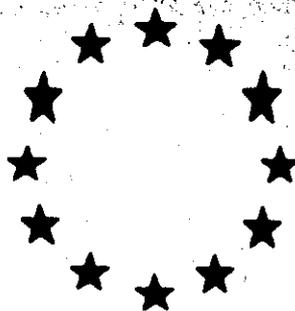


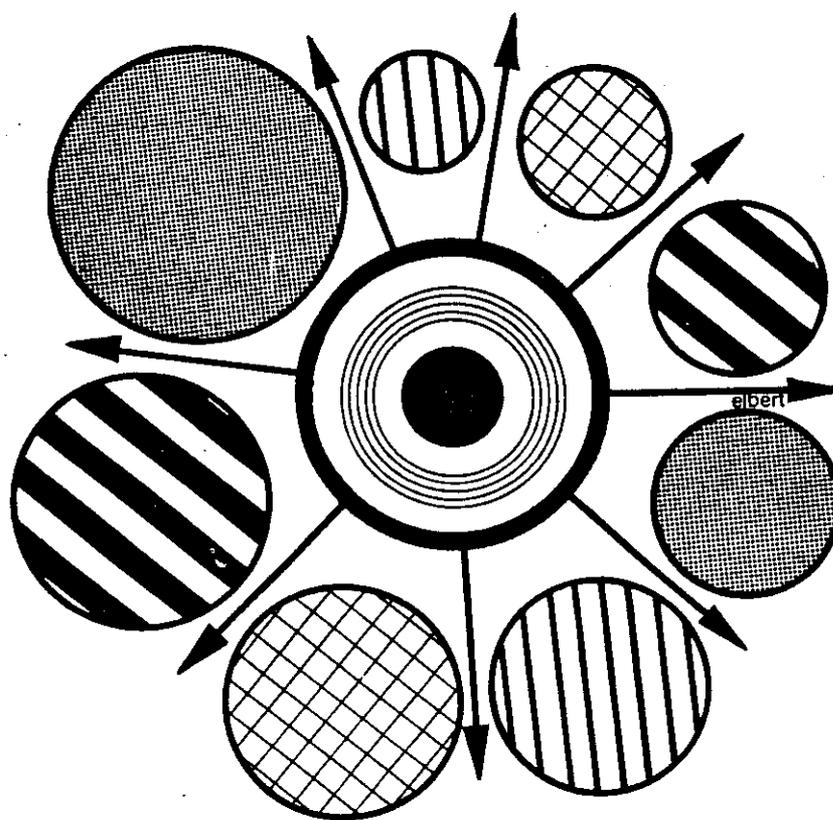
COUNCIL  
OF EUROPE



CONSEIL  
DE L'EUROPE

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPÉEN  
SÉRIE D'ÉTUDES

45



SÉMINAIRE INTERNATIONAL

PROTECTION ET GESTION RATIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DES RESSOURCES NATURELLES EUROPÉENNES  
— LE RÔLE CLÉ DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE —

RAPPORT

STRASBOURG  
1983

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN

SERIE D'ETUDES

Etude n° 45



SEMINAIRE INTERNATIONAL

PROTECTION ET GESTION RATIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DES RESSOURCES NATURELLES EUROPEENNES

- LE ROLE-CLE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE -

Strasbourg, 17-18 décembre 1981

R A P P O R T

Strasbourg  
1983

AVANT - PROPOS

Les politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement sont étroitement liées, complémentaires et elles s'enrichissent mutuellement. Il n'est donc guère surprenant que les appels à une plus grande coopération entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement deviennent de plus en plus forts et ne peuvent plus être ignorés, même au niveau européen.

Bien que le problème soit depuis longtemps examiné par les Communautés Européennes et par le Conseil de l'Europe, il n'existe malheureusement pas encore de politique européenne d'aménagement du territoire digne de ce nom.

Néanmoins, des mouvements encourageants se dessinent dans certains milieux de la planification européenne pour concilier les objectifs opposés de la croissance économique et du développement de l'emploi d'une part et de la protection des ressources naturelles et culturelles des régions européennes de l'autre. On peut citer à titre d'exemple non seulement les politiques européennes dans le domaine des transports et de l'environnement mais, surtout, la politique régionale européenne qui prévoit l'octroi d'une aide par l'intermédiaire du Fonds de développement régional européen et la coordination des politiques régionales des Etats membres de la CEE au sein d'un programme commun de la Communauté Européenne.

Sont également importants les premiers principes d'un aménagement du territoire européen qui, dictés par la nécessité d'une politique d'aménagement à long terme et acceptable du point de vue de l'environnement, seront approuvés cet automne à Madrid par la Conférence européenne des Ministres de l'aménagement du territoire.

Ce n'est donc pas une coïncidence si les deux organisations européennes ont jugé utile d'ériger en forum leur premier séminaire international commun sur la politique de l'aménagement du territoire et de l'environnement, pour discuter à fond des expériences et tenter de définir ce que l'aménagement du territoire doit faire pour l'écologie et l'environnement et pour améliorer la compréhension des problèmes relatifs à l'aménagement du territoire européen dans son ensemble.

