

## Avis sur l'aménagement du territoire et la coopération interrégionale en Méditerranée

(95/C 133/10)

Le 20 décembre 1994, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, alinéa 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur l'aménagement du territoire et la coopération interrégionale en Méditerranée.

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis à l'unanimité le 10 mars 1995 (rapporteur: M. Vasco Cal, ayant remplacé M. Amato).

Lors de sa 324<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 mars 1995 (séance du 30 mars 1995), le Comité économique et social a adopté à la majorité et 2 abstentions, l'avis suivant.

### OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

L'aménagement du territoire et la coopération interrégionale en Méditerranée font l'objet du présent avis, structuré de la façon suivante:

1. Introduction
2. La Méditerranée entre globalisation et marginalisation
3. Changer le modèle de développement européen: condition indispensable pour une nouvelle organisation de l'espace méditerranéen
4. Les axes stratégiques d'une nouvelle organisation de l'espace méditerranéen
5. Les politiques pour l'aménagement du territoire en Méditerranée
6. Les réseaux transeuropéens et transméditerranéens
7. La coopération interrégionale
8. La participation des forces économiques et sociales
9. Conclusions

#### 1. Introduction

1.1. Les exigences de compétitivité d'une économie basée sur un nouveau modèle de développement durable ont des implications spatiales manifestes, ainsi qu'il ressort de la stratégie globale du Livre blanc qui comporte une forte composante d'aménagement du territoire, territoire qui se veut plus compétitif, viable dans la perspective du développement durable et plus solidaire pour une plus grande cohésion économique et sociale.

1.2. La nécessité d'un aménagement du territoire au niveau européen a été soulignée par de nombreuses instances, et en particulier par le Comité économique et social<sup>(1)</sup>, et est désormais largement reconnue. L'aménagement du territoire permet en effet à plusieurs partenaires au niveau des États et des régions de se mettre d'accord sur un cadre global cohérent, ce qui facilite la coopération entre eux et permet de résoudre certains problèmes qui n'auraient pas pu trouver de solution pris isolément.

1.3. L'impulsion politique nécessaire à une action concrète en ce sens a été donnée à plusieurs reprises au cours des différentes rencontres ministérielles et Conseils tenus depuis l'adoption du premier document «Europe 2000» en 1991.

Ainsi, les ministres réunis à Lisbonne en mai 1992 puis à Liège en novembre 1993 — premier Conseil informel —, et à Corfou en juin 1994, ont œuvré en ce sens pour finalement examiner, à Leipzig en septembre dernier, le nouveau document «Europe 2000+» ainsi que les orientations politiques relatives au schéma de développement de l'espace communautaire, document élaboré par le Comité de développement spatial créé suite à l'adoption du premier document «Europe 2000».

1.4. Diverses études entreprises suite à la publication d'«Europe 2000», et dont une analyse figure dans le rapport annexé au présent avis<sup>(2)</sup>, ont souligné l'émergence de nouveaux écarts de développement territorial qui peuvent entraîner une aggravation des déséquilibres entre les régions de l'UE et au sein de celles-ci. Aussi, des mesures transnationales sont nécessaires pour influencer et, si nécessaire, faciliter l'équilibre territorial de l'UE de même qu'une coopération transfrontalière interne et externe est appelée à jouer un rôle déterminant.

Au-delà de ces actions transnationales, il faut également envisager une coopération transnationale et interrégionale avec les pays voisins de l'Union afin de favoriser un développement cohérent de l'ensemble de l'espace européen.

1.5. Le présent avis se concentrera sur les questions de l'aménagement du territoire et de coopération interrégionale dans la zone méditerranéenne. Le Comité économique et social s'est déjà penché à plusieurs reprises sur la situation méditerranéenne<sup>(3)</sup> et entend apporter une nouvelle contribution pour un développement intégré

(1) JO n° C 339 du 31. 12. 1991 et JO n° C 287 du 4. 11. 1992.

(2) Doc. CES 629/94 final, annexe.

(3) Docs CES 386/89 fin, JO n° C 221 du 26. 3. 1990, JO n° C 168 du 10. 7. 1990 et JO n° C 40 du 17. 2. 1992.

des régions de la zone méditerranéenne, dans une perspective de plus grande cohésion économique et sociale, en droite ligne avec la stratégie posée par le Livre blanc.

## 2. La Méditerranée entre globalisation et marginalisation

2.1. L'incidence du processus de globalisation de l'économie sur la région méditerranéenne a été étudiée dans de précédents avis du Comité. Dans une large mesure, la globalisation à laquelle nous assistons s'effectue entre les entreprises, les secteurs et les régions les plus avancés du point de vue technologique, marginalisant progressivement les entreprises, les secteurs et les régions les moins développés.

L'espace méditerranéen est un espace instable et en rapide évolution. D'une part, il souffre des effets d'une polarisation croissante du développement vers le centre de l'Europe. D'autre part, il présente d'importantes disparités de croissance et de richesse, ce qui accentue son caractère fragmentaire.

2.2. Les études transrégionales effectuées par la Commission dans le cadre d'Europe 2000 confirment cette tendance à la marginalisation de la zone méditerranéenne.

L'écart entre les régions méditerranéennes de l'Union européenne et ce que l'on appelle le « Centre des capitales »<sup>(1)</sup> était déjà important. Cet écart est encore plus important vis-à-vis des régions alpines<sup>(2)</sup> dont le PIB par habitant par rapport à la moyenne communautaire dépasse déjà celui de la région des capitales.

