

14e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) (Lisbonne, Portugal, 26-27 octobre 2006) sur des réseaux pour le développement territorial durable du continent européen: des ponts à travers l'Europe

Résolution n° 2 sur la gouvernance territoriale: renforcement des capacités d'intervention par une meilleure coordination

adoptée à la 14^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Lisbonne (Portugal), le 27 octobre 2006

Les ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe,

Désirant apporter un suivi cohérent à la partie VI des Principes directeurs pour un développement territorial durable du continent européen (Principes directeurs de la CEMAT), concernant le «renforcement de la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et la participation des régions, des municipalités et de la population»;

Considérant l'importance et la prise en considération croissantes des principes et postulats de la gouvernance lors de l'établissement de cadres de développement socio-territorial de plus en plus consolidés et dynamiques, dans les territoires et les sociétés européens;

Vu la 14^e session de la Conférence européenne des ministres responsables des collectivités locales et régionales, tenue à Budapest en février 2005, ainsi que le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, tenu à Varsovie en mai 2005, qui ont rappelé l'importance cruciale de la gouvernance territoriale dans la promotion du renforcement du statut démocratique et de la bonne gouvernance;

Attirant l'attention sur les réflexions les plus récentes de l'Union européenne concernant les questions de gouvernance, notées à la seconde réunion du Groupe de haut niveau sur la gouvernance et l'Union européenne, qui s'est tenue à Londres en novembre 2005;

Faisant suite aux principes et objectifs proposés dans le programme de travail du Comité des hauts fonctionnaires pour la période 2004-2006, axé sur le thème

«des réseaux pour le développement territorial durable: des ponts à travers l'Europe», et ses thèmes prioritaires; le rôle du développement polycentrique et la gouvernance territoriale;

Prenant acte du futur agenda territorial de l'Union européenne, en cours d'élaboration par les Etats membres de l'Union,

S'engagent, dans les limites de leurs moyens et compétences, et recommandent que les gouvernements des Etats membres, à leurs différents niveaux et secteurs d'action politique, prennent en considération les principes et orientations suivants pour la création de systèmes et d'attitudes efficaces en matière de gouvernance:

1. Etablissement d'un cadre conceptuel clair pour les principes de gouvernance territoriale

a. Conceptualisation de la gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale peut être perçue comme la manière de gérer les territoires d'un Etat et de mettre en œuvre des politiques, notamment en ce qui concerne la distribution des rôles et des responsabilités entre les différents niveaux du gouvernement (supranational, national et régionale) et les processus sous-jacents d'établissement de relations, de négociation et de création de consensus. A cet égard, les principes de subsidiarité et de réciprocité préconisés dans les Principes directeurs de la CEMAT revêtent une importance toute particulière. La gouvernance territoriale peut également être considérée comme l'émergence et la mise en œuvre de nouvelles formes communes de planification et de gestion de la dynamique socio-territoriale. Le rôle directeur traditionnel de l'Etat est remis en question par un engagement beaucoup plus global et coresponsable des acteurs clés dans le domaine de l'aménagement du territoire. La culture sociopolitique, le cadre législatif, la capacité institutionnelle, les grandes structures organisationnelles, les traditions de création de partenariats et de mise en œuvre de stratégies de développement de chaque pays entraîneront des perceptions et des attitudes différentes face à la gouvernance territoriale et aux difficultés à surmonter pour son application effective.

Une gouvernance territoriale saine vise à gérer la dynamique territoriale en indiquant les conséquences, au niveau territorial, des diverses politiques prévues par les acteurs des secteurs public et privé. Le but est de convenir d'un ensemble d'objectifs et de responsabilités partagées en ayant recours à des stratégies et à des politiques d'aménagement du territoire.

b. Un nouveau projet politique

Figurant déjà parmi les priorités politiques et le choix des orientations en Europe, la gouvernance territoriale est aujourd'hui considérée comme une composante de plus en plus importante dans la réalisation des objectifs des politiques territoriales, bien qu'elle ne soit pas encore parvenue à maturité sur le plan de sa

conceptualisation et de sa mise en œuvre concrète. Si la diffusion de ce concept et sa mise en pratique ne sont pas encore manifestes, une prise de conscience croissante s'observe néanmoins chez différents types d'acteurs et à différents niveaux d'action. Il est admis que la diffusion des pratiques de gouvernance, étant très irrégulière, ne dépend pas nécessairement des structures politiques et institutionnelles de chaque pays (Etats fédéraux, Etats centralisés, etc.).

c. Les défis du développement pour la gouvernance territoriale dans un contexte de polycentrisme

Il est clair que le développement polycentrique nécessite différentes structures organisationnelles et administratives, c'est-à-dire des formes de gouvernance polycentriques. De plus en plus, l'accent est mis sur les configurations de type réseau dans les modèles d'activités socio-économique et de développement urbain, associées à l'émergence de structures décisionnelles prenant de plus en plus souvent la forme de réseaux. En résumé, la réussite du développement polycentrique et de la gouvernance territoriale dépend du dynamisme des réseaux connexes et de leurs capacités de direction, aux niveaux tant territorial que gouvernemental et politique. Ces structures devraient concevoir des stratégies optimales pour concilier une concurrence saine et une coopération entre les villes appartenant à une structure urbaine polycentrique. Il leur faudrait instaurer une complémentarité, en attribuant des fonctions spécifiques aux différents nœuds de ces réseaux urbains polycentriques, afin d'exploiter au mieux les atouts respectifs des villes participantes; enfin, elles devraient également avoir la charge générale de la coordination des actions régionales.