Plus de 200 experts en matière de politique régionale et d'aménagement du territoire, membres des parlements nationaux et européens et hauts fonctionnaires de plus de vingt pays européens se sont réunis les 17 et 18 décembre 1981 au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg pour échanger leurs opinions et leurs expériences dans le domaine de la recherche, de la planification et de la mise en oeuvre.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS .....	1
DISCOURS prononcé par M. F. KARASEK .....	3
DISCOURS prononcé par M. K.H. NARJES .....	5
RAPPORT DE SEMINAIRE .....	9
I. Allocutions d'ouverture .....	10
II. Catégories de problèmes .....	11
1. Collecte des données/Préparation des informations ..	14
2. Définition des problèmes/Formulation des buts et des programmes d'action .....	17
3. Planification et techniques de planification .....	20
4. Mise en oeuvre et contrôle .....	23
5. Niveau d'action adéquat .....	25
6. Dimension spirituelle de la protection de l'environ- nement et de l'aménagement du territoire .....	29
III. Synthèse des travaux du Séminaire et discours de clôture du Professeur GANSER, Président de la deuxième séance de travail .....	32
ANNEXES :	
ANNEXE I : Programme .....	37
ANNEXE II : Liste des documents de travail .....	40
ANNEXE III : Liste des participants .....	41
ANNEXE IV : Rapport de synthèse et discours de clôture du Professeur GANSER (texte intégral) .....	44

Le résultat des discussions, dont on ne saurait contester l'utilité pour tous les participants, a été un accord total sur le fait que les deux organisations politiques partagent un objectif commun et, comme des alliés naturels, sont tenus de collaborer pour améliorer efficacement les conditions de vie et assurer la protection durable des ressources naturelles de l'Europe.

Nous sommes convaincus que les réflexions et les conclusions présentées dans ce rapport sommaire et qui résultent de la richesse des idées, des informations et des opinions exprimées à cette conférence sont d'une importance telle qu'elles ne sauraient être cachées à un public de plus en plus préoccupé par les problèmes d'environnement et les questions régionales.

Dr. Karl-Heinz NARJES

Membre de la Commission des  
Communautés Européennes

Dr. Franz KARASEK

Secrétaire Général du  
Conseil de l'Europe

DISCOURS

prononcé par M. F. KARASEK

C'est un grand plaisir pour moi d'ouvrir aujourd'hui le Séminaire international portant sur "le rôle de l'aménagement du territoire dans la protection et la gestion de l'environnement en Europe" organisé conjointement par la Commission des Communautés Européennes et le Conseil de l'Europe avec le concours actif du Parlement Européen qui a mis ses locaux à la disposition des organisateurs.

Je me félicite tout particulièrement de la tenue de ce Séminaire qui est le fruit de la coopération entre institutions européennes qui oeuvrent dans un même but : protéger le cadre de vie de tous les citoyens de l'Europe et promouvoir une action solidaire sur le plan européen pour assurer la gestion rationnelle des ressources naturelles.

Le thème général de ce Séminaire présente tout à la fois un grand intérêt technique et politique. L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement sont des politiques étroitement liées qui se complètent et s'enrichissent l'une l'autre. Toutes deux sont le produit de la société industrielle ; elles se situent au coeur même de ses problèmes. L'aménagement du territoire trouve ses racines dans la préoccupation constante d'organiser de façon rationnelle les activités humaines dans l'espace en tenant compte des exigences de la protection de l'environnement.

L'aménagement du territoire est une stratégie orientée vers des objectifs à long terme ; il vise à coordonner les mesures ayant une influence directe ou indirecte sur l'utilisation de l'espace. Il n'est plus possible aujourd'hui de se borner à réparer les conséquences désastreuses de la pollution, il faut développer une action préventive globale, fondée sur un aménagement intégré de l'espace.

C'est à la réalisation de cet objectif que s'attache le projet de Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire qui sera présenté lors de la sixième Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire qui se tiendra à Madrid en 1982.

Pour être efficace, une telle stratégie de la gestion rationnelle de l'espace européen doit être mise en oeuvre dans le cadre géographique le plus vaste possible. C'est pourquoi, elle est un domaine privilégié de la coopération européenne. La complémentarité des travaux des Communautés Européennes, les Dix, et du Conseil de l'Europe, les Vingt-et-Un, est en ce domaine la condition même du succès.

L'adhésion récente de la Communauté à la Convention Européenne sur la Conservation de la Vie Sauvage et du Milieu Naturel est un exemple particulièrement heureux de cette coopération entre organisations européennes.

J'espère que tous les milieux concernés, administratifs, universitaires, politiques, aux niveaux local, national et européen, tireront profit de cette réunion interdisciplinaire qui donnera une nouvelle impulsion aux travaux futurs dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'environnement européen. Je suis convaincu que ce Séminaire constitue l'amorce d'un dialogue constructif et permanent entre responsables de ces deux disciplines qui bénéficieront ainsi d'un enrichissement mutuel.

