

1. RECOMMANDATIONS

Recommandation 72 (2000) portant avis sur les «principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen» en préparation de la 12^e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire à Hanovre¹

Le Congrès,

1. Considérant l'existence d'une dimension territoriale essentielle des droits de l'homme, exprimée notamment dans les politiques dont dépendent les conditions de travail, de logement, de transport et d'environnement dans les lieux d'existence des citoyens européens;
2. Considérant les activités actuellement en cours au sein du Conseil de l'Europe en matière de politiques d'aménagement du territoire et, notamment, la préparation des «Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen» – document qui sera soumis pour adoption à la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Cemat) qui se réunira à Hanovre en septembre 2000;
3. Considérant que l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et le Comité des hauts fonctionnaires de la Cemat ont organisé à Strasbourg, les 25 et 26 novembre 1999, le Forum pour le développement territorial durable du continent européen ayant pour but de recueillir l'avis des représentants élus des institutions nationales, régionales et locales sur les «Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen» – principes pour la Conférence de Hanovre;
4. Ayant pris connaissance des résultats du forum et se félicitant de la contribution active des autorités locales et régionales ainsi que des associations spécialisées à la définition des politiques d'aménagement du territoire de la Grande Europe;
5. Réaffirmant l'importance des responsabilités des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, et rappelant que les niveaux local et régional fournissent un cadre approprié de promotion des politiques d'aménagement du territoire, de planification régionale et de cohésion territoriale;
6. Tenant compte, notamment, de la Charte européenne d'aménagement du territoire élaborée par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Cemat) et adoptée par le Comité des

Ministres (Recommandation n° (84) 2), ainsi que de la Recommandation 41 (1998) du CPLRE sur les nouvelles perspectives de la politique de l'aménagement du territoire dans la Grande Europe;

Adopte:

7. L'Avis sur les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen tel qu'il figure en annexe à la présente recommandation;

Recommande au Comité des Ministres:

8. De transmettre au Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Cemat) l'avis figurant en annexe à la présente recommandation;
9. D'inviter le Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Cemat) à organiser, avant chaque future Conférence ministérielle, un forum de consultation des autorités nationales, régionales et locales sur le modèle de celui qui s'est tenu les 25 et 26 novembre 1999;
10. Informe le Comité des Ministres et le Comité des hauts fonctionnaires de la Cemat que le Congrès, en coopération avec l'Assemblée parlementaire, est en train de réexaminer le projet de Charte européenne des régions de montagne pour lui donner la forme d'une Convention-cadre en vue de la prochaine Cemat de Hanovre;
11. Exprime le souhait de la mise en place d'une procédure de suivi, par les instances du Conseil de l'Europe, de la mise en application des «Principes directeurs».

Annexe

Avis sur les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen

Conclusions du Forum pour le développement territorial durable du continent européen

Strasbourg, 25 et 26 novembre 1999

A l'initiative de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et avec la coopération du Comité des hauts fonctionnaires de la Cemat, le Forum pour le développement territorial durable du continent européen s'est tenu à Strasbourg les 25 et 26 novembre 1999. Le forum avait pour objectif d'organiser une réflexion sur les «Principes directeurs pour le développement durable du continent européen», dont la préparation a été confiée par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Cemat) à son Comité des hauts fonctionnaires. Ont participé à ce forum préparatoire à la conférence ministérielle: des membres de l'Assemblée parlementaire, des membres du CPLRE représentant les collectivités locales et régionales, des hauts fonctionnaires ainsi que des représentants d'associations concernées et des experts.

1. Discussion et adoption par la Commission Permanente le 2 mars 2000 (voir Doc. CG (6) 20, projet de recommandation présenté par M. L. Kieres, rapporteur).

Les participants ont organisé leur réflexion à partir d'un projet de document sur les «Principes directeurs» de septembre 1999. Ce texte marque un progrès sensible, mais encore inachevé, vers une présentation synthétique adaptée à la fois aux missions générales du Conseil de l'Europe et à la nature politique et géographique du vaste territoire auquel ces principes, qui ne doivent pas rester lettre morte, auront à s'appliquer.

Les «Principes directeurs» seront soumis à l'adoption des ministres lors de la 12^e Cemat, prévue à Hanovre les 7 et 8 septembre 2000.