2. Proposer des lignes directrices pour la mise en œuvre de cadres et de dynamiques de gouvernance territoriale

L'objectif principal étant la mise en place d'une vaste structure pour la promotion efficace, sur le plan politique et technique, de solutions de développement fondées sur la gouvernance, par la création et le recours à des politiques, stratégies et mécanismes de mise en œuvre innovants,

Nous considérons

a. Les domaines d'action prioritaires suivants:

- Le renforcement de l'appropriation culturelle des principes de gouvernance territoriale.
- La conception et le soutien aux politiques innovantes dans la mise en œuvre de solutions et stratégies fondées sur la gouvernance.
- Le recensement des difficultés et des opportunités pour les acteurs individuels et institutionnels.
- La promotion des bonnes pratiques par un suivi et une évaluation constants des exemples mis en évidence.

– La promotion d'un réseau de connaissances virtuel, incluant une diffusion périodique des recherches et un échange, ciblé et à valeur ajoutée, des pratiques en vigueur.

b. Les principaux champs d'action suivants en matière de gouvernance territoriale, considérés comme huit vecteurs d'action:

– Stratégies communes et contractualisées – Renforcer le développement d'activités étudiées, concertées et contractualisées, entre les différents acteurs et parties prenantes, pour la création de stratégies territoriales.

– Décentralisation et autres restructurations administratives – Décentralisation et autres formes de restructuration des responsabilités en matière d'aménagement du territoire, notamment au niveau régional et municipal, sur le plan de la planification stratégique et de la cohérence des politiques, mais également au niveau de la ville et de la collectivité, sous l'angle d'un développement plus opérationnel des projets.

– Coopération institutionnelle verticale (public-public) – Conserver les principes de subsidiarité et de réciprocité, relier les initiatives et les responsabilités au sein des différents niveaux de l'administration publique, favoriser une dynamique synchrone dans la réalisation des objectifs territoriaux.

– Coopération institutionnelle horizontale (public-public) – Accroître l'ampleur des projets comportant des responsabilités partagées pour les différents organismes publics dans les diverses politiques sectorielles, plus particulièrement à l'échelle régionale et locale.

– Coopération institutionnelle transfrontalière et transnationale – Accroître l'ampleur des activités réalisées dans des cadres tels que l'initiative communautaire INTERREG, ainsi que plusieurs autres initiatives internationales de coopération en matière d'aménagement du territoire, entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs pays voisins

– Coopération et partenariats horizontaux public-privé, notamment avec le secteur des entreprises – Renforcer la contractualisation de partenariats, en accord avec la Résolution n° 1 de la 13^e session de la CEMAT, adoptée à Ljubljana en septembre 2003.

– L'engagement participatif des citoyens et des ONG – Accroître les possibilités de participation des multiples formes d'expression de la société civile aux activités et projets d'aménagement du territoire.

– L'engagement délibératif des citoyens et des ONG – Créer des zones et des forums pour une éventuelle coresponsabilisation de la société civile.

c. Les défis de la mise en œuvre

– Bien entendu, les instruments nationaux en vigueur pour le renforcement de la cohésion territoriale varient en fonction des pays. Cependant, les politiques et les stratégies nationales et régionales d'aménagement du territoire peuvent jouer un rôle décisif dans la mise à disposition d'un cadre intégré et basé sur le territoire, pour la mise en œuvre de la gouvernance territoriale. Cela signifie un

réseau de partenaires bien développé, pouvant s'appuyer sur une base solide de connaissances, d'informations et d'expertise en matière territoriale.

– Il se peut que les structures administratives en place, souhaitant conserver leurs pouvoirs et leur indépendance, résistent aux changements apportés par les principes de gouvernance territoriale. Cette tension importante doit être gérée avec une attention particulière, afin de recueillir l'adhésion des différents acteurs aux principes et pratiques de gouvernance territoriale, pour qu'ils y voient une passerelle vers un professionnalisme plus compétent et motivant, vers une cohésion et un développement territoriaux plus efficaces.

– La création du Réseau paneuropéen de régions innovantes peut, à cet égard, jouer un rôle important pour la formation des pouvoirs locaux et régionaux chargés de l'aménagement du territoire, comme le prévoit la Résolution n° 2 de la 13^e session de la CEMAT, adoptée à Ljubljana en septembre 2003.