Je me réjouis tout particulièrement de la présence de nombreux élus européens, membres du Parlement Européen et de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe. Leur concours actif sera particulièrement précieux lorsqu'il faudra traduire les grandes orientations en engagements politiques et budgétaires.

Je formule le vœu que cette première rencontre entre responsables de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement sur le plan européen se renouvelle dans l'avenir. J'attache personnellement beaucoup de prix au résultat de vos travaux, car de leur succès dépend le cadre de vie que nous léguerons aux Européens du troisième millénaire. Je vous remercie de votre attention.

o

o o

## DISCOURS

prononcé par M. K.H. NARJES

Permettez-moi d'abord de m'associer à M. Karasek, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et de vous souhaiter également, de la part de la Commission des Communautés Européennes, une cordiale bienvenue à ce "Séminaire international" organisé conjointement par nos deux institutions.

Le Conseil de l'Europe et la Commission n'auraient pu mieux témoigner de la qualité de leur collaboration qu'en cherchant ainsi, par un vaste échange d'expériences, à établir ensemble une sorte de bilan scientifique et technique, dans cet important domaine que constitue la prise en compte des considérations d'écologie et d'environnement dans l'aménagement de l'espace européen.

La Commission est elle-même occupée à faire le point sur sa politique de l'environnement. Elle a récemment transmis au Conseil des Ministres un projet visant à assurer la poursuite de notre programme d'action en matière d'environnement au cours des cinq prochaines années.

Un premier échange de vues qui a eu lieu au Conseil de Ministres le 3 décembre 1981, a permis de constater qu'il y avait à peu près accord sur le fond et je pense que ce nouveau programme pourra être adopté par le Conseil pour la fin mai 1982.

Dans la perspective des discussions qui devraient être consacrées à ce projet au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social, c'est avec un grand intérêt que nous attendons le rapport de synthèse de ce séminaire international.

Vous ne vous attendez certainement pas qu'en ouvrant ce séminaire, je m'étende sur toutes les questions d'environnement que j'estime importantes dans le cadre d'un aménagement de l'espace européen. Aussi, me contenterai-je d'aborder deux thèmes pendant le bref délai qui m'est imparti :

- d'une part, le rôle de la politique de l'environnement dans la conjoncture économique actuelle ;
- d'autre part, quelques aspects de l'aménagement du territoire qui intéressent l'environnement.

### LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA CRISE

Jamais encore depuis sa naissance, la Communauté européenne n'a été confrontée à une situation économique aussi difficile. La gravité de la situation peut être illustrée en quelques traits :

- Cet hiver, la Communauté comptera 10 millions de chômeurs, ce qui signifie qu'une personne active sur onze restera sans emploi,
- Le taux d'inflation se situe aux environs de 14 % et a tendance à augmenter,
- On peut, en faisant preuve d'optimisme, escompter une croissance positive pour le deuxième semestre de 1982 mais je ne pense pas qu'elle puisse dépasser 1 % en moyenne annuelle,

- Le déficit de notre balance des paiements courants est d'environ 35 milliards de dollars, et nous ne sommes guère en mesure de le réduire à court terme, tributaires que nous sommes des importations de pétrole.

L'expérience acquise depuis la première crise pétrolière de 1974 a montré qu'une simple stimulation de la demande par le biais du déficit budgétaire ne peut résoudre ces problèmes : un gonflement artificiel de la demande se heurterait en effet à l'inadaptation de l'appareil de production.

Depuis la crise pétrolière de 1973/74, notre adaptation a effectivement été trop lente, qu'il s'agisse de la diversification de notre approvisionnement en énergie, de l'accroissement de notre compétitivité par rapport à nos principaux concurrents sur les marchés internationaux, et particulièrement l'industrie japonaise, de la formation professionnelle de notre main-d'oeuvre ou de l'apport de capitaux aux entreprises compétitives.

Le dénouement de cette situation ne peut donc résider dans la stimulation de la demande mais doit se trouver dans une politique de relance par l'offre. Il s'agit essentiellement d'une politique dans laquelle les éléments fondamentaux d'un développement social et économique équilibré sont conçus de façon à produire les adaptations que nous venons d'évoquer, le premier impératif étant de créer des conditions propices aux investissements privés afin de susciter la création d'emplois stables.

Or, il serait totalement aberrant de déterminer aujourd'hui ces éléments fondamentaux sans tenir compte des problèmes actuels et futurs de l'environnement.

