

2e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) (La Grande-Motte, France, 25-27 septembre 1973) sur les objectifs d'une politique européenne d'aménagement du territoire

Résolution générale sur les objectifs d'une politique européenne d'aménagement du territoire

I. Préambule

1. La Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, tenant sa seconde session à La Grande-Motte du 25 au 27 septembre 1973, à l'invitation du Gouvernement français, a réuni les ministres et représentants gouvernementaux des quinze Etats suivants, membres du Conseil de l'Europe – Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, France, République fédérale d'Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni – ainsi que, en qualité d'observateurs, ceux de la Finlande, de l'Espagne et de la Yougoslavie.

Sept organisations internationales y furent représentées par des observateurs: la Commission de la Communauté européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, la Conférence européenne des ministres des Transports, le Bureau international du travail, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture.

Son but était d'examiner au plus haut niveau les problèmes européens d'aménagement du territoire et de créer les bases pour une coopération plus étroite et plus efficace.

2. La conférence exprime ses remerciements chaleureux au Gouvernement français pour l'organisation de la conférence et son hospitalité généreuse. Elle tient également à rendre hommage au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour avoir mis à sa disposition ses services administratifs et remercie le Comité des Ministres, l'Assemblée consultative et la Conférence européenne des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe de leur précieux appui.

II. Les objectifs d'une politique européenne d'aménagement du territoire

3. Si, lors de la première conférence (Bonn, 1970), l'unanimité s'était faite pour reconnaître que la promotion d'un développement équilibré des régions européennes était le but principal d'une politique d'aménagement du territoire

sur le plan européen, les ministres réunis à La Grande-Motte précisent que les objectifs à long terme d'une politique européenne doivent être axés sur l'accroissement du bien-être des hommes et l'épanouissement des activités tant au niveau du développement économique que de la qualité de la vie. A cet effet, ils déclarent qu'il est essentiel:

- d'obtenir, dans les différentes régions du territoire européen, des conditions sociales et d'environnement aussi satisfaisantes que possible et des niveaux comparables d'emploi et de revenus;
- d'encourager par des mesures appropriées le développement de chaque région, afin de contrebalancer l'attraction excessive de certaines régions du centre de l'Europe;
- de tenir compte de la nécessité de conserver dans les régions en déclin les infrastructures indispensables en vue de permettre un nouvel essor économique de ces régions;
- de préserver l'environnement, d'assurer la conservation du milieu et des ressources naturelles de l'Etat contre toutes les formes de pollution et de nuisance.

4. La recherche de l'équilibre économique et social exprimé ci-dessus implique un certain équilibre territorial qui ne pourra être obtenu qu'en attirant les capitaux et les initiatives vers les régions disposant des ressources en main-d'œuvre; sans cet effort, le progrès, même dans les zones les plus développées, risquerait d'être compromis. Cette action d'équilibrage devra comporter des mesures visant à contrôler la croissance économique et la concentration urbaine dans les régions congestionnées ou recherchées par les courants d'immigration, des mesures appropriées de décentralisation et d'expansion des activités vers les régions sous-développées ainsi que l'élimination des obstacles à la croissance dans les régions intermédiaires.

5. Pour atteindre ces objectifs, l'aménagement du territoire doit être démocratique, fonctionnel, global et prospectif:

- dans son approche démocratique, l'aménagement du territoire doit permettre la participation des populations concernées et de leurs représentants politiques: il doit tenir compte d'une conscience régionale fondée sur des valeurs, une culture et des intérêts communs;
- dans son approche fonctionnelle, l'étendue et le contenu de tout plan d'aménagement et de tout projet de développement régional doivent être déterminés par les besoins de la situation et non pas assujettis aux contraintes artificielles imposées par les frontières administratives ou territoriales, tout en tenant compte de la réalité institutionnelle des différents pays;
- dans son approche globale, l'aménagement du territoire doit viser, d'une façon générale, au bien-être des hommes et à l'épanouissement des communautés en tenant compte des aspects économiques, sociaux, culturels, écologiques, etc.;

– dans son approche prospective, l'aménagement du territoire doit, grâce à la recherche prévisionnelle constamment renouvelée et soumise à une révision permanente, permettre une appréciation plus claire de l'évolution, à long terme, économique, sociale, culturelle et environnementale, et faciliter ainsi la mise en œuvre de la planification à court terme et à moyen terme liée à l'organisation de l'espace.

6. D'une manière générale, l'aménagement du territoire doit être considéré comme une approche favorisant l'évolution des sociétés et leur adaptation à des situations nouvelles.

III. Trois cas d'application

7. Désireux de traduire dans la réalité ces grands objectifs, les ministres ont examiné leur application aux trois problèmes importants qui se posent à l'échelle européenne:

- les politiques des transports;
- les régions frontalières;
- les régions de montagnes.

A. Une politique globale des transports inspirée des principes d'une politique européenne d'aménagement du territoire

8. Il est certain qu'une liaison étroite existe entre les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de l'organisation du système des transports.

9. Les objectifs globaux d'une politique européenne des transports devront être définis en harmonie avec ceux de la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement. Une approche globale des problèmes des transports est nécessaire, le but étant de favoriser et de renforcer le développement économique par une meilleure répartition des activités et des populations entre régions européennes.

10. Plusieurs institutions européennes, et plus spécialement la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, les Communautés européennes et la Conférence européenne des ministres des Transports, s'efforcent de réaliser l'harmonisation des politiques des transports sur le plan européen. Différentes mesures, déjà réalisées par ces institutions sur le plan des transports, montrent un rapport étroit entre les aspects des transports, d'une part, et les aspects régionaux et d'aménagement du territoire, d'autre part,. Toutefois, les ministres se félicitent de l'intention de ces institutions d'intensifier leurs efforts pour permettre de prendre encore plus en considération le besoin d'une politique cohérente de l'aménagement du territoire à l'échelle européenne.

11. Les ministres, en adoptant une résolution spéciale n° 1 sur les principes qui devraient orienter toute politique des transports, désirent mettre l'accent sur les principes suivants, dont devraient s'inspirer les programmes d'investissement comme les systèmes d'exploitation, dans le souci de tenir compte des nécessités de l'aménagement du territoire européen:

- développement d'un système de communication tenant compte d'une approche globale de l'aménagement du territoire;
- limitation et correction des tendances centripètes – qui ont caractérisé jusqu'à présent le développement des systèmes de transport – en encourageant par exemple des liaisons extérieures (ou tangentiellles) avec les principales zones de concentration;
- mise en valeur des ressources économiques et des possibilités d'investissement productif dans toutes les zones du continent européen, notamment dans celles disposant d'une abondante main-d'œuvre, grâce en particulier au renforcement des courants d'échanges non seulement avec les zones centrales, mais aussi avec les pays extra-européens;
- utilisation des innovations technologiques pour l'amélioration des relations inter-métropolitaines et urbaines;
- respect, dans les centres urbains, de la qualité de vie et de la diversité des fonctions des villes;
- prise en considération de l'environnement et des diverses vocations du territoire rural dans le choix des tracés des voies de communication.

B. Les régions frontalières, champs d'expérience de la coopération régionale à l'échelle européenne

12. Les ministres sont conscients que porter remède aux difficultés des régions frontalières constitue une des conditions préalables pour atteindre l'idéal européen d'une société ouverte. Aussi bien pour se connaître et se réaliser, que pour assurer le bien-être de leur population, les régions frontalières ont besoin d'une politique qui laisse délibérément de côté les coupures artificielles nées de l'histoire et qui réalise concrètement l'ouverture des frontières.

13. Cette politique dépend de la volonté de coopérer de part et d'autre des frontières et relève de la responsabilité des autorités nationales, régionales et locales agissant dans une perspective de rapprochement des peuples en Europe et d'ouverture aussi large que possible des frontières externes terrestres et maritimes. Dans une résolution spéciale n° 2, les ministres ont formulé une série de recommandations destinées à promouvoir cette politique.

14. L'action des gouvernements dans les zones frontalières devrait, sur une base bilatérale ou multilatérale, s'efforcer:

- i. d'améliorer l'échange d'informations;
- ii. d'assurer une collaboration permanente qui viserait à réduire les obstacles législatifs et administratifs à l'action dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement régional; et,
- iii. de permettre l'utilisation en commun des équipements et de l'infrastructure (stations d'épuration, hôpitaux, équipements de loisirs, etc.).

15. Un rôle actif dans la définition des objectifs concrets de la coopération transfrontalière peut aussi être joué par les organisations internationales. Parmi celles-ci, le Conseil de l'Europe a déployé des efforts répétés et constants que les ministres souhaiteraient voir se poursuivre et s'intensifier.

C. Les régions de montagne

16. Les ministres, reconnaissant, d'une part, que les régions de montagne de certaines parties de l'Europe sont confrontées aux problèmes créés par la régression de leur population, le déclin de leur économie et un environnement naturel de plus en plus menacé, et, d'autre part, leur importance croissante comme contrepoids écologique et zones récréatives, considèrent que les solutions aux problèmes de certaines régions de montagne sont un sujet de préoccupation européen. Ils estiment qu'une attention particulière devrait être accordée aux zones de montagnes situées dans les régions économiquement sous-développées où le processus de dégradation physique et socio-économique est plus accentué.

17. Les ministres recommandent que les gouvernements des pays membres de la conférence assurent, dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale, la coordination des plans de développement des régions de montagne.

18. Les ministres chargent le Comité des hauts fonctionnaires de créer les conditions nécessaires pour étudier les problèmes des régions de montagne lors de leur 3^e Conférence. Dans ce but, ils adoptent une résolution spéciale n° 3.

IV. Création d'instruments de travail

19. Les ministres sont conscients de ce que la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire au niveau européen requiert la création de certains instruments de travail indispensables. Dans cet esprit, les ministres avaient, dès la Conférence de Bonn, demandé à leur Comité des hauts fonctionnaires d'examiner les possibilités d'organiser et de coordonner, à une échelle européenne et en fonction de leurs besoins, les recherches prospectives, la

cartographie, les statistiques et la terminologie. Les programmes, dont ils recommandent désormais la mise en œuvre, sont exposés dans deux résolutions spéciales n^{os} 4 et 5.

A. Une prospective européenne

20. Parce qu'elle situe les problèmes dans un contexte global et à long terme, la prospective devra jouer un rôle continu et de plus en plus important dans la recherche de solutions pour un nombre croissant de problèmes d'envergure européenne, qui influent sur les politiques nationales d'aménagement du territoire, notamment les problèmes d'urbanisation, des grandes régions périphériques, des zones nécessitant des conversions, des firmes multinationales, des travailleurs migrants et du tourisme de masse.

21. Un certain nombre d'approches sont possibles pour affronter la tâche difficile de la recherche prospective. Elles sont toutes nécessaires pour éclairer les avenir possibles des régions et des populations européennes, offrant aux autorités responsables le moyen d'apprécier l'éventail des politiques possibles.

22. En vue de surmonter les difficultés d'ordre méthodologique et technique qui rendent la coopération européenne dans ce domaine particulièrement ardue et délicate, les ministres décident de faire un effort commun pour la promouvoir de manière continue et intensifiée.

B. Cartographie

23. Les ministres confirment leur conviction que la cartographie, désignée comme domaine de coopération prioritaire par la Conférence de Bonn, est un instrument indispensable pour leur travail futur. Ayant pris connaissance du programme de travail dans ce domaine, ils décident d'organiser une coopération systématique pour la mise en œuvre d'une cartographie thématique européenne. Il importe également que les possibilités technologiques nouvelles d'une cartographie automatique – actuellement au stade d'expérimentation dans plusieurs pays – puissent être, dans les meilleurs délais, confrontées au niveau européen.

C. Harmonisation des données statistiques

24. Bien que la Résolution de Bonn ait considéré l'harmonisation des statistiques comme prioritaire, aucune activité n'a été entreprise dans ce domaine par le Conseil de l'Europe pour éviter le chevauchement avec d'autres organisations. Etant donné que tout progrès dans le domaine de la recherche prospective et de

la cartographie dépend de l'établissement de nouvelles séries statistiques propres à l'aménagement du territoire et à l'environnement ainsi que de statistiques régionales comparables, les ministres chargent le Comité des hauts fonctionnaires de rechercher, sans délai, en collaboration avec la Conférence européenne des statisticiens de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, de l'OCDE et de l'Office statistique des Communautés européennes une solution à cette question et de leur soumettre à leur prochaine conférence un programme d'action.

D. Terminologie

25. Les travaux d'intersession ont confirmé le fait qu'une terminologie harmonisée, voire commune, est une nécessité pour toute coopération européenne. Aussi, les ministres chargent-ils le Comité des hauts fonctionnaires de poursuivre ses études en vue d'harmoniser la terminologie de l'aménagement du territoire en débutant par la prospective et la cartographie.

V. Une nouvelle étape

26. Grâce aux travaux du Comité des hauts fonctionnaires, cette deuxième conférence marque le début d'une nouvelle étape dans la coopération entre les ministres européens responsables de l'aménagement du territoire. De l'énoncé de principes et d'objectifs d'un ordre général s'annonce le passage à la définition d'objectifs spécifiques et à la réalisation de travaux plus concrets.

A. Le contexte européen

27. Depuis la Conférence de Bonn, un certain nombre d'initiatives européennes, prises à des niveaux différents ont contribué à accélérer et à renforcer la prise de conscience quant à la nécessité d'augmenter la qualité de vie des populations par une politique concertée du développement régional et de l'environnement dont l'aménagement du territoire est un instrument privilégié.

28. L'action future de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire devra se situer dans le contexte déterminé par ces données.

i. Les Communautés européennes

29. Un événement riche en conséquences pour la conférence est certainement le haut degré de priorité accordé par la Conférence des chefs d'Etat et de

gouvernement à Paris en octobre 1972 à la politique régionale européenne. Tout en exprimant l'espoir que les résultats des expériences faites dans le cadre des «Neuf» seront fructueux au niveau des pays européens représentés à la présente conférence, les ministres se déclarent convaincus que l'on ne saurait limiter une politique régionale européenne aux pays membres des communautés.

30. Considérant que les objectifs de la conférence, d'une part, et des Communautés européennes, d'autre part, sont les mêmes en ce qui concerne le développement équilibré des régions en Europe, leurs activités devront être complémentaires. A cette fin, il sera essentiel d'assurer une liaison efficace à tous les niveaux et de définir les tâches prioritaires de la conférence dans le cadre que lui offrent les méthodes de la coopération intergouvernementale proprement dite.

ii. La Conférence européenne des ministres des Transports

31. La Résolution n° 1 «Politique du territoire et politiques des transports» ouvre un dialogue entre la Conférence européenne des ministres des Transports et la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, qui devra se poursuivre et s'intensifier.

32. Une conférence jointe entre ces deux instances pourrait avoir lieu à une date fixée d'un commun accord.

iii. Conseil de l'Europe

a. Assemblée consultative

33. Les ministres ont pris note avec satisfaction que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, dans son débat sur la mission du Conseil de l'Europe, a préconisé comme tâches prioritaires de cette Organisation:

«...protection de la nature et du patrimoine historique et droit à un environnement et à des conditions de vie permettant l'épanouissement de la personnalité humaine – dans le cadre d'une politique européenne de l'aménagement du territoire».

b. Conférence ministérielle européenne sur l'environnement

34. Les ministres ont noté avec satisfaction que la 1^{re} Conférence ministérielle européenne sur l'environnement (Vienne, 1973) a abondé dans le sens de la Résolution de Bonn en mettant l'accent sur l'interdépendance intime qui existe entre les problèmes d'aménagement du territoire et les problèmes

d'environnement; les ministres se voient renforcés dans leur conviction qu'une politique résolue au niveau européen est nécessaire pour aménager à la société contemporaine un cadre de vie qui, tout en permettant l'essor de ses activités économiques, ne détruise pas les équilibres écologiques.

c. Année européenne du patrimoine architectural 1975

35. Les objectifs de l'Année européenne du patrimoine architectural 1975 proclamée par le Conseil de l'Europe – visant à assurer à la conservation du patrimoine historique, culturel, immobilier de l'Europe la place qui lui convient dans le cadre de la planification urbaine et régionale – constituent un autre apport précieux à la définition d'une politique européenne de l'aménagement du territoire.

d. Fonds de rétablissement

36. Conscients du rôle que peut jouer le fonds de rétablissement pour enrayer le dépeuplement des campagnes par la création d'emplois, de logements, de programmes de formation et par d'autres formes d'aide, les ministres chargent le Comité des hauts fonctionnaires d'examiner, lors de leur travail préparatoire à la 3^e Conférence, comment le fonds pourrait contribuer à la réalisation des projets sociaux et économiques entrepris dans les régions périphériques, frontalières et de montagne.

37. Ils se félicitent de la création d'un groupe de travail mixte par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, chargé d'étudier les possibilités d'intervention du fonds de rétablissement afin de venir en aide aux régions frappées par l'exode rural et chargent le Comité des hauts fonctionnaires de s'y faire représenter.

iv. Possibilités de coopération avec tous les pays d'Europe

38. Les ministres sont conscients par ailleurs que l'aménagement du territoire européen devrait s'étendre à tous les pays d'Europe, y compris les pays d'Europe de l'Est. Ils expriment l'espoir que les possibilités d'une coopération effective continueront à se développer et estiment que l'aménagement du territoire constitue un cadre privilégié pour explorer et promouvoir les modalités de cette coopération car il exige la recherche de solutions à une échelle géographique aussi large que possible.

B. Statut et action future de la conférence

39. Les ministres souhaitent que leur conférence continue à être à l'avant-garde de la réflexion sur les problèmes d'aménagement du territoire au niveau européen, génératrice d'idées nouvelles et lieu privilégié pour l'examen et le lancement des grands principes d'une politique commune.

40. Les ministres continueront à orienter et à promouvoir la coopération multilatérale dans le domaine de leur compétence.

41. Dans ce but, les ministres souhaitent que les «rapports particuliers de travail» entre leur conférence et le Conseil de l'Europe soient maintenus. Des recommandations relatives à l'exécution des programmes contenus dans les Résolutions n^{os} 2, 3, 4 et 5 sont formulées dans la Résolution n^o 6 adressée au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

42. Les ministres acceptent avec gratitude l'invitation du ministre italien à tenir leur 3^e session en Italie et chargent leur Comité des hauts fonctionnaires de préparer la 3^e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire.

43. Les ministres prennent acte avec satisfaction des invitations des Gouvernements turc et britannique pour les quatrième et cinquième conférences.

44. Les ministres chargent le Comité des hauts fonctionnaires de préparer la troisième conférence qui doit se tenir en Italie en 1975 ou 1976 en tenant compte de l'importance qu'ils attachent aux deux questions suivantes:

- le problème du développement urbain et ses conséquences sur l'environnement;
- le problème des disparités économiques régionales.