

Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)
Association des régions frontalières européennes (ARFE)
Association of European Border Regions (AEBR)
Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG)
Europæiske grænseregioners Arbejdsfællesskab (AGEG)
Werkgemeinschaft van Europese grensgebieden (WVEG)
Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)
Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών (ΣΕΣΠ)
Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)



28 Février 2007

Forum politique de l'ARFE
DÉVELOPPEMENT RURAL ET RÉGIONS
FRONTALIÈRES

- Document de base -

Projet

Monastère de Seeon, Eurorégion Salzbourg - Berchtesgadener Land -

Traunstein,

12 mars 2007

1. Contexte et cadre politique

Les régions et communes européennes vont se trouver, au cours des prochaines années, confrontées à de grands défis, tels que:

- Une situation générale en mutation constante du fait de la mondialisation économique et politique,
- Une accélération de l'intégration européenne
- Les répercussions de l'élargissement de l'Union européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, et une dépendance croissante de l'Union européenne vis-à-vis de ses voisins,
- Une concentration géographique croissante des activités économiques,
- Les répercussions de la mutation démographique et des migrations sur le marché du travail et les services publics de base,
- Les conséquences du changement climatique, de la hausse du coût de l'énergie et de la mise à contribution des potentiels écologiques.
- De nouvelles politiques communautaires pour la période 2007-2013.

2. L'établissement de conditions de vie équivalentes reste un objectif important

En dépit des discussions politiques relatives aux défis de l'intégration européenne et de la mondialisation, à la stratégie de Lisbonne ou à une réorientation de la politique d'aménagement du territoire ou de la politique régionale, il n'existe pas de justification convaincante à opposer les objectifs économiques de la croissance et de la compétitivité à l'exigence sociopolitique centrale de création de « **conditions de vie équivalentes** ». L'établissement de conditions de vie équivalentes, y compris pour les zones rurales et les régions frontalières, reste donc un objectif essentiel en matière de politique sociale:

- « Des conditions de vie équivalentes » ne veulent pas dire « des conditions de vie identiques » (égalitarisme), et ne signifient pas davantage un nivellement. Elles constituent un point de départ politique permettant de tirer parti de manière optimale des différents potentiels et des différentes possibilités de l'ensemble des sous-régions et des personnes qui y résident, et ce dans toute leur diversité;
- Il est dans l'intérêt politique, économique et social de l'Union européenne et de ses États membres de conférer, à côté de la cohésion économique et sociale, une valeur au principe nouveau de « cohésion territoriale »;
- Ce n'est qu'en évitant des différences géographiques extrêmes (tant au niveau national qu'europpéen) qu'il est possible de faire avancer l'intégration eu-

ropéenne, d'empêcher de graves conflits et de tenir pleinement compte des intérêts des personnes vivant dans les régions défavorisées;

- Afin de survivre dans un contexte marqué par la concurrence mondiale, il ne suffit pas de favoriser, en raison de ressources financières de plus en plus restreintes, les seuls centres nationaux ou régionaux présentant une structure solide et qui connaissent de toute façon une évolution positive, au détriment de zones périphériques rurales faiblement structurées, souvent situées dans des régions frontalières;
- Le véritable développement montre que la croissance économique et la prospérité ne sont nullement en corrélation étroite avec le degré de concentration; au contraire, de nombreux exemples de zones rurales prospères (cf. SDEC, Agenda territorial), montrent que des espaces périphériques et présentant une structure rurale peuvent fournir une contribution essentielle à la croissance et à l'emploi et, par conséquent, à la prospérité économique;
- L'égalité de traitement et le développement durable ne sont donc pas contradictoires dans l'optique du développement des zones rurales et des régions frontalières.

L'établissement de conditions de vie équivalentes doit donc être considéré comme un vecteur d'égalité des chances, de diversité, de concurrence, ainsi que de concentration et de configuration des processus de contraction.

