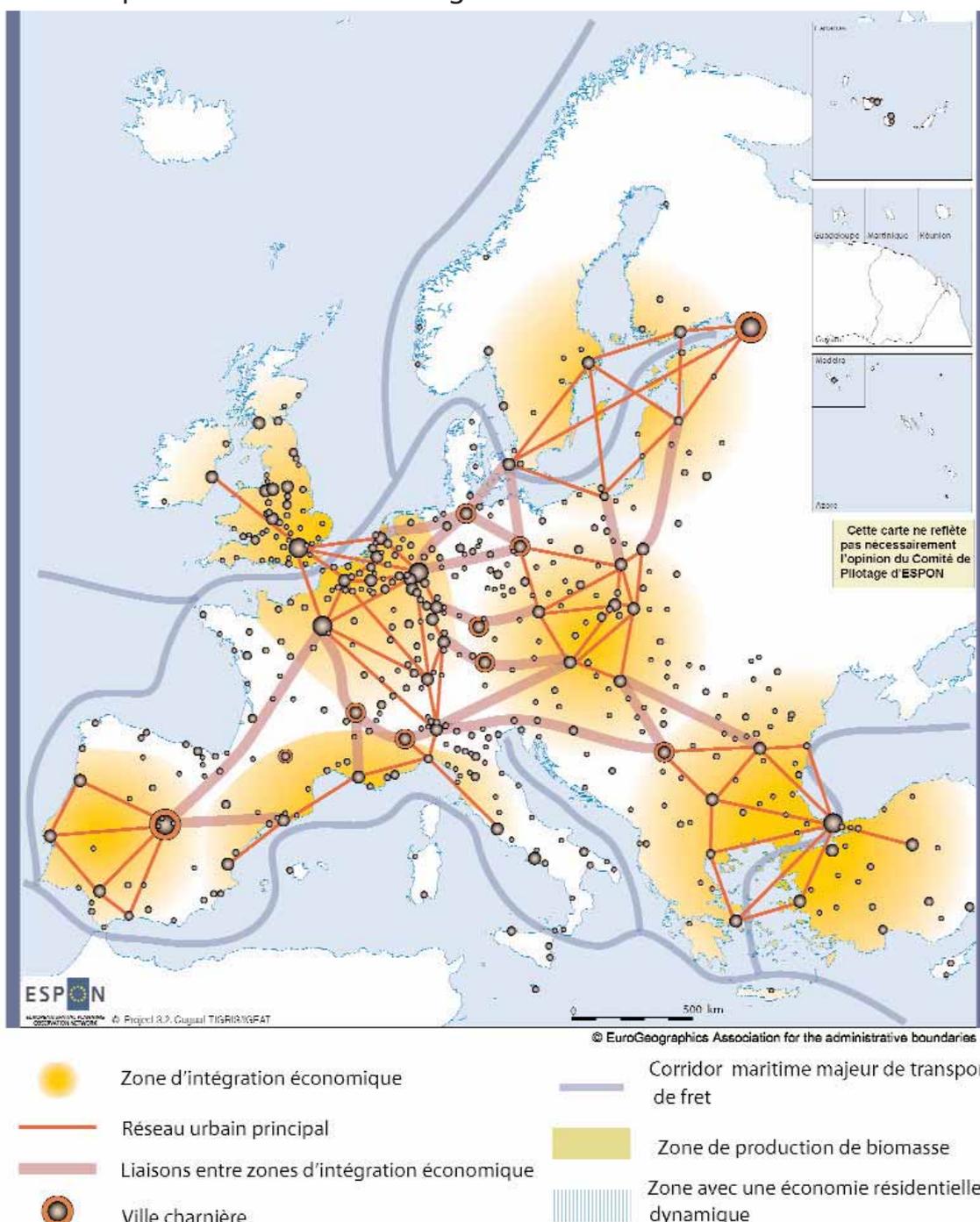
Vers 2030, les résultats d'un accroissement de la productivité ont permis de maintenir une politique complète de cohésion, qui a elle-même contribué à produire davantage de compétitivité. Toutes les régions de l'Europe ont participé à ce développement économique. Une grande partie de l'activité économique innovatrice de haut niveau continue à être localisée dans les plus grandes zones métropolitaines de l'Europe, principalement les zones centrales dans et autour du pentagone, mais également dans d'autres réseaux des zones métropolitaines. De nombreuses zones de vieilles industries ont désormais un niveau de population inférieur et la plupart ont décliné et sont devenues des économies résidentielles avec les équipements de transport pour rejoindre d'autres zones. Certaines ont fortement diversifié leurs économies, se reliant aux zones métropolitaines proches et d'autres ont réussi à transformer leur base industrielle en industries de pointe, modernes et à forte intensité en capital par un relèvement la valeur ajoutée découlant de l'abandon des industries de bas niveau et à forte intensité de main d'œuvre à de plus haut niveau, de manière à se prémunir de la concurrence des avantages comparatifs des pays à bas coût de main d'œuvre. Les régions de montagne ont fait des efforts importants pour s'adapter aux impacts du changement climatique en fournissant aux touristes des attractions alternatives et en développant des économies plus diversifiées. Dans les régions à basse densité de population, très éloignées, ont été développés des systèmes innovateurs de fourniture de services, flexibles et mobiles permettant aux populations locales de bénéficier de services modernes, tout en conservant leurs styles de vie plus ruraux.