1. Les politiques fondatrices des «principes»

1.1. L'expression géographique des droits de l'homme

Les «Principes directeurs» expriment des préoccupations qui relèvent des principes mêmes du Conseil de l'Europe. Les «Principes directeurs» n'ont pas à reproduire un code de l'urbanisme, mais à définir l'expression territoriale des droits des hommes. Ainsi que le soulignait la Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée également sous forme de recommandation par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, «l'aménagement du territoire est l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société». Les «Principes directeurs» devraient donc définir les moyens qui peuvent permettre aux citoyens de tous les pays d'Europe de bénéficier de conditions de vie acceptables par rapport aux contraintes et aux potentialités de la région où ils vivent. Le Congrès estime nécessaire que ce document commence par une introduction forte, se référant explicitement à la dimension territoriale que revêtent toutes les politiques pour l'exercice et la mise en œuvre pratique des droits de l'homme, en particulier en mettant l'accent sur la notion indispensable de «cohésion territoriale». En effet, le forum, en proposant des compléments ou des modifications au projet, a rappelé des aspects essentiels de cette traduction géographique des droits de l'homme.

1.2. La démocratie

Le territoire est le support des espaces de vie personnels, sociaux, culturels, économiques et professionnels des hommes. Son organisation est de la responsabilité des citoyens, mise en œuvre directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants élus, tant pour les politiques globales que pour les mesures concernant leur vie quotidienne. Cette exigence devrait être soulignée dans la définition et la mise en œuvre des «Principes directeurs».

1.3. La subsidiarité

Les mêmes principes doivent s'appliquer sur toute l'étendue du territoire européen; mais ce territoire est diversifié et doit être organisé au plus près de ses citoyens dans une optique de responsabilité réciproque. Le projet actuel néglige également cette exigence, qui est une condition de la démocratie et qui est aussi le moyen de conserver à l'Europe «la diversité dans l'unité» héritée de son histoire et de sa géographie, que rappelle à juste titre le projet. Il ne peut y avoir d'aménagement du territoire européen conduit par les seuls Etats. Les collectivités

régionales et locales ont un rôle essentiel à jouer, notamment dans l'aménagement de proximité.

1.4. La cohérence et la conciliation des politiques

Les «Principes directeurs» sont un projet politique commun à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. On ne comprend donc pas l'exclusion des territoires de la Russie à l'est de l'Oural exclusion d'autant plus regrettable que les principes d'aménagement de ces régions doivent être les mêmes qu'ailleurs. Il en va de même, par exemple, de la nécessité de la protection de l'environnement dont les insuffisances en un lieu peuvent se répercuter ailleurs. Plus généralement, les «Principes directeurs» devraient affirmer plus nettement que l'aménagement du territoire implique un équilibre entre les diverses politiques, lesquelles doivent converger vers le même objectif, à savoir la recherche de la satisfaction des aspirations des populations, tout en veillant au sort des catégories défavorisées (chômeurs, femmes, jeunes...). Protéger l'environnement est nécessaire, mais la compétitivité économique, qui s'exerce notamment à travers le maillage du territoire par les petites et moyennes entreprises, l'est également. De même, il faut rechercher l'harmonisation des niveaux de vie sans effacer les identités culturelles et prendre en compte les effets de l'économie sur les territoires.

1.5. Le développement durable et la qualité de vie

Le développement durable est un impératif qui concilie la nécessaire protection écologique de la planète – action pour laquelle la responsabilité des Européens est à l'échelle de leurs responsabilités mondiales – et la satisfaction d'aspirations fondamentales des hommes et des femmes. Il manque au projet une analyse des risques de dégradation de la qualité de la vie, surtout en matière d'organisation de l'espace: à la fois de l'environnement, de la répartition des activités, et de la localisation équilibrée des lieux de soins, de loisirs et de commerces. Les exemples donnés lors du Forum de Strasbourg ont souligné combien ces problèmes d'organisation nouvelle de l'espace, avec leurs conséquences en matière d'emploi et de migrations notamment, conditionneront de plus en plus les modalités futures de l'exercice des droits et de la vie des hommes.

1.6. La cohésion territoriale

La Déclaration de Poznan, adoptée en 1997 par le CPLRE, est le premier document émanant d'une institution européenne qui ait fait référence à cette notion qui définit une volonté de permettre à tous les territoires de tenir leur place dans l'évolution du monde. La promotion d'une certaine «cohésion territoriale» de l'espace européen est nécessaire pour réduire ce qui reste de la fracture entre les deux Europe, afin d'éviter que des migrations d'activités et d'hommes conduisent à la destruction territoriale ou, au moins, au «déménagement des territoires». Le Forum de Strasbourg a permis de relever cette préoccupation pour contrebalancer, notamment dans les pays en transition, les effets négatifs de la mondialisation.

C'est pourquoi les quinze pays de l'Union européenne l'ont prise en compte en élargissant le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Cette

démarche doit être approfondie. La cohésion territoriale est une approche globale.

Les «Principes directeurs» devraient développer une approche multidimensionnelle et polycentrique de l'Europe, dans le but de permettre le développement des régions les moins favorisées.

Sans le respect de ces principes, l'Europe risque de voir se réaliser un scénario de l'inacceptable dont il n'aurait pas été inutile que le projet dresse l'esquisse. Une analyse prospective basée sur une cartographie des inégalités à réduire et des diversités à conserver serait nécessaire.

