

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 130 (2003)¹ sur la Charte européenne de la montagne

Le Congrès,

1. Considérant sa Recommandation 75 (2000) portant sur le projet de convention-cadre européenne des régions de montagne;
2. Compte tenu de sa Résolution 136 (2002) sur l'Année internationale de la montagne, par laquelle le Congrès a estimé souhaitable de préparer un projet d'instrument non contraignant du Conseil de l'Europe sur les régions de montagne;
3. Ayant préparé dans cette perspective le projet de recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la Charte européenne de la montagne présenté ci-après;
4. Invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à soutenir le projet;
5. Recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'adopter une recommandation aux Etats membres sur la Charte européenne de la montagne en se fondant sur le projet ci-après, et à cet effet lui suggère, à la suite de l'avis de l'Assemblée parlementaire, de transmettre le projet de recommandation pour examen préalable au Comité directeur pour la démocratie locale et régionale (CDLR).

Projet de recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la Charte européenne de la montagne

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

1. Considérant que le Conseil de l'Europe a pour objectif de renforcer le plus possible la cohésion économique et sociale entre ses membres, d'une part, et de la démocratie locale et régionale de l'Europe, d'autre part;
2. Rappelant à cet égard les recommandations et les engagements pris lors de la Conférence de Rio de Janeiro de 1992 sur l'environnement et le développement, et plus particulièrement le chapitre 13 de l'Agenda 21;
3. Prenant également en considération la Convention européenne sur le paysage (STE n° 176);
4. Rappelant également le domaine d'action n° 10 sur les écosystèmes de montagne de la Stratégie européenne de la diversité biologique et paysagère approuvée par les ministres de l'Environnement réunis en 1995;

5. Constatant que les conditions particulières des régions de montagne rendent plus difficile la satisfaction des besoins de base de leurs habitants; mais qu'il convient cependant de garantir aux populations de montagne le droit de vivre et de travailler en montagne, la préservation de leur milieu de vie, un cadre, des conditions et un niveau de vie équivalents à ceux d'autres régions rurales et urbaines plus favorisées;

6. Convaincus que les populations montagnardes et leur milieu naturel constituent le fondement de la richesse des régions de montagne, que ces régions ne peuvent assumer leurs fonctions d'intérêt général sans que soient sauvegardés leurs paysages et leurs ressources naturelles, que soit maintenue une présence humaine appropriée, et mis en œuvre un développement économique et une protection et une gestion de l'environnement adéquats;

7. Considérant que toute politique relative aux régions de montagne doit en priorité s'appuyer sur les pouvoirs locaux et régionaux, plus proches des territoires, des habitants et de la problématique des régions de montagne; qu'il convient, dans le plein respect du principe de subsidiarité d'encourager la coopération entre ces pouvoirs de proximité et de soutenir les initiatives qu'ils pourraient prendre;

8. Rappelant à cet égard la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

9. Considérant que les montagnes européennes constituent un patrimoine exceptionnel qu'il convient de valoriser et de préserver, et qu'il y a lieu de défendre et de promouvoir leur diversité en assurant le respect et le maintien de l'identité sociale, des traditions et de la culture de leurs populations;

10. Prenant en compte le caractère frontalier de certaines régions de montagne et les difficultés à mettre en œuvre des politiques cohérentes de part et d'autre des frontières;

11. Rappelant à cet égard la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), dite Convention de Madrid de 1980, et ses protocoles additionnels (STE n°s 159 et 169);

12. Rappelant l'ensemble des résolutions et recommandations relatives à la montagne, au monde rural, à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement, adoptées par les conférences européennes des ministres compétents, par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (en particulier la Résolution 202 (1989) en tant que Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, les Recommandations 14 (1995) et 75 (2000)), par l'Assemblée parlementaire (en particulier les Recommandations 1274 (1995), 1433 (1999) et 1575 (2002)) et par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;

13. Tenant compte, pour les Alpes, de la Convention de Salzbourg de 1991 sur la protection des Alpes;

14. S'inscrivant dans le prolongement de sa Recommandation (2002) 1 aux Etats membres sur les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, laquelle définit une politique paneuropéenne d'aménagement du territoire impliquant nécessairement des mesures de développement économique et social, la protection et la gestion des ressources naturelles ainsi que le respect des traditions et des cultures locales, y compris dans les régions de montagne,

15. Affirme que les régions de montagne, qui occupent de larges territoires en Europe et assument d'importantes fonctions d'intérêt général, tout particulièrement aux niveaux environnemental, économique, social et culturel; qui connaissent dans leur diversité – qu'il convient de préserver et de promouvoir – des problèmes économiques et sociaux et des problèmes d'environnement communs, résultant de leurs situations géomorphologiques et climatiques particulières, doivent faire l'objet au sein des Etats membres, ou le cas échéant entre plusieurs Etats membres, d'une politique spécifique et intégrée de développement, de planification, de gestion et de protection, laquelle doit être mise en œuvre par tous les moyens appropriés, conformément au texte de la Charte européenne de la montagne qui figure en annexe à la présente recommandation;

16. Recommande en conséquence aux Etats membres:

a. d'adapter leur législation et leurs pratiques tant dans le cadre national qu'au sein de l'Union européenne, conformément au texte de la Charte européenne de la montagne qui figure en annexe à la présente recommandation;

b. de promouvoir la coopération entre collectivités territoriales dans les zones de montagne: sur un plan interne, notamment par le biais de coopérations intercommunales, interrégionales ou selon toute autre forme spécifique de coopération interterritoriale; ou, lorsque les frontières entre Etats au sein d'un massif montagneux le nécessitent, par la coopération transfrontalière, en envisageant le cas échéant la conclusion d'accords-cadres internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, concernant des espaces montagneux transfrontaliers, en assurant la mise en œuvre effective et rapide des accords;

c. d'informer le Conseil de l'Europe des suites données au niveau national aux dispositions de la présente recommandation;