Pour ne donner que quelques exemples, il serait aberrant de créer aujourd'hui des industries à forte consommation d'eau, alors que nous pourrions avoir demain des problèmes d'approvisionnement en eau potable. Il serait aberrant de créer maintenant, sans aucune précaution, des industries qui polluent fortement l'atmosphère, si c'est pour ne plus avoir d'air à respirer demain. La liste des exemples pourrait être fort longue. C'est dans cette optique que je conçois la politique de l'environnement en cette période de crise, comme étant partie intégrante d'une politique dans laquelle les éléments fondamentaux sont conçus de façon à ce que le développement économique et social réponde aux besoins des années 80 et 90.

Ce n'est nullement de la théorie pure : les citoyens européens, et même les citoyens des pays industrialisés en général, sont très ouverts aux questions d'environnement et de qualité de la vie. Des sondages au niveau européen ont révélé que la grande majorité des citoyens européens considèrent la protection de l'environnement comme "extrêmement importante". Les mesures de politique de l'environnement bénéficient donc d'un climat très favorable.

L'objection souvent avancée contre la conduite d'une politique de l'environnement dans la conjoncture économique actuelle est qu'elle passerait obligatoirement par une aggravation du chômage.

Cette allégation est réfutée par de nombreuses études qui ont été consacrées aux effets des mesures de politique de l'environnement sur l'emploi. Qui plus est, en réclamant un accroissement des investissements privés, je pensais aussi aux investissements dans le domaine de l'environnement. En ce qui concerne plus particulièrement ce dernier domaine, il convient d'ajouter que les investissements publics peuvent également y jouer un rôle non négligeable. Enfin, on peut tirer argument dans ce contexte du défi japonais : à notre connaissance, le Japon a adopté en un temps relativement court une législation sévère en matière de pollution atmosphérique et de rejets d'eaux usées. Or, sa croissance n'en a pas été affectée, elle donne même toutes les apparences du contraire.

Ces considérations devraient montrer à suffisance que je ne vois pas de contradiction entre la politique économique et la politique de l'environnement. Cette dernière est une politique structurelle à long terme, une politique d'aménagement au sens classique du terme. Dans la conjoncture économique actuelle, elle constitue un élément essentiel d'une politique de relance par l'offre.

#### LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La politique européenne d'aménagement du territoire n'en est qu'à ses débuts ; par cette expression, j'entens une politique qui vise à aménager et gérer méthodiquement un territoire en fonction de ses richesses naturelles et de son potentiel économique et social.

La politique régionale européenne a déjà jeté les bases d'un aménagement du territoire européen, grâce à l'action du Fonds européen de développement régional et à la coordination des politiques régionales des Etats membres qui s'articulent autour de programmes communs et de plans de développement régional.

Ce qui a déjà été fait ne doit cependant pas faire perdre de vue certaines tendances très importantes :

- selon toutes les prévisions, le développement économique sera très modéré jusqu'à la fin de cette décennie ;
- les monostructures périphériques verront vraisemblablement leur situation économique se dégrader encore davantage tandis que les pôles de concentration sont appelés à se développer encore ;
- la tendance à l'accentuation des disparités régionales qui existent dans la Communauté en sera renforcée ;
- il faut s'attendre à ce que certaines régions méridionales de l'Europe connaissent jusqu'en 1990 une plus forte progression de la population active que les pôles de concentration ;
- il est donc à prévoir que l'Europe connaîtra, au cours de cette période, d'importants mouvements migratoires provoqués par la recherche de l'emploi ;
- ces mouvements migratoires se dirigeront d'une part vers les pôles de concentration industrielle et d'autre part vers les zones touristiques ;
- cela pourrait accroître certains risques de conflits socio-économiques à l'échelle européenne, susceptibles de compromettre d'importantes ressources naturelles. C'est particulièrement le cas des zones écologiquement sensibles notamment les zones littorales et de montagne, auxquelles une attention toute particulière sera d'ailleurs consacrée au cours de ce séminaire ;
- les mouvements migratoires causés par la recherche de l'emploi, qui iront des régions périphériques et agricoles de l'Europe vers les pôles de concentration industrielle et de loisir ne manqueront pas d'en perturber sensiblement les structures sociales.

En forçant le trait, on peut dire que, faute de procéder à une analyse prévisionnelle du développement de l'économie et de l'environnement dans les régions d'Europe, et de réagir par des solutions originales dès que les problèmes deviennent perceptibles, on pourrait assister à un conflit entre deux catégories sociales et voir s'opposer ceux

dont la subsistance n'est pas assurée à ceux qui, sûrs de leur emploi et de leur subsistance, cherchent à préserver et à améliorer les valeurs écologiques vitales. Cela pourrait entraîner une dégradation considérable de ce climat dont je disais à l'instant qu'il pouvait être considéré comme favorable aux mesures de politique de l'environnement.

La politique européenne d'aménagement du territoire et, en particulier, la politique régionale européenne se trouvent ainsi devant une tâche fondamentale : trouver les moyens de faire contribuer la politique de l'environnement à la création et à la garantie d'emplois nouveaux dans les régions menacées.

Il est un fait qu'il s'agit là pour la politique européenne d'un défi majeur en matière d'innovation économique et technique.