L'Europe en 2030 est bien desservie par un système multimodal propre et efficace, qui fait envie au monde. Bien que le système de transport soit dominé par les liaisons principales entre les zones métropolitaines, des réseaux secondaires forts relient les espaces intermédiaires. De l'énergie est produite en grande quantité à partir de sources renouvelables. Une grande partie de cette production est décentralisée au niveau de petits établissements humains et même des immeubles individuels, bien qu'un certain nombre d'équipements de grande puissance existent également.

L'Europe a fortement incorporé son voisinage à son espace fonctionnel par l'aide et la coopération, notamment par de grands programmes d'éducation et d'infrastructure, mais également par l'abolition des barrières au commerce international, notamment dans l'agriculture.

La carte illustre l'apparition de **zones d'intégration économique** en dehors du pentagone, basée sur les principaux réseaux urbains. Au sein de ces réseaux principaux, des **réseaux régionaux et locaux** relient les villes et les agglomérations voisines. Les diverses zones d'intégration économique sont reliées entre elles par des **corridors majeurs de communication**. Un certain nombre de zones métropolitaines agissent en tant que **villes-relais** le long de ces axes. En dehors des régions métropolitaines, un certain nombre de **zones rurales remplissent de nouvelles fonctions importantes**, par exemple liées à la production de **biomasse** ou au développement d'une **économie résidentielle dynamique**. La carte illustre également la nécessité de favoriser les **liaisons maritimes de fret** afin de favoriser le transport durable.

Carte 15
Scénario pro-actif à rebours – Image 2030



4.7 Une exigence de politiques territoriales orientées vers le futur

Les objectifs territoriaux ne peuvent pas être atteints uniquement par la mise en œuvre des seules politiques territoriales. Plusieurs, parmi les défis fondamentaux à affronter, doivent être abordés à d'autres niveaux et en impliquant des politiques sectorielles, telles que l'éducation, la recherche et le développement, les politiques d'immigration etc... Dans ce qui suit, cependant, l'attention est portée sur **un choix limité d'exemples de politiques territoriales** qui demeurent un complément nécessaire à ces politiques plus générales si l'on veut atteindre les objectifs politiques ambitieux énumérés ci-dessus. Bon nombre d'entre elles doivent être mis en application à différents niveaux spatiaux. La coordination verticale est ainsi essentielle pour leur succès.

En appui à l'émergence de nouvelles zones de concentration capables de concourir avec succès sur les marchés mondiaux, les politiques devraient favoriser les infrastructures et le capital humain nécessaires en mettant en application une approche globale et de développement durable pour chacune de ces zones, ce qui implique de les relier par les réseaux de leurs zones métropolitaines respectives. Les exemples de telles zones incluent la région de mer baltique, le nouveau "pôle oriental" d'Europe centrale et orientale, constitué par Vienne, Berlin, Varsovie et Budapest et la zone comprenant le sud de la France et la Catalogne. En outre, cette approche devrait inclure un soutien particulier à certains clusters technologiques dans des localisations spécifiques (impliquant une gouvernance plus active de niveau Européen des politiques technologiques et industrielles) sans enfermer le développement européen dans certains créneaux technologies et sans créer un jeu à somme nulle, favorisant la croissance d'une région au détriment d'une autre.