3. Conception et soutien aux politiques innovantes dans la mise en œuvre de solutions et de stratégies fondées sur la gouvernance

a. Les principes de gouvernance territoriale visent à renforcer les systèmes publics de prise de décision et les conditions d'exercice de responsabilités administratives

On constate, par exemple, que les administrations centrales de chaque pays sont de plus en plus remises en cause par de nouveaux modèles de coopération avec les niveaux supranational et régional. Ces nouveaux systèmes, qui englobent la gouvernance à niveaux multiples, sont généralement organisés autour du concept de subsidiarité, et nécessitent des formes institutionnelles de coordination verticale plus flexibles et exigeantes.

b. La gouvernance territoriale est étroitement liée au nombre croissant de réseaux politiques et socio-économiques

On observe, par exemple, une perméabilité croissante des régions et des pays à leurs territoires voisins en tant que partenaires du développement territorial. Le nombre croissant de stratégies de développement transnationales et interrégionales exigera des formes de coordination horizontale plus étendues et plus efficaces.

c. L'efficacité de la gouvernance territoriale dépend étroitement de l'information et de la participation de la société civile; une opinion publique informée et un engagement citoyen actif sont essentiels pour garantir une action publique démocratique et efficace

Tout cela deviendra plus évident à mesure que l'évolution du rôle de l'Etat se précisera: de par son rôle de plus en plus dynamique et inspiré par l'esprit

d'entreprise, l'Etat ouvre progressivement la conception des stratégies, l'élaboration des politiques publiques et leur mise en œuvre aux acteurs économiques et aux autres parties de la société civile. D'un point de vue critique, cette évolution supposera d'accorder une importance accrue à la création de partenariats intersectoriels et au renforcement des capacités.

4. Recensement des difficultés et des opportunités pour les acteurs individuels et institutionnels

a. Le renforcement de l'engagement culturel et la responsabilisation des différents acteurs territoriaux peut entraîner un certain nombre de difficultés. Celles-ci incluent, entre autres, le développement d'approches empiriques de la subsidiarité, l'élaboration de stratégies de débat ouvert, la constitution de partenariats et de projets contractualisés, ainsi que l'amélioration des expressions citoyenne et collective.

La gouvernance territoriale implique l'engagement d'un nombre croissant d'acteurs, qui doivent être inclus dans la conception, la construction et la mise en œuvre des concepts d'aménagement du territoire.

b. Une grande importance est accordée ici à la gestion stratégique de la participation des acteurs, à l'obtention d'un consensus et à la réalisation de cadres de responsabilités partagées en ce qui concerne la définition et le choix des objectifs stratégiques de développement. Par conséquent, des structures plus robustes et plus favorables dans la pratique devront être mises en place pour l'encadrement et la médiation entre partenaires; elles chercheront à s'appuyer sur les résultats plutôt qu'à neutraliser les différences d'opinion.

5. Evaluation et suivi de la gouvernance territoriale: développement de connaissances et de pratiques

Faire face à la diversité du territoire européen

La grande diversité socioculturelle, politique, institutionnelle et administrative des Etats membres de la CEMAT suppose une grande variété de modèles d'adaptation vers des formes de gouvernance territoriale plus efficaces. Dans ce contexte, l'on est confronté à la tâche complexe, mais nécessaire, de définir quelle est la meilleure stratégie d'application des principes de gouvernance territoriale. Les Etats membres devraient s'efforcer de promouvoir une diffusion aussi large que possible des connaissances et pratiques actuelles en matière de conception et de mise en œuvre des principes et des stratégies de gouvernance territoriale.

Définition et suivi des modèles nationaux d'adaptation

Les modèles de changement nationaux devraient être suivis et interprétés avec attention, et les Etats membres devraient considérer ces actions comme un objectif politique majeur, pour porter à son maximum le potentiel d'application des principes de gouvernance territoriale. Les grandes lignes de ces procédures d'analyse majeures devraient être tirées des vecteurs d'actions susmentionnés (point 2.b).

Compte tenu des expériences similaires en cours au niveau de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, le Comité des hauts fonctionnaires devrait être chargé du suivi de cette question particulièrement importante. Il devrait s'occuper de la diffusion continue et ciblée des recherches en cours dans les différents Etats membres. De plus, il devrait assurer la coordination entre ces connaissances et les politiques nationales axées sur les principes de gouvernance territoriale.

Amélioration et mise à profit des réseaux de connaissance

Les ressources supplémentaires disponibles devraient servir à compléter les recherches en cours, en évitant toutefois une répétition des travaux déjà accomplis ailleurs. Le développement d'une culture élargie de gouvernance territoriale nécessite un renforcement de la capacité institutionnelle par le biais de flux d'information plus importants et plus ciblés ainsi que d'un plus grand échange d'expériences et de points de vue sur le territoire européen. Il faudrait créer les conditions adéquates pour soutenir les réseaux de connaissances, notamment sur les plans financier et institutionnel, renforcer les liens existants entre le monde de la recherche et le monde politique, et améliorer la qualité et la disponibilité des données existantes à des fins de recherche comparative. Il convient de tirer le meilleur parti des réseaux existants, tels que les projets élaborés par l'ORATE, le Programme d'initiative communautaire URBACT, les initiatives communautaire INTERREG III/futur Objectif 3, ainsi que le Réseau européen de connaissances sur les politiques urbaines (EUKN), pour l'acquisition des compétences nécessaires au suivi et à l'évaluation efficaces et constants de l'amélioration de la gouvernance territoriale.