

4e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) (Vienne, Autriche, 5-7 octobre 1978) sur les orientations pour l'aménagement des espaces ruraux en Europe

Résolution n° 1 sur les orientations pour l'aménagement des espaces ruraux en Europe

I. Préambule

1. La 4^e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire s'est tenue, à l'invitation du Gouvernement autrichien, à Vienne du 5 au 7 octobre 1978. La conférence a été suivie par les ministres et représentants gouvernementaux des Etats membres suivants: Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, France, République Fédérale d'Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni.

Participaient également en qualité d'observateurs, les représentants de la Finlande, du Liechtenstein et de la Yougoslavie, ceux de la Commission de la Communauté européenne et des organisations internationales gouvernementales suivantes: l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT).

2. La conférence exprime ses remerciements chaleureux au Gouvernement autrichien pour l'organisation de la 4^e session et son hospitalité généreuse, ainsi qu'au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour l'appui qu'il a bien voulu lui donner.

3. Elle exprime ses remerciements les plus vifs à l'Assemblée parlementaire qui, fidèle à elle-même, n'a cessé de lui ménager ses encouragements en faveur de la promotion de la coopération européenne dans le domaine de l'aménagement du territoire et réitère l'intérêt primordial qu'elle porte au dialogue entre parlementaires et ministres sur des sujets d'intérêt commun.

4. Elle remercie également la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe de son précieux appui et souligne à cet égard l'importance qu'elle attache, conformément aux conceptions qui se sont dégagées à la Grande Motte et à Bari, à une gestion démocratique de l'aménagement du territoire.

5. Ses remerciements englobent les organisations internationales qui suivent régulièrement ses sessions et dont elle apprécie hautement les efforts consentis pour la réalisation d'objectifs communs.

6. Enfin, elle tient à rendre hommage au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et au secrétariat de la conférence pour l'engagement et le dévouement dont ils ont fait preuve tout au long des travaux préparatoires de la présente session et pour l'appui efficace qu'ils ont donné à toutes les activités se situant dans la mouvance de la conférence.

II. Vers une politique européenne d'aménagement du territoire

1. En vue d'une concertation des politiques nationales de l'aménagement du territoire en Europe, les ministres ont décidé de se réunir régulièrement et d'examiner les grands problèmes que pose l'évolution de la société européenne et la contribution que l'aménagement du territoire était susceptible d'apporter à leur solution.

2. Les ministres rappellent que l'objectif général de leurs sessions est, notamment, d'approfondir, dans le cadre de l'échange permanent d'expériences et d'informations sur les politiques d'aménagement du territoire, les questions d'actualité politique et de rechercher en commun une répartition harmonieuse des activités humaines dans l'espace, et un développement équilibré des régions, traçant ainsi les bases mêmes d'une conception européenne de l'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, ils expriment l'espoir de voir leur coopération se développer dans un cadre géographique aussi large que possible, conformément aux dispositions de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

3. Après avoir défini, au cours de leurs deux premières sessions (Bonn 1970 et La Grande Motte 1973), les grandes options auxquelles sont confrontées les politiques d'aménagement du territoire et dans le prolongement de leur 3^e Conférence sur la maîtrise de l'urbanisation (Bari 1976), les ministres ont examiné à leur quatrième session les grands objectifs à retenir pour le développement futur de l'espace rural en tenant compte des interrelations entre ville et campagne et notamment des effets structurants qu'exercent sur les régions rurales les métropoles et les grands axes de communication et de développement (magistrales).

4. Les ministres, au vu du rapport commun présenté par les délégations belge et allemande, et tenant compte des rapports nationaux sur la situation et les politiques appliquées dans les différents pays, remercient les deux délégations pour leur coopération fructueuse qui conduit à une convergence et à

l'introduction d'une nouvelle dimension dans leurs discussions sur l'aménagement du territoire européen.

III. Problèmes des régions rurales en Europe

A *Situation générale*

1. Les ministres constatent la grande acuité des problèmes posés au monde rural par la société moderne qui, par une polarisation excessive des activités humaines et une densification des équipements dans les grandes concentrations urbaines, provoquent un mouvement de dépopulation des campagnes.

2. Ils estiment que l'espace rural a un rôle fondamental à jouer dans la société contemporaine, en assurant une multitude de fonctions déterminantes pour l'évolution sociale, économique – en ce qui concerne l'agriculture – et culturelle. Ils rappellent que ce rôle ne se situe pas seulement aux niveaux régional et national, mais aussi européen, et par conséquent, sont convenus d'attacher un intérêt particulier à ces grands espaces dont le développement équilibré est actuellement mis en péril.

3. Les ministres soulignent que le déclin, voire le sous-développement, de l'espace rural ne peut être considéré comme un phénomène isolé, mais représente un facteur sensible de la dynamique du système socio-économique actuel qui appelle, dans le cadre d'une politique globale d'aménagement du territoire, des politiques spécifiques aux espaces ruraux.

4. Cette politique s'appuie sur les constatations suivantes:

a. l'agriculture étant l'utilisateur majeur du sol rural, il est par conséquent important de maintenir un système agricole économiquement viable;

b. la dévitalisation des campagnes et leur dépeuplement au profit des régions urbanisées risquent de contribuer au déséquilibre économique et social, et par conséquent à la crise économique actuelle;

c. l'exode rural provoque une détérioration de l'infrastructure et des équipements de l'espace rural bien que le mouvement de dépopulation des régions rurales ne revête pas toujours un caractère ni général ni inéluctable;

d. l'aménagement de l'espace rural, basé sur un système de valeurs et de potentialités spécifiques notamment en ce qui concerne l'agriculture peut être considéré comme une contribution importante à la réduction des distorsions socio-économiques actuelles;

e. la dépendance économique du monde rural vis-à-vis de la ville, en particulier de l'agriculture face au système industriel, se double d'une dépendance culturelle. Le monde rural est, en effet, souvent subordonné aux dynamiques

culturelles de la ville et l'homme du milieu rural emprunte ses modèles de développement à la ville, ce qui peut aboutir à une perte d'identité culturelle et à une absence de projets collectifs;

f. les espaces ruraux représentent tant au niveau national qu'au niveau européen un atout de premier ordre dans le domaine agricole et une réserve biogénétique d'une grande importance tant pour le maintien de l'équilibre écologique que pour l'évolution sociale et culturelle;

g. les problèmes des espaces ruraux se manifestent en Europe selon une répartition géographique très caractéristique qui devrait être prise en compte dans un futur schéma européen d'aménagement du territoire, à savoir:

- les régions de la péninsule scandinave;
- les régions du centre de l'Europe de l'Ouest;
- les régions côtières périphériques et méditerranéennes;
- les zones de montagne.

B. Les effets des métropoles et des axes sur l'espace rural

1. Les ministres, se fondant sur l'interdépendance étroite existant entre l'évolution rurale et urbaine, se sont attachés à définir les effets des métropoles et axes sur l'espace rural et à tirer des conclusions générales pour l'élaboration d'une politique spécifique d'aménagement de cet espace.

2. L'analyse de la situation dans les différents pays démontre que le phénomène d'axes et de métropoles se développe quelle que soit l'application réservée à la stratégie des axes et métropoles hiérarchisés en tant qu'instrument d'aménagement du territoire et la répartition suivante est apparue:

- une zone dans l'espace central européen à forte concentration en métropoles et magistrales;
- une zone moins dense en métropoles et magistrales, autour de cet espace central européen;
- une zone côtière périphérique avec peu de ou sans métropoles et magistrales.

3. L'influence des métropoles et des magistrales sur les zones rurales peut être négative ou positive. Elle est négative lorsqu'elle conduit à la concentration urbaine du potentiel de développement qui, au lieu d'être réparti à tous les niveaux hiérarchiques de la structure, est avant tout exploité dans les métropoles et autour des grands axes de communication. Elle est positive lorsqu'elles assument des fonctions hautement qualifiées et spécialisées dans l'échange de biens et de services pour les produits des zones rurales.

Les métropoles et les magistrales peuvent avoir les effets négatifs suivants:

- aggravation des disparités entre les espaces ruraux et les centres-villes engendrant par effet d'absorption une intensification de l'exode rural;
- augmentation des déficits d'équipement d'infrastructure des espaces ruraux entraînant des coûts de transport supplémentaires;
- augmentation des flux d'échange de biens et de services, par les axes, entre les zones de concentration urbaine au détriment de l'espace rural;
- déstructuration et destruction de l'espace rural par la construction de voies rapides entre les grands pôles urbains.

En revanche, elles peuvent avoir les effets positifs suivants sur le développement des espaces ruraux:

- réduction progressive des disparités et des déficits infrastructurels;
- raccordement des espaces ruraux et notamment des régions périphériques aux flux d'échange de biens et de services à grande distance et élimination des insuffisances en infrastructures de transports;
- amélioration de l'accès des produits industriels nécessaires à l'agriculture et du transport des produits agricoles vers les autres régions;
- augmentation de l'attractivité pour les implantations d'entreprises industrielles et commerciales;
- amélioration de l'accès aux zones de loisirs et de délasserment, ainsi que pour les habitants des zones rurales aux services qu'offrent les agglomérations importantes;
- accentuation de la décentralisation à l'intérieur des zones à forte concentration en faveur des espaces ruraux;
- stimulation du développement de la structure globale du territoire par un développement prioritaire des pôles situés le long des axes.

4. L'inventaire des métropoles et magistrales au niveau des pays participants à la conférence constitue un élément important pour l'élaboration d'un schéma global d'aménagement du territoire en Europe. Bien que les métropoles et magistrales ne constituent qu'un élément d'une politique pour l'aménagement des espaces ruraux, il n'est pas possible de mieux doter l'espace rural en équipements nécessaires et d'assurer son développement si l'on ne tient pas compte des effets importants positifs ou négatifs des pôles et axes.

IV. Stratégies et politiques

Les ministres estiment qu'il importe de créer une situation:

- où les conditions de vie de régions différentes seront aussi égales que possible, sous l'angle des emplois, du revenu, du logement, des services sociaux, etc.;
- où une bonne gestion de l'agriculture et des ressources naturelles est assurée;

– où on tient compte des nécessités de l'équilibre écologique et des problèmes de ressources sur le long terme.

Tels paraissent être les trois objectifs principaux de l'aménagement des zones rurales.

La réalisation de ces objectifs implique:

– des mesures coordonnées aux niveaux régional et local prises avec la participation active de la population et tenant compte des différents niveaux d'intervention; c'est ainsi seulement que les décisions pourront être adaptées aux aspirations et traditions du monde rural;

– une planification au niveau national traçant un cadre d'utilisation des ressources naturelles d'intérêt national, et un schéma général du développement et des fonctions des divers centres; il convient d'adopter pour cette planification des directives au niveau politique le plus élevé;

– une recherche d'un aménagement du territoire au niveau européen en vue d'élaborer un cadre approprié pour la concertation des politiques nationales et régionales.

Vers un développement plus équilibré des régions rurales

1. Toute politique pour l'espace rural doit viser le développement d'une certaine dynamique régionale, en vue de permettre aux ruraux de prendre eux-mêmes et tous ensemble leur destin en main.

L'incapacité du système centralisé à résoudre tous les problèmes issus de l'évolution contemporaine de la société et de réduire les déséquilibres régionaux nécessite la définition d'une politique de régionalisation et de décentralisation appropriée.

Un aspect de cette politique serait l'attribution de fonds publics aux autorités de différents niveaux en tant qu'instrument de mise en valeur de l'espace rural.

2. L'avenir de l'espace rural doit être assuré par une politique globale d'aménagement du territoire qui s'applique à ces espaces de caractère particulier et à leurs diverses composantes.

Dans cette orientation, les différentes fonctions qu'exerce l'espace rural, leurs aspects économiques, écologiques et socioculturels devront être tenus comme étant d'égale importance.

3. Le mode de développement actuel tend à créer des conflits entre intérêts et aspirations des villes et des campagnes. Il importe donc que les organes politiques et les institutions chargés de la planification à tous les niveaux possèdent une compétence générale en matière de développement des zones aussi bien rurales qu'urbaines, afin que les intérêts divers puissent être convenablement équilibrés.

Développer les activités économiques

4. Partant de la considération que la population rurale doit pouvoir travailler et trouver ses moyens d'existence dans sa région, les ministres estiment que:

- les plus grands efforts doivent être déployés pour favoriser une agriculture développée et adaptée;
- dans la limite de la sauvegarde de ses activités primaires, le milieu rural doit faire l'objet d'implantations d'activités industrielles et tertiaires qui peuvent contrebalancer les pressions inflationnistes liées aux trop grandes concentrations urbaines et industrielles;
- à cette fin, pour trouver des emplois, il convient d'accorder des subventions et des aides spéciales pour permettre de trouver des formes de travail particulières telles que le travail au foyer, l'association de différents emplois;
- par ailleurs, pour les zones rurales proches d'une infrastructure urbaine suffisamment développée, des industries utilisant une technologie avancée et embauchant une main-d'œuvre qualifiée peuvent être implantées;
- en tenant compte de la diversité des structures de ces espaces, il faut favoriser les pluriactivités dans la mesure où elles s'adaptent parfaitement aux ressources locales;
- une politique d'attraction des cadres et du personnel qualifié dans les centres situés en zone rurale doit être menée, permettant ainsi le développement de nouvelles activités tertiaires.

5. Dans les régions rurales, les mesures d'augmentation de la productivité agricole doivent être combinées avec la mise en place d'une structure industrielle correspondant à l'offre de la main-d'œuvre. Une préférence doit être accordée à l'installation en zone rurale d'industries à forte valeur ajoutée n'ayant pas de contraintes majeures de localisation.

6. Dans les cas où les subventions d'installation et d'emploi accordées aux fins de développement régional ne concernent pas assez les zones à habitat dispersé, il convient de prendre des mesures en la matière.

7. Les disparités entre les conditions de vie et d'emploi de la ville et de la campagne étant dues notamment aux développements différents d'activités

tertiaires dans la ville et dans l'espace rural, il s'avère indispensable d'assurer aux ruraux un maximum de services et d'équipements disponibles à des distances acceptables, y compris des équipements socioculturels suffisants.

Afin d'assurer des services sociaux et commerciaux satisfaisants, il convient d'octroyer une aide économique afin de pouvoir maintenir les services existants et de créer les services les plus nécessaires.

Améliorer les moyens de communication

8. Les régions rurales doivent être suffisamment bien reliées aux grands centres économiques et culturels. Ces communications devraient être complétées par une amélioration des relations et communications intrarégionales.

Il convient en outre de renforcer l'infrastructure de communication afin de donner aux habitants une meilleure accessibilité aux emplois et aux services.

9. La création de voies rapides vers les grands pôles, à travers l'espace rural, constitue fréquemment un facteur déstructurant. Elle devrait être accompagnée d'une politique appropriée pour son intégration harmonieuse.

Améliorer l'environnement, protéger l'équilibre écologique et développer la vie culturelle

10. Un bon environnement rural nécessite un sol cultivé (agriculture et forêts). Il est donc essentiel, dès lors qu'il faut pourvoir aux besoins d'une population, d'assurer des niveaux d'existence suffisants dans le secteur agricole et de remplir ces fonctions socialement nécessaires.

11. Les espaces ruraux doivent être considérés comme des éléments importants du paysage européen qui dépassent le seul rôle fonctionnel d'exploitation rurale.

La protection des caractères spécifiques de l'espace rural constitue un objectif premier pour toute politique d'aménagement du territoire visant à sauvegarder la potentialité de récréation et de détente de la population citadine, à préserver la balance écologique et à conserver des zones à valeur esthétique et scientifique.

12. La conservation et la protection d'un cadre de vie de haute qualité dans l'espace rural appellent des mesures capables de contrecarrer les tendances à la consommation grandissante des ressources naturelles.

Une politique d'utilisation du sol stricte s'impose afin de freiner une suburbanisation envahissante. Il convient en particulier d'orienter les réalisations touristiques et l'implantation de résidences secondaires dans le monde rural dans le sens d'une meilleure intégration dans ce milieu.

Le droit social à la nature doit être assuré en limitant notamment l'appropriation privée de l'espace et des ressources naturelles.

13. L'originalité du milieu rural qui se manifeste tout particulièrement à travers l'architecture régionale doit être respectée. A cet égard, il convient de prendre en compte les conclusions de la Confrontation du Conseil de l'Europe sur l'architecture rurale dans l'aménagement du territoire et d'appuyer l'Appel de Grenade lancé à l'issue de cette confrontation.

14. Certains aspects du mode de vie rural doivent être sauvegardés comme une alternative à celui du monde urbain. Les objectifs principaux d'une politique d'aménagement des espaces ruraux ne doivent pas seulement être basés sur des critères économiques, mais aussi sur des critères non monnayables fondés sur les besoins de l'homme pris dans son contexte culturel traditionnel.

L'espace rural doit développer ses propres dynamiques et une économie locale active en vue de lui assurer une évolution économique indépendante de l'urbain.

La pression unilatérale des besoins des habitants des villes ne doit pas être un critère exclusif pour l'aménagement rural. Celui-ci devrait répondre aux vrais besoins de l'homme dans sa région.

Organiser la coopération transfrontalière

15. Nombre de problèmes des zones rurales se rapportent à des régions qui chevauchent des frontières nationales. Il est également évident que le développement de certaines parties de l'Europe a des effets considérables sur celui d'autres parties. Une coopération européenne aux niveaux national, régional et local s'impose:

- pour permettre une coordination des efforts en vue de la résolution des problèmes de développement rural dans certaines régions;
- pour accroître la connaissance et la conscience des effets réciproques du développement de différentes régions d'Europe.

Les métropoles et les magistrales

16. Pour définir une politique adaptée à l'espace rural, il faut utiliser de manière différenciée les instruments et mesures d'aménagement et tenir compte des caractéristiques démographiques – population croissante, stagnante ou en diminution – économiques et infrastructurelles des régions européennes et leurs différents niveaux de développement.

17. En ce qui concerne les métropoles et les grands axes situés dans des régions caractérisées par une situation de croissance, il convient de mettre en œuvre:

- des mesures propres à freiner le développement dans le centre de l'Europe à forte concentration de population;
- des mesures d'incitation au développement dans les régions moins peuplées entourant le centre de l'Europe;
- des mesures énergiques de stimulation du développement dans les régions rurales du sud de l'Europe.

18. Dans les régions qui remplissent les conditions d'un développement potentiel, il convient de poursuivre l'organisation territoriale par le développement des pôles et axes déjà existant et d'importance variable.

Ainsi s'exercent des effets de développement, de concentration et d'orientation sur le potentiel de développement territorial et seront en même temps préservés des espaces libres pour les besoins de l'équilibre écologique, de l'agriculture, des loisirs et de la protection des paysages. Il y aura lieu de fixer les critères qu'il convient de respecter concernant ces différents espaces.

19. Dans les régions présentant des signes de stagnation ou de déclin, s'imposent:

- la mise en œuvre de mesures de stimulation en vue de stabiliser la situation dans les régions rurales;
- la formulation de politiques visant à freiner le développement excessif des concentrations urbaines.