3. La spécificité des zones rurales frontalières

Les régions frontalières se trouvent particulièrement affectées par toutes ces tendances et tous ces défis, en raison, par exemple:

- de leur situation nationale, parfois également périphérique à l'échelle européenne,
- de leurs infrastructures techniques qui ne se sont développées que tardivement, ou qui restent encore à développer,
- du danger de devenir, à cause des Réseaux transeuropéens, de simples zones de transit, ou même de ne pas être du tout desservies par ceux-ci,
- du danger qui résulte, pour les régions frontalières rurales, de l'exode rural (notamment de la jeune génération) et du vieillissement de la population,
- de l'érosion sociale des petites villes et des villages,
- du manque de possibilités d'emploi et du manque d'institutions offrant les services publics de base,

- de l'accélération, qui en découle, de la perte de fonction des structures de pouvoir déjà établies, ainsi que de la perte de capacité d'orientation de la part des autorités,
- des conséquences écologiques et climatiques transfrontalières,
- de la hausse des prix de l'énergie (dans les zones rurales frontalières, l'automobile est souvent le seul, ou le plus important, moyen de transport),
- des conséquences de l'élargissement de l'Union européenne (les anciennes frontières extérieures sont devenues des frontières intérieures, les frontières entre nouveaux États membres sont désormais également des frontières intérieures, et de nouvelles frontières extérieures sont enfin apparues).

4. Objectifs en vue du développement des zones rurales, et plus particulièrement des régions frontalières

La « cohésion territoriale » va bien au-delà de la simple cohésion économique et sociale. Elle concerne le territoire de l'Union européenne dans son ensemble, et **toutes** les régions frontalières, les territoires les plus pauvres devant se voir accorder la priorité. C'est la raison pour laquelle l'« Agenda territorial » souligne, à juste titre, que **tous les potentiels endogènes** (régions métropoles, agglomérations urbaines, espaces entourant les villes de taille moyenne) doivent être utilisés et qu'une nouvelle conception de la « gouvernance territoriale » et de la coopération est tout aussi indispensable qu'une prise en considération des politiques locales, régionales, nationales et européennes.

Les régions rurales représentent plus des $\frac{3}{4}$ de la superficie totale de l'Union européenne, et les régions frontalières plus du tiers. Les régions rurales additionnées aux régions frontalières revêtent par conséquent une grande importance, pour la vie de l'ensemble des citoyens. Il est donc foncièrement important de préserver et de développer davantage encore la richesse et la diversité des territoires ruraux, et en particulier des territoires ruraux frontaliers, avec pour objectif:

- de mettre un terme au déclin, de stopper le recul de la population et d'améliorer les conditions de vie;
- de contrecarrer les effets d'une concentration géographique à sens unique au sein des régions métropoles et des grosses agglomérations, au moyen d'un développement polycentrique, principalement en consolidant les centres moyens;

- de mieux tirer parti des potentiels territoriaux (y compris de la diversité régionale) pour la croissance et l'emploi;
- de prendre en considération les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne, mais aussi les relations aux frontières extérieures de l'UE (territoires frontaliers à caractère très souvent rural);
- de répondre aux défis que posent le changement climatique, l'approvisionnement en énergie et en matières premières ainsi que le vieillissement excessif de la population et les migrations sur le marché du travail;
- de relier les potentiels des deux côtés de chaque frontière, et ce d'un point de vue tant économique que culturel, social et aussi du point de vue des infrastructures (afin d'atteindre la masse critique nécessaire pour pouvoir prendre des mesures judicieuses, pour entreprendre des investissements, des projets, etc.);
- d'éviter, par des mesures nationales et transfrontalières, une concurrence ruineuse sur la plan régional comme sur le plan local. Il convient, en lieu et place, d'élaborer des schémas directeurs transfrontaliers communs, d'harmoniser les planifications communales et régionales, et ce aux niveaux tant national que transfrontalier, et d'entretenir des infrastructures communes;
- de créer des possibilités d'emploi en nombre suffisant, ce qui est une des principales conditions requises pour obtenir des conditions de vie équivalentes dans les zones rurales des régions frontalières;
- de garantir une présence satisfaisante des institutions assurant les services publics de base, qui sont une dimension centrale supplémentaire en vue de l'établissement de conditions de vie équivalentes. D'où l'importance, à cet effet, de la capacité de fonctionnement des centres moyens et de taille plus réduite, qui est très fortement corrélée à l'existence d'une population suffisante (développement démographique) dans la zone d'influence, ainsi qu'à une desserte appropriée de ces localités, tout particulièrement dans les régions rurales à faible densité de population;

