

Strasbourg, le 31 août 2012

16CEMAT-CHF94(2012)3F

**CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE DES MINISTRES  
RESPONSABLES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

**CEMAT/CdE**

**COMITE DES HAUTS FONCTIONNAIRES (CHF)**

**94<sup>e</sup> Réunion**

**Thessalonique, Grèce**

**4 octobre 2012**

**L'aménagement du territoire du Conseil de l'Europe (CEMAT)  
en lien avec les valeurs du paysage et du patrimoine**

***CEMAT – Travailler pour l'environnement humain***

*[Pour information]*

*Préparé par M. Audun MOFLAG, Expert Consultant of the Council of Europe*

*Document du Secrétariat de la CEMAT du Conseil de l'Europe  
Division de l'aménagement du territoire, du paysage et du patrimoine culturel  
Service de culture, du patrimoine et de la diversité*

## Résumé

Le domaine couvert par le rapport est défini par le Conseil de l'Europe<sup>1</sup> :

*Péparer un rapport sur « l'aménagement du territoire (CEMAT) en lien avec les valeurs du paysage et du patrimoine »*

Le rapport présentera :

- la valeur ajoutée des activités du Conseil de l'Europe par rapport aux travaux menés au sein de l'Union européenne ;
- le lien entre les activités de la CEMAT et les priorités du Conseil de l'Europe ;
- les possibilités de renforcement des activités entre l'aménagement du territoire, le paysage et le patrimoine.

## Conclusions principales

*Le lien entre les activités de la CEMAT et les priorités du Conseil de l'Europe*

Le développement et l'aménagement du territoire ont sur nos vies une incidence peut-être bien plus grande que nous ne le pensons. Les forces du marché, à elles seules, ne suffisent pas à répondre aux besoins des citoyens en biens communs. Toute approche humaine et raisonnable requiert une attention et une intervention politiques. L'aménagement et le développement du territoire sont donc un élément essentiel des valeurs fondamentales du CdE.

La CEMAT s'emploie à améliorer la qualité de vie des citoyens. Au sein des priorités du CdE pour 2012-2013, les activités de la CEMAT se rattachent aux axes de la Gouvernance démocratique et des Sociétés démocratiques durables. La CEMAT promeut la gouvernance multi-niveaux conformément aux principes de subsidiarité et de réciprocité. L'autonomie locale et régionale et la participation citoyenne peuvent libérer les capacités et les potentiels en germe dans l'ensemble de la société.

*Les possibilités de renforcement des activités entre l'aménagement du territoire, le paysage et le patrimoine*

Le paysage et le patrimoine expriment les caractéristiques humaines de notre environnement. Le paysage tient une place essentielle dans notre vie quotidienne, le développement de l'identité et l'attractivité de nos collectivités. Inversement, un paysage dégradé peut nuire à la qualité de vie de ses résidents. Ceux qui en ont les moyens iront ailleurs, tandis que les moins favorisés y resteront, ce qui peut entraîner une accumulation de problèmes sociaux.

La protection normative du paysage et du patrimoine n'est pas une fin en soi. Le paysage et le patrimoine sont aussi des atouts potentiels pour le développement socio-économique. L'aménagement du territoire est à la fois le lieu et l'instrument de la coopération et de synergies intersectorielles.

La Convention européenne du paysage encourage la citoyenneté et la participation actives. L'aménagement du territoire fondé sur une dimension humaine favorise l'attention politique et l'innovation. Il fait entrer un souffle nouveau et des approches inédites dans le débat politique, stimule la créativité politique et élargit le spectre des actions réalisables, et favorise la sensibilisation à tous les niveaux d'autorité.

*La valeur ajoutée des activités du Conseil de l'Europe par rapport aux travaux menés au sein de l'Union européenne*

---

<sup>1</sup> Contrat CEMAT 1/2012, 6 février 2012. *Secrétariat du Conseil de l'Europe – CEMAT et Convention européenne du paysage : Mme Maguelonne Déjeant-Pons.*

Le CdE représente 47 Etats membres, répartis sur l'ensemble de l'espace européen, à savoir les 27 Etats membres de l'Union européenne et 20 autres Etats de « l'Europe extérieure à l'UE ». La CEMAT du CdE est un espace de rencontres ministérielles formelles à l'échelle paneuropéenne pour la réflexion et l'échange de bonnes pratiques sur l'aménagement du territoire, la démocratie et la bonne gouvernance. L'UE ne dispose pas d'une structure équivalente.

L'UE est une organisation supranationale. Ses traités portent sur des thèmes sur lesquels chaque Etat membre est obligé d'adopter des lois. La suprématie économique de l'Union est, dans le même temps, l'axe majeur du programme politique. A la différence de l'Union, le CdE est une organisation interétatique. Il dispose d'une plus grande liberté de parole et de pensée et offre des lieux pour la tenue de débats ouverts et l'éclosion d'idées visionnaires. Cette dimension est absente du système de l'Union européenne.

Le CdE remplit son mandat par le biais de conventions et de résolutions. Les conventions supposent une ratification par les Etats et sont juridiquement contraignantes. Elles permettent en outre la mise en place, dans chaque Etat, d'un processus de développement auquel sont associés les principaux acteurs : les institutions, la société civile, les citoyens et les promoteurs.

L'aménagement du territoire est de la compétence des autorités nationales. Le succès de l'Agenda territorial de l'Union européenne, ainsi que des Principes directeurs du CdE, dépend de l'engagement des Etats membres des deux organisations, qui décident de la prise en compte ou non des lignes directrices dans leurs politiques nationales et leurs systèmes d'aménagement du territoire. Au sein de la CEMAT, les Etats membres du CdE peuvent agir ensemble dans ce sens, sur la base de leurs expériences nationales en tant que pays de divers horizons européens. Le CdE offre également des espaces de travail vastes et importants aux niveaux local et régional (CPLRE).

### **Quelques suggestions**

#### **I**

Le CdE devrait :

- Inciter davantage la CEMAT à contribuer à la mise en œuvre des priorités stratégiques de l'organisation.
- Orienter les activités de la CEMAT vers les priorités 2012-2013 du CdE.

Le CHF-CEMAT devrait :

- Continuer d'élaborer des méthodes de travail innovantes en s'inspirant de la vaste expertise de ses membres. Les Etats membres eux-mêmes sont les mieux placés pour déterminer de quelle manière la CEMAT pourrait être revitalisée dans leur propre intérêt.
- Concevoir une approche humaine de l'aménagement du territoire et de la participation. Continuer d'associer l'APCE et le CPLRE.
- Utiliser les réunions ordinaires et les séminaires connexes en tant que lieux principaux de l'échange de connaissances et de bonnes pratiques, où les Etats membres pourront trouver des suggestions en réponse à leurs problèmes nationaux et renforcer leurs réalisations.
- Continuer de développer un concept de « questions/réponses ». Examiner les aspects pratiques et financiers des jumelages interrégionaux et des visites d'étude mutuelles entre les Etats membres.

#### **II**

Le CdE devrait :

- Exprimer et diffuser, auprès du grand public et des acteurs politiques, sa vision générale sur l'environnement, le paysage et le patrimoine naturel et culturel, sur la base de la perception humaine contenue dans la CEP (sa cohérence, ses points forts et ses avantages).
- Relayer cette vision clairement lors de conférences et d'ateliers du CdE et de séminaires de la CEMAT.
- Trouver des synergies entre les activités de la CEMAT, du CDCPP et des autres comités pertinents. Tirer parti des conférences et des ateliers du CdE et des séminaires de la CEMAT pour promouvoir des idées concrètes et novatrices. Mettre en place un nombre limité d'activités conjointes de type

projet, par exemple sur les méthodes d'application de la CEP.

- Etudier la faisabilité d'un programme de formation sur *l'aménagement du territoire pour l'environnement humain* en coopération avec l'APCE et le CPLRE, à l'intention des responsables de l'aménagement et des organes de décision des secteurs public et privé.

