

13<sup>e</sup> REUNION DU CONSEIL DE L'EUROPE DES ATELIERS POUR  
LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DU PAYSAGE.

*13th COUNCIL OF EUROPE MEETING OF THE WORKSHOPS  
FOR THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN LANDSCAPE  
CONVENTION*

*“Territories of the future, landscape identification and assessment: an  
exercise in democracy”*

Cetinje, Monténégro, 2-3 octobre 2013

Atelier II :

Un exercice de démocratie, le savoir, le ressenti, le vouloir des  
populations.

*Workshop II:*

*An Exercise in Democracy, the Knowledge, the Feeling, the Will of  
Populations.*

**Présentation introductive :**

Luc-Emile BOUCHE-FLORIN,  
Président d'Honneur du Conseil Européen des Urbanistes, ECTP-CEU  
*Honorary President of European Council of Spatial Planners, ECTP-CEU*

La Charte de l'Urbanisme Européen (ECTP) et la  
dimension paysagère.

*The Charter of European Planning (ECTP) and the  
landscape dimension.*

## Introduction

*The landscape, visible part of the territories/regions cannot be addressed without taking into account the transversal dimension of spatial planning. The landscape refers also to the vision and especially the perception that populations have of their environment, their 'round' "sphere". The environment, whether natural or built, rural or urban, protected or damaged must be considered and evaluated in all its components, including the physical and cultural aspects of which landscape belongs.*

*The European Council of Spatial Planners, in order to adapt its fundamental to the cultural evolution of European societies and the social, economic and environmental realities of regions/territories, decided to revisit the New Athens Charter published in 2003.*

*The profound changes of the last decade, and especially since 2007, and the crisis which is shaking the old continent, shows to what extent it is essential to "think another way", more than a mere adaptation. This is why the Charter of European Planning 2013 sets out, in the form of an introduction, a call to action and three main parts : the vision, the positioning and the commitments that European Planners want to share with all the stakeholders of spatial planning.*

*The landscape, the key perception of territories by populations living, working or visiting those spaces is important due to the fact that it directly affects the perceived quality of living spaces.*

*Living together in diversity, priority of the Council of Europe, cannot flourish without taking into account the issues of spatial planning, and particularly, landscape. This implies, of course, an exercise in participatory democracy that is able to take into account cultural diversity.*

## Introduction

Le paysage, partie visible des territoires, ne peut être abordé sans la prise en compte de la dimension transversale de l'aménagement des territoires. Le paysage renvoie, par ailleurs, à la vision et surtout à la perception que les populations ont de leur environnement, de leur entourage. L'environnement qu'il soit naturel ou bâti, rural ou urbain, protégé ou dégradé doit être considéré et évalué dans toutes ses composantes dont le paysage physique et culturel fait partie.

Le Conseil Européen des Urbanistes, dans le souci d'adapter ses fondamentaux à l'évolution culturelle des sociétés européennes et aux réalités sociales, économiques et environnementales des territoires, a décidé de revisiter la Nouvelle Charte d'Athènes publié en 2003.

Les mutations profondes des dix dernières années et plus particulièrement la crise qui, depuis 2007 secoue le vieux continent montre à quel point, plus qu'une adaptation c'est bien un 'penser autrement' qu'il s'agit de porter. C'est la raison pour laquelle cette Charte de l'Urbanisme Européen 2013 expose, en forme d'introduction un appel à l'action et en trois grandes parties, la vision, le positionnement et les engagements que les Urbanistes européens souhaitent partager avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire.

Le paysage, clef de la perception des territoires par les populations qui y vivent, y travaillent ou y passent, est primordial en ce qu'il influe directement sur le ressenti de la qualité des espaces de vie.

Le vivre ensemble dans le respect de la diversité, priorité du Conseil de l'Europe, ne peut s'épanouir sans la prise en compte des problématiques de l'aménagement des territoires et en particulier du paysage. Cela implique, à l'évidence, un exercice de la démocratie participative qui soit capable de prendre en compte les diversités culturelles.