1.7. La «globalisation globale»

Le fait que le Forum pour le développement territorial durable du continent européen ait eu lieu au moment de l'ouverture des négociations de l'Organisation mondiale du commerce a conduit les participants à souligner que la recherche de la compétitivité économique était indispensable, mais que celle-ci devait, paradoxalement, s'inscrire dans un cadre plus large que celui de la seule économie. La globalisation concerne d'innombrables aspects de la vie humaine et de l'exercice des droits citoyens. On ne peut donc la réduire à sa seule dimension marchande: le projet de «Principes directeurs» devrait approfondir de façon importante les «méthodes et critères susceptibles de prendre en compte les effets à moyen et long terme» de la globalisation. Le texte actuel ouvre des perspectives qui auraient mérité d'être davantage explorées.

2. Les «Principes» et leur application

Le forum a été l'occasion d'attirer l'attention sur quelques domaines majeurs d'application des «Principes». Il convient que ces principes ne restent pas de simples pétitions de principe. Leur mise en œuvre s'impose en priorité dans les domaines suivants, qui appellent des mesures concrètes à prendre aux différents niveaux de responsabilité:

2.1. La coopération transfrontalière

L'aménagement du territoire est un outil privilégié de l'intégration européenne. De part et d'autre des frontières – dont le caractère artificiel s'amplifie –, il doit permettre aux territoires qui se tournaient le dos d'œuvrer ensemble en tirant parti de leurs complémentarités. Même si les coopérations ne peuvent ni ne doivent se limiter aux seules actions transfrontalières, il y a là un domaine majeur d'actions.

2.2. La création de réseaux d'aménagement à partir de corridors de communication

Il faut rapprocher les territoires pour rapprocher les hommes. L'aménagement de l'espace européen doit assurer une complémentarité des axes de communication et éviter une coupure de l'Europe. Mais ces «corridors de communication» ne doivent pas constituer de nouveaux murs; c'est tout le territoire européen qui est à irriguer dans une vision globale afin de créer des «réseaux d'aménagement» respectueux de l'environnement dans

lequel ils s'insèrent. Les axes nouveaux de réseaux de téléphonie nécessitent une action commune pour éviter que les relais ne dénaturent les paysages. Ils constituent un exemple de l'attention permanente à maintenir dans la réalisation des équipements structurants. La même préoccupation s'impose dans les choix ou la conversion des modes de transport. Ces réseaux sont un enjeu majeur. Ils conditionnent la cohésion et l'équilibre entre les composantes géographiques de l'Europe.

2.3. L'adaptation à la mondialisation

Il faut lutter contre la conception réductrice d'un aménagement du territoire purement défensif au regard de l'évolution du monde. Il doit être aussi un outil de compétitivité globale prenant racine dans les compétitivités locales développées. L'aménagement est un instrument de conciliation du local et du global.

2.4. L'amélioration du cadre de vie

Qu'il s'agisse de l'habitat permanent ou du cadre provisoire offert par le tourisme, la préservation du cadre de vie est un enjeu majeur. Il appelle des mesures appropriées qui, en elles-mêmes, peuvent être un moyen d'approcher la répartition optimale des hommes et des activités.

3. Le problème particulier des zones de montagne

Sur ce thème important, le CPLRE a choisi d'adopter une participation active. Dans cet esprit, le forum a rappelé l'importance d'adopter, conformément aux souhaits de l'Assemblée parlementaire et du CPLRE, la Convention-cadre européenne des régions de montagne. C'est là une revendication forte des deux instances. Sur le fond, cette demande apparaît conforme au souci du projet des «Principes directeurs» de distinguer de grandes catégories de territoires. La montagne (peut-être faudrait-il dire «les hautes terres de vieux peuplement»), constitue probablement le type de territoire le plus exposé à la mondialisation. Dans le passé, la montagne a parfois pu bénéficier de la complémentarité de quelques-unes de ses productions avec celles de la plaine voisine. La mondialisation, fondée sur la réduction des distances, va faire disparaître cette compensation en permettant l'arrivée de produits concurrents, plus compétitifs pour des raisons naturelles. Mais, pour des raisons naturelles également, le renouvellement d'activités en montagne est plus difficile qu'ailleurs. Les «Principes directeurs» devraient mieux identifier cette situation et en tirer les conséquences, et mieux faire apparaître qu'à travers la problématique de l'aménagement du territoire c'est le devenir des hommes qui est en jeu.

4. Suivi et contrôle de l'application des «Principes directeurs»

Dans la perspective de la Conférence de Hanovre, le Forum de Strasbourg a montré la nécessité d'un suivi permanent de la mise en œuvre des «Principes directeurs», qui pourrait notamment se réaliser par la présentation d'un rapport annuel au Comité des Ministres.