### III

Le CdE devrait :

- Réaliser une brève synthèse comparative des institutions européennes, afin d'aider les personnes venues d'un Etat membre à comprendre le fonctionnement du CdE.
- Promouvoir la CEMAT en tant que seul forum paneuropéen pour l'aménagement et le développement du territoire, offrant des lieux pour la tenue de débats ouverts et l'éclosion d'idées visionnaires. L'Union européenne ne dispose pas d'une telle instance.
- Faire du *Travail pour l'environnement humain* une priorité essentielle du CdE et une source de valeur ajoutée par rapport à l'UE.
- Développer des projets de coopération innovants. S'employer à jouer un rôle de facilitateur ou de modérateur pour les régions situées à la frontière entre des Etats membres et non membres de l'Union européenne.
- Conseiller à l'UE de relayer les politiques soutenues par le CdE et insister sur l'importance de combiner les financements de l'UE et d'autres sources.
- Coopérer avec d'autres organisations au sein des macrorégions, en tirant parti d'une structure paneuropéenne commune.

## Table des matières

Remerciements	vi
Sigles et abréviations	vi
<b>I</b>	
Le lien entre les activités de la CEMAT et les priorités du Conseil de l'Europe	1
1. Le développement et l'aménagement du territoire ont sur nos vies une incidence peut-être bien plus grande que nous ne le pensons	1
2. L'aménagement et le développement du territoire sont un aspect essentiel des priorités du CdE	2
3. Les activités de la CEMAT ont un lien avec la Gouvernance démocratique et les Sociétés démocratiques durables	2
Quelques suggestions	4
a. Priorité de la CEMAT dans l'organisation du CdE	
b. Concentrer davantage les activités de la CEMAT	
c. Associer l'APCE et le CPLRE	
d. La responsabilité et les méthodes de travail du CHF-CEMAT	
e. Echange de connaissances et de bonnes pratiques	
<b>II</b>	
Les possibilités de renforcement des activités entre l'aménagement du territoire, le paysage et le patrimoine	7
1. Le paysage et le patrimoine expriment les caractéristiques humaines de notre environnement	7
2. Les aspects humains de notre environnement tonifient l'aménagement du territoire	8
3. L'aménagement du territoire est le lieu de la coopération et de synergies intersectorielles	9
Quelques suggestions	10
a. Une vision unique à communiquer	
b. Idées et notions couramment associées au terme « paysage »	
c. Les comités du CdE	
d. Projets conjoints	
e. Coopération et formation	
<b>III</b>	
La valeur ajoutée des activités du Conseil de l'Europe par rapport aux travaux menés au sein de l'Union européenne	13
1. Le CdE représente 800 millions de citoyens sur l'ensemble du continent européen	13
2. Les activités du CdE accordent une place à l'imagination et la créativité	14
3. D'importants domaines d'activités du CdE se rapportent à l'aménagement du territoire	15
Quelques suggestions	16
a. Une meilleure information sur les institutions européennes, leur action et leurs priorités	
b. Promotion du rôle spécifique de la CEMAT/CdE	

- c. Coopération conjointe du CdE et de l'UE dans certains domaines
- d. Plus d'idées du CdE, plus de financement de l'UE, non pas l'un à la place de l'autre, mais ensemble
- e. Coopération avec les macrorégions et d'autres organisations

## Remerciements

Ont contribué au présent rapport, par des informations ou des conseils :

Ruzan ALAVERDYAN, Arménie

Anita BERGENSTRÅHLE-LIND, Suède

Tapio HEIKKILÄ, Finlande

Margarita JANČIČ, Slovénie

Jenny KAMP, Royaume-Uni (pays de Galles)

Pavlina MISIKOVA, Slovaquie

Jerker MOSTRÖM, Suède

Danica PAVLOVSKA, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

Bas PEDROLI, Pays-Bas

Jussi RAUTSI, Finlande

Michael ROTH, Autriche

Elena SADOVNIKOVA, Russie

Jean-Claude SINNER, Luxembourg

Andreas STALDER, Suisse

Erik SVEISTRUP, Norvège

Susan WILLIAMSON, Royaume-Uni

## Sigles et abréviations

CEMB	Conseil des Etats de la mer Baltique
CEMAT	Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire
CHF-CEMAT	Comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT
CDCPP	Comité directeur de la Culture, du Patrimoine et du Paysage
CDLR	Comité directeur sur la démocratie locale et régionale
CPLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
CM	Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
CdE	Conseil de l'Europe
PE	Parlement européen
UE	Union européenne
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
T-PVS	Comité permanent de la Convention de Berne (vie sauvage et milieu naturel)
VASAB	Visions et stratégies autour de la mer Baltique

## I

### Le lien entre les activités de la CEMAT et les priorités du Conseil de l'Europe

Le développement du territoire a une incidence considérable sur la qualité de la vie humaine. Une approche raisonnable du développement du territoire requiert une attention et une intervention politiques.

L'aménagement et le développement du territoire sont un élément essentiel des valeurs fondamentales du CdE, et une école à l'échelle réelle de démocratie et de bonne gouvernance. L'aménagement du territoire engendre un développement fondé sur la réflexion politique et le débat démocratique.

La CEMAT devrait appuyer les priorités du CdE pour 2011-2013 en soutenant le principe d'un aménagement du territoire fondé sur la dimension humaine. Cette approche suppose de travailler suivant des modes de planification participatifs dans un cadre de gouvernance multi-niveaux, en association étroite avec l'APCE et le CPLRE.

#### 1. Le développement et l'aménagement du territoire ont sur nos vies une incidence peut-être bien plus grande que nous ne le pensons

Le territoire – terrestre et maritime – d'un pays est une ressource stratégique et non renouvelable unique. L'espace est, dans l'absolu, le tout premier facteur limitant pour la vie humaine, la biodiversité, toutes les autres ressources naturelles et leur régénérescence permanente. En conséquence, l'organisation du territoire sera toujours un élément important des politiques nationales.

■ L'aménagement du territoire a une incidence profonde sur notre qualité de vie, c'est-à-dire sur les éléments suivants : où et comment nous vivons, où nous allons à l'école ou au travail, comment nous nous y rendons et la manière dont nous vivons ce trajet. Cela vaut aussi pour la création de rues, de lieux publics et de points de contact – parfois de friction – entre les personnes et les groupes.

■ Dans une économie de marché, cependant, le territoire est le plus souvent un bien de propriété. Les promoteurs exploitent l'espace terrestre et maritime (dans ce cas de la surface aux fonds marins), habituellement dans l'objectif de gagner de l'argent et de faire des profits dans un contexte de marché. Pour cette raison, les forces du marché, à elles seules, ne suffisent pas à répondre aux besoins des citoyens en biens communs.

■ Une approche raisonnable du développement du territoire requiert une attention et une intervention politiques. Les partenariats public-privé sont importants, et il est indispensable que le secteur privé comprenne la nature réelle de l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire est le principal instrument dans les domaines suivants (voir la Charte de Torremolinos<sup>2</sup>) :

- l'utilisation rationnelle du territoire, le manque d'espace ;
- le développement rural et urbain, y compris le patrimoine naturel et culturel et divers autres aspects ;
- la gestion des ressources naturelles et de l'espace maritime ;
- les objectifs concurrents (par exemple la production et la transmission d'énergie, le logement, la circulation, les loisirs et le tourisme, la protection contre les risques naturels, etc.).

Toute erreur nuira à la réalisation des objectifs globaux de développement.

---

<sup>2</sup> Charte européenne de l'aménagement du territoire – Charte de Torremolinos – adoptée par la CEMAT le 20 mai 1983 à Torremolinos (Espagne).

## 2. L'aménagement et le développement du territoire sont un aspect essentiel des priorités du CdE.

Le but premier du CdE est de créer, sur tout le continent européen, un espace démocratique et juridique commun afin de garantir le respect de ses valeurs fondamentales, à savoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Le mandat politique actuel a été défini par le Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, tenu à Varsovie en mai 2005. Voir le Plan d'action adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement<sup>3</sup>.