## La Charte de l'Urbanisme Européen 2013 *The Charter of European Planning*

### *The call to action*

*Europe needs cities and regions (territoires in French) which are strong and suitable to live in. Spatial Planning is therefore vital for the future of the European Continent. In particular, it helps sustain our shared resources of land, air and water which are subject to an increasing pressure of growth. It requires effective planning for a sustainable economic development of Europe with fair and equitable societies.*

*The principles set out in this Charter of European Planning need to be embraced by all the stakeholders. The Charter of European Planning is therefore not only addressed to professional planners but it is also a call to action for all those whose policies and programmes will shape the future of the European Continent.*

*The diversity of Europe is reflected in the local distinctiveness and cross-disciplinary nature of the planning profession across Europe. This ensures that planning takes into account the diversity of its cities, regions or other areas in terms of their geography, environments, landscapes and cultures.*

*This Charter therefore does not advocate a single particular system but emphasises the potential value of planning as a positive tool and a creative endeavour in whatever administrative framework within which it has to operate.*

*All this required a shared and forward-looking perspective for collaborative action by all stakeholders at all levels of civil society including government, business, educationalists, NGOs, community interest groups and especially individual citizens.*

## L'appel à l'action

L'Europe a besoin de villes et de territoires (regions en Anglais) forts et agréables à vivre. L'aménagement du territoire est par conséquent vital pour le futur du continent européen. En particulier, l'urbanisme aide à conserver nos ressources partagées : la terre, l'air et l'eau, sujettes aux pressions toujours plus fortes d'un développement basé sur la croissance. Ceci demande une planification effective dans la mesure où l'Europe souhaite un développement économique durable pour des sociétés justes et équitables.

La Charte de l'Urbanisme Européen n'est donc pas uniquement adressée aux urbanistes professionnels mais est également un appel à l'action pour tous ceux dont les politiques et les programmes donneront forme au futur des villes et de des territoires du Continent Européen.

Tout cela nécessite une vision prospective partagée qui ne peut exister sans une action collaborative à tous les acteurs : les autorités, la société civile, le monde des affaires, les professionnels de l'éducation, les organisations non gouvernementales, les groupes d'intérêt collectif et, bien évidemment et tout particulièrement les individus citoyens.

### *Part A : The Vision*

*Throughout the 20th century, planning has continuously tackled the threats to the quality of living spaces in European cities and regions. Those range from the greater metropolitan regions to the remoted, rural and island communities. Our urban areas suffer from the decline of traditional industries, social exclusion, unemployment, sprawling developments, declining town centers, criminality, heavy pollution and environmental degradation. Rural areas, whilst often benefitting from a better quality of living environment, experience economic pressures that are often combined with a loss of essential services and access to amenities.*

*These trends, in both urban and rural areas, have been compounded by the globalisation and a growing cultural homogenization which should not be confused with the consideration of cultural diversity. This is giving rise to new development tensions and an erosion of local shared identity. Consequently, the current condition of the cities and regions of Europe is far from ideal. They face daunting challenges which require better integration of the activities of government, communities and business interests.*

*Integration will be achieved through urban networks, many of which transcend multiple boundaries and the transversal vision of sectorial policies. The integrated city and region requires sensitivity in terms of connection of built and natural environments, patrimony and landscape. It also requires efficient and effective connections between individual urban activities, infrastructure networks, and information and communication technologies.*

*This Charter for European Planning therefore promotes a Vision of Europe based on Integrated and Connected Cities and Regions which have good accessibility for all who live, work and visit there and which are globally connected. This Vision is the goal towards to which we, the planners of Europe, are committed - a goal that can be achieved by the combined efforts of all stakeholders in living spaces development and management while respecting diversity.*

*Our vision is a future for Europe that also connects to its past. European cities and regions are distinguished by a long history of development, closely reflecting the characteristics of the institutional, cultural, social and economic structures of its diverse population. It is this history and diversity which creates local distinctiveness and shared identity.*