On devrait également procéder à une **évaluation précise au niveau local et régional des risques liés aux catastrophes naturelles engendrés par le changement climatique ainsi que des investissements relatifs aux mesures d'adaptation**, incluant, en Europe méridionale, les techniques d'irrigation agricole économes en eau, les usines de désalinisation dans les secteurs côtiers, et, plus spécialement en Europe du nord, les démarches préventives contre les inondations, telles que l'aménagement des lits fluviaux, la constitution de bassins de rétention d'urgence, etc., mais également, en cas de besoin, le déplacement des établissements humains .

Pour ce qui concerne la nécessité d'adaptation au nouveau paradigme énergétique, les politiques devraient favoriser la **production d'énergies renouvelables**, qui devrait être elle-même autant que possible décentralisée, avec des équipements locaux de production combinée chaleur/électricité au niveau des quartiers et/ou des ménages individuels. Les choix de localisation pour les projets à grande échelle tels que les parcs d'énergie éolienne ou d'énergie liée à la marée ou à la houle, devraient être soigneusement faits en ce qui concerne les critères de développement durable et, en cas de besoin, être coordonnés au niveau transnational. En termes de consommation d'énergie, les politiques d'affectation des sols pour **les projets d'urbanisation devraient favoriser l'économie d'énergie** par une meilleure intégration des fonctions urbaines, par la coordination du développement de l'urbanisation avec celle des infrastructures de transport et par la limitation de la suburbanisation. L'utilisation et la production d'énergie devraient être soutenues par des niveaux élevés de recherche et développement, ainsi que par des règlements et des politiques stricts et actifs en matière d'utilisation des sols.

La politique devrait fournir plus d'appui et d'investissements dans **les transports en commun**, principalement dans les villes et zones métropolitaines, y compris leurs périphéries urbaines respectives, afin créer des situations environnementales durables pour les migrations journalières ainsi que pour le tourisme de week-end. Dans les zones d'habitat dispersé et dans celles affectées par un vieillissement et un déclin significatifs de la

population, **des solutions "intelligentes"** devraient être encouragées pour fournir les services de transport nécessaires.

Plus généralement, **la mise à disposition d'infrastructures et de services devrait être adaptée au dépeuplement**, soit en concentrant les équipements respectifs dans les agglomérations et villes de taille moyenne qui pourraient faire fonction de centres de services d'intérêt général (communications, santé, éducation etc., avec un accent particulier sur les équipements d'assistance à l'enfance et les services spécifiques aux personnes âgées), soit en pratiquant des formes innovatrices de mise à disposition d'infrastructures, par exemple des services mobiles de santé, d'études à distance etc... L'appui devrait également être donné aux axes régionaux de transport stratégiques et aux liaisons de ces réseaux secondaires avec le réseau primaire à longue distance.

Dans des villes, **la ségrégation socio-économique devrait être modérée par l'intervention ciblée des acteurs publics** sur les marchés du logement et par la fourniture de suffisamment de logements sociaux, car les prix des logements sont généralement le facteur principal causant une telle ségrégation. En outre, des programmes pour l'intégration économique, sociale et culturelle des groupes marginaux par l'éducation, l'emploi, ou d'autres mesures adaptées aux réalités locales, devraient être favorisés.