En ce qui concerne la région méditerranée, il ne s'agit pas uniquement d'un écart qui peut être relevé par les indicateurs macroéconomiques (PIB par habitant, taux de chômage, etc.), mais surtout d'un ensemble de facteurs structurels qui ont une importance fondamentale pour l'aménagement du territoire:

- chômage structurel, qui touche avant tout les jeunes, auquel vient s'ajouter le chômage provoqué par la crise actuelle;
- importante sous-industrialisation et faiblesse des services à l'industrie;

(1) Dans le document de la Commission « Europe 2000+ », ce « Centre des capitales » comprend le sud-est de l'Angleterre, la moitié sud des Pays-Bas, la Belgique, le nord et nord-est de la France (y compris le bassin parisien), le Luxembourg, le centre-ouest et le sud-ouest de l'Allemagne.

(2) Selon l'étude de la Commission, « l'Arc alpin » comprend:

- en Allemagne, Bade-Wurtemberg et Bavière;
- en France, Alsace, Franche-Comté, Rhône-Alpes et les départements alpins de Provence-Alpes-Côte d'Azur;
- en Italie, Piémont, Val d'Aoste, Lombardie, Vénétie, Trentin-Haut-Adige, Frioul-Vénétie-Julienne, Émilie-Romagne, Marche;
- l'Autriche;
- la Suisse;
- le Liechtenstein.

- développement du secteur informel;
- début de crise et perte de compétitivité dans le secteur touristique;
- insuffisance des réseaux d'infrastructures;
- spécialisation néfaste des transports avec concentration sur le transport routier et saturation des systèmes de communication;
- structures agricoles fragiles, pénalisées par la PAC, subventionnées et en perte continue de compétitivité;
- crises écologiques importantes: érosion des sols, pollution marine et atmosphérique, pollution urbaine, abandon des montagnes et des zones intérieures, urbanisation spéculative du littoral, touché à la fois par la désindustrialisation et par le tourisme de masse, apparition d'un grave problème d'eau potable;
- crise des systèmes de protection sociale et d'intervention publique (importante dans le Mezzogiorno, en Grèce, en Andalousie, en Ligurie et dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur);
- moindre efficacité des administrations publiques et absence notoire de projets locaux (avec quelques exceptions).

2.3. L'accroissement des disparités de développement à l'intérieur de la Communauté fait craindre une perte globale de compétitivité de l'UE vis-à-vis de l'extérieur: non seulement ces deux phénomènes ont été liés par le passé, mais aujourd'hui, c'est dans l'ensemble de l'UE que se pose le problème, classique pour l'Italie, du retard interne en tant qu'élément pénalisant sa position vis-à-vis de l'extérieur. La cohésion économique et sociale n'est en effet pas seulement une question de solidarité mais également un facteur important pour la compétitivité globale de l'espace européen.

2.4. Dans le cadre de ce processus de polarisation croissante vers le centre apparaissent des mutations importantes au niveau des axes de développement: le centre se déplace. Il ne correspond plus à la Lotharingie de la grande industrie: des vides sont désormais apparus dans cette vaste région centrale, où la disparition de l'industrie lourde a marginalisé des régions entières et provoqué l'apparition de nouveaux axes de développement. Mais le centre ne correspond plus à la « banane bleue » non plus, c'est-à-dire à l'axe (Londres-Bruxelles-Francfort-Milan) qui s'était affirmé dans les années 80 et qui s'est décomposé avec l'apparition du « Centre des capitales ». Désormais la région alpine se démarque, créant un rapprochement du centre vers la Méditerranée, ce qui entraîne des effets de rattrapage des régions les plus proches mais aussi une dynamique commerciale et économique sur l'ensemble de la Méditerranée.

2.5. Pour ce qui est de la Méditerranée non communautaire, et en particulier des pays du sud et de l'est de

la Méditerranée (PSEM) <sup>(1)</sup>, les rapports avec l'Europe en termes de polarisation/marginalisation revêtent deux aspects différents.

D'une part, on assiste à une augmentation des déséquilibres en raison du drainage des ressources causé par l'Europe en termes d'asymétrie des échanges commerciaux, d'évolution défavorable des termes de l'échange et des flux financiers (en raison du poids du service de la dette).

D'autre part, la dépendance des PSEM reflète également la polarisation européenne. En effet, ces pays tendent à commercer davantage avec le centre-nord qu'avec le sud de l'Europe, ce qui vient s'ajouter au fait que les investissements européens dans les PSEM ont la plupart du temps la même origine. En fait, les flux commerciaux suivent ceux des investissements.

2.6. Les scénarios de développement ébauchés dans les études transnationales montrent qu'il est nécessaire de renverser radicalement les tendances économiques et sociales actuelles. Leur persistance conduirait en effet inévitablement à la mise en périphérie de l'Arc latin, à la fragmentation et à la marginalisation du Mezzogiorno et de la Grèce et à l'explosion économique, sociale et politique de la Méditerranée du Sud et de l'Est, qui viendrait s'ajouter à celle que connaît déjà la Méditerranée balkanique.

L'interface méditerranéenne de l'Union européenne peut jouer un rôle très positif dans les relations entre les PSEM et les régions du centre et du nord de l'Europe, contribuant ainsi à contrecarrer les effets de marginalisation de la région méditerranéenne dans son ensemble.

### 3. Changer le modèle de développement européen: condition indispensable pour une nouvelle organisation de l'espace méditerranéen

3.1. Il ressort de ce qui précède que la marginalisation de la Méditerranée en tant que zone d'implantation d'activités industrielles et d'expansion de l'emploi dans les services marchands (autres que le tourisme) est étroitement liée au modèle de développement économique qui s'est affirmé en Europe, et surtout à la manière dont celui-ci a suivi les tendances les plus négatives du processus de globalisation de l'économie. A titre d'exemple, on peut citer la façon dont les surcoûts des

zones encombrées grèvent la compétitivité de bon nombre des régions les plus développées d'Europe ou à celle dont les carences en infrastructures ont une incidence sur les différentiels de développement régional et sur le drainage de ressources qui en découle des régions les plus faibles vers les plus riches.