## Partie A : La Vision

Pendant tout le 20<sup>ème</sup> siècle, l'urbanisme a continuellement fait face aux menaces contre la qualité des espaces de vie dans les villes et les territoires européens. Ceux-ci s'étendent depuis les grandes régions métropolitaines jusqu'aux régions rurales reculées et aux communautés insulaires. Nos zones urbaines souffrent du déclin des industries traditionnelles, de l'exclusion sociale, du chômage, de l'étalement urbain, du déclin des centres villes, de la criminalité, de la pollution et de la dégradation environnementale. Les zones rurales, quoique bénéficiant souvent d'un meilleur cadre de vie, font l'expérience de pressions économiques qui souvent impliquent une perte de services essentiels et d'accès aux équipements.

Ces tendances tant dans les villes que dans les campagnes ont été liées à la mondialisation et à une homogénéisation culturelle grandissante qui ne peut être confondu avec la prise en compte de la diversité culturelle. De nouvelles pressions de développement et une érosion de l'identité locale partagée ont été suscitées. Par conséquent, les conditions actuelles des villes et des territoires d'Europe sont loin d'être idéales. Elles font face à des défis considérables qui requièrent une meilleure intégration des activités des gouvernements, des communautés et des intérêts commerciaux.

L'intégration sera réalisée à travers les réseaux urbains qui transcendent les frontières multiples et la prise en compte d'une vision transversale des politiques sectorielles. La ville et la région intégrées nécessitent une sensibilité en termes de liens à l'environnement naturel et bâti, au patrimoine et aux paysages. Il demande également des liens efficaces et effectifs entre les activités urbaines individuelles, les réseaux d'infrastructures et les technologies de l'information et de la communication.

Cette Charte de l'urbanisme européen promet par conséquent une Vision du Continent Européen basée sur des villes et des territoires intégrés et connectés, qui offrent une bonne accessibilité pour tous ceux qui y vivent, y travaillent et les visitent. Cette Vision est le but vers lequel nous, les urbanistes d'Europe, sommes engagés – un but qui peut être atteint par les efforts conjugués de toutes les parties prenantes au développement et à la gestion de tous les espaces de vie dans le respect de la diversité.

Notre vision est celle d'un futur pour l'Europe qui garde aussi un lien avec son passé. Les villes et territoires européens se distinguent par leur longue histoire de développement, qui reflète étroitement les caractéristiques de la structure institutionnelle, culturelle, sociale et économique de sa population diverse. C'est cette histoire et cette diversité qui crée des particularités et une identité partagée.

### *Part B : The Challenges to effective planning*

*The principles of Spatial Planning are embedded in theory and practice of planning throughout Europe. These principles, which underpin Part A of the Charter, need to be continually reformulated and strengthened to reflect emerging issues.*

*The twenty first century faces new priorities and policy focus in view of the pervading major global challenges. These include the challenges of increasing rapid urbanisation, growing poverty and inexorable climate change which constitute the fundamental issues for planners over the world. Without effective planning there will be no longer-term spatial Vision for the development of Europe.*

*Among these challenges I deliver to you what the Charter says about the landscape:*

*The landscape is vital to the quality and diversity of European cultural identity, ecology, environment and society, and contributes to the economy of all cities or regions through its protection, management and planning. The landscape relates to any piece of region, as perceived by people, and its character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors.*

*Landscape is an important factor for the quality of life, individual and social well-being of people: in urban and rural areas, in degraded areas as well as high quality areas. Landscape is therefore an expression of the diversity of shared multi-cultural and natural heritage.*

*An integrated approach to landscape in planning policies is essential to ensure its cultural, environmental, social and economic value. It needs to be integrated into any policy which has possible direct or indirect impact on landscape.*

*Active public involvement in the development of landscapes, participatory democracy is a key factor in ensuring that landscape development policies have public support.*

*You'll understand that the Charter is based largely on the Landscape Convention of the Council of Europe. It also states that the landscape can and should become a key factor in the exercise of participatory democracy.*

## Partie B : Les défis pour un aménagement du territoire efficace

Les principes de l'urbanisme sont incorporés tant en théorie qu'en pratique dans l'aménagement du territoire de toute l'Europe. Ces principes, qui sous-tendent la Partie A de la Charte, doivent être continuellement reformulés et renforcés pour leur permettre de refléter les problématiques émergentes.