■ Les activités de la CEMAT sont liées à un grand nombre de ces actions, parmi lesquelles :

- I. Promouvoir les valeurs fondamentales communes : droits de l'homme, Etat de droit et démocratie
  3. Consolider la démocratie, la bonne gouvernance et l'Etat de droit dans les Etats membres
  4. Assurer le respect des engagements souscrits par les Etats membres et promouvoir le dialogue politique
  5. Elargir le rôle de la Banque de développement du Conseil de l'Europe
- II. Renforcer la sécurité des citoyens européens
  7. Promouvoir le développement durable
- III. Construire une Europe plus humaine et plus inclusive
  3. Education : promouvoir la citoyenneté démocratique en Europe
  5. Protéger et promouvoir la diversité culturelle
  6. Développer le dialogue interculturel

La CEMAT s'emploie à améliorer *la qualité de vie des citoyens* en développant et en soutenant des politiques intégrées dans les domaines de l'environnement, du paysage, de l'aménagement du territoire ainsi que de la prévention et la gestion des catastrophes naturelles, dans une perspective de développement durable (Plan d'action II-7). De cette manière, la CEMAT promeut aussi les valeurs universelles du domaine des droits de l'homme et contribue à la réalisation, en Europe, des Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies, y compris en particulier *le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré*. Les activités ont été menées en liaison avec l'APCE et le CPLRE.

■ Le CdE a défini six axes prioritaires pour 2012-2013<sup>4</sup>

Les priorités du Programme et Budget bisannuel 2012-2013 reposent sur les trois piliers opérationnels – droits de l'homme, Etat de droit et démocratie – et sur les six axes prioritaires qui guideront la préparation des activités spécifiques du programme bisannuel :

- Protection et promotion des droits de l'homme ;
- Menaces pesant sur l'Etat de droit ;
- Développement de normes et politiques paneuropéennes communes ;
- Justice ;
- Gouvernance démocratique ;
- Sociétés démocratiques durables.

## 3. Les activités de la CEMAT ont un lien avec la Gouvernance démocratique et les Sociétés démocratiques durables.

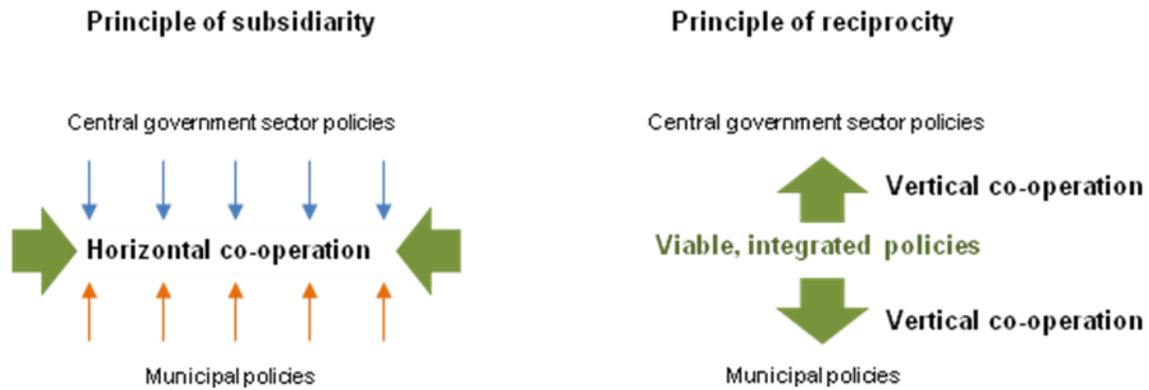
La bonne gouvernance doit permettre de libérer les capacités et le potentiel présents dans l'ensemble de la société. Les politiques nationales et européennes ont un impact significatif sur l'aménagement du territoire. Cet impact est cependant variable selon les régions. La gouvernance à multi-niveaux est nécessaire pour garantir le succès de l'orchestration et des synergies entre les acteurs locaux,

<sup>3</sup> Voir CM(2005)80 final, 17 mai 2005.

<sup>4</sup> Voir CM(2011)48 rev., 14 avril 2011, approuvé par le CM 24 septembre 2011.

régionaux, nationaux et supranationaux. Il faut pour cela une coordination horizontale et verticale entre les politiques sectorielles et les organes de décision de niveaux différents.

Les Principes directeurs de la CEMAT formulent des recommandations sur la participation des autorités locales et régionales et de la société civile, conformément aux principes de subsidiarité et de réciprocité.



Etape 1 : Le pouvoir régional est le niveau adéquat pour la coopération horizontale entre les politiques sectorielles, en créant des synergies et une valeur ajoutée.

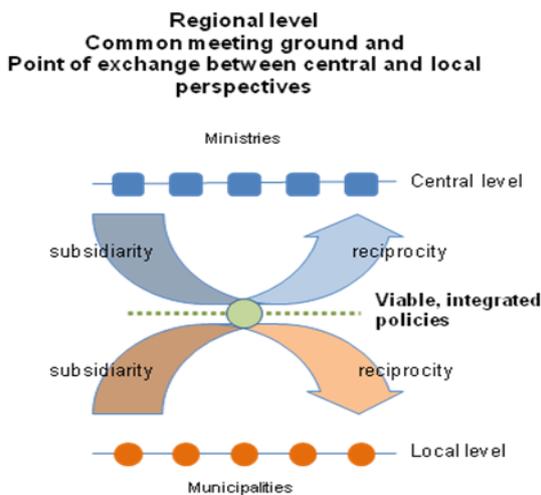
Etape 2 : Grâce à la coopération verticale, les autorités nationales et locales tiennent compte des politiques régionales globales dans leurs propres plans et décisions.

Traduction des termes figurant dans le schéma :

*Principle of subsidiarity*  
*Central government sector policies*  
*Horizontal co-operation*  
*Municipal policies*  
*Principle of reciprocity*  
*Vertical co-operation*  
*Viable, integrated policies*

*Principe de subsidiarité*  
*Politiques sectorielles du pouvoir central*  
*Coopération horizontale*  
*Politiques municipales*  
*Principe de réciprocité*  
*Coopération verticale*  
*Politiques durables et intégrées*

■ Le niveau régional devient le point de rencontre et le lieu d'échange entre les perspectives nationales et locales



Les politiques nationales ayant un impact important pour le territoire devraient être examinées sous l'angle des contraintes et possibilités endogènes dans les régions (par exemple au moyen d'évaluations d'impact sur le territoire). Cela s'applique aux politiques de transport, agricoles et environnementales, etc., et plus globalement aux politiques économiques, financières et sociales.

Au niveau du pouvoir local, les marchés du logement et de l'emploi dépassent fréquemment le territoire d'une municipalité. L'aménagement du territoire et les effets globaux des politiques municipales devraient être examinés par-delà les limites territoriales des municipalités.

Les politiques intégrées d'aménagement du territoire mises en œuvre au niveau régional apporteront une valeur ajoutée régionale aux politiques nationales et locales, leur permettront d'atteindre de meilleurs résultats et contribueront à éviter les effets négatifs découlant de politiques contradictoires.

*Traduction des termes figurant dans le schéma:*

<i>Regional level</i>	<i>Niveau régional</i>
<i>Common meeting ground and Point of exchange between central and local perspectives</i>	<i>Point de rencontre et Lieu d'échange commun entre les perspectives nationales et locales</i>
<i>Ministries</i>	<i>Ministères</i>
<i>Central level</i>	<i>Niveau central</i>
<i>Local level</i>	<i>Niveau local</i>
<i>Municipalities</i>	<i>Municipalités</i>

Avant toute autre, la ressource essentielle d'une société moderne réside dans le savoir, la créativité et l'ingéniosité de sa population, et en particulier sa capacité d'adaptation aux changements socio-économiques. Dans une démocratie décentralisée, il est couramment considéré que les initiatives locales sont celles qui répondent le plus efficacement aux problèmes qui se posent à ce niveau. Les gouvernements sont par conséquent favorables au développement local et à ce que celui-ci soit conduit par les municipalités. La mobilisation des entrepreneurs, de la jeunesse et du milieu associatif locaux a de fait redonné vie à de nombreuses collectivités.

■ L'autonomie et l'aménagement locaux et régionaux apportent une valeur ajoutée au développement du territoire. Les conseils municipaux et régionaux ou de comté ont l'obligation d'élaborer les plans municipaux et régionaux conformément à la législation nationale. Cependant, cette obligation est aussi un droit fondamental au nom de l'autonomie locale et régionale, le droit pour les collectivités de définir leurs propres politiques et stratégies concernant le développement et les infrastructures urbains et ruraux, y compris la manière dont les politiques nationales doivent être appliquées au niveau local.