Il est désormais généralement reconnu que l'aménagement du territoire, conjugué à des politiques environnementales économique et sociale appropriées, peut contribuer à surmonter les dysfonctionnements actuels du territoire qui pèsent sur l'économie européenne mais qu'il n'est pas capable à lui seul de résoudre ces problèmes.

3.2. Il est nécessaire de modifier le modèle de développement européen, ce que reconnaît notamment le Livre blanc. Il faut que cette modification porte sur les objectifs de la compétitivité et de l'emploi, mais qu'elle prenne également en considération le développement harmonieux des régions, de façon à surmonter également la marginalisation dont sont aujourd'hui victimes les régions méditerranéennes. Il est également nécessaire de renforcer un développement polycentrique, dans lequel la Méditerranée jouerait le rôle de zone de rééquilibrage et de coopération régionale.

3.3. Les régions de la Méditerranée, tout en ayant une histoire et un destin communs, présentent une grande diversité d'un point de vue économique, social et écologique. Cela fait longtemps que le CES propose la création d'une zone stratégique euroméditerranéenne (qui comprenne également les pays de l'Est). La récente communication de la Commission sur le renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE et l'établissement d'un partenariat euroméditerranéen <sup>(2)</sup> a finalement repris la proposition du Comité ayant pour objectif la création, grâce au partenariat euroméditerranéen, d'une « zone euroméditerranéenne de stabilité politique et de sécurité », ainsi que d'un « espace économique euroméditerranéen ».

L'objectif final de ce processus ne peut être que l'association des pays tiers méditerranéens et de l'Union européenne.

3.3.1. Les trois zones stratégiques mondiales: la zone américaine, la zone européenne et la zone asiatique développent aujourd'hui des relations privilégiées avec leurs voisins les plus proches.

Au cours de la dernière décennie, ce processus a progressé sous des formes extrêmement novatrices par rapport aux vingt années précédentes. Les échanges commerciaux entre la CE, le Japon et les États-Unis ont connu une croissance moindre que les échanges entre les États-Unis, le Canada et le Mexique (l'actuelle ALENA) et entre le Japon et le reste de l'Asie du Sud-Est. Dans l'absolu, les échanges de la CE ont connu une croissance

(1) Les PSEM comprennent les pays du Maghreb, du Mashrek, Israël et la Turquie. La présente analyse ne prend pas en considération la région balkanique, eu égard à la prééminence des problèmes géopolitiques, et du poids des conflits en cours, sur les rapports économiques avec l'UE.

(2) Doc. COM(94) 427 final.

moindre que celle des États-Unis et du Japon. En effet, la CE n'a pas été capable de renforcer, comme ces deux pays, les relations économiques avec ses voisins de la Méditerranée et de l'Europe de l'Est.

3.4. Conformément aux analyses du Livre blanc, on assiste à de profondes mutations technologiques et d'organisation du travail, de même qu'à l'apparition de nouveaux secteurs, services et productions. En conséquence, le développement de la région méditerranéenne doit prendre en considération ces changements pour mieux se positionner dans l'économie mondiale et ne pas suivre la voie des formes traditionnelles d'investissements industriels poussées à l'extrême, dont les limites sont aujourd'hui évidentes.

3.5. Parallèlement, l'UE se doit de promouvoir des politiques qui permettent aux PSEM de se développer à travers la création d'un marché intérieur et régional, la hausse du niveau de vie et le dépassement des déséquilibres structurels (déficit en denrées alimentaires, en matière de santé, de formation, de balance des paiements, etc.). Ce processus, loin d'être concurrentiel avec celui des régions méditerranéennes de l'UE, peut être de type coopératif et ne doit pas se limiter, comme cela était le cas jusqu'à présent, au secteur de l'habillement, mais porter sur la production d'un éventail de biens de consommation plus large. Une complémentarité peut s'établir entre les deux rives, alimentée par des échanges économiques, commerciaux, de savoir-faire, de modèles de consommation et de main-d'œuvre compétitive de haut niveau.

3.6. Le développement harmonieux des deux rives de la Méditerranée est, de toute évidence, la condition principale pour l'établissement d'une nouvelle coopération dans la zone euroméditerranéenne. Il y a toutefois quatre secteurs d'intervention au moins qui ont une incidence notable sur l'aménagement du territoire méditerranéen et qui nécessitent une révision en profondeur des politiques européennes et de nouvelles politiques de codéveloppement.

a) Les problèmes de l'agriculture sèche et des zones arides. L'orientation de la recherche biotechnologique et de la recherche agronomique vers ce type de problématique constitue un facteur décisif pour la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, pour la lutte contre la désertification ainsi que pour le développement même des parcs technologiques. Le Comité attire une nouvelle fois l'attention sur les effets que peuvent impliquer les mesures prises dans le cadre de la politique agricole commune à la fois sur l'environnement et sur l'économie des zones rurales. Les changements dramatiques se produisant dans les régions agricoles méditerranéennes risquent en outre d'aggraver encore davantage l'exode des populations et la désertification des zones rurales.

b) L'arrêt de la dégradation de l'environnement et l'assainissement territorial: l'unicité de l'espace

méditerranéen et les coûts croissants de l'utilisation du territoire imposent des solutions orientées vers le développement durable. Une politique relative au traitement des eaux dans tous les pays est importante pour combattre efficacement la pollution en Méditerranée. Il convient que les institutions de recherche et de formation organisent leurs efforts de façon différente en ce qui concerne ce problème.