Le vingt-et-unième siècle fait face à de nouvelles priorités et de nouveaux axes politiques à la lumière des défis mondiaux majeurs que nous traversons. Ceux-ci comprennent les défis d'une urbanisation à croissance rapide, une augmentation de la pauvreté et un changement climatique inexorable qui constitue le programme de base des urbanistes au niveau mondial. Sans aménagement du territoire efficace il n'y aura plus de Vision spatiale de long terme pour le développement de l'Europe.

Parmi ces défis je vous livre ce que la Charte dit du paysage :

« Le paysage est d'une importance vitale pour la qualité et la diversité de l'identité culturelle, de l'écologie, de l'environnement et de la société européenne ; il contribue à l'économie de toutes les villes et des territoires à travers sa protection, sa gestion et son aménagement. Le paysage fait référence à tout territoire, tel que perçu par les populations; son caractère est le résultat de l'action et de l'interaction de facteurs naturels et/ou humains.

Le paysage est un facteur important de la qualité de vie, du bien-être individuel et social des individus: dans les zones urbaines et rurales, dans les zones dégradées comme dans les zones de grande qualité. Le paysage est par conséquent une expression de la diversité de l'héritage partagé multiculturel et naturel.

Une approche intégrée du paysage dans les politiques d'aménagement du territoire est essentielle pour garantir sa valeur environnementale, sociale et économique. Cette approche doit être intégrée à toute politique qui a un impact réel ou supposé, direct ou indirect, sur le paysage.

L'implication active du public dans le développement des paysages et la mise en place d'une démocratie participative sont des facteurs clé qui donnent la garantie que les politiques de développement du paysage bénéficient du soutien des populations ».

Vous l'aurez compris la Charte s'inspire largement de la Convention du Paysage du Conseil de l'Europe. Elle affirme également que le paysage peut et doit devenir un facteur essentiel de l'exercice de la Démocratie participative.

## *Local participatory democracy principles*

*Concerning the population involvement in the definition of their living spaces, the Charter insists on the importance of the implementation of a true participative democracy.*

*In order to approach the concept of public participation, we must now try to briefly identify what collective interest implies. We must admit that two opposing viewpoints exist. One sees in the public interest the sum of individual interests, from, essentially, the ultra-liberal economic actors looking for utilitarian purposes. The other, more proactive, sees the general interest beyond personal interests and, in this context, the expression of the general will, which gives to the representative democracy his role in imposing to all individuals consulted beforehand, objectives that go beyond individual interests. This is particularly important when establishing the link between landscape and local participatory democracy.*

*If we wish that the management of landscape is considered in terms of commitments rather than obligations, we have to admit that landscape is political (in the sense of a public thing) and that it is the role of the political field to define what is of collective interest. The political must take back its rights from the utilitarian vision of markets and above all of those who drive them.*

*But its place has to be given to the participatory local democracy inseparable from the representative democracy, but clearly separated. The two forms of democracy have to be considered in parallel and simultaneously. The challenge is that participatory democracy has to create its own organization. In the framework of a new governance set on 'territorial ethic' like a 'landscape ethic' has to be founded.*

*I want to share with you a short summary of the approach of participative democracy principles based on human rights and founded on three principles: liberty, equality and fraternity. This contribution was delivered in Lisbon where ECTP decided to create a working group whose goal is to deliver a Charter of Participative Democracy on line with the preoccupation of the actual CEMAT session, and absolutely on line with the main topic of our Cetinje workshop.*

*Therefore, participative democracy has to follow three main phases: information, participation and adhesion.*

*Can freedom be exercised without access to full information? To ensure equality before the consultation, it is necessary to ensure an adequate level of shared knowledge. This requires, of course, a civic education consultation from kindergarten to neighborhood councils. However, to ensure the freedom of choice and equality before the analysis, it is necessary, in each case, to provide targeted training.*