■ La participation des citoyens aux processus de planification et de décision est très importante. La définition de politiques nouvelles est naturellement du ressort des responsables politiques, et elle est un domaine d'innovation politique. Cependant, les politiques ont des conséquences pour l'ensemble de la société et ne doivent donc pas être du ressort des seuls responsables politiques.

La participation citoyenne et l'implication de la société civile :

- renforcent la sensibilisation et la responsabilisation des citoyens vis-à-vis de leur collectivité locale ;
- apportent une formation et une expérience en matière de démocratie participative ;
- produisent les politiques et mesures attendues des citoyens eux-mêmes.

Tout ceci contribue normalement à encourager la créativité politique, élargir le spectre des actions possibles au niveau local et stimuler la capacité institutionnelle de l'administration locale. Enfin, la citoyenneté active et la participation exigent que les processus de planification et de décision soient transparents et ouverts, de manière à étouffer toute tentation de corruption.

### Quelques suggestions

#### a. Reconnaissance du rôle de la CEMAT/CdE dans l'organisation

Depuis 1970, la CEMAT a contribué de manière déterminante à promouvoir un développement du territoire efficace, visant à accroître le bien-être des citoyens européens ainsi que la qualité et l'attractivité du territoire européen.

■ Inciter davantage la CEMAT à contribuer à la mise en œuvre des priorités stratégiques du CdE.

#### b. Concentrer davantage les activités de la CEMAT

La CEMAT devrait concevoir une approche sensible de l'aménagement du territoire, basée sur la dimension humaine.

■ Orienter ses activités vers les priorités 2012-2013 du CdE. La qualité et l'efficacité de la gouvernance du territoire, de la démocratie et de la participation sont des éléments clés pour faire face aux nouvelles priorités.

■ Promouvoir les approches participatives de la planification comme l'un des atouts les plus caractéristiques de la CEMAT – en mettant l'accent sur la citoyenneté démocratique et l'inclusion dans la société, en combattant la discrimination et la marginalisation des jeunes dans les environnements urbains multiculturels, etc.

Sous la présidence grecque, la 16<sup>e</sup> Session de la CEMAT (prévue en 2014) aura pour thème « *La démocratie territoriale : le rôle de la participation publique dans le processus d'aménagement territorial durable du continent européen* ». Les deux axes prioritaires seront :

- la participation publique comme facteur de bonne gouvernance ;
- l'intelligence collective comme facteur d'attractivité des territoires et de création d'emplois.

#### c. Associer l'APCE et le CPLRE

La CEMAT couvre un domaine étroitement lié aux régions et aux communes, en particulier du fait de son intérêt pour le bien-être et la qualité de vie des personnes.

■ Continuer d'associer étroitement l'APCE et le CPLRE, de manière active et efficace, et proposer une coopération sur des sujets spécifiques d'intérêt commun.

#### d. La responsabilité et les méthodes de travail du CHF-CEMAT

Les membres du CHF représentent les ministères et les gouvernements nationaux de 47 Etats membres. Le CHF constitue par conséquent un pôle majeur d'expertise européenne sur l'aménagement et le développement du territoire. Les Etats membres eux-mêmes sont donc les mieux placés pour déterminer de quelle manière la CEMAT devrait être revitalisée en tant qu'organe politique et organisation innovante afin de servir leur propre intérêt.

■ Continuer d'élaborer des méthodes de travail innovantes lors des réunions du comité, en s'inspirant de la vaste expertise de ses membres. Les réunions font naître des idées, des propositions et des activités nouvelles. Les activités doivent rester suffisamment limitées, simples et réalisables.

Le Secrétariat du CdE coordonne les activités :

- de liaison avec les autres parties du CdE ;
- d'organisation d'un terrain de rencontre pour les membres et les observateurs du CHF ;
- de gestion des ordres du jour des réunions, des rapports et du site web ;
- de contact avec les membres du CHF, les organisations internationales et non gouvernementales et divers experts de l'aménagement du territoire.

Les membres du CHF devraient :

- identifier et mettre en lumière les questions et défis politiques posés par les recommandations de spécialistes ;
- rendre compte des réunions et des ateliers aux ministères et organes gouvernementaux pertinents dans leur pays ;
- tenir les représentants des Etats membres à Strasbourg convenablement informés des activités et des résultats ;
- s'employer à garantir un haut niveau de participation aux réunions et aux conférences ministérielles.

e. Echange de connaissances et de bonnes pratiques

Les Etats membres demandent des conseils susceptibles de les aider à résoudre leurs problèmes nationaux et renforcer leurs progrès réels.

■ Utiliser les réunions ordinaires du CHF et les séminaires de la CEMAT en tant que lieux principaux de l'échange de connaissances et de bonnes pratiques. Exemples de thèmes :

- Quelle utilisation concrète les Etats membres font-ils des Principes directeurs de la CEMAT, et avec quels résultats ?
- Dans quelle mesure l'aménagement général du territoire est-il conditionné dans la législation sectorielle pertinente (par exemple sur le logement, les transports, l'énergie, l'agriculture, l'industrie, etc.) ;
- Les difficultés rencontrées dans les processus d'aménagement du territoire, par exemple :
  - l'indifférence, le manque d'implication/sensibilisation et de participation du public ;
  - l'influence des promoteurs immobiliers, la qualité et l'intérêt public étant sacrifiés au nom du profit ;
  - les modifications partielles de plans approuvés dans leur ensemble, ce qui porte atteinte à leur cohérence initiale ;
  - les conflits politiques entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.
- Les moyens de faire connaître les activités et les rapports de la CEMAT auprès des ministères, dans les pays, et des représentants des Etats membres à Strasbourg. Le CHF pourrait engager et encadrer le processus.

■ Continuer d'utiliser des questionnaires (méthode des « questions /réponses ») tels qu'ils ont été expérimentés pour les rapports nationaux présentés lors des conférences ministérielles.

Les cas concrets soumis par un Etat membre du Conseil de l'Europe concernant l'aménagement du territoire pourraient aussi être transmis au CHF, dans le but d'y apporter des réponses officielles émanant d'autres Etats membres. Ces réponses pourraient être publiées dans un rapport synthétique à l'intention des ministères en charge de l'aménagement du territoire/régional. Ce rapport pourrait inclure des problèmes concrets, des bonnes pratiques ainsi que des idées nouvelles. L'UE pourrait participer à la promotion des publications.

Cette activité pourrait aussi être mise en œuvre sous la forme d'un forum de discussion public sur internet, dont les résultats seraient éventuellement portés à l'attention des ministères concernés.

■ Examiner les aspects pratiques et financiers des jumelages interrégionaux et des visites d'étude mutuelles entre les Etats membres.

## II

### Les possibilités de renforcement des activités entre l'aménagement du territoire, le paysage et le patrimoine

Le paysage, par son patrimoine culturel et naturel, contribue à notre qualité de vie, à notre santé et à la prospérité de nos collectivités. Ces trois préoccupations ont un lien évident avec le patrimoine naturel, de sorte qu'elles sont aussi étroitement liées entre elles du point de vue du territoire.

Ce rapprochement entre l'aménagement du territoire et le paysage ouvre de nouvelles perspectives aux processus et politiques d'aménagement. Les principes de la CEMAT et les objectifs de la CEP créent les synergies que nous recherchons. Telle est l'approche commune pour la définition des possibilités de développement des paysages.

Une vision de la démocratie territoriale pourrait être celle-ci : « le paysage en tant que stratégie nouvelle pour l'aménagement du territoire ».

#### 1. Le paysage, par son patrimoine naturel et culturel, exprime les caractéristiques humaines de notre environnement

Le paysage est à la fois l'environnement où nous vivons et l'ensemble de nos sociétés. Il est aussi l'habitat de la flore et de la faune, et joue un rôle important pour la biodiversité. Bien plus qu'un simple coin de campagne à contempler, le paysage est donc le lieu même où nous vivons.

Quatre conventions du CdE définissent des normes pour la gestion du patrimoine naturel et culturel :

- la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 1979) ;
- la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 1985) ;
- la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, révisée (La Valette, 1992) ;
- la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro, 2005).