- c) Le tourisme. La rive sud gagne en compétitivité par rapport à la rive nord. La coopération dans ce domaine, qui exige des structures efficaces (comme celles qui existent en Autriche, en Allemagne et dans d'autres pays de l'Europe du Nord), permettrait au bassin méditerranéen d'accroître sa compétitivité globale par rapport à des modifications de l'offre dans d'autres zones. Elle devrait en outre viser à éliminer les risques environnementaux dus au tourisme de masse dans les zones écologiquement fragiles.
- d) La formation des ressources humaines: une étroite coopération réciproque s'impose à tous les niveaux. Alphabétisation, écoles techniques, universités, formation professionnelle et formation continue au sud; formation et intégration de la main-d'œuvre immigrée, enseignements universitaires nouveaux au nord.

3.6.1. La valorisation des ressources humaines est le facteur clé pour promouvoir le développement dans la région Méditerranée. La contribution de la Communauté — basée sur ses expériences internes — devra inclure le renforcement de la capacité de recherche et de développement, la formation aux nouvelles technologies et la formation continue des travailleurs devant faire face aux mutations industrielles, de façon à permettre l'émergence d'une force de travail tournée vers l'avenir, capable de s'adapter aux nouvelles données.

#### 4. Les axes stratégiques d'une nouvelle organisation de l'espace méditerranéen

4.1. La liaison entre, d'une part, la modification du modèle de développement et la révision des politiques économiques et, d'autre part, une politique d'aménagement du territoire plus équilibrée, ne peut être assurée que par l'établissement d'une politique européenne du territoire qui soit effective, c'est-à-dire d'orientations convenues entre toutes les parties qui doivent guider et régir les politiques économiques et territoriales de l'UE des États membres, des régions et des collectivités locales.

En ce sens, le CES accueille favorablement les travaux menés par la Commission et les États membres au sein du « Comité de développement spatial » en vue de la définition du « Schéma de développement de l'espace communautaire ».

4.2. En ce qui concerne l'espace méditerranéen, l'orientation stratégique principale devrait porter sur une articulation différente des lignes directrices de développement et de communication, à commencer par celles de l'Europe méridionale. Comme chacun sait, elles sont aujourd'hui généralement orientées vers le nord et laissent dans des interstices de vastes zones d'isolement plus ou moins prononcé (appelées « chaînons manquants »).

Afin de modifier cette réalité, il est nécessaire, d'une part, de développer de nouvelles relations fonctionnelles le long de l'axe Est-Ouest et, d'autre part, de dépasser la fragmentation spatiale, surtout dans le Mezzogiorno et en Grèce, en complétant les liaisons Nord-Sud, ce qui permettrait aux zones continentales les plus périphériques et aux îles de sortir de l'isolement.

Le principal axe latitudinal à développer est celui qui devrait unir l'Algarve à la Thrace, en passant par Séville, Murcie, Valence, Barcelone, Marseille, Gênes, Livourne, Rome, Naples, Brindisi, Igoumenitsa, Patras, Athènes et Thessalonique.

4.3. Conformément à l'objectif d'intégration euroméditerranéenne, il faut développer les axes de développement qui lient l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens, en valorisant le rôle de l'interface Méditerranée-Europe.

Il s'agit avant tout d'axes qui relient les rives nord et sud de la Méditerranée: le sud de la péninsule ibérique au Maroc, les régions et les ports principaux de l'Arc latin (qui ont toujours regardé vers le nord) et la Sicile au Maghreb et à Malte; les régions adriatiques italiennes avec la Grèce, la zone balkanique et la Turquie; la Grèce continentale et insulaire aux pays de la Méditerranée du Sud et de l'Est. Il y a lieu d'accorder une attention particulière à Malte et à Chypre en tant que communautés insulaires ayant des besoins propres et spécifiques. En outre, il faut être attentifs aux nouveaux besoins d'Israël et des régions voisines où le développement des échanges commerciaux et la croissance économique sont cruciaux pour le développement de relations stables qui s'inscrivent dans la continuité.

4.4. Un second axe stratégique est celui du désengorgement urbain.

La région méditerranéenne connaît des problèmes énormes de caractère environnemental, économique, social et de vie en société liés au développement désordonné et à la dégradation des grandes zones urbaines ainsi qu'à la croissance anormale de véritables mégalo-poles comme Athènes et le Caire.

La résolution de ce problème passe obligatoirement par la décentralisation des fonctions urbaines, en mettant sur pied une structure urbaine polycentrique et équilibrée, qui évite par ailleurs une dispersion territoriale excessive en visant à renforcer le rôle des villes intermédiaires («concentration décentralisée»). En parallèle, il convient d'assurer un développement coordonné des politiques d'assainissement urbain et environnemental et des politiques de lutte contre l'exclusion sociale dans les grandes villes.

4.5. La gestion intégrée des côtes est une autre priorité stratégique en Méditerranée. Les problèmes d'engorgement, de bétonnage, de surcharge touristique et de fragilisation écologique qui donnent souvent lieu à une véritable dégradation doivent faire l'objet d'une

approche globale et intégrée. Cela signifie qu'il faut reconsidérer de façon unitaire toutes les fonctions de production, de service, d'habitat, de tourisme, de loisir, etc. qui existent le long du littoral, dans l'arrière pays et dans les eaux limitrophes.

4.6. Le désengorgement des villes et des côtes trouve son pendant dans la revitalisation des zones intérieures et de montagne. En effet, si pour le centre et le nord de l'Europe, il convient de se donner pour objectif de préserver les zones rurales, il convient, dans les régions méditerranéennes, de remplacer la notion de zone rurale par celle de zone intérieure et de montagne: intérieure parce que comprise entre les côtes des péninsules et des îles, et de montagne (au sens large de l'expression, telle qu'elle a déjà été explicitée par le CES dans de précédents avis) parce qu'il s'agit surtout de zones montagneuses et de collines. Ces zones sont en général caractérisées par l'abandon, le dépeuplement, la dégradation environnementale, voire la désertification.