*But what are the stakeholders and professionals who do guarantee the independence of information and ensure equality former to understanding? Finally, fraternity is a reflection of diversity and social mixing. It induces questioning 'scale' of the participatory process: open to all, on a voluntary basis or a sampling reflecting the considered population?*

*Sharing reflection, free consultation and equality open the way to shared decision making, i.e, carried by all citizens and in the public interest: 'living well together in diversity', the main aim of the participatory democracy.*

*Should the fraternity find its fulfillment in the adherence through the recognition of cultural diversity and mutual respect? That's a lot of questions, certainly, but we need to build participatory democracy on a sound basis, philosophically, politically and stop building catalogs of recipes or of good conscience, certainty about the relevance of work supports.*

*Once the concepts are explored (not defined, the definition freezes and kills the concept which should basically remain undefined and accessible through perception), can we postulate that the way people perceive the landscape change gradually this landscape. The landscape seen, perceived, experienced, represented, images of places in which we live, work and move, is only real to the extent that the 'awakening of consciousness landscape' arises. That seems to be a prerequisite for good governance and therefore the exercise of democracy.*

*The European Landscape Convention look at the landscape as a guiding principle of improving the quality of life of populations. It stresses the need to define and implement landscape quality objectives. "The landscape should not be a matter reserved to the circle of experts, but becomes a political subject in its own right, a subject to democratic debate", which means consultation and participation.*

*But then the question arises of how the landscape consciousness awareness can emerge in everyday life? This requires not only listening but also to be able to generate free speech, which liberates and helps one to be aware of his environment, 'his sphere' which, once objectified, becomes 'his landscape'. The appropriation that is shared in its strength finds the sense of the common good. Then the diversity and multicultural approaches can create the conditions for a shared perception which will allow the 'common sense' to rise again.*

## Les principes de la démocratie participative

En ce qui concerne l'implication des populations dans la définition de leurs espaces de vie, la charte insiste tout particulièrement sur l'importance de la mise en œuvre d'une véritable démocratie participative.

Afin de s'approcher de la notion de participation publique, il nous faut tenter maintenant de cerner brièvement ce qu'implique l'intérêt collectif. Il nous faut admettre que deux conceptions s'opposent. L'une ne voit dans l'intérêt collectif que la somme des intérêts particuliers, issus, pour l'essentiel, de la recherche par les agents économiques de finalités utilitaristes. L'autre conception, d'essence volontariste, voit dans l'intérêt général le dépassement des intérêts particuliers et, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale, ce qui confère à la représentation démocratique le rôle d'imposer à l'ensemble des individus, consultés préalablement, les finalités qui vont au-delà des intérêts particuliers. Ce point est d'autant plus important lorsque l'on fait le lien entre paysage et démocratie participative locale.

Si nous souhaitons que la gestion du paysage soit considérée en termes d'engagements et non d'obligations, alors il faut admettre que le paysage est politique (au sens de la chose publique) et que c'est au champ politique de définir ce qui est d'intérêt collectif. Encore faut-il que le politique reprenne ses droits face à la vision utilitariste des marchés et surtout de ceux qui les animent.

Encore faut-il, surtout, que soit donnée toute sa place à la démocratie participative. La démocratie participative doit être considérée parallèlement à la démocratie représentative et générer sa propre organisation. Dans le cadre d'une gouvernance fondée sur 'l'éthique territoriale' comme il doit y avoir une éthique paysagère.

Je vous livre un résumé très court de la vision de la démocratie participative construite avec comme postulat l'éclairage des droits humains fondamentaux fondés sur les principes de liberté, d'égalité et de fraternité. Cette contribution a été faite dans le cadre de la mise en place d'un groupe de travail de l'ECTP dans le but d'un soutien à la session en cours de la CEMAT et en rapport avec le sujet de ces ateliers de Cetinje.

La démocratie participative doit se dérouler en trois grandes phases: l'information, la participation et l'adhésion.