Conclusions: Révision des politiques pour un avenir territorial plus prometteur

Les enjeux territoriaux sont significatifs en Europe et divers nouveaux défis émergent. Les scénarios élaborés ci-dessus ont démontré que **les politiques de développement territorial classiques ne réussiront pas, à elles seules, à assurer un développement territorial harmonieux, compétitif et équilibré** si elles ne font pas partie d'un système plus complet de politiques poursuivant les mêmes objectifs. Une perspective territoriale souhaitable est **un vrai choix de société auquel un grand nombre de politiques publiques et sectorielles doivent contribuer**: éducation, innovation, transport, agriculture etc... Il est également clair que les politiques de l'UE, bien qu'elles poursuivent des objectifs globaux et fournissent des impulsions stratégiques, ne pourront pas par elles-mêmes conduire à la réalisation de la perspective territoriale désirée si elles ne sont pas soutenues par des politiques nationales et régionales efficaces. Le propos de cette section finale est d'esquisser **une approche possible visant à un remodelage des politiques**, considérant cependant que divers chemine-ments sont imaginables et scientifiquement défendables. L'intention ici n'est pas de fournir une description détaillée des décisions politiques devant être mises en application, mais plutôt **de proposer une série des principes plus généraux le long desquels de telles politiques pourraient être organisées**.

5.1 Prise en compte des défis du futur

Un préalable à un développement territorial réussi et cohérent de l'Europe est que les défis identifiés comme importants pour les prochaines décennies soient explicitement pris en considération par le système des poli-tiques qui doit être établi. Ce sont, en particulier, les impacts territoriaux du **vieillessement de la population, l'immigration, l'intégration socio-culturelle, les diverses facettes du processus de globalisation, le nouveau paradigme énergétique et le changement climatique**. Ces nouveaux défis s'ajoutent aux enjeux déjà existants et à ceux renforcés par les élargissements récents de l'UE, tels que l'existence de **fortes disparités** parmi les régions européennes, en termes de richesse économique, d'opportunités de développe-ment, d'accessibilité et de qualité environnementale etc...

Par rapport aux défis mentionnés ci-dessus, un certain nombre de priorités et d'objectifs spécifiques doivent être pris en considération. Le premier est l'importance des ressources humaines par rapport au vieillissement de la population, à l'immigration, à l'intégration, à la productivité etc...Celles-ci sont susceptibles de devenir une variable critique pour un nombre de plus en plus élevé de régions en Europe dans les années à venir, récla-mant des approches innovatrices dans un certain nombre de domaines. **L'objectif devrait être d'atteindre des niveaux élevés de productivité permettant de créer suffisamment d'emplois, de s'assurer qu'il existe une bonne correspondance entre la main-d'œuvre et les emplois disponibles et d'assurer ainsi l'intégration des groupes de population moins favorisés dans le marché du travail et dans la société**, de favoriser les synergies entre les générations afin de retirer davantage de profit de la connaissance et de l'ex-périence des plus âgés et de faciliter l'intégration des jeunes. Au-delà des enjeux de compétitivité visés par la stratégie de Lisbonne, diverses autres facettes du processus de globalisation devront être prises en considéra-tion, telles que l'accroissement de la concurrence intercontinentale dans les services et la production agricole ainsi que la nécessité de favoriser davantage l'émergence de "majors" ou des "champions" européens, afin de protéger l'économie européenne contre l'accroissement des prises de contrôle externes par les fusions et

acquisitions. L'apparition du nouveau paradigme énergétique, outre les contraintes probables pouvant handicaper l'économie européenne, représente également une opportunité importante pour le développement de nombreuses régions européennes, particulièrement les régions rurales et les régions technologiques. Ces opportunités devraient être systématiquement favorisées et soutenues par les politiques concernées, parce qu'elles sont susceptibles de réduire la dépendance énergétique extérieure de l'Europe, de produire de nouvelles sources régionales de revenus et de renforcer le leadership européen dans les technologies liées à l'exploitation des sources d'énergies renouvelables.

5.2 Vers un nouveau système européen de gouvernance territoriale

Les politiques européennes devraient évidemment se concentrer sur **les aspects où une approche européenne commune fournit une valeur ajoutée significative**. Par rapport aux défis en émergence mentionnés ci-dessus, c'est clairement le cas pour les enjeux transnationaux tels que le changement climatique, la gestion de l'eau, les migrations (internes et externes), la production énergétique et les transports et le renforcement de la structure des entreprises européennes en vue de surmonter la fragmentation de l'économie européenne etc... Dans plusieurs de ces domaines, certaines formes de politiques de l'UE existent déjà, bien que pas toujours à l'échelle et dans la cible des besoins. De telles politiques ne sont cependant pas toujours exemptes de contradictions soit avec d'autres politiques communautaires soit en termes de nécessités de coordination avec les politiques nationales. Dans tous ces secteurs, des améliorations pourraient certainement être apportées.