Politique agricole spécifique:

- Adopter une stratégie globale en vue d'un développement durable de l'espace rural, non seulement sous la forme de subventions à l'agriculture, mais par une consolidation du troisième des principaux chapitres de la politique agricole à partir de 2007, à savoir le « développement de l'espace rural »;
- Favoriser le passage d'une mentalité axée sur la production, propre au concept agricole actuel, à un processus de mutation conceptuelle et écono-

mique, qui tient également compte des conditions spécifiques aux différents territoires en termes économiques, culturels et territoriaux, et contribue ainsi à la protection de l'espace naturel, des traditions rurales et du patrimoine naturel;

- Aspirer à une agriculture multifonctionnelle, qui apporte une contribution importante à la protection de l'environnement et au développement de l'espace rural. Les objectifs atteints doivent être fixés par les autorités locales et régionales en fonction de leur proximité par rapport aux réalités territoriales dans les zones rurales, en particulier dans les zones frontalières;
- Élaborer, sur la base de la cohésion, de la multifonctionnalité de l'agriculture, de la compétitivité, un nouveau modèle de développement des zones rurales, qui tient en même temps compte de la diversité des régions, qui préserve les richesses et la diversité de ses territoires ruraux et qui épuise tous les potentiels régionaux des espaces ruraux.

5. Champs d'action et mesures

5.1. Champs d'action

Il convient de prendre en main nous-mêmes les perspectives d'avenir et d'élaborer une coopération transfrontalière active dans tous les domaines, comme par exemple:

- Des schémas directeurs régionaux et transfrontaliers comportant des objectifs concrets, des principes et des champs d'action ainsi que des projets, par exemple dans les domaines suivants: économie, innovation et recherche, infrastructures sociales, infrastructures techniques, culture, tourisme (en fonction de la diversité régionale, des domaines supplémentaires peuvent venir s'y ajouter);
- Une coopération entre le monde politique, l'administration, les milieux économiques et les organisations non gouvernementales, qui renferme un potentiel créatif très élevé;
- Les associations de communes et de régions, au sein desquelles les plus puissantes assument les plus grandes responsabilités (ce qui aboutit à un regroupement des potentiels, mais aussi à un danger de perte d'identité!);
- La création de « régions de compétences » dans les zones rurales périphériques en fonction de leur diversité régionale (par exemple, dans les domaines des sports, du bien-être et de la santé, des parcs naturels et de l'environnement, des matières premières renouvelables et des énergies alternatives, de la création de centres d'innovation et de recherche par une coopération transfrontalière, etc.).

5.2. Mesures aux niveaux européen et national

Il convient d'exiger des États membres et de l'Union européenne, conformément au SDEC et à l'« Agenda territorial » :