La Commission se livre actuellement à une réflexion approfondie sur ses politiques à la suite des discussions sur le Mandat du 30 mai. L'une des propositions soumises au Conseil Européen du 27 novembre 1981 contient une première ébauche de politique structurelle intégrée dans l'espace méditerranéen. La politique de l'environnement, plus particulièrement dans ses aspects innovateurs, peut constituer un élément important d'une telle politique ; il ne faut pas oublier néanmoins que l'innovation en matière de protection de l'environnement ne peut aboutir techniquement, politiquement et socio-économiquement (financement, etc) qu'à longue échéance.

C'est pourquoi je considère qu'il convient d'axer davantage les moyens budgétaires mais aussi la politique d'emprunt de la Communauté sur les régions méditerranéennes menacées. Le nouvel instrument communautaire (NIC, en jargon) récemment approuvé par le Conseil Européen me paraît très prometteur à cet égard.

Cela évitera aux hommes politiques européens de se trouver dans la situation du touriste qui, devant la Méditerranée, se plaint d'être sur le sable.

La politique européenne doit en outre contribuer dès à présent à l'élaboration d'importants indicateurs de la situation économique et écologique. Je pense surtout à l'inventaire des nuisances et pollutions existantes ou prévisibles. Il faut également une sorte 'd'atlas de l'environnement' de la Communauté Européenne, qui doit surtout permettre de localiser les valeurs écologiques européennes dignes d'être préservées.

Il faut enfin une confrontation globale des facteurs économiques, démographiques et écologiques afin de voir quelles régions peuvent encore être considérées comme des régions de développement et de croissance. En effet, à défaut de prévision et de stratégie, la politique régionale en est souvent réduite à ne gérer que le court terme. Or, ce qu'il nous faut actuellement, c'est une politique structurelle à long terme, une véritable politique d'aménagement.

La contribution de la Commission à une telle politique réside actuellement dans l'action communautaire que constitue la "cartographie écologique" ; elle réside également dans l'évaluation des incidences sur l'environnement des importants projets d'investissement et d'infrastructure. Ces deux actions, dont il sera question de façon plus détaillée au cours de ce séminaire, constituent des bases importantes pour la conduite d'une politique européenne de l'environnement, en ce sens qu'elles tiennent compte des besoins des années 80 et 90. Venant les compléter, le programme d'action en matière d'environnement constitue un pas décisif vers la substitution d'une politique préventive de l'environnement à une politique défensive.

Je suis convaincu, Mesdames et Messieurs, que vous nous aiderez à développer ces actions dans le sens que je viens d'évoquer.

RAPPORT DE SEMINAIRE

## I - ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

Tous les orateurs ont commencé par se féliciter que ce séminaire permette pour la première fois au niveau européen - et dans le cadre d'une collaboration entre différentes institutions européennes - un échange d'expériences entre hommes politiques, fonctionnaires et scientifiques, spécialistes de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Ils ont été unanimes à souligner l'étroite imbrication de ces deux domaines et ont exprimé l'espoir que le séminaire débouchera sur des résultats qui puissent se concrétiser dans la politique pratique.

L'importance de la protection de l'environnement - en particulier pour une région très industrialisée et à forte densité de population comme l'Europe - a été rappelée avec insistance. M. Muntingh a mis l'accent sur le rôle vital de la politique de l'environnement dans la préservation de l'avenir : c'est précisément en période de crise économique que la protection de l'environnement ne doit pas être sacrifiée aux autres priorités et a une fonction essentielle en tant que partie intégrante de la politique économique.

M. Narjes a approfondi ce thème et évoqué les mutations structurelles et le processus d'adaptation, difficiles mais nécessaires, de l'économie européenne ; sa thèse a été que les règles fondamentales de l'écologie doivent inspirer les actions de restructuration et de transformation : le changement économique ne pourra répondre aux défis de l'avenir que s'il s'inscrit dans la logique écologique. Une politique économique ouverte aux préoccupations écologiques peut être porteuse d'innovations de nature à préparer et à préserver l'avenir sans compter qu'une contribution non négligeable peut ainsi être apportée à la solution du problème du chômage qui frappe si durement et si durablement tous les pays (et pas seulement ceux d'Europe). Il n'y a donc aucune raison de penser qu'il existe une antinomie fondamentale entre économie et écologie - les résultats des recherches scientifiques ne permettent d'ailleurs pas de conclure à une telle antinomie.

M. Muntingh a fait valoir à l'appui de cette thèse qu'une politique préventive de l'environnement, telle qu'elle est demandée et encouragée par les institutions européennes, serait précisément à même de résoudre ou, mieux encore, de prévenir les conflits occasionnels entre l'économie et l'écologie.

Tous les orateurs ont souligné le rôle clé qui revient à la politique de l'aménagement du territoire dans une action clairvoyante de protection préventive de l'environnement. MM. Karasek et Lowy ont évoqué à ce propos la charte de l'aménagement du territoire qui, en 1982, sera soumise pour adoption à la Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire. Cette charte vise à assurer une protection préventive de l'environnement afin de promouvoir une organisation rationnelle de la société dans l'espace, laquelle suppose, comme M. Narjes l'a expliqué, une mise en valeur méthodique et judicieuse des régions en fonction de leurs possibilités sociales, économiques et écologiques.

Force est de constater avec regret que la politique régionale européenne n'a jusqu'ici en rien atténué les disparités qui existent entre les régions d'Europe et qui tendent même à se renforcer. M. Narjes a exprimé la crainte qu'il n'y ait là les germes de conflits socio-économiques : il y en a effet, d'une part, des régions relativement épargnées par le chômage mais écologiquement très atteintes et, de l'autre, des régions périphériques économiquement défavorisées en dépit des efforts qu'elles déploient pour surmonter leur handicap. La recherche d'un équilibre s'impose ici : une politique économique ouverte aux préoccupations écologiques doit à la fois améliorer la qualité de la vie dans les régions industrielles très peuplées et créer des emplois nouveaux, compétitifs, dans les régions défavorisées sans détruire les espaces naturels encore intacts. La Commission des Communautés Européennes poursuit énergiquement ces objectifs, par exemple en concentrant les ressources disponibles sur les régions périphériques défavorisées de l'aire méditerranéenne.

## II - CATEGORIES DE PROBLEMES (\*)

### Introduction

La protection du cadre de vie naturel, la gestion rationnelle des ressources du milieu et l'amélioration de la qualité de la vie sont des buts auxquels le développement socio-économique doit tendre davantage à l'avenir. Cette tâche est reconnue et généralement acceptée. Il est pareillement admis qu'elle ne doit pas être abordée en ordre dispersé dans le cadre national mais appelle une coordination, une coopération et une solidarité internationales.

Le développement sur la base de programmes de la politique européenne de l'environnement porte la marque de ce consensus fondamental. Amorcé en 1972 (le premier programme pour la protection de l'environnement a été élaboré en 1973), il procède de la crainte que l'absence de coordination des politiques nationales (normes plus ou moins rigoureuses, redevances d'un montant variable, etc...) ne se traduise par des inégalités qui affecteraient le fonctionnement du Marché commun. La motivation initiale était donc économique et de caractère plutôt défensif (lutte contre la pollution des eaux et de l'air, etc... ; cf. le premier rapport sur l'état des travaux en matière de protection de l'environnement que la Commission des Communautés Européennes a publié en 1977).

Avec le deuxième programme d'action des Communautés (1977-81), la politique de l'environnement a pris un caractère préventif ; l'environnement doit, dans la mesure du possible, être préservé de nouvelles atteintes, il ne faut plus se résigner à la dégradation des conditions de vie et le pillage des ressources naturelles doit être évité dans un esprit de prévoyance. La politique

---

(\*) Ces catégories permettent de mieux faire ressortir les lignes de joue de la discussion. Les arguments avancés se rapportant fréquemment à plusieurs catégories, les redites n'ont pu être totalement évitées. En règle générale, seuls les rapporteurs sont désignés nommément. Leurs rapports, qui peuvent être obtenus séparément, ne font pas l'objet d'un examen détaillé ; ils sont évoqués seulement à propos de la discussion qui s'y rattache. Un même rapport peut, là aussi, être mentionné dans le cadre de plusieurs catégories.

européenne de l'environnement a, au moins au niveau des programmes, cessé de s'attaquer aux symptômes pour s'en prendre aux causes.

Logiquement, le "projet de programme d'action des Communautés Européennes pour la protection de l'environnement (1982-86)" (COM (81) 626 déf.) s'abstient dans une large mesure de faire dériver la protection de l'environnement d'autres politiques sectorielles. L'autonomie de la politique de l'environnement ressort de la constatation selon laquelle les ressources naturelles constituent la base mais marquent également les limites du développement économique et social futur ainsi que de l'amélioration des conditions de vie ; la politique de l'environnement est définie dans le même contexte comme un élément indispensable de l'action pour la réalisation des objectifs fondamentaux qui ont été assignés à la Communauté ; elle ne peut donc être menée indépendamment des autres politiques mais doit faire partie intégrante de toutes les politiques sectorielles sans exception.

La politique de l'environnement continuera de chercher à réparer les dommages déjà causés mais elle veillera davantage à réduire ou à éliminer les nuisances afin que soit sauvegardé l'équilibre écologique et exploitées avec discernement les ressources naturelles. La complémentarité et, pour partie, l'identité des objectifs de cette politique et de ceux de la politique européenne d'aménagement du territoire sont ici manifestes puisque cette dernière vise elle aussi à corriger les évolutions néfastes, à prévenir de nouveaux dommages, à protéger les espaces encore intacts et à orienter de façon rationnelle le développement futur.

Compte tenu de cette complémentarité et de cette identité d'objectifs, la coordination et l'intégration des politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement sont une nécessité : tout écosystème est situé dans l'espace ; tout schéma d'aménagement du territoire doit prendre en compte les possibilités (et les limites) écologiques de la région afin d'assurer une gestion rationnelle des ressources existantes. Cette nécessité est reconnue, ce qui ne signifie nullement que les problèmes qui se posent à cet égard soient près d'être résolus : les objectifs de l'aménagement du territoire débordent ceux de la protection de l'environnement d'où possibilité de conflits au niveau des objectifs ; les méthodes scientifiques de planification sont diverses et ne se prêtent pas aisément à une intégration ; enfin, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement relèvent dans de nombreux pays européens d'autorités distinctes (\*), avec toutes les complications administratives qui en résultent généralement.

Il n'existe pas encore de politique européenne d'aménagement du territoire digne de ce nom (cf. Rapport sur la politique régionale des États membres du Conseil de l'Europe et des institutions européennes, Partie II : Exposé des motifs ; Strasbourg, le 23 octobre 1981, CPL (16) 3) ; des travaux préparatoires pour un schéma européen d'aménagement du territoire sont toutefois

---

(\*) A cela viennent s'ajouter des différences d'un pays à l'autre dans la définition des objectifs, différences qui se retrouvent au niveau des concepts. La mission de la "Raumordnungspolitik" allemande est plus étroite que celle, en France, de l'"aménagement du territoire" ; les pays anglophones distinguent de surcroît entre "regional planning" et "physical planning".

en cours (cf. entre autres K. Kunzmann/G. Rojahn : Analyse et description des conceptions directrices pour un schéma européen d'aménagement du territoire. Conseil de l'Europe, Aménagement du territoire européen, Série d'études N° 38, Strasbourg, 1981), et une charte européenne de l'aménagement du territoire doit être adoptée cette année encore (cf. Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire. Résolutions finales de la 5e Session, Londres, 21-22 octobre 1980).

La politique de l'environnement, en revanche, en est à un stade plus avancé en Europe. Des mesures et des lois intéressant la protection de l'environnement ont été d'emblée exigées et adoptées au niveau national et international. Dans le domaine de compétence des Communautés Européennes, les politiques nationales et supranationales sont maintenant à ce point imbriquées que, par exemple, les changements législatifs ne résultent plus d'initiatives unilatérales mais d'une action concertée. L'exemple de la protection de l'environnement montre clairement les limites de la capacité de chaque Etat de résoudre par lui-même les problèmes ; mais la politique de l'environnement met également à l'épreuve la coopération européenne compte tenu, d'une part, de l'urgence des problèmes en suspens et, d'autre part, de leur caractère, par définition transnational et horizontal. Dans la mise en oeuvre d'une politique clairvoyante, préventive, de l'environnement se révèleront donc les possibilités et les chances ainsi que les limites de l'action européenne. Nul ne conteste que la protection de l'environnement en Europe n'ait déjà accompli des progrès, mais nul ne se dissimule non plus l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir. C'est ainsi, par exemple, que si le nombre et l'importance des réserves naturelles ont rapidement augmenté ces dernières années, les problèmes n'ont rien perdu de leur acuité car les pressions sur les ressources naturelles ont augmenté plus vite encore.

C'est sur cette toile de fond qui n'incite pas au pessimisme le plus noir mais pas non plus, tant s'en faut, à l'optimisme béat, que se sont déroulés les débats du séminaire. Les intervenants ont, dans une large mesure, été d'accord sur les points suivants :

- L'ampleur, l'importance et l'urgence des problèmes à résoudre ont été généralement soulignées ; plusieurs orateurs ont relevé que, dans quelques cas -celui, par exemple, de la pollution des eaux dans les zones fortement industrialisées ou dans les régions touristiques- il était plus que temps d'agir. Cette prise de conscience n'est pas seulement le fait des scientifiques mais s'impose avec de plus en plus de force aux hommes politiques et aux autorités compétentes sous la pression principalement d'une opinion publique alarmée. En d'autres termes, nul ne dissimule la gravité des problèmes ; la nécessité d'une action rapide -et d'un effort accru de prévention- est généralement reconnue et elle a constamment été soulignée dans les discussions.
- Les intervenants ont généralement déploré le décalage entre les principes et les objectifs de la protection de l'environnement, qui font l'objet d'un large consensus, et la mise en oeuvre, qui laisse à désirer de la politique de l'environnement. Les objectifs essentiels, les tâches les plus urgentes et les actions de longue haleine, les instruments et les stratégies propres à résoudre les problèmes ressortent explicitement ou implicitement des chartes, déclarations, recommandations et programmes d'action qui ont par exemple été élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais aussi d'autres

programmes et déclarations de principe politiques qui ont été formulés au niveau tant supranational que national. Cependant, ces textes et déclarations n'ont pas été suivis de décisions politiques rapides et énergiques pas plus que d'une mise en oeuvre au niveau politique et administratif.

- Un concept fondamental, celui d'intégration, est revenu tout au long des discussions : tous les intervenants ont été unanimes à reconnaître la nécessité d'une amorce d'intégration dans le travail scientifique et le besoin d'équipes de recherche inter ou pluridisciplinaires ; l'intégration de la recherche et de la planification est une nécessité ; enfin, la planification doit elle-même être intégrée dans le processus de décision politique afin d'assurer une mise en oeuvre efficace. Les avis ont en revanche été partagés sur la possibilité d'une "intégration totale". Une idée a été avancée à plusieurs reprises, celle de former des spécialistes de l'intégration qui serviraient d'intermédiaires entre les différents niveaux - science, planification, administration, politique - et joueraient en quelque sorte le rôle de "traducteurs".
- Le sentiment général a été qu'une uniformisation ou une standardisation au niveau européen des politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement n'était ni possible ni souhaitable. Il s'agit bien plutôt d'harmoniser et de coordonner des législations, des systèmes de planification et des niveaux d'action et de décision (local, régional, national, supranational) dissemblables de façon que la diversité actuelle concoure non point à diminuer le potentiel d'action par suite de frictions mais au contraire à l'augmenter. Une diversité coordonnée est, de l'avis des orateurs, une condition importante pour venir à bout de la complexité des problèmes écologiques, qui ne diffèrent pas seulement d'un cas à l'autre mais également d'une région à l'autre.

#### 1. Collecte des données / Préparation des informations

La définition précise des problèmes, la mise sur pied d'une stratégie rationnelle de solution des problèmes et la formulation d'objectifs réalistes dépendent fondamentalement de la quantité et de la qualité des données disponibles et des informations utiles pour la décision. D'importants progrès ont été accomplis en ce domaine au cours des dernières années ; la connaissance scientifique a largement progressé. Cependant, la complexité des corrélations écologiques (qui ne peuvent faire l'objet que d'études systémiques et qui, de surcroît, ne sont stables ni dans l'espace ni dans le temps) place constamment le chercheur devant des problèmes non résolus. Le besoin reste grand de recherches fondamentales, d'études méthodiques d'écosystèmes spécifiques, de projets à finalités pratiques - la pratique est directement intéressée à la satisfaction de ce besoin car seule l'amélioration des connaissances permettra d'éviter à l'avenir les interventions maladroites dans l'économie naturelle.

Les principales difficultés liées à la collecte des données et à la recherche ont été abordées dès le premier rapport consacré aux régions côtières. M. Duminy a ainsi relevé qu'aucune étude, pratiquement, n'avait analysé les interactions terre-mer dans un esprit de synthèse et d'intégration. Or, ces interactions extrêmement complexes sont la clé scientifique des problèmes pratiques que connaissent les régions côtières. Une bonne compréhension de ces interactions est la condition de la définition d'une stratégie rationnelle de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. (Un manuel traitant de ce problème est en cours de rédaction et devrait paraître dans le courant de l'année 1982).

On constate encore et toujours que des scientifiques ou des équipes de recherche travaillent pratiquement sans aucune coordination à des aspects particuliers d'un seul et même problème : La coordination des recherches et l'intégration des résultats (des données recueillies par exemple) sont pourtant la condition sine qua non de la compréhension des interactions terre-mer.

Un autre problème tient au fait que les études scientifiques des corrélations écologiques sont souvent commandées trop tard ; de ce fait, les décisions et les plans sont arrêtés dans la hâte avant même que ne soient connus les résultats de ces études pourtant indispensables. M. Duminy a souligné que les pertes de temps occasionnées par des enquêtes scientifiques approfondies seraient souvent plus que compensées par la plus grande rationalité des décisions prises en connaissance de cause. Force est de constater en tout cas que les carences déplorées au stade de la planification et de l'exécution - en dépit de la bonne volonté de tous les intéressés - sont dans une certaine mesure la suite logique de l'insuffisance des données et des connaissances et de l'absence de coordination et d'intégration des résultats des recherches.

C'est pourquoi il faut se féliciter de l'aide apportée en la matière par les cartographies établies à l'instigation des Communautés et du Conseil de l'Europe : elles constituent une première base de données condensée, rapidement et généralement accessible. MM. Dahl et Briggs ont exposé les bases techniques et les possibilités d'application de ces deux projets. Il importe avant tout que les systèmes de classification soient mutuellement compatibles, souples et susceptibles d'évolution et autorisent l'intégration des données et informations présentes et futures.

La carte de la végétation des Etats membres du Conseil de l'Europe, publiée en 1978, donne un aperçu général des unités de végétation existant en Europe occidentale et de leurs communautés végétales naturelles - surtout des communautés forestières - et présente en outre les communautés anthropiques de remplacement qui marquent aujourd'hui de leur empreinte la couverture végétale. Elle apporte ainsi de précieux renseignements écologiques sur les types de paysages européens et a axé ses objectifs sur la protection de la nature. On travaille actuellement à compléter cette carte avec d'autres données biotiques et abiotiques pour réