

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION N° R (85) 18

DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES

RELATIVE AUX POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES RÉGIONS MARITIMES

*(adoptée par le Comité des Ministres le 23 septembre 1985,
lors de la 388^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,
Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de favoriser leur progrès économique et social ;

Conscient de l'importance de traiter au niveau européen les divers problèmes inhérents au développement et à la protection des zones maritimes des pays européens ;

Soulignant que les zones maritimes européennes représentent à la fois un patrimoine naturel fragile, un lieu important d'échanges économiques, un espace privilégié pour l'implantation des activités commerciales et industrielles, un champ d'action de la politique énergétique, minière et portuaire, un point de départ pour l'industrialisation de la mer et une zone d'attraction par excellence du tourisme de masse ;

Conscient que les multiples politiques sectorielles qui s'exercent sur cet espace provoquent des conflits qui ne peuvent être résolus que par une approche globale d'une politique d'aménagement du territoire basée sur une planification intégrée à différentes échelles et conçue sur des objectifs à long terme, étant donné que la protection et le développement des régions maritimes sont étroitement interdépendants et ne peuvent être considérés isolément ;

Considérant sa Recommandation n° R (84) 2 relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire, préparée et adoptée par la Conférence européenne des ministres responsables de l'Aménagement du territoire (CEMAT) lors de sa 6^e Session à Torremolinos ;

Ayant à l'esprit les principes énoncés dans sa Résolution (73) 29 relative à la protection des zones côtières et rappelant les dispositions de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ;

Considérant les conclusions de la 4^e Conférence ministérielle européenne sur l'environnement portant sur « les zones côtières, rives fluviales et lacustres, leur planification, aménagement et gestion en compatibilité avec l'équilibre écologique » qui confirment et précisent les exigences spécifiques de la protection de l'environnement ;

Tenant compte des orientations de la Charte européenne du littoral, adoptée en Crète le 8 octobre 1981 par la Conférence des régions périphériques maritimes,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

a. d'élaborer les lignes directrices pour l'aménagement des zones côtières en tenant compte des particularités locales, régionales et nationales de ces zones notamment en ce qui concerne leurs structures socio-culturelles, économiques et écologiques ;

b. d'encourager la participation des autorités régionales et locales aux différentes étapes du processus de l'élaboration d'une telle politique ;

c. de promouvoir au plan européen la coopération au-delà des frontières dans l'aménagement des côtes, des zones maritimes et de l'arrière-pays ;

d. de s'inspirer dans leurs politiques des principes et objectifs énoncés dans la Résolution n° 1 relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes, adoptée par la 6^e Conférence européenne des ministres responsables de l'Aménagement du territoire (Torremolinos, 1983), comme suit :

1. Principes généraux et objectifs

Les objectifs généraux à poursuivre dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire sont les suivants :

Le développement équilibré des régions maritimes

Une politique visant le développement équilibré des régions maritimes s'impose. Il convient de contrôler les politiques visant leur transformation et de définir les limites des charges supportables par ces espaces. Il convient de veiller également à une approche équilibrée de l'aménagement physique entre les régions côtières fortement urbanisées et les régions périphériques moins peuplées, en tenant compte des relations entre ces deux types de régions.

Une nouvelle conception des zones côtières

Dans les politiques d'aménagement du territoire, il ne faut plus concevoir la côte comme une rigoureuse ligne de séparation, mais comme une composante de la terre dont l'intérêt humain est déterminé par la proximité de la mer, ni la mer comme un monde différent et illimité, mais comme une réalité proche qui se prête, par son fond et par son sous-sol, à une gamme d'utilisations beaucoup plus différenciées qu'autrefois.

Dans le passé, on considérait les deux éléments terre-mer en les opposant. Mais, à notre époque, la notion de frange côtière est devenue de plus en plus incertaine, de moins en moins précise dans l'ordre physique, en particulier orographique, et de plus en plus ouverte à une théorie évolutive de l'espace économique en termes relationnels.

Le plateau continental devra, de son côté, être considéré dans l'aménagement du territoire comme une zone submergée de la terre ferme.

La protection des zones côtières

En tenant compte des conclusions de la 4^e Conférence ministérielle européenne sur l'environnement de 1984, il est possible de constater ce qui suit :

- des mesures visant à protéger les régions côtières européennes s'imposent de toute urgence ;
- les mesures visant à protéger les régions côtières européennes ne pourront être efficaces que si elles sont accompagnées d'une politique d'aménagement et de protection dans les zones intérieures adjacentes ;
- les mesures visant à protéger les régions côtières européennes ne doivent pas être limitées à l'aspect écologique. Elles doivent aussi viser à conserver les particularités socio-culturelles de chaque zone côtière ;
- il est indispensable d'harmoniser les exigences de la protection des régions côtières et celles du développement économique et industriel de ces régions.

Le principe de la planification en profondeur

Il faut, dans le cadre institutionnel des différents pays, assigner une importance décisive à l'adoption du principe de la planification en profondeur, et ce dans deux directions : entre la limite de la terre et de la mer extérieure, entre cette limite et le territoire intérieur.

Ce principe devrait régir tout autant l'utilisation des biens et des voies de communication en mer que les actions portuaires, urbaines, industrielles et touristiques à terre, de même que l'organisation des systèmes hydrographiques et d'autres vastes secteurs de l'intérieur.

Une planification intégrée des « systèmes terrestres-marins »

Les stratégies d'aménagement en faveur des régions maritimes doivent donner une priorité aux rapports qui unissent les activités terrestres et maritimes, influencées par le progrès technique et économique. Elles exigent des modalités adéquates de planification intégrée des « systèmes terrestres-marins », ainsi qu'une direction efficace de la recherche scientifique et de ses applications concrètes.

Les futurs schémas européens et nationaux d'aménagement du territoire, les actes de planification d'ordre national et régional, devront se conformer au principe énoncé, qui pourra également guider, dans chaque pays, la réforme des structures politico-administratives, peu adaptées à la complexité de la gestion des nouveaux rapports entre la terre et la mer.

La nécessité d'une approche terre-mer plus globale de l'aménagement des régions côtières devrait s'accompagner d'instruments administratifs et juridiques précis pour la mise en œuvre de ces politiques.

La coordination des activités en mer

L'augmentation du nombre des activités en mer exige la coordination entre la pêche, la navigation de plaisance et la navigation commerciale, l'exploitation des ressources énergétiques, l'exploitation des matières premières, les activités militaires et autres, ainsi que la prise en compte des facteurs liés à l'environnement.

L'aménagement maritime : développement d'une approche prudente et progressive

L'aménagement maritime a été jusqu'à présent presque inexistant. Comme la mer ne tombe pas exclusivement sous la juridiction des pays riverains, il convient de considérer avec une certaine attention la formulation de politiques d'aménagement s'appliquant hors des eaux territoriales.

L'aménagement maritime et l'aménagement terrestre diffèrent par un certain nombre de points :

- il convient de tenir davantage compte, en ce qui concerne la mer, de la dimension verticale,
- par suite des mouvements de l'eau, plusieurs fonctions et activités maritimes ne sont pas liées à un emplacement déterminé,
- il convient d'attirer l'attention sur les limites juridiques et administratives des décisions s'appliquant hors des eaux territoriales.

Une urbanisation contrôlée

Il est urgent de mettre un terme à l'urbanisation incontrôlée des côtes européennes, étant donné la capacité d'accueil limitée des espaces côtiers.

La concentration et le contrôle des grands projets de développement dans certaines zones et leur limitation dans les zones où les objectifs de conservation sont prioritaires s'imposent. Il est particulièrement important, à cet égard, de limiter la prolifération arbitraire des résidences de vacances et autres habitations.

Dans les régions littorales les plus urbanisées, les terrains consacrés aux loisirs, à l'agriculture et à la conservation de la nature sont soumis à de très fortes pressions. Les plans d'aménagement à l'échelon régional doivent prévoir un espace suffisant pour permettre à ces activités de coexister. En même temps, les plans régionaux doivent veiller à ce que les espaces libres ne soient pas inutilement exposés aux excès d'activités typiques de ces régions : loisirs, fourniture d'eau, transports, etc.

Dans cette perspective, il serait souhaitable de réserver une zone non constructible le long de la côte.

Diverses activités des régions côtières liées à une urbanisation importante (industrialisation, loisirs intensifs, etc.) peuvent avoir un effet négatif sur d'autres fonctions comme la pêche, l'aquaculture, la conservation de la nature, la protection des paysages et les loisirs extensifs. La lutte contre ces effets négatifs doit être prioritaire, tant à l'échelon national qu'à l'échelon international.

Lutte contre la pollution

Bien que les problèmes de la pollution de la mer aient été traités dans le cadre de la 4^e Conférence ministérielle européenne sur l'environnement, il convient de souligner que les politiques d'aménagement et de développement des régions maritimes doivent dûment inclure les préoccupations de la lutte contre la pollution causée par les déchets urbains solides et liquides, les résidus industriels, les installations productrices d'énergie ainsi que par l'utilisation de pesticides dans l'agriculture.

Un contrôle des activités industrielles

L'implantation industrielle dans les espaces côtiers impose une grande prudence, en raison d'une industrialisation croissante des zones littorales avec ses émissions polluantes dans l'atmosphère et dans l'eau et ses nouvelles voies de communication. Il convient donc de concentrer l'industrie en des pôles

d'implantation sélectionnés et de les réserver aux seules entreprises pour lesquelles l'implantation sur le littoral est un besoin impératif. Ces exigences devraient également présider aux stratégies des politiques régionales visant au développement des marchés de l'emploi dans les régions côtières.

Une organisation rationnelle du tourisme

Il faut empêcher que le développement des loisirs n'entraîne des dégradations irréversibles aux précieux espaces naturels de certaines régions côtières européennes. Une réglementation et, le cas échéant, une limitation du tourisme dans des zones déterminées doivent permettre d'éviter la destruction du milieu naturel et du cadre de vie original de la population et soustraire ainsi le littoral à de nouvelles charges d'ordre écologique et esthétique.

Le libre accès des côtes à tous

Il convient de mettre un terme à la privatisation croissante des côtes et d'assurer le libre accès des côtes à tous les citoyens.

2. Développement de la coopération européenne

Vu l'interdépendance des problèmes analysés et leurs effets dépassant les frontières nationales et compte tenu du fait que la concertation et la coopération dans ce domaine demeurent actuellement insuffisantes, les ministres soulignent la nécessité d'intensifier leur collaboration et estiment qu'à cet égard la CEMAT constitue un cadre approprié notamment pour la poursuite des échanges d'informations et de consultation mutuelle.

En ce qui concerne les activités en mer

En tenant compte des besoins de conserver des ressources naturelles et de coordonner leur exploitation, il est affirmé que :

— la coordination des activités maritimes, dont le nombre ne cesse d'augmenter, exige l'extension des consultations et accords internationaux en tenant compte des résultats de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer :

- en particulier, les activités en mer exigent une plus grande harmonisation en ce qui concerne la pêche. En Méditerranée, la conclusion d'accords entre les pays européens et ceux d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient est nécessaire en ce qui concerne la pêche dans les eaux territoriales et extraterritoriales ;
- les vastes perspectives d'exploration des fonds marins et d'extraction d'hydrocarbures et, en général, de minéraux qui nécessitent d'énormes moyens techniques et financiers exigent un régime approprié de coopération internationale ;
- il faut poursuivre le travail accompli par l'Organisation maritime internationale (OMI) sur les routes de navigation et les zones de séparation du trafic, dans le but d'accroître la sécurité en mer et d'obtenir un réseau intégré de routes maritimes sûres ;

— étant donné que le cadre juridico-administratif pour la prise des décisions est limité, et vu l'incertitude qui plane sur les opérations conduites en dehors des eaux territoriales, l'élaboration de politiques d'aménagement maritime dans le cadre de conventions internationales est une question qui doit être abordée avec prudence.

En ce qui concerne les activités à terre

Il est demandé que :

a. La coordination entre les pays européens concernés soit renforcée lors de l'élaboration des plans et des programmes de développement mis en œuvre, tant aux niveaux national, régional que local, en faveur des régions côtières. Il serait notamment nécessaire que les objectifs de développement des régions côtières d'une même façade maritime puissent faire l'objet de consultations avant leur adoption définitive afin de mesurer leurs conséquences et interactions éventuelles, et en vue d'une coordination transfrontalière future des programmes et plans, assortie de la fixation d'objectifs spécifiques de protection et de développement des zones côtières ; il convient d'étudier la possibilité d'une harmonisation de certaines réglementations juridiques applicables aux programmes et plans des régions côtières et d'examiner s'il est possible d'en escompter des effets bénéfiques sur le développement des zones côtières ;

b. Dans le cadre des travaux préparatoires à un Schéma européen d'aménagement du territoire, une réflexion très approfondie soit engagée sur la fonction et le rôle des ports européens.

Il conviendrait, dans le contexte de concurrence actuelle entre les ports, d'examiner les possibilités d'une concertation entre les ports européens afin d'éviter notamment certaines surenchères coûteuses et des suréquipements éventuels.

Ces travaux pourraient permettre à terme d'envisager la préparation d'un Schéma des ports européens; les ports étant conçus de la façon la plus globale possible, particulièrement dans le rôle qu'ils jouent pour l'arrière-pays.

Dans ce contexte, il convient :

— de donner ou redonner la place qui leur revient aux ports moyens qui jouent ou peuvent jouer un rôle essentiel dans le développement de certaines régions maritimes périphériques ;

— de rechercher dans le trafic maritime continental, entre le versant méditerranéen et le versant atlantique, des rapports plus équilibrés fondés sur des systèmes portuaires locaux intégrés et spécialisés ;

— de donner une importance accrue à la navigation de cabotage et au trafic intermodal ;

c. Devant les déséquilibres qui existent en ce qui concerne la fréquentation touristique des côtes européennes, une réflexion de fond soit engagée au sein de la CEMAT visant à mettre en évidence l'évolution des grands flux touristiques internationaux vers les côtes européennes ;

d. En rappelant les dispositions offertes par la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, une intensification de la coopération aux niveaux local et régional soit organisée qui permette la coordination transfrontalière des objectifs spécifiques concernant les problèmes du développement des zones côtières ;

e. Un inventaire global des pressions spécifiques s'exerçant sur l'environnement dans les régions côtières soit préparé afin de permettre la formulation d'objectifs d'aménagement adéquats dans le cadre d'une stratégie européenne d'aménagement du territoire et des mesures concertées visant à une protection efficace des régions côtières soient prises sur le plan international.

En ce qui concerne l'arrière-pays

a. La qualité des liaisons de communication des régions côtières (routes - voies ferrées - voies fluviales - chemins de fer - desserte aérienne - pipe-lines - mais aussi téléphone, réseaux informatiques, etc.) joue un rôle essentiel dans leur développement et notamment dans la fonction que peuvent jouer les ports maritimes vis-à-vis de leur arrière-pays qui s'étend souvent au-delà des frontières.

L'accroissement des courants touristiques, «l'océanisation» actuelle des économies européennes, les exigences d'un développement régional équilibré en Europe, les nécessités d'approvisionnements énergétiques... exigent une amélioration constante des liaisons des régions côtières tout particulièrement des régions maritimes périphériques, avec les autres parties de l'Europe. Un aménagement global de l'espace européen suppose un réseau européen d'axes de communication fixant les grandes priorités à établir et constituant l'ossature d'un Schéma européen d'aménagement du territoire.

La CEMAT doit par conséquent poursuivre ses travaux dans cette optique en tenant pleinement compte des études déjà réalisées au Conseil de l'Europe (en particulier dans le cadre de l'Assemblée parlementaire et de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe) et au sein d'autres instances européennes.

b. Les politiques menées à l'égard des bassins hydrographiques jouent un rôle très important pour les régions côtières situées en aval. Ces politiques devront tenir compte des rapports terrestres-marins en réglementant l'usage qualitatif et quantitatif des eaux utilisées à de multiples fins civiles et productives.

Ces politiques, propices à des comparaisons et à une collaboration internationales, devront concerner les principaux bassins et l'ensemble des réseaux fluviaux. Il convient à cet égard de concevoir, pour la Méditerranée en particulier, une nouvelle démarche visant à promouvoir le développement économique de vastes zones situées à l'écart des grands bassins et des bandes côtières.