La Convention européenne du paysage – CEP (Florence, 2000) porte sur l'ensemble du territoire. Elle nous apprend ce que sont les paysages et ce qu'ils représentent pour nous en tant qu'êtres humains<sup>5</sup>.

■ La CEP définit l'ensemble du territoire national comme des paysages, y compris le patrimoine culturel et naturel. Elle inclut les zones naturelles, rurales, urbaines et périurbaines, les eaux intérieures et les espaces maritimes. Elle porte tout autant sur les paysages qui peuvent être qualifiés d'exceptionnels que sur ceux qui sont ordinaires ou dégradés.

Elle envisage le paysage non seulement comme un environnement, mais aussi comme une partie de territoire « telle que perçue par les populations ». Notre perception va bien au-delà du jugement esthétique visuel (beauté ou laideur). Nous percevons le paysage par tous nos sens : la vue, l'ouïe, l'odorat, le goût et le toucher. Cette perception fait naître des associations affectives et crée une identité individuelle : par exemple, le sentiment d'appartenance, la fierté, la confiance en soi, la sécurité, la détente et la relaxation. Le paysage ne se limite cependant pas à la simple stimulation des sens : dans certaines situations, il peut aussi présenter des possibilités ou des obstacles physiques, qui auront une influence sur nos déplacements et nos expériences.

■ Par conséquent, le paysage tient une place essentielle dans notre vie quotidienne, le développement de l'identité et l'attractivité de nos collectivités. Et il peut tout autant avoir un rôle

<sup>5</sup> Voir la Convention européenne du paysage (STE n° 176), Rapport explicatif.

négalif que positif. Un paysage dégradé peut nuire à la qualité de vie des personnes qui y résident, entraînant de multiples problèmes sociaux : lorsqu'un cadre de vie n'est plus attrayant, ceux qui peuvent se le permettent partent vivre ailleurs. Les catégories les moins aisées n'ont pas cette possibilité et doivent rester. A mesure que le quartier continue de se détériorer, il attire des personnes de plus en plus pauvres. La CEP n'a donc pas tant pour objectif de préserver des espaces naturels intacts ou de magnifiques paysages ruraux, mais plutôt de nous forcer à réévaluer les paysages ordinaires où, pour la plupart, nous vivons et travaillons réellement.

## 2. Les aspects humains de notre environnement tonifient l'aménagement du territoire

Le paysage est en perpétuel renouvellement. Les changements peuvent être dus à de simples processus naturels – tels que le vent, la pluie et la neige, les inondations, les glissements de terrain et les incendies – ou être engendrés par l'homme. Ces derniers changements sont de loin les plus nombreux, liés par exemple à la sylviculture et l'agriculture, au développement urbain, à l'industrie, à la production d'énergie, aux infrastructures de transports ou à d'autres ouvrages de construction. Les changements sont à l'origine de la grande richesse du patrimoine culturel qu'offre le large éventail des paysages européens, mais ils sont aussi parfois la cause de la détérioration des paysages.

■ La CEP n'a pas pour but d'empêcher ces changements ni de figer tel ou tel paysage. Au contraire, elle peut nous aider à faire en sorte que les changements inévitables donnent naissance à des paysages où les populations souhaiteront vivre et travailler. Par ailleurs, tout ce que nous faisons aujourd'hui deviendra le paysage et le patrimoine de demain.

C'est pourquoi l'aménagement du territoire est essentiel :

- pour parer aux menaces que le développement fait peser sur les qualités du paysage, et ses valeurs naturelles et culturelles ;
- lors de la création de nouveaux paysages en lien avec de nouveaux projets ;
- lors de la restauration de paysages abîmés par une exploitation inconsidérée ;

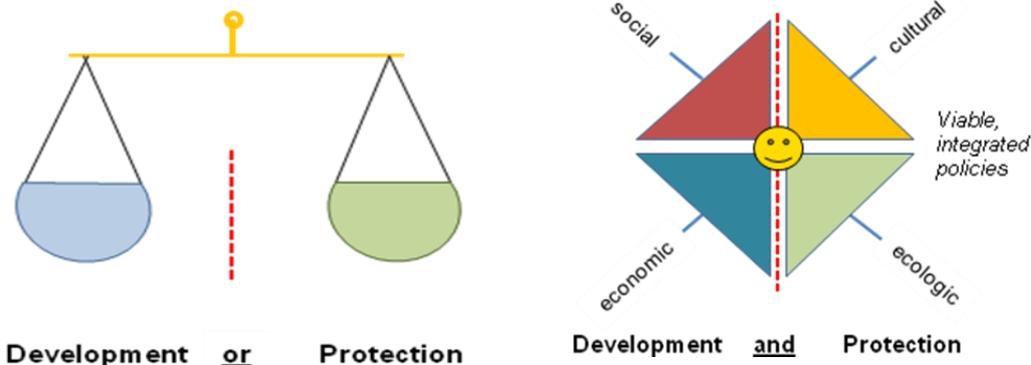
■ Dans une démocratie décentralisée, les décisions en matière d'utilisation du sol sont prises par les autorités locales et régionales, conformément à la législation nationale sur l'aménagement et l'urbanisme. Cela signifie :

- que les autorités locales et régionales sont responsables de la définition et de l'adoption des politiques du paysage ;
- que le pouvoir central doit réaliser les objectifs nationaux par le biais des actions locales et régionales d'aménagement et de gestion.

Pour ces raisons, la Convention est aussi un outil efficace en faveur de l'autonomie locale et régionale, de la citoyenneté active et de la participation. Tout Etat membre qui met en œuvre la Convention promeut dans le même temps :

- la qualité de vie et le bien-être individuel et collectif de ses citoyens ;
- l'autonomie locale, la citoyenneté active et la participation ;
- le développement local et régional durable ;
- l'attractivité de collectivités où les citoyens souhaitent vivre et travailler, et qui stimulent la créativité, l'esprit d'entreprise et la création d'emplois.

3. L'aménagement du territoire est à la fois le lieu et l'instrument de la coopération et de synergies intersectorielles



Par le passé, le développement était souvent opposé à la protection, qui était associée à une perte équivalente de possibilités de développement, et inversement. Cependant, le patrimoine n'est pas une fin en soi, au sens où le seul objectif serait de le préserver.

Le paysage et le patrimoine sont aussi des atouts potentiels pour le développement socio-économique. Cet objectif ne peut être atteint uniquement au moyen d'une protection normative des ressources naturelles et des écosystèmes, par la conservation du patrimoine paysager, etc. Une approche globale et intégrée est nécessaire.

■ L'espace, c'est-à-dire le paysage avec ses valeurs de patrimoine naturel et culturel, est le terrain de rencontre et de concrétisation de politiques sectorielles distinctes. A partir d'un lieu dans cet espace, les objectifs de qualité du paysage devraient indiquer de quelle manière transformer ces politiques sectorielles en politiques durables et intégrées. Les ambitions sociales et économiques visées doivent être combinées avec les fonctions culturelles et écologiques et la capacité du lieu en question. Il faut pour cela une coopération étroite entre les politiques sectorielles ayant une influence sur les structures spatiales.

La CEP peut être utilisée à des fins d'« évaluation des paysages » : un domaine d'action donné est examiné du point de vue des qualités pour le paysage, c'est-à-dire des effets pour le paysage et de la capacité réelle du paysage à supporter cette action. De cette manière, la Convention contribuera à la légitimité et l'acceptation – ou non – de décisions importantes et difficiles.

■ L'aménagement du territoire fondé sur une dimension humaine favorise l'attention politique et l'innovation. La CEP insiste sur la signification du paysage et du patrimoine en tant que lieu de vie des populations, et que thème du débat public. On s'en convaincra aisément : chacun de nous n'éprouve-t-il pas une forme d'attachement pour le lieu où il vit ?

Dans ce domaine, à titre individuel, les personnes ne se présentent pas en tant qu'experts ou non-experts, ayant plus ou moins de poids dans le débat. De même, selon la Convention, le paysage ne relève pas d'une seule discipline. Le paysage est le point de rencontre d'un certain nombre de professions. Dans ce domaine, les spécialistes et les citoyens ont un poids égal dans les décisions, indépendamment de leur formation et de leur origine ethnique, sociale ou culturelle. De nouvelles approches multiculturelles peuvent émerger en présence d'immigrés venus d'autres pays ou continents.

■ La participation active des citoyens insuffle une nouvelle vie et des approches inédites dans le débat politique :

- elle stimule la créativité politique et élargit le spectre des actions réalisables ;
- elle favorise la sensibilisation institutionnelle à tous les niveaux de gouvernance.

Si les personnes comprennent, acceptent et prennent réellement conscience de la qualité de leur cadre de vie, elles s'engageront et soutiendront probablement des solutions correspondant véritablement à leurs attentes. En outre, des électeurs sensibilisés apportent leur soutien aux responsables politiques, par exemple face à des promoteurs présentant des projets de luxe qui risquent de dégrader leur cadre de vie.

### Quelques suggestions

#### a. Une vision unique à communiquer

La CEP propose une vision générale unique de l'environnement, du paysage et du territoire. Si nous voulons améliorer nos résultats, toutes les parties prenantes doivent avoir une vision claire de la cohérence et des interactions.

■ Mieux présenter au grand public et aux acteurs politiques – en prenant davantage en considération la diversité européenne – les atouts et les avantages d'une approche intégrée de la CEMAT et de la CEP.

Les membres du CHF-CEMAT et du CDCPP devraient communiquer avec leurs ministères nationaux et avec les représentations permanentes à Strasbourg. Le secrétariat devrait quant à lui communiquer avec les comités des domaines connexes (nature, démocratie) et les autres instances de l'organisation.

#### b. Idées et notions couramment associées au terme « paysage »

Le concept de paysage peut être difficile à appréhender. Il peut être abordé d'autant de points de vue qu'il existe de disciplines ayant recours au concept. Les perspectives et interprétations « traditionnelles » – environnementales et écologiques – dominaient autrefois la réflexion. Le CdE, cependant, couvre plusieurs approches<sup>6</sup>.

■ Veiller à ce que les conférences du CdE, les ateliers, les séminaires et les publications de la CEMAT et ses récompenses en lien avec le paysage reflètent les idées suivantes :

- La CEP donne au paysage une acception très vaste, recouvrant à la fois le patrimoine culturel et naturel, les paysages d'une beauté exceptionnelle et les paysages ordinaires, les espaces bâtis et les territoires abandonnés, etc. Aucune convention, directive ou politique relative à la nature et aux habitats de la flore et de la faune ne peut lui être substituée (par exemple la Convention de Berne, la Convention de Ramsar sur les zones humides, la directive de l'UE sur les habitats, le Programme du réseau Natura 2000), ni aucune convention sur le patrimoine (telle que la Convention de La Valette ou la Convention de Faro).
- Le « paysage » ne se résume pas à l'espace rural. Une telle perspective, qui repose largement sur une dichotomie traditionnelle entre urbanité et ruralité, ne permet pas de répondre aux développements, tendances et problèmes observés aujourd'hui en matière d'aménagement du territoire.
- Le débat politique devrait davantage mettre l'accent sur le développement que sur la protection. La CEP est largement considérée comme un outil de protection du paysage, non comme un instrument tourné vers le développement. Le principal écueil ici tient au fait que la protection du paysage et de l'espace urbain est envisagée sous l'angle de problèmes statiques de protection, autrement dit de problèmes de gestion.
- La recherche sur le paysage devrait, dans son ensemble, est envisagée comme une activité transversale<sup>7</sup>. La combinaison de l'approche des sciences humaines, culturelles et sociales et de

<sup>6</sup> Voir le site web du CdE sur la CEP : listes des numéros de Futuropa et Naturopa et Sessions des ateliers du CdE sur la CEP

<sup>7</sup> Landscape in a Changing World – Bridging Divides, Integrating Disciplines, Serving Society COST-ESF Science Policy Briefing 41, European Science Foundation, 26 October 2010.

l'approche scientifique du monde physique et naturel, dans une nouvelle vision globale du paysage, sera bénéfique pour l'une et l'autre.

Il devrait aussi être plus largement reconnu que les connaissances des spécialistes doivent être associées à l'expérience et l'expertise des décideurs politiques et au point de vue et aux aspirations de la population. De même, il convient d'associer tout l'éventail des acteurs aux questions de paysage, des responsables politiques aux secteurs universitaire, éducatif, non gouvernemental et associatif, ainsi que des arts créatifs et de l'aménagement paysager à l'industrie, au commerce et aux acteurs économiques et professionnels de ce domaine.

### c. Les comités du CdE

Le comité réorganisé du CDCPP n'est peut-être pas en mesure de s'occuper des nombreuses conventions – avec leurs caractéristiques et besoins spécifiques, sans y ajouter encore l'aménagement du territoire (CEMAT). Paysage, patrimoine culturel et aménagement du territoire sont assurément trois domaines interdépendants, mais leur rapprochement risquerait de diffuser l'attention entre de trop nombreux objectifs.

La CEMAT et le CDCPP devraient travailler ensemble à trouver des synergies entre leurs activités, en coopération avec les comités pertinents sur la nature (T-PVS), la démocratie (CDLR), etc.

■ Utiliser les conférences et les ateliers du CdE et les séminaires de la CEMAT. Ces événements sont un espace de choix pour promouvoir les idées concrètes et novatrices. Mobiliser la créativité des Etats membres, rassembler les personnes-ressources au sein de groupes de réflexion et de séminaires ciblés et axés vers la résolution des problèmes. Aller au-delà de simples déclarations générales de la part des Etats membres, vers un véritable suivi de la mise en œuvre et une évaluation des réalisations et des faiblesses.

Les membres des comités ont eux-mêmes la plupart des connaissances nécessaires et répondent à la plus grande partie des besoins. Ils devraient trouver entre eux, par l'échange d'informations, les solutions aux problèmes qui se posent dans leurs pays respectifs, sous la forme de méthodes équilibrée et de conseils originaux. Il est important d'identifier et de mettre en lumière des synergies dans la mise en œuvre des principes communs, plutôt que les parcours spécifiques des différents Etats membres. Le système d'information du CdE sur la mise en œuvre de la CEP – actuellement en préparation (ELCIS) – offrira à cet égard une base utile.

### d. Projets conjoints

■ Mettre en place un nombre limité d'activités conjointes de type projet en coopération avec le CDLR et d'autres partenaires.

Ces activités devraient stimuler l'enthousiasme et les approches partagées. Elles pourraient être mises en œuvre avec un financement limité, de préférence avec des partenaires qui apporteraient leurs propres ressources, et peut-être également avec l'aide de programmes de l'UE tels que *Léonard de Vinci* ou *Grundtvig*, ou *L'Europe pour les citoyens*. Les Journées européennes du patrimoine et le magazine Futuropa sont deux exemples de telles activités mises en œuvre actuellement.

Le domaine thématique pourrait inclure diverses méthodes d'application de la CEP, notamment :

- Une méthodologie commune pour le processus d'aménagement du territoire

Il convient d'analyser et de bien comprendre la relation entre l'aménagement du territoire et le paysage : en quoi ils sont interdépendants et comment ils doivent être replacés dans un cadre commun.

Elaborer une approche intégrée de l'aménagement du territoire, qui inclue le paysage et les biens naturels et culturels :

- l'aménagement du territoire au niveau régional, à l'interface entre les autorités centrales et locales ;
- en lien avec les politiques d'autonomie locale et régionale, tant dans les Etats membres décentralisés que dans ceux qui le sont moins.

Dans certains Etats membres, les plans d'aménagement du territoire ne figurent pas encore parmi les outils principaux de mise en œuvre de la CEP. En l'absence d'un statut au niveau national, il est difficile de mener une intégration, tant horizontale que verticale.

- Méthodes de délimitation et d'évaluation des paysages

Élaborer une méthodologie sur la manière dont l'approche conjointe de la CEMAT et de la CEP pourrait être appliquée pour délimiter et évaluer les types régionaux de paysages – leurs caractéristiques et qualités – à l'échelle européenne. Par ailleurs, les connaissances scientifiques doivent trouver un écho dans les activités quotidiennes des praticiens et des responsables politiques. Les acteurs devraient ainsi disposer d'informations spécialisées sur la perception de la population concernant la valeur des différents paysages, et pourraient s'en inspirer pour concevoir les politiques de protection et de développement.