Annexe

Charte européenne de la montagne

Reconnaissant que les montagnes européennes constituent un patrimoine exceptionnel qu'il convient de valoriser et de préserver, notamment par la défense et la promotion de la diversité de leurs populations, ce qui implique d'assurer le respect et le maintien de l'identité sociale, des traditions et de la culture,

Les Etats membre du Conseil de l'Europe s'efforcent:

1. De consacrer juridiquement la spécificité des régions de montagne, laquelle doit se traduire tant dans l'organisation des structures politiques et administratives que par des politiques spécifiques dans des secteurs d'activité particuliers;

2. D'élaborer et de mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire dans les régions de montagne, favorisant un développement durable des activités traditionnelles, dans le respect et la sauvegarde de l'environnement, fondée sur une appréciation d'ensemble des ressources humaines et naturelles, en rompant avec la dichotomie traditionnelle entre développement économique et protection du milieu naturel et en recherchant un équilibre entre les activités humaines et les exigences écologiques. Une telle politique devra privilégier l'agriculture, la sylviculture et l'artisanat, ainsi qu'être en mesure de garantir la préservation du milieu naturel et constituer la base essentielle de toute autre activité économique complémentaire. Une telle politique aura notamment pour objectifs:

a. le maintien sur place des populations et la lutte contre l'exode des jeunes;

b. la préservation de l'identité et la diffusion des valeurs culturelles spécifiques à la montagne et à chaque zone montagnarde homogène;

c. l'implantation ou la modernisation des infrastructures et des équipements nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie des populations et au développement des régions de montagne, permettant notamment de garantir l'accessibilité à ces zones par un système de transport adéquat, ainsi que le maintien et l'amélioration des services publics, adaptés aux spécificités des régions de montagne;

d. la délocalisation de certaines activités étatiques dans les zones de montagne;

e. la promotion des ressources énergétiques propres à la montagne, permettant de mettre en valeur les ressources endogènes et d'exploiter le potentiel hydroélectrique d'une façon compatible avec les exigences environnementales, tout en faisant profiter les collectivités de montagne des revenus provenant de leurs ressources hydroélectriques;

f. la préservation des terres agricoles et pastorales, le maintien et la modernisation indispensables des activités agricoles par une approche spécifique de l'agriculture de montagne;

g. la conservation des activités industrielles et artisanales existantes et l'implantation d'activités fondées sur les technologies nouvelles;

h. le développement du secteur tertiaire et notamment de l'activité touristique, comme complément des moyens de vie traditionnels;

3. De prendre en considération et de reconnaître, dans la mesure du possible, l'entité géographique que constitue chaque zone montagneuse, afin, d'une part, d'offrir un cadre démocratique permettant aux populations concernées de s'exprimer, et, d'autre part, d'éviter que les divisions

administratives existantes ou à venir ne constituent un obstacle à la mise en œuvre de la politique de la montagne;

4. De permettre que toute politique d'aménagement du territoire et de développement des régions de montagne soit conçue et mise en œuvre dans l'intérêt prioritaire des populations concernées. Pour ce faire, les instruments d'une telle politique devraient prendre la forme de plans et de programmes globaux et intégrés, élaborés au niveau territorial le plus approprié: local, régional, national ou transfrontalier. Ils auront une application sur des zones tenant d'une part compte des sentiments d'appartenance des populations et de l'autre de critères d'homogénéité géographique et de cohérence du point de vue fonctionnel;

5. De développer une politique d'aides économiques et financières ainsi que d'incitation fiscale dans les régions de montagne visant notamment à:

a. prévoir des systèmes de péréquation et d'aides – y compris fiscales – en faveur des régions de montagne moins favorisées, notamment en vue d'atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 2 ci-dessus et s'appliquant particulièrement aux zones présentant des niveaux de revenu trop faibles;

b. compenser les contraintes naturelles ou écologiques inhérentes aux zones de montagne et les restrictions d'utilisation définies sur base réglementaire ou contractuelle;

c. rémunérer les prestations écologiques fournies par les populations montagnardes, notamment en ce qui concerne l'entretien du paysage et la protection contre les risques naturels;

d. faciliter le maintien et l'implantation des exploitations agricoles, des entreprises artisanales, commerciales ou industrielles qui utilisent des technologies non polluantes;

e. faciliter l'installation de jeunes en montagne, notamment dans le secteur agricole, artisanal, touristique et dans le secteur public.

6. Conformément aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, faire en sorte que les décisions à ce propos incombent aux autorités les plus proches des citoyens. Le cas échéant, les Etats établiront et garantiront le fonctionnement des procédures et mesures nécessaires à ce que les autorités locales et régionales soient effectivement associées à la définition, à l'élaboration et à l'application des mesures que cette politique impose, en accord avec leurs compétences respectives et dans le respect du principe de subsidiarité;

7. De faire en sorte que la gestion et l'exécution de tels plans et programmes se fassent de la manière la plus décentralisée possible, en application du principe de subsidiarité, puisque les pouvoirs locaux et régionaux – qui opèrent directement sur la montagne et connaissent le mieux ses problèmes spécifiques – sont à même de mobiliser les agents locaux pour promouvoir l'animation sociale, économique et culturelle la plus large.

8. De faire en sorte que les compétences et les moyens financiers des organismes locaux et régionaux soient renforcés et élargis, afin de favoriser la politique de la montagne.

1. Discussion par le Congrès et adoption le 2 mai 2003, 3^e séance (voir document CG (10) 9, projet de recommandation présenté par MM. V. Prignachi et V. Kadokhov, rapporteurs).