La liberté peut-elle s'exercer sans accès à une information pleine et entière ? Pour garantir l'égalité face à la concertation, il est nécessaire d'assurer un niveau adéquat de connaissances partagées. Cela passe, bien évidemment, par une éducation citoyenne à la concertation de la maternelle aux conseils de quartier. En revanche, pour assurer la liberté de choix et l'égalité devant l'analyse, il devient nécessaire, au cas par cas, de prévoir une formation ciblée.

Mais quels sont les acteurs, les professionnels à même de garantir l'indépendance de l'information et la transversalité garante de l'égalité devant la compréhension ? Enfin, la fraternité est le reflet de la diversité, de la mixité. Elle induit le questionnement de 'l'échelle' de la concertation : ouverte à tous ou sur la base d'un volontariat ou d'un échantillonnage reflet de la population ?

Le partage de la réflexion, la concertation libre et à égalité ouvre le chemin de décisions partagées. Autrement dit, une concertation portée par l'ensemble des concitoyens et dans l'intérêt général, 'le bien vivre ensemble dans la diversité', but essentiel de la démocratie participative.

La fraternité ne doit-elle pas trouver son épanouissement dans l'adhésion dans le respect de la diversité culturelle et le respect mutuel? Voilà bien des questions me direz-vous ; certes, mais il nous faut bâtir la démocratie participative sur des bases saines, sur le plan philosophique, politique et cesser de bâtir des catalogues de recettes voire de bonnes consciences, des certitudes sur la pertinence d'outils.

Une fois les concepts interrogés (et non définis, la définition fige et tue le concept qui, par essence doit rester flou, au sens du regard) et vivant, pouvons-nous poser comme postulat que le regard que les populations posent sur le territoire change peu à peu le paysage ? Le paysage vu, perçu, vécu, représenté, images des lieux dans lesquels nous vivons, avons nos activités et nous déplaçons n'a de réalité que par la mise en mouvement de 'l'éveil de la conscience paysagère' qui me semble être un préalable à la bonne gouvernance et donc à l'exercice de la démocratie.

La Convention Européenne du Paysage regarde le paysage comme un principe directeur de l'amélioration de la qualité de vie des populations. Elle insiste sur la nécessité de définir et de mettre en œuvre des objectifs de qualité paysagère. « Le paysage ne doit pas être un sujet réservé au cercle des experts, mais devenir un sujet politique à part entière, un sujet à débattre démocratiquement », ce qui signifie la concertation et la participation des populations.

Mais alors se pose la question du comment faire émerger la conscience paysagère au quotidien ? Cela nécessite, non seulement de l'écoute mais aussi d'être en mesure de susciter la libre parole, celle qui libère et celle qui aide à prendre conscience de son environnement, de son 'entour' qui, une fois objectivé, devient 'son paysage'. L'appropriation qui dans sa dynamique se partage et retrouve le sens du bien commun. Alors les approches multiculturelles, dans leur diversité, peuvent créer les conditions d'une perception partagée qui permet au 'sens commun' de s'exprimer à nouveau.

## Part C: the commitments of planners

*Planners must lead the way in making changes that are essential to create and manage cities and regions. The challenges of the 21st century require planners to undertake the commitments as leaders of change, political advisors, designers, urban managers and scientists. These commitments set out the values embraced by planners in advising politicians and the public in striving both to achieve the Vision, and to apply the Principles, which are set out in this Charter.*

## Partie C : les engagements des Urbanistes

Les urbanistes doivent montrer le chemin en apportant les changements qui s'imposent à la conception et la gestion des villes et des territoires. Les défis du 21ème siècle exigent des urbanistes qu'ils s'engagent en tant que 'leaders du changement', conseillers politiques, concepteurs, gestionnaires urbains et scientifiques. Ces engagements énoncent les valeurs fondamentales défendues par les urbanistes dans leur rôle de conseil auprès des décideurs publics et du grand public en s'efforçant à la fois d'atteindre la Vision, et d'appliquer les Principes qui sont énoncés dans cette Charte.