A bien des égards, les nouveaux défis réclament un renforcement et une adaptation de diverses politiques de l'UE bien que ceci ne pourrait être réalisé que dans le contexte **d'un système fortement remodelé de gouvernance**. Dans le contexte de l'application du principe de subsidiarité, **la dimension territoriale devrait gagner en importance**, de sorte que les objectifs et les stratégies définis régionalement soient plus sérieusement pris en considération par un éventail de politiques de l'UE et nationales, particulièrement par celles qui ont des impacts territoriaux importants. A cette fin, **des outils et des procédures telles que les évaluations d'impact territorial devraient être appliqués plus systématiquement** dans la définition et la mise en œuvre de telles politiques, y compris la participation des acteurs locaux. En définissant le territoire comme unité pour la prise de décisions politiques, les différents intérêts liés à ce territoire deviennent plus évidents de même que la nécessité de réconcilier des intérêts contradictoires et de trouver des potentialités pour développer des synergies entre eux.

Un défi particulier sera de trouver ici un équilibre entre le respect de, et le soutien aux stratégies régionales définies individuellement par les autorités régionales respectives et la nécessité de contrecarrer les accroissements de disparités régionales par le biais d'un soutien territorialement différencié, considérant que toutes les régions n'ont pas les mêmes potentiels et opportunités de développement. **L'arbitrage nécessaire devra être fait et mis en application d'une façon coordonnée par les diverses politiques impliquées dans le système de politiques adoptées, et pas seulement au niveau des "politiques régionales" classiques**, ceci afin d'assurer la cohérence, d'éviter des impacts politiques contreproductifs et de favoriser les synergies. C'est probablement l'innovation la plus importante devant être développée à l'avenir dans le système de gouvernance.

5.3 Redéfinition des priorités dans l'allocation des ressources

La définition d'un nouveau système de politiques susceptible de faire face avec succès à ces défis émergents et de favoriser la réalisation des objectifs territoriaux choisis, soulève inévitablement la question du niveau des ressources à lui allouer. On doit tout d'abord affirmer que la tâche la plus importante à cet égard est certai-

nement **la réorganisation du système actuel d'allocation des ressources**, afin de le rendre plus rationnel et productif. Ceci peut impliquer des changements d'allocation des ressources entre les niveaux et les secteurs de politique respectifs et, surtout, une meilleure coordination de la répartition des ressources. Il faut également considérer que l'accomplissement de ces objectifs territoriaux exige que des investissements publics importants soient consentis et que **des ressources additionnelles**, en plus de celles actuellement engagées, seront probablement nécessaires. Celles-ci devraient être davantage considérées comme des **investissements à court et moyen terme nécessaires pour réduire le prix des coûts sociaux à long terme** qui résulteraient inévitablement d'objectifs politiques moins ambitieux et d'une allocation sub-optimale des ressources.