- l'établissement de schémas directeurs et de concepts transfrontaliers en matière d'aménagement du territoire (concepts de développement des territoires), schémas et concepts dont il conviendrait de tenir compte dans les planifications nationales en matière d'aménagement du territoire ainsi que dans les projets nationaux spécialisés;
- une concertation transfrontalière régulière de toutes les planifications et mesures se rapportant aux territoires;
- l'établissement de plans communs et transfrontaliers régionaux, et – lorsque cela se révèle approprié – de plans similaires en matière d'occupation des sols, comme étant la forme la plus poussée d'aménagement transfrontalier du territoire;
- la vérification, dans le bilan à mi-parcours de la période d'aide 2007-2013, de la disponibilité de moyens suffisants en vue d'une coopération transfrontalière et transnationale encore plus intensive (conformément à l'exigence formulée dans l'« Agenda territorial »);
- la poursuite du dialogue entamé lors de la conférence annuelle de l'ARFE du 24 novembre 2006, à Pampelune, avec les organisations régionales européennes, à propos de l'« Agenda territorial » en tant que partie intégrante dans le développement ultérieur de cet important document;
- la prise en considération, dans les plans nationaux d'aménagement du territoire, des concepts de développement transfrontalier dans le domaine de l'aménagement du territoire (comme il en existe déjà dans de nombreuses régions transfrontalières), avec pour objectif de mettre en place, par-delà les frontières, une planification véritablement spécifique aux différentes régions;
- la participation régulière à ces activités de planification des structures de coopération transfrontalière, tant au niveau régional qu'au niveau local;
- le transfert des différentes missions à ces structures de coopération transfrontalières (les compétences restant du ressort des différents organismes nationaux);
- la possibilité d'une gestion transfrontalière des risques et de l'environnement, par exemple au moyen d'un approvisionnement commun en eau, d'une évacuation commune des eaux usées, d'une gestion commune de l'eau le long

des cours d'eau, de dispositifs transfrontaliers de protection contre les catastrophes, et de services de secours transfrontaliers.

5.3. Mesures aux niveaux régional et local

Les régions à caractère rural, et en particulier les zones frontalières à faible densité de population se trouvant aux prises avec des problèmes structurels considérables, requièrent des mesures tout autres que les territoires urbains ou suburbains. Il s'agit avant tout d'accompagner activement, et de façonner, l'inévitable mutation structurelle qui se produit dans les zones rurales et les régions frontalières afin de freiner ainsi une éventuelle spirale régionale de déclin, et ce:

- par une exploitation cohérente des potentiels nationaux et transfrontaliers endogènes;
- par le renforcement de certaines localités-noyaux dans les zones rurales;
- par de nouvelles formes de coopération entre les autorités publiques et le secteur privé;
- par l'utilisation de ressources financières qui se font de plus en plus maigres, d'une part en vue d'une nécessaire concentration, et d'autre part pour une répartition judicieuse des tâches entre les régions et les communes;
- le point de départ doit être la puissance des régions de part et d'autre des frontières, comprises non pas au sens de frontières administratives et entre États, mais au sens de frontières économiques;
- penser en termes de « concentration, complémentarité, compétitivité et création d'une masse critique » est tout aussi important que de penser en termes de « savoir, connaissance et finances » (par exemple, coopération entre secteurs public et privé, ou coopération entre les établissements scientifiques, les milieux économiques, les institutions spécialisées d'enseignement et les PME);
- de cette manière, il est possible de se renforcer mutuellement de part et d'autre des frontières. Les paysages de recherche transfrontaliers, ou régions dites « life sciences », en sont un très bon exemple,.

Parmi les possibles mesures concrètes qui se présentent à nous, il convient de mentionner:

- le renforcement, en particulier dans les zones frontalières faiblement peuplées, de nouvelles formes de concentration, par exemple au moyen d'une redéfinition des centres (y compris sur un plan transfrontalier) et des normes minimales en matière d'équipement:

- les amorces de densification déjà existantes autour des villes moyennes et des petites villes doivent être renforcées, afin que celles-ci puissent servir de noyaux de développement, mais aussi de centres de « capture et d'interception » pour les inévitables processus d'exode et de concentration, dans le but de contrecarrer de cette façon les menaces de processus de dépeuplement et de restructuration passive affectant des zones étendues,
 - le maintien indispensable des institutions sociales et de formation au moyen de solutions innovantes et créatives dans le domaine des services publics de base,
 - la prise en considération des répercussions de la mutation démographique sur les zones rurales et les régions frontalières à faible densité de population dans l'élaboration des infrastructures de transport (en particulier le « plan de mobilité transfrontalier eurégional »), sur le marché de l'immobilier (population âgée), dans le domaine du tourisme (recul démographique et vieillissement de la population),
 - la certification de régions urbaines de grande envergure (réseaux de villes), et même de régions métropoles européennes transfrontalières dans les territoires frontaliers,
 - la coopération régionale et locale au sein des zones d'influence transfrontalières de centres importants ainsi que dans les villes partagées entre plusieurs zones,
 - une vérification portant sur les zones d'action en matière de politique d'aménagement du territoire au sein des territoires frontaliers.
- Le développement économique et la formation sont des facteurs déterminants pour le développement des zones frontalières rurales et l'exploitation de leurs potentiels endogènes:
 - diversification, effectuée à temps, de la structure des différents secteurs (car la mutation démographique ne produit ses effets qu'à moyen terme),
 - vérification des possibilités qu'offre l'implantation de nouveaux arrivants en ce qui concerne le manque de main-d'œuvre qualifiée,
 - réorientation des systèmes de formation continue en direction des citoyens plus âgés,
 - orientation tournée vers l'avenir de la planification d'un réseau scolaire, et établissement de coopérations entre les communes et les écoles (par exemple, classes uniques ou internats pour les écoliers, comme solution alternative aux transports scolaires quotidiens sur de longues distances),

- vérification des possibilités transfrontalières de création d'institutions de formation communes exerçant une influence sur une vaste zone (par exemple, hautes écoles techniques, antennes d'universités, établissements spécialisés),
- mise à disposition de services publics et privés par-delà les frontières,
- organisation de marchés du travail transfrontaliers.
- Une prestation satisfaisante de services de proximité est un facteur déterminant pour empêcher l'exode:
 - il convient, en vue d'un bon système de soins de santé, de tirer parti des possibilités de la télémédecine dans les zones rurales, ainsi que des services mobiles dans certains domaines bien spécifiques des soins de santé,
 - en ce qui concerne les services publics de base, comme par exemple l'approvisionnement en denrées alimentaires, mais aussi d'autres types de services et de biens de consommation quotidienne (médicaments, services postaux), il conviendrait de grouper plusieurs services dans certains magasins, de mettre en place des services communs de commandes, et de créer également des services de vente mobiles.
- La préservation de la mobilité ainsi que d'une bonne desserte reste un critère essentiel pour l'avenir des régions et régions frontalières rurales. Par conséquent:
 - il convient en priorité de maintenir en état les infrastructures de transport actuelles, au lieu d'en construire de nouvelles,
 - les possibilités extérieures aux infrastructures doivent être utilisées de manière accrue,
 - les transports en communs de proximité doivent être garantis et adaptés (par exemple, au moyen de bus disponibles à la commande et de taxis, de bus citoyens etc.),
 - il faut tenir compte des besoins des seniors dans toutes les questions de mobilité et de facilité de desserte.
- L'accompagnement actif du marché de l'immobilier prend de plus en plus d'importance s'agissant de retenir la population, ou de la faire revenir. Il convient de tenir compte de l'augmentation de l'âge moyen de la population et de la diversité des styles de vie, et ce:
 - par la création, en nombre suffisant, d'appartements pour une ou deux personnes,

- par la modernisation des immeubles d'habitation en tant que facteurs de lien social,
- par la satisfaction de la demande croissante en termes de possibilités d'habitat adaptées à l'âge,
- par la construction d'habitations mixtes attrayantes, au sein desquelles jeunes et anciens coexistent les uns à côté des autres.
- Une révision des normes est nécessaire dans les domaines des infrastructures techniques et de l'élimination des déchets en ce qui concerne les zones rurales périphériques (chaque petit hameau doit-il être raccordé à une station centrale d'épuration des eaux, ou bien peut-on aussi défendre, d'un point de vue de politique écologique, le principe de petites installations d'épuration?);
- Il convient, de manière générale, d'accepter que les normes concernant les services publics de base, en particulier dans les zones faiblement peuplées, se différencient de celles appliquées dans les territoires urbanisés.