Le fait de redonner à ces zones des fonctions de production dans l'agriculture et dans d'autres secteurs d'activités économiques et de permettre la fixation des populations permettrait un rééquilibrage général du territoire dans les régions méditerranéennes.

4.7. Un autre choix stratégique s'impose: intégrer la dimension maritime dans l'organisation de l'espace méditerranéen d'autant que le commerce dans cette région s'est développé de façon beaucoup plus accentuée au cours des dernières années. Cela signifie avant tout qu'il convient d'identifier les connexions entre les fonctions développées sur la terre ferme et les activités maritimes (pêche, aquaculture, activités extractives, transports, activités de loisirs), ainsi que toutes les interactions mer-terre, à commencer par celles qui concernent l'environnement. Cela signifie également qu'il faut prendre en compte les problèmes de fragmentation de l'espace et d'isolement auxquels sont confrontés les îles, et en particulier les îles les plus petites et les plus périphériques.

4.8. L'espace méditerranéen possède un patrimoine naturel, environnemental, historique, artistique et culturel énorme. Il s'agit de biens qu'il faut conserver, mais également de ressources qu'il convient de valoriser. Une organisation avisée de l'espace ne saurait manquer de faire figurer parmi ses choix stratégiques la défense, la conservation et la valorisation de ce patrimoine.

4.9. Le CES demande que les axes stratégiques d'une nouvelle organisation de l'espace méditerranéen indiqués ci-avant soient intégrés par le Comité du développement spatial dans le «Schéma de développement de l'espace communautaire».

## 5. Les politiques pour l'aménagement du territoire en Méditerranée

5.1. Il n'existe pas encore de véritable politique communautaire de l'aménagement du territoire. Le «Schéma de développement de l'espace communautaire»

relève encore lui-même de la coopération entre Commission et États membres. Cela peut constituer un parcours méthodologique opportun pour l'élaboration du «Schéma», mais de l'avis du CES, il devra se traduire par un cadre communautaire de référence, fixant les priorités et les objectifs, accepté par toutes les parties en cause. Ceci permettra une coopération interrégionale plus efficace et l'implication des partenaires y compris les partenaires économiques et sociaux à tous les niveaux — national, régional et local.

5.2. C'est ainsi seulement que la révision et l'adaptation continue, par la Commission, des politiques communautaires qui ont des effets territoriaux importants (réseaux, environnement, recherche, agriculture, etc.), ainsi que la surveillance de l'impact territorial des interventions des Fonds structurels peuvent cesser d'être uniquement un souhait et de relever de l'exercice bureaucratique pour donner lieu à une nouvelle et importante politique européenne.

5.3. S'agissant de l'intégration avec les pays tiers méditerranéens, la référence communautaire est la politique méditerranéenne. Dans la dernière communication susmentionnée, qui propose de la renforcer et de la rénover, il n'est pas explicitement fait mention d'une politique d'aménagement du territoire euroméditerranéen. Toutefois, la proposition de créer un espace économique euroméditerranéen grâce au libre-échange, au soutien à la coopération régionale, surtout dans le domaine de la protection de l'environnement, et au renforcement de la coopération décentralisée et de la coopération technique et économique dans différents secteurs, a d'importantes implications pour l'organisation de l'espace méditerranéen. Il conviendra ici aussi de mettre sur pied un dispositif d'orientation et de surveillance des interventions de la politique méditerranéenne définis sur la base de quelques axes stratégiques pour l'organisation de l'espace méditerranéen.

5.4. Dans l'état actuel des choses, compte tenu des délais nécessaires pour la mise en œuvre de ces dispositifs, tant au niveau de la politique communautaire qu'à celui de la politique méditerranéenne, les marges de manœuvre pour réaliser concrètement une politique d'aménagement du territoire doivent être recherchées, d'une part, dans les réseaux transeuropéens et, d'autre part, dans la coopération interrégionale.

## 6. Les réseaux transeuropéens et transméditerranéens

6.1. Pour une analyse détaillée des réseaux transeuropéens et transméditerranéens proposés au niveau communautaire ainsi que pour un cadre cohérent de propositions relatives aux différents types de réseaux, le lecteur est renvoyé au rapport ci-joint. Nous nous limiterons ici à quelques considérations d'ordre général.

6.2. Dans le processus de rééquilibrage entre les diverses régions d'Europe, le problème des réseaux transeuropéens revêt, depuis le Livre blanc, une valeur stratégique, dans la mesure où c'est précisément sur le système de transport, télécommunications et énergie que se concentrera l'action de la Communauté, y compris

son action conjoncturelle visant à soutenir la reprise de la compétitivité européenne et de l'emploi. La question est capitale, dans la mesure où, comme chacun sait, le choix des réseaux de transport, télécommunications et énergie s'accompagne de conséquences économiques, politiques et sociales à moyen et à long terme; il s'agit donc de choix décisifs pour le futur de l'Union européenne dans les 30 à 50 années à venir.

6.3. Il est dès lors nécessaire de souligner avec force que le choix des réseaux a des implications sur la croissance, le rééquilibrage et l'aménagement stratégique de l'UE. De ce point de vue, il est regrettable que la problématique et les diverses propositions présentées dans le Livre blanc soient entièrement dissociées de toute analyse de la dimension territoriale (régionale) des problématiques européennes.

6.4. Les 14 projets présentés au Conseil européen d'Essen, relevant tous du secteur des transports, n'ont pas pris en considération les problèmes de déséquilibre territorial et n'ont pas respecté ceux relatifs aux chaînons manquants et au transport intermodal.