5.4 Promotion de la cohérence des politiques

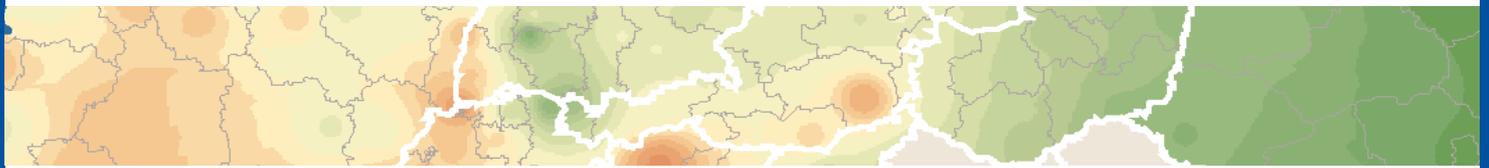
Une autre tâche à accomplir dans le remodelage du système des politiques est **la prise en considération des contradictions possibles dans les enjeux du développement territorial**, exigeant que les choix politiques soient faits au niveau approprié et selon une variété de contextes territoriaux possibles. Des contradictions existent évidemment entre les objectifs de compétitivité globale se fondant sur le renforcement des régions déjà fortes et ceux d'un développement territorial plus équilibré, permettant des conditions de vie plus ou moins homogènes, y compris l'accès aux services et aux emplois à travers toutes les régions européennes. D'autres contradictions potentielles peuvent encore être trouvées entre la nécessité de réduire l'empreinte environnementale des transports et le besoin de favoriser l'accessibilité des régions périphériques, ce qui à son tour, produira un accroissement des flux de trafic. D'autres exemples de contradictions entre les objectifs territoriaux des politiques pourraient facilement être trouvés. La solution à de telles contradictions exigera **des analyses territoriales détaillées et la recherche de réponses différenciées utilisant des mesures complémentaires plutôt qu'exclusives** qui négligeraient le développement de divers types de territoires.

5.5 Mise des forces du marché au service d'objectifs plus larges

En conclusion, le remodelage du système des politiques en direction d'un développement territorial plus souhaitable pour le long terme ne devrait pas pour autant suggérer que, vers 2030, les disparités régionales en Europe auront disparu. Chacun des scénarios présentés ci-dessus a démontré que **les évolutions naturelles et les forces du marché jouent un rôle considérable et souvent croissant** dans les processus plus larges du changement, du développement ou de l'évolution des territoires. **Le but, ici, est cependant de valoriser les avantages offerts par de telles évolutions, tout en limitant efficacement leurs possibles impacts négatifs.** Dans un contexte en évolution rapide, ceci requiert une reconsidération substantielle du système des politiques afin de fournir des réponses appropriées.

Annexe: Liste des cartes

Carte 1	Cartogrammes montrant la taille des régions en termes de population et de PIB	10-11
Carte 2	Facteurs de sensibilité à la globalisation	13
Carte 3	Age moyen	15
Carte 4	Emissions de CO ₂ par unité de surface. Scénario tendanciel	21
Carte 5	Vieillessement prononcé de la population en 2030. Scénario tendanciel	24
Carte 6	Déclin industriel en 2030 suivant le scénario tendanciel	26
Carte 7	Structure spatiale et hiérarchie urbaine en 2030 suivant le scénario tendanciel	28
Carte 8	Marginalisation rurale en 2030 suivant le scénario tendanciel	31
Carte 9	Scénario tendanciel. Image finale 2030	33
Carte 10	Scénario orienté vers la compétitivité. Image finale 2030	44
Carte 11	Scénario orienté vers la cohésion. Image finale 2030	52
Carte 12	Comparaison des scénarios : structure spatiale et hiérarchie urbaine en 2030	54
Carte 13	Comparaison des scénarios : trajectoires potentielles de développement économique	55
Carte 14	Comparaison des scénarios : changements potentiels dans les zones rurales	55
Carte 15	Scénario pro-actif à rebours – Image 2030	61



www.espon.eu

Penser le futur est une condition essentielle pour l'investigation des domaines où les politiques sont nécessaires et de manière dont elles devraient être conçues. L'évolution a sa propre dynamique, mais les politiques peuvent engendrer une différence. Le futur peut produire des conditions différentes pour les habitants des diverses parties de l'Europe, qu'il s'agisse du développement économique et de la compétitivité ou encore de la cohésion au sein du territoire européen, des régions et des villes. Afin de susciter et d'entretenir un débat au niveau européen et de soutenir l'implication des régions, des villes et de territoires plus étendus, le programme ESPON, dans le cadre des Fonds Structurels, a réalisé un projet de recherche appliquée visant à présenter des scénarios contrastés pour le territoire européen.

ESPON, l'Observatoire en Réseau pour l'Aménagement du Territoire européen, a été institué pour soutenir le développement des politiques et pour constituer une communauté scientifique européenne dans le domaine du développement territorial. Son objectif principal consiste à élargir le corpus de connaissances sur les structures territoriales, les tendances, les perspectives et les impacts des politiques dans une Europe élargie.