

## 3e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) (Bari, Italie, 21-23 octobre 1976) sur la maîtrise de l'urbanisation dans le cadre de l'aménagement du territoire

### Résolution n° 1 sur la maîtrise de l'urbanisation dans le cadre de l'aménagement du territoire

#### I. Préambule

1. La Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire a tenu sa troisième session à Bari, du 21 au 23 octobre 1976, à l'invitation du Gouvernement italien, et a réuni les ministres et représentants gouvernementaux des Etats suivants, membres du Conseil de l'Europe: Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, France, République fédérale d'Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni, ainsi qu'en qualité d'observateurs: la Finlande, le Saint-Siège, Saint-Marin, l'Espagne et la Yougoslavie.

Quatre organisations internationales gouvernementales y furent représentées: la Commission de la Communauté européenne, la Conférence européenne des ministres des Transports, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Association européenne de libre-échange.

2. La conférence exprime ses remerciements chaleureux au Gouvernement italien ainsi qu'aux autorités régionales de La Puglia pour l'organisation de la conférence et leur hospitalité généreuse, ainsi qu'aux délégations rapporteurs pour le travail remarquable qu'elles ont fourni en vue de la préparation de la conférence.

Elle tient également à rendre hommage au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et au Secrétariat de la conférence pour son engagement et son dévouement tout au long de sa préparation, et demande au Secrétariat de donner à ses travaux une diffusion aussi large que possible.

Elle remercie également le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire et la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe de leur précieux appui.

## II. La maîtrise de l'urbanisation dans le cadre de l'aménagement du territoire

3. Les ministres européens de l'aménagement du territoire ont examiné lors de cette conférence le phénomène de l'urbanisation, les problèmes qu'il suscite et le rôle que l'aménagement du territoire peut et doit jouer dans leur solution.

4. L'explosion urbaine est étroitement liée au progrès des activités secondaires et tertiaires dont les forces dynamiques provoquent une urbanisation de plus en plus forte; elle est également, dans de nombreuses villes, liée à l'attrance vers un mode de vie urbain.

Les ministres,

1. Etant convenus de promouvoir le développement équilibré des régions européennes lors de leur première conférence, et ayant précisé les grands objectifs d'une politique européenne d'aménagement du territoire lors de leur seconde réunion, se sont appliqués lors de leur troisième session à analyser les problèmes de l'urbanisation en Europe et à en tirer des conclusions pour formuler les éléments d'une politique européenne concertée en matière de développement urbain;

2. Soulignant que les problèmes urbains ne peuvent être examinés sous un angle sectoriel mais doivent être envisagés en liaison avec les facteurs socio-économiques connexes, et insistant donc sur la nécessité de considérer le processus urbain comme élément de l'aménagement du territoire;

3. Reconnaissant que, pour une partie de ces problèmes, la meilleure solution réside dans l'établissement de politiques d'urbanisme spécifiques, mais demeurant néanmoins convaincus que la plupart de ces politiques doivent être élaborées en tant que parties intégrantes d'une politique nationale et régionale d'aménagement du territoire;

4. Après avoir étudié les thèmes suivants, à savoir:

- a. Tendances de l'évolution urbaine en Europe;
- b. Développement urbain et rénovation urbaine;
- c. Contrôle de la croissance urbaine,

ainsi que le thème portant sur les régions de montagne et l'urbanisation, attirent l'attention sur les points essentiels suivants:

A. L'interrelation entre le développement urbain et la croissance démographique est de nature complexe. Si dans la plupart des pays d'Europe, l'urbanisation s'est fortement développée au cours des vingt-cinq dernières années dans un contexte où la croissance démographique était générale, dans certains pays la croissance de la population marque depuis quelque temps un ralentissement. Les effets de ce phénomène doivent être pris en considération dans la formulation des politiques en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. La diminution de la croissance totale de la population peut provoquer des changements dans les modalités du développement des villes pour des raisons tenant, d'une part, au ralentissement très notable de l'exode rural et, d'autre part, à la transformation des catégories d'âges dans la population urbaine.

B. L'urbanisation en Europe s'avère hétérogène. Dans certains pays, il existe des disparités entre de fortes concentrations urbaines et des régions moins peuplées. Dans d'autres, la structure est relativement homogène. L'équilibre intrarégional et l'équilibre interrégional en Europe impliquent une plus grande homogénéité de la structure urbaine européenne. Les grandes régions industrielles posent non seulement des problèmes de disharmonie avec d'autres régions moins peuplées, parfois même en voie de sous-peuplement et de sous-développement, mais également des problèmes de congestion des villes.

C. L'expansion des activités tertiaires dans les villes est devenue un important facteur de l'accroissement urbain et a abouti à une concentration des services et à un développement intensif de l'infrastructure. Cette concentration, sous une forme excessive, affecte l'organisation sociale des villes en question et les conditions de vie de leurs habitants.

D. Un phénomène significatif du développement urbain récent a été l'importance acquise par les villes moyennes dans la plupart des pays européens (la taille variant selon le pays). Ces villes présentent de grands avantages du point de vue de l'organisation générale de la structure urbaine, relativement à l'aménagement du territoire et, d'autre part, quant aux conditions de vie et au cadre de vie de la population.

E. La création de villes nouvelles ne semble plus s'imposer comme dans le passé en Europe. En revanche, il est nécessaire de rechercher une meilleure utilisation des ressources urbaines existantes et l'amélioration de leur qualité, que ce soit dans les centres des villes, dans les banlieues, dans les petites villes ou dans les zones rurales. Les opérations de rénovation urbaine ne doivent ni entraîner des bouleversements du tissu urbain ni permettre la spéculation foncière.

F. L'espace étant par essence un bien limité, les conditions de sa consommation présentent un intérêt de plus en plus grand, dans tous les pays. Il ne s'agit pas seulement de l'espace de croissance des villes, mais aussi de celui qui est utilisé par les citadins dans des zones parfois éloignées des villes. Il importe par conséquent d'en contrôler l'usage et la consommation, surtout dans les villes et autour des villes où l'on constate une tendance assez générale à l'accroissement

des surfaces utilisées pour des infrastructures ou des activités économiques, au détriment des terrains cultivables et des espaces verts. Mais il apparaît important de contrôler, par des moyens appropriés, la consommation de l'ensemble de l'espace et les conditions de cette consommation, et d'élaborer des mesures et des normes de protection de l'environnement.

G. Etant donné la multitude des tâches auxquelles doivent faire face les collectivités locales pour maîtriser l'urbanisation, il convient d'accorder une attention particulière aux problèmes des finances locales afin de parvenir à un aménagement approprié des villes et d'assurer un investissement équilibré dans les différents secteurs économiques et sociaux.

Les ministres,

estiment en conséquence qu'il convient:

A. de chercher à résoudre les problèmes de la croissance urbaine dans le contexte d'une politique globale d'aménagement du territoire

Le rôle et les besoins de la plupart des villes et agglomérations urbaines ne peuvent être perçus que dans leurs contextes régional et national.

B. de définir clairement les objectifs d'ensemble de l'aménagement du territoire et du développement urbain

Les objectifs doivent être définis clairement aux niveaux national, régional et local et doivent se concrétiser dans des plans et programmes directeurs et indicatifs, tenant compte de tous les aspects – écologiques, sociaux, économiques et culturels – de l'urbanisation.

C. de favoriser une structure urbaine équilibrée aux niveaux national, régional et local

Les autorités nationales, régionales et locales devraient particulièrement veiller à mettre en place, d'une part, des dispositifs permettant de contrôler l'occupation des sols et, d'autre part, des mesures d'incitation économique.

Un autre instrument important dans la poursuite de cet objectif est le développement des villes de moyenne importance. Non seulement ces villes offrent des avantages dans leur structure sociale et dans les conditions et la qualité de vie de leurs habitants, mais elles ont également un effet bénéfique sur l'organisation de la structure urbaine. Pour ces raisons, il importe d'en favoriser le développement par des activités économiques accrues et par la mise en place des infrastructures et services nécessaires.

Le cas échéant, il conviendra d'adopter d'autres mesures de décentralisation pour favoriser l'équilibre de l'ensemble urbain.

D. Donner aux pouvoirs publics les moyens leur permettant de maîtriser le développement des villes et des zones environnantes.

Ces moyens doivent porter sur:

- l'aménagement interne des zones urbaines;
- la croissance suburbaine;
- la réglementation de l'expansion physique des villes;
- l'équilibrage de l'ensemble urbain;
- la conception de politiques de protection de l'environnement.

Pour y parvenir, il convient de développer les connaissances sociales, économiques et techniques nécessaires, d'élaborer les dispositions juridiques et financières appropriées. En particulier:

*i. Contrôle de l'affectation des terres*

Les pouvoirs publics devraient être dotés d'attributions spécifiques leur permettant de maîtriser la mise en valeur et le changement d'affectation des terres sous leur juridiction. En particulier, ils devraient contrôler l'affectation des terres de façon à assurer que le bénéfice des augmentations de valeur provoquées par l'adoption de plans cadres et par l'urbanisation aille à la collectivité. Ils devraient également pouvoir acheter des terrains à bâtir à leur valeur actuelle calculée d'après leur utilisation au moment de l'achat, indépendamment de toute hausse ultérieure, réelle ou potentielle.

*ii. Restrictions et réglementations précises*

Celles-ci devraient comporter le contrôle de la construction, le classement de certains types de terrains et le zonage afin d'en préserver le caractère. Il y aurait lieu notamment de soumettre toute mise en valeur et tout aménagement à autorisation, afin d'assurer le respect d'un système de contrôle global. Ces mécanismes seront d'autant plus efficaces qu'ils feront partie intégrante d'un plan urbain d'ensemble.

D'une façon générale, il s'agit des villes comptant de 40 à 150 000 habitants, mais ces chiffres peuvent varier selon les pays.

*iii. Politique du logement*

Les objectifs d'une politique de logement urbain devraient comporter l'amélioration de la qualité des logements, la création d'infrastructures physiques et sociales, l'augmentation du nombre des logements dont le niveau et le prix répondent aux besoins de la population, la définition de secteurs d'action prioritaires.

#### E. Améliorer la coopération et la coordination entre les pouvoirs publics

Pour améliorer la gestion des villes et leur équilibre national et régional, il est essentiel de perfectionner les systèmes et les procédures de coordination et de coopération entre les pouvoirs publics dans la région visée.

Cela vaut particulièrement pour les réseaux de transports et de communication, les espaces non bâtis et les espaces verts, les ressources naturelles, la planification en matière d'occupation des sols et les réserves de terrain, les zones et installations de loisirs et de récréation. Une utilisation rationnelle des ressources en terrain deviendrait ainsi possible.

A ces domaines de coopération, il conviendra d'ajouter celui de la planification économique et de la gestion administrative dans les régions où l'importance et le nombre des concentrations urbaines le justifient, c'est-à-dire dans les grandes zones métropolitaines et leur arrière-pays immédiat.

#### F. Veiller à ce que les plans directeurs en matière de transports et d'aménagement régional soient plus étroitement liés

L'incidence des réseaux de transport sur les aménagements urbains et régionaux est si profonde qu'il est impossible de concevoir ces derniers de façon réaliste sans tenir compte des politiques de communication qui leur sont associées, et de même, aucune infrastructure de transport majeure ne devra être envisagée sans une analyse détaillée des critères d'aménagement urbain et régional.

#### G. Adopter des mesures positives pour éviter l'utilisation inutile de l'espace

La consommation rapide et désordonnée de l'espace disponible constitue l'un des problèmes les plus urgents en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Il est essentiel de le résoudre en mettant au point les principes directeurs régissant l'implantation des grandes infrastructures industrielles et de transport qui sont parmi les grandes utilisatrices de l'espace en général et de l'espace urbain en particulier.

#### H. Demander aux pouvoirs régionaux et locaux de prendre les mesures qui s'imposent afin de protéger l'environnement

En corollaire à la maîtrise de la croissance urbaine, il conviendrait de prendre les mesures nécessaires pour la protection de l'environnement. Ces mesures devront viser:

- a.* à améliorer les conditions urbaines existantes;
- b.* à réduire la pollution des ressources naturelles essentielles telles que l'air et l'eau, notamment grâce à une planification plus rationnelle de l'utilisation des terres, en recourant à l'emploi de techniques modernes;
- c.* à conserver et à améliorer l'environnement social dans les zones centrales et intérieures des grandes villes, notamment grâce aux fonctions résidentielles de ces zones;
- d.* à réduire l'utilisation de terres non bâties (et notamment de terrains agricoles de haute qualité) à des fins de développement urbain.

I. Insister plus que par le passé sur une meilleure utilisation des terrains à bâtir existants

Les pouvoirs publics devront, chaque fois que possible, axer leur politique d'aménagement sur le recyclage, le réemploi et l'amélioration des ressources existantes plutôt qu'envisager de nouveaux grands projets et constructions.