Le Comité est conscient qu'il est nécessaire de lancer des projets qui puissent être financés immédiatement, mais demande que la première série de projets soit complétée le plus rapidement possible par d'autres projets qui visent clairement le rééquilibrage du territoire de l'UE et l'intégration entre l'interface Méditerranée-Europe et les PSEM.

6.5. S'agissant du rapport entre «le développement et l'intégration des pays du front méditerranéen» et les «réseaux d'infrastructures», nous nous bornerons à la considération suivante: les réseaux doivent être choisis et mis en œuvre en fonction des objectifs économiques et sociaux visés, et non en tant que facteur économique et financier «en soi». En d'autres termes, la décision de développer un axe routier ou un axe de transport d'énergie devrait être évaluée en priorité en fonction de son impact sur la structure du territoire, sur le processus de développement et d'intégration des régions utilisatrices et en second lieu seulement, en fonction de son impact sur l'emploi, sur le revenu régional, etc.

6.6. Dans le choix des priorités, le facteur chronologique a une importance capitale. Si, pour des motifs d'opportunité financière, une priorité est accordée à des projets qui consistent à renforcer les tendances actuelles, alors que l'on sait qu'il conviendrait de les combattre, non seulement on accroît les déséquilibres territoriaux existants, mais l'on compromet pour longtemps les possibilités de réajustement par l'intermédiaire d'éventuelles interventions ultérieures de rééquilibrage.

## 7. La coopération interrégionale

7.1. La coopération interrégionale représente, avec les réseaux transeuropéens et transméditerranéens, l'instrument le plus concret et le plus maniable pour entamer la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire dans la zone méditerranéenne.

À cet effet, il y a lieu qu'une part consistante des ressources communautaires assurant de différentes manières le financement de la coopération interrégionale soit destinée à la Méditerranée, afin d'instaurer l'équilibre régional nécessaire. À l'heure actuelle, la majeure partie de ces ressources sont destinées aux régions du centre-nord de l'UE.

7.2. Les actions communautaires de soutien à la coopération interrégionale en Méditerranée devraient accorder la priorité aux programmes et projets orientés vers:

- a) l'intégration économique et le codéveloppement, en prenant en compte leurs différentes dimensions: sectorielle (industrie, agriculture, tourisme), factuelle (R et D, formation) et infrastructurelle (transports, télécommunications, énergie, ressources hydriques);
- b) le développement durable et l'assainissement environnemental et territorial.

En outre, ces programmes devront prendre en compte les axes stratégiques d'organisation de l'espace méditerranéen décrits au paragraphe 4, à savoir: nouvelles lignes directrices de développement, désengorgement urbain, gestion intégrée des côtes, revitalisation des zones intérieures et de montagne, intégration de la dimension maritime, conservation et revalorisation du patrimoine naturel et culturel.

7.3. La coopération interrégionale préconisée par la Communauté peut être définie par:

- a) type de sujets: régions, grandes villes, instances locales subrégionales;
- b) catégories spatiales: continuité ou discontinuité territoriale (coopération transfrontalière ou transnationale);
- c) zone géographique: coopération à l'intérieur de l'UE ou entre régions communautaires et régions des zones limitrophes (AELE, PECO et, à présent, également les PTM);
- d) niveaux de coopération:
  - échange d'expériences et réseaux pour le transfert du savoir-faire;
  - planification territoriale (nouvelle priorité pour 1994-1999);
  - projets comportant des investissements dans le domaine des structures et des infrastructures.

Jusqu'à présent, la combinaison des différents types d'action a été conçue de manière sélective: à titre d'exemple, seuls certains niveaux correspondaient à certaines catégories spatiales déterminées, ou à certaines zones géographiques, etc. Le Comité estime qu'en ce qui concerne la Méditerranée, les différents sujets, catégories spatiales, zones géographiques et niveaux de coopération doivent pouvoir se combiner sans aucune limitation. Les propositions ci-après sont articulées selon les niveaux de coopération; il est, cependant, sous-entendu que chaque niveau peut comprendre les différents sujets, la coopération transfrontalière ou non, la coopération interrégionale à l'intérieur du territoire de l'UE, ou bien celle avec les PTM.

7.4. Les échanges d'expérience et les réseaux de transfert de savoir-faire constituent le niveau le plus élémentaire, mais non le moins important, de coopération interrégionale.

Pour la période 1994-1999, la Commission a proposé la poursuite des programmes *Pacte* et *Recite* lesquels, également de l'avis du Comité, ont donné de bons résultats. Il faut faire en sorte qu'un nombre accru de régions et d'instances locales d'Europe du Sud y participent, par des programmes ayant les objectifs signalés au paragraphe 7.2.

La Commission envisage de renforcer notamment les programmes *Ouverture/ECOS* (coopération entre instances locales et régionales de l'UE et des pays *Phare* et *Tacis*). Dans le cadre de la réalisation d'un espace euroméditerranéen, il y aurait lieu de soutenir de manière appropriée les projets de coopération entre instances locales et régionales du sud de l'UE, des pays balkaniques et de la mer Noire; mais surtout, le Comité demande que les programmes *Ouverture/ECOS* soient étendus, à partir de 1995, à tous les PTM.

À cet effet, il faudra faire face — par le biais d'un transfert différent des ressources communautaires — aux difficultés de cofinancement des instances des pays partenaires, difficultés qui s'étaient déjà présentées dans le cas des PECO.

7.5. Dans le cadre d'Europe 2000+, la Commission prévoit le cofinancement, au cours de la prochaine période quinquennale, des projets suivants:

- a) projets de développement territorial ou études de faisabilité, contribuant à la promotion de la planification territoriale, ayant une dimension transnationale et présentant de l'intérêt pour la Communauté;
- b) projets pilotes de démonstration à caractère transnational pour l'aménagement du territoire, là où il existe une dimension transnationale importante (bassins hydrographiques, zones de montagne, côtes, etc.), ainsi qu'en vue de la promotion de modèles d'aménagement du territoire novateurs.