Ces informations pourraient être utiles pour les travaux des autorités, institutions et organes de mise en œuvre des programmes – à la fois aux niveaux national, régional et local – c'est-à-dire à tous ceux qui approuvent des projets et délivrent des permis, qui décident des priorités sociales pour l'utilisation des fonds publics, etc.

#### e. Coopération et formation

Des programmes de coopération et de formation, cofinancés avec des partenaires tels que l'UE, peuvent être conçus.

■ Etudier la faisabilité d'un programme de formation sur *l'aménagement du territoire pour l'environnement humain* en coopération avec l'APCE et le CPLRE, et si possible avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe et les programmes pertinents de l'UE.

Le programme devrait être en lien avec les idées sur la formation et l'éducation contenues dans le programme des activités de la CEP 2011-2013<sup>8</sup>. Il devrait contenir des modules appropriés pour la mise en œuvre nationale au niveau des autorités centrales, régionales et locales et des associations de collectivités locales et régionales. Il devrait cibler prioritairement les responsables et organes de décision en charge de l'aménagement du territoire.

---

<sup>8</sup> Voir le document CEP-CDPATEP (2011) 14, pp. 5-6.

## III

La valeur ajoutée des activités du Conseil de l'Europe par rapport aux travaux menés au sein de l'Union européenne

La CEMAT du CdE est un espace de rencontres ministérielles formelles à l'échelle paneuropéenne pour la réflexion et l'échange de bonnes pratiques sur l'aménagement du territoire, la démocratie et la bonne gouvernance. L'UE ne dispose pas d'une structure équivalente. En outre, l'aménagement du territoire et la politique du paysage en tant que tels ne figurent pas parmi les compétences de l'UE.

Les activités d'aménagement du territoire basées sur la dimension du paysage sont une source unique d'informations et d'inspiration pour les Etats membres du CdE. Le choix des activités laisse une grande place à la liberté et l'imagination, ce qui donne au CdE certains avantages et une valeur ajoutée.

La CEMAT pourrait renforcer son rôle en faisant de l'environnement humain l'une des priorités du CdE, en renforçant la coopération avec l'UE et en rapprochant les Etats membres de l'UE et de « l'Europe extérieure à l'UE ».

#### 1. Le CdE représente 800 millions de citoyens sur l'ensemble du continent européen

L'UE est composée de 27 Etats membres, tandis que le CdE en comprend 47, à savoir les 27 Etats membres de l'Union et 20 autres Etats (« l'Europe extérieure à l'UE »).

##### Etats membres du CdE

	Etats membres de l'UE	Superficie (km <sup>2</sup> )			Superficie (km <sup>2</sup> )
			LI	Liechtenstein	160
A L	Albanie	28 748	LT	Lituanie	65 200
A D	Andorre	468	LU	Luxembourg	2 586
A M	Arménie	29 743	M K	République de Macédoine	25 713
A T	Autriche	83 855	MT	Malte	316
A Z	Azerbaïdjan	86 600	M D	Moldova	33 846
BE	Belgique	30 528	MC	Monaco	2
B A	Bosnie-Herzégovine	51 197	ME	Monténégro	13 812
B G	Bulgarie	110 994	NL	Pays-Bas	41 543
H R	Croatie	56 594	PL	Pologne	312 685
C Y	Chypre	9 251	PT	Portugal	92 090
CZ	République tchèque	78 866	RO	Roumanie	238 391

D K	Danemark	43 075	NO	Norvège	385 252
EE	Estonie	45 227	RU	Russie	17 075 200
FI	Finlande	338 424	SM	Saint-Marin	61
FR	France	551 695	RS	Serbie	88 361
G E	Géorgie	69 700	SK	Slovaquie	49 035
D E	Allemagne	357 021	SI	Slovénie	20 273
G R	Grèce	131 990	ES	Espagne	504 030
H U	Hongrie	93 030	SE	Suède	449 964
IS	Islande	103 001	CH	Suisse	41 285
IE	Irlande	81 638	TR	Turquie	783 562
IT	Italie	301 338	UA	Ukraine	603 628
L V	Lettonie	64 589	UK	Royaume-Uni	243 610

■ Les 47 Etats membres recouvrent une grande diversité ethnique, culturelle et religieuse, mais aussi physique, naturelle et environnementale. Toutes ces caractéristiques ont des effets spécifiques sur l'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local.

Certains de ces aspects ne sont pas de la compétence de l'UE. D'autres, comme les questions d'environnement et de patrimoine, ne peuvent être limités aux seuls Etats membres de l'UE. Ils font partie du patrimoine naturel et culturel commun de l'Europe, ainsi que de son avenir.

## 2. Les activités du CdE accordent une place à l'imagination et la créativité<sup>9</sup>

L'UE est une organisation supranationale. Ses traités portent sur des thèmes sur lesquels chaque Etat membre est obligé d'adopter des lois. Le PE est un organe législatif. Son ordre du jour est dicté par les directives qu'il doit adopter, ainsi que par l'ordre du jour du Conseil des Ministres. La suprématie économique de l'Union est, dans le même temps, l'axe majeur du programme politique.

■ A la différence de l'Union, le CdE est une organisation interétatique, qui agit d'une autre manière. Son influence est davantage tournée vers la coopération intergouvernementale sur un plan humaniste. Il dispose d'une plus grande liberté de parole et de pensée et offre des lieux pour la tenue de débats ouverts et l'éclosion d'idées visionnaires. Cette dimension est absente du système de l'Union européenne. L'ordre du jour de l'APCE est moins restrictif que celui du PE, et les compétences législatives des deux assemblées sont différentes.

Le CdE remplit son mandat intergouvernemental par le biais de conventions et de résolutions. Les conventions sont des traités internationaux juridiquement contraignants. Toutefois, en l'absence de mesures d'incitation et de sanctions économiques puissantes, elles dépendent dans une large mesure de la coopération entre les Etats membres. Les conventions supposent une ratification par les Etats. Elles permettent en outre la mise en place, dans chaque Etat, d'un processus de développement auquel sont

<sup>9</sup> Voir Jean-Claude Junker, *Conseil de l'Europe-Union européenne : « Une même ambition pour le continent européen »*, 11 avril 2006.

associés les principaux acteurs : les institutions, la société civile, les citoyens et les promoteurs. Ce processus favorise la compréhension mutuelle. En outre, la mise en œuvre est toujours plus efficace lorsqu'elle repose sur l'approbation que lorsqu'elle répond à une menace de sanctions.

### 3. D'importants domaines d'activités du CdE se rapportent à l'aménagement du territoire

L'UE a pour objectif la cohésion économique, sociale et territoriale, sur la base du traité de Lisbonne :

- *Europe 2020 – la stratégie de croissance de l'UE pour les dix prochaines années* – est la stratégie politique à moyen terme pour ses Etats membres ;
- *La Politique européenne de voisinage* (PEV) consiste principalement en un certain nombre de politiques bilatérales entre l'UE et les pays partenaires.

Le CdE travaille pour des valeurs humaines – les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit – ainsi que pour le cadre de vie de tous les Européens.

- Tous ces thèmes ont un lien avec l'aménagement du territoire.

La politique régionale de l'UE répond à des préoccupations socio-économiques. L'UE a adopté l'*Agenda territorial de l'Union européenne 2020 – Vers une Europe inclusive, intelligente et durable, faite de régions diverses* (TA 2020). Le TA 2020 contribue à la stratégie de l'UE pour 2020, en appelant à la coordination territoriale des politiques sectorielles de l'Union et des Etats afin d'améliorer leur efficacité dans un domaine spécifique. Les questions maritimes y sont également incluses.

Le Comité des Ministres du CdE a adopté la « *Charte européenne de l'aménagement du territoire* » de la CEMAT et ses « *Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen* »<sup>10</sup>.

Les conférences ministérielles de la CEMAT ont aussi adopté des déclarations et résolutions ministérielles, et notamment des recommandations sur la coopération entre les gouvernements nationaux et la participation des régions, des municipalités et des citoyens<sup>11</sup>.

- L'aménagement du territoire est de la compétence des autorités nationales. Les plans d'aménagement et d'urbanisme sont réalisés conformément à la législation nationale pertinente. Le succès du TA 2020 (UE) et des Principes directeurs (CdE) dépend par conséquent de l'engagement des Etats membres des deux organisations. Ce sont eux qui décident de tenir compte ou non des lignes directrices dans leurs politiques nationales et leurs systèmes d'aménagement du territoire.