Ces propositions sont approuvées par le Comité, car elles correspondent aux exigences de la zone méditerranéenne.

néenne. Une attention particulière devrait être accordée par la Commission aux projets pilotes ou aux études de faisabilité visant l'intégration des sous-zones de la Méditerranée (Arc latin — Méditerranée méridionale — Adriatique — Méditerranée sud-occidentale), ainsi qu'à la planification du développement intégré entre les régions méditerranéennes de l'UE et les PTM.

7.6. Si l'on se tient aux décisions actuelles, l'unique possibilité de cofinancement communautaire de ce type de projets relève d'*Interreg II*. Cela comporte des limitations importantes dans la réalisation de la coopération interrégionale, comme l'a déjà souligné le Comité dans ses derniers avis sur les Programmes d'initiative communautaire, en recommandant en particulier d'agrandir la portée du programme *Interreg* (1).

Cela est dû principalement au fait que leur réalisation n'est autorisée qu'en cas de continuité spatiale, donc dans un cadre transfrontalier, du fait qu'il y prévaut une conception essentiellement infrastructurelle de la coopération interrégionale, qui exclut des projets centrés sur des interventions dans le secteur économique et de la production, menés conjointement dans le but de réaliser la complémentarité et l'intégration, tant au niveau de certaines filières qu'à celui des territoires (lesquels ne doivent pas, à cette fin, être nécessairement contigus).

Une deuxième limite réside dans la reconnaissance d'une frontière maritime, accordée seulement dans deux cas en Méditerranée à l'intérieur de l'UE, à savoir entre la Corse et la Sardaigne et entre l'Italie et la Grèce. D'après les considérations exprimées précédemment sur la nécessité de construire des axes Est-Ouest, notamment à travers le transport intermodal, et donc les communications maritimes, il apparaît nécessaire de considérer en tant que frontières maritimes éligibles celles qui séparent les régions thyrréniennes des régions françaises et espagnoles.

La troisième limite d'*Interreg* est d'avoir restreint l'éligibilité des programmes de coopération interrégionale avec les PTM à deux seuls cas: Andalousie/Maroc et Pouilles/Albanie, excluant ainsi des situations d'évidente contiguïté maritime, comme celle entre la Sicile et la Tunisie, l'île de Crète et l'Égypte, ou les îles grecques et la Turquie.

Cette limitation d'*Interreg II* par rapport aux PTM est injustifiable, surtout si l'on considère que la combinaison *Interreg-Phare* a déjà permis de se forger une expérience positive de coopération avec des zones limitrophes, coopération dont on ne voit pas pourquoi elle ne devrait pas s'étendre à tous les PTM. Par ailleurs, la situation risque de devenir paradoxale étant donné que, déjà par

le biais du budget 1994 et encore plus à travers les nouvelles propositions de la politique méditerranéenne, des ressources consistantes sont allouées aux PTM aux fins de la coopération interrégionale avec les régions de l'UE, ressources qui, cependant, ne pourront pas être utilisées du fait que le financement correspondant du côté communautaire fait défaut.

Dès lors, il est nécessaire qu'à l'occasion de l'évaluation intermédiaire d'*Interreg II*, ces limitations soient supprimées. Pour cela, il suffira d'élargir les interventions d'*Interreg II* à tous les types de coopération transnationale et non seulement transfrontalière liée à l'aménagement du territoire, tant entre les régions de l'UE qu'entre ces dernières et l'ensemble des PTM. Cela entraînera, à l'évidence, le renforcement de la dotation financière d'*Interreg II*.

Dans l'attente de cette modification, la Commission devra accorder la priorité de financement aux projets pilotes de planification territoriale et aux études de faisabilité ayant un caractère préparatoire au niveau des projets d'investissement qu'*Interreg II* n'est pas en mesure de financer actuellement: tant à l'intérieur de l'UE (projets d'intégration de territoires non contigus) qu'entre les régions de l'UE et les PTM, à commencer par les frontières maritimes les plus évidentes non reconnues, comme celles entre la Sicile et la Tunisie.

C'est dans ce sens, que le PE a introduit dans le budget communautaire la possibilité de financer à travers *Interreg II*, la préparation d'une nouvelle initiative communautaire dans le contexte de la coopération interrégionale entre les régions du Bassin méditerranéen. Le Comité invite instamment la Commission à donner rapidement suite à cette décision.

7.7. Le financement d'un nombre considérable de projets de coopération interrégionale (relatifs aux trois niveaux de coopération indiqués) posera à la Commission le problème de leur cohérence. Dès lors, le Comité réitère l'exigence de disposer d'un schéma cadre fixant les objectifs en matière d'organisation de l'espace méditerranéen, sur la base duquel on pourrait évaluer les orientations et l'impact des projets soumis au financement communautaire, de même que leur cohérence avec les financements provenant d'autres sources telles que les prêts de la Banque européenne d'investissement.

## 8. La participation des forces économiques et sociales

8.1. De l'approche générale adoptée dans ce contexte et des propositions concrètes avancées, il ressort à l'évidence que le Comité préconise un processus d'organisation de l'espace méditerranéen ayant comme protagonistes les institutions démocratiques, à commencer par les institutions régionales et locales. Les affinités, les intérêts conjoints, les orientations extérieures communes, dont les régions sauront se prévaloir, devront être

(1) JO n° C 304 du 10. 11. 1993 et JO n° C 295 du 22. 10. 1994.

déterminants s'agissant de la formation d'un espace méditerranéen territorial, économique et social cohérent, ainsi que leur capacité de proposer, de participer et de contrôler la mise en œuvre des mesures de politique économique communautaires et nationales.

Toutefois, ce rôle des instances locales et régionales n'acquiert sa pleine valeur démocratique que s'il est assorti de la concertation avec les partenaires économiques et sociaux<sup>(1)</sup>.

8.2. Par ailleurs, cette concertation conditionne l'efficacité même des interventions. Ce n'est pas par hasard que les instruments préconisés ici, les réseaux et la coopération interrégionale, impliquent qu'une attention accrue soit accordée au développement endogène, dont la réussite est étroitement liée à la participation des forces économiques et sociales. Une étude récente de l'OCDE<sup>(2)</sup> démontre, en effet, que dans les zones qui parviennent à réaliser le partenariat entre les syndicats, les chefs d'entreprise et les administrateurs locaux, le chômage est plus faible.

8.3. En outre, la participation des forces sociales peut contribuer à une plus grande transparence dans la gestion administrative à tous les niveaux.

8.4. S'agissant, également, de la construction d'un espace de codéveloppement entre l'UE et les PTM, le partenariat entre les forces économiques et sociales s'avère incontournable, si l'on souhaite construire conjointement à un espace économique, un espace social euroméditerranéen, lequel constitue la seule garantie permettant d'échapper à une compétitivité fondée sur l'abaissement des niveaux de protection sociale.

8.5. La participation des forces économiques et sociales à tous les niveaux et dans toutes les phases de la coopération interrégionale permettra d'accroître l'efficacité et la transparence des options des différents programmes et projets à financer.

## 9. Conclusions

9.1. La zone méditerranéenne souffre de déséquilibres territoriaux importants (fragmentation spatiale, isolement des zones plus périphériques, etc.). Ces déséquilibres sont liés au modèle de développement européen (globalisation/polarisation/marginalisation). Ils ne peuvent être dépassés que par l'instauration d'un modèle de développement polycentrique. La Méditerranée doit devenir un des pôles de développement de la grande zone stratégique euroméditerranéenne, notamment en renforçant sa cohésion interne par la réalisation de l'intégration entre ses sous-zones et le codéveloppement euroméditerranéen.

9.2. L'UE doit se doter d'une politique d'aménagement du territoire. Le « Schéma de développement de l'espace communautaire » ne constitue qu'un premier pas, qui devra se traduire par l'élaboration, avec la participation des diverses instances intéressées, d'un cadre communautaire de référence, fixant les priorités et les objectifs, accepté par tous les parties en cause. Ceci permettra une coopération interrégionale plus efficace et l'implication des partenaires, y compris les partenaires économiques et sociaux, à tous les niveaux — national, régional et local.

9.3. Les axes stratégiques de ce schéma seront les suivants:

- nouvelles lignes directrices de développement (Est-Ouest et Nord-Sud) à travers de nouvelles fonctions économiques et de production (en particulier dans l'industrie, l'agriculture, le tourisme, la R et D, la formation), et territoriales (transports, télécommunications, énergie, ressources hydriques);
- développement durable et assainissement environnemental et territorial;
- désengorgement urbain;
- gestion intégrée des côtes;
- revitalisation des zones intérieures et de montagne;
- intégration de la dimension maritime;
- conservation et valorisation du patrimoine environnemental et territorial.

9.4. Dans l'immédiat, une marge de manœuvre pour réaliser concrètement une politique d'aménagement du territoire existe dans les domaines suivants:

- les réseaux transeuropéens et transméditerranéens;
- la coopération interrégionale.

9.5. Les propositions détaillées relatives aux différents réseaux transeuropéens et transméditerranéens figurent dans le rapport en annexe.

Le Comité demande, par ailleurs, que la liste des projets prioritaires du Livre blanc approuvé à Essen soit complétée le plus rapidement possible par d'autres projets, qui visent clairement le rééquilibrage de la zone méditerranéenne et l'intégration avec les PTM.

9.6. En ce qui concerne la coopération interrégionale, le Comité souhaite une utilisation de l'ensemble des instruments existants et demande:

- qu'il soit procédé à la vérification de la cohérence de tous les projets soumis au financement de la Commission et concernant la zone méditerranéenne, par rapport aux lignes directrices communes d'aménagement du territoire;

(1) JO n° C 393 du 31. 12. 1994.

(2) « Étude sur l'emploi de l'OCDE », Paris, 1994.

- qu'à l'occasion de l'évaluation intermédiaire d'*Interreg II*, ce programme soit étendu à tous les types de coopération transnationale, et non seulement transfrontalière liée à l'aménagement du territoire, tant entre les régions de l'UE qu'entre ces dernières et tous les PTM;
  - que la présence méditerranéenne dans les programmes *Pacte* et *Recite* soit renforcée;
  - que les programmes *Ouverture/ECOS* soient étendus à tous les PTM;
  - que la Commission accorde la priorité de cofinancement aux projets pilotes et aux études de faisabilité qui:
    - a) s'assignent comme objectif l'intégration des sous-zones de la Méditerranée (Arc latin — Méditerranée méridionale — Adriatique — Méditerranée sud-occidentale);
    - b) favorisent la planification du développement intégré entre les régions méditerranéennes de l'UE et les PTM et entre les PTM;
    - c) revêtent un caractère préparatoire au niveau des projets d'investissement qu'*Interreg II* ne peut pas financer à l'heure actuelle: tant à l'intérieur de l'UE (projets d'intégration de territoires non contigus) qu'entre des régions de l'UE et les PTM, à commencer par les frontières maritimes les plus évidentes non encore reconnues, comme celles existant entre la Sicile et la Tunisie.
- 9.7. La participation des forces économiques et sociales, à tous les niveaux et dans toutes les phases de coopération interrégionale, permettra d'accroître l'efficacité et la transparence des options des différents programmes et projets à financer.

Fait à Bruxelles, le 30 mars 1995.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Carlos FERRER

---