- Les comités du CdE fournissent aux Etats membres des lieux où ils peuvent agir ensemble dans ce sens, sur la base de leurs expériences nationales en tant que pays de divers horizons européens. Les 47 Etats membres peuvent participer sur un pied d'égalité.

La CEMAT est une instance ministérielle officielle sur l'aménagement du territoire, sans équivalent au sein de l'UE. La CEMAT est ainsi un forum unique dans ce domaine et à ce haut niveau, pour la conception de politiques et la définition de normes et de principes reconnus officiellement.

---

<sup>10</sup> Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen. Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres, adoptée le 30 janvier 2002.

<sup>11</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) – Textes fondamentaux 1970-2010, Editions du Conseil de l'Europe 2010, Série Territoire et Paysage, 2010, n° 3.

Le CdE offre également des espaces de travail vastes et importants aux niveaux local et régional, ce qui ouvre de vastes possibilités d'approbation par l'APCE et le CPLRE et de reprise dans leurs activités.

### Quelques suggestions

#### 1. Eléments de comparaison entre les institutions européennes, leur action et leurs priorités

Une certaine confusion existe souvent auprès du public concernant les institutions européennes – le Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Conseil européen (chefs d'Etat ou de gouvernement de l'UE), le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen (les trois derniers étant des institutions de l'UE). Il est difficile d'identifier le rôle spécifique du CdE.

■ Sur la base des informations disponibles sur les sites web du CdE, réaliser une brève synthèse comparative du rôle du CdE par rapport à celui de l'UE, des différences entre l'APCE et le PE et des différents effets des conventions du CdE par rapport aux directives de l'Union.

Tout citoyen d'un des Etats membres doit connaître le mode de fonctionnement de l'organisation. L'organigramme de la Direction de la culture et du patrimoine culturel et naturel<sup>12</sup> donne une vue d'ensemble de la division administrative des responsabilités au sein de cette direction. Il renseigne de manière immédiate sur la personne à contacter selon le domaine d'activité.

#### b. Promotion du rôle spécifique de la CEMAT

Le CdE devrait faire du *Travail pour l'environnement humain* (approche intégrée de la CEMAT et de la CEP) une de ses priorités essentielles et une source de valeur ajoutée par rapport à l'UE. Cette approche contribue notablement aux objectifs stratégiques du CdE concernant les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.

■ Promouvoir le CdE en tant que seule organisation paneuropéenne ayant un rôle spécifique et faisant autorité dans ce domaine. Exercer le rôle d'un groupe de réflexion, y compris pour sa dimension éthique, ce qui peut aussi présenter un intérêt au niveau de l'UE. Identifier un exemple spécifique de la valeur ajoutée qu'apporte le fait d'être associé aux activités du CdE.

■ Exploiter le potentiel des régions en matière d'aménagement d'un environnement humain. Mobiliser les sensibilités des identités et des intérêts locaux émergents vis-à-vis de l'espace mondialisé et tourné vers le marché de l'UE et des décideurs politiques nationaux. Il convient également de souligner que les activités du CPLRE sont peu coûteuses, mais constituent un moyen efficace de permettre aux collectivités locales et régionales d'organiser une plate-forme pour l'innovation, tout particulièrement au niveau paneuropéen.

■ Citer des raisons pour les Etats membres d'allouer davantage de ressources aux activités du CdE, afin d'améliorer la qualité du cadre de vie des citoyens. Dans la situation économique actuelle, l'Europe est confrontée à de nouvelles lignes de partage. Le CdE a la possibilité de renforcer la cohésion paneuropéenne au moyen de facteurs qui ne soient pas purement économiques. La CEMAT peut aussi montrer que les Etats membres ont la capacité d'améliorer leurs résultats socio-économiques en confiant l'aménagement du territoire aux instances d'autonomie locale et régionale.

#### c. Coopération conjointe du CdE et de l'UE dans certains domaines

La CEMAT devrait utiliser son mandat et son champ géographique paneuropéens pour promouvoir la coopération entre tous les pays d'Europe sur un pied d'égalité. La coopération passée entre la CEMAT/CdE et l'UE devrait se poursuivre. L'UE est toujours invitée aux réunions de la CEMAT et

---

<sup>12</sup> [http://www.coe.int/T/dg4/Source/OrganisationChart\\_DGIV\\_fr.pdf](http://www.coe.int/T/dg4/Source/OrganisationChart_DGIV_fr.pdf)

de la CEP, et tous les services compétents de l'UE ont été informés, par exemple, des activités de la CEP.

- Organiser, pour certaines questions d'aménagement du territoire, des réunions conjointes entre la CEMAT/CdE et l'UE sur la base des principes européens communs en la matière, en tenant compte des avantages de chaque organisation et en proposant des moyens de renforcer la coopération pratique dans les domaines d'intérêt mutuel. Mobiliser les ressources des Etats membres afin de générer des idées novatrices.

- Rechercher des programmes de coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire. Développer des projets de coopération innovants, en particulier entre Etats membres et non membres de l'UE.

Concernant la politique de voisinage de l'UE, la CEMAT/CdE devrait s'employer à jouer un rôle de facilitateur ou de modérateur pour les régions situées à la frontière entre des Etats membres et non membres de l'UE. Trouver, par exemple, des moyens concrets d'appliquer les priorités du TA 2020 de l'UE dans le cadre de la coopération macrorégionale.

- Réfléchir à la manière dont la recherche pourrait rapprocher le CdE et l'UE. Dans ce domaine, la Fondation européenne de la science (FES) et la Coopération européenne en science et technologie (COST) pourraient jouer un rôle. La cohésion territoriale nécessite aussi la création de nouveaux concepts et une meilleure connaissance des territoires. Par ailleurs, les données et informations nationales et de meilleurs travaux de synthèse sont nécessaires en particulier à l'échelle macrorégionale. Le programme ORATE<sup>13</sup> a été conçu en vue d'élaborer une base de connaissances.

#### d. Plus d'idées du CdE, plus de financement de l'UE, non pas l'un à la place de l'autre, mais ensemble

L'APCE et le PE devraient améliorer leur coopération. L'APCE est un lieu où les questions d'aménagement peuvent être examinées par les membres des parlements nationaux. Le PE dispose d'un pouvoir législatif sur l'allocation de fonds communautaires. Des fonds structurels sont disponibles pour les politiques de cohésion.

- Conseiller à l'UE de relayer les politiques soutenues par le CdE, par exemple en matière d'aménagement du territoire, de patrimoine et de paysage. Insister sur l'importance de combiner différentes sources de financement. Réfléchir à la manière dont les Programmes de coopération territoriale européenne et d'autres fonds pertinents de l'UE pourraient être utilisés pour leur mise en œuvre.

#### e. Coopération avec les macrorégions et d'autres organisations

La CEMAT devrait œuvrer efficacement en faveur des projets de coopération dans les macrorégions rapprochant les Etats membres et non membres de l'UE. Ces régions sont par exemple l'ensemble du Grand Nord, la région de la mer Baltique, la région du Danube, le bassin de la Tisza/Tisa, l'Europe du Sud-est, mais aussi la région de la mer Noire, le Caucase du Sud et la Turquie. Ce sont de vastes régions fonctionnelles où la CEMAT pourrait renforcer son rôle moteur en matière de coopération. A cette fin, il faudrait identifier des projets concrets où l'utilité d'une organisation de coordination paneuropéenne serait reconnue.

- Activer des interactions fructueuses entre la Perspective à long terme de l'organisation VASAB, les stratégies de l'UE concernant la mer Baltique et le Danube et les stratégies nationales d'aménagement du territoire. Identifier une valeur ajoutée d'une coordination par le CdE et d'un engagement de la

---

<sup>13</sup> Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen.

16CEMAT-CHF94(2012)3F

CEMAT. L'organisation VASAB pourrait être un partenaire régional de la CEMAT dans la région de la mer Baltique.

■ Entretenir des contacts réguliers avec les organisations des macrorégions (par exemple : VASAB, CEMB, Conseil arctique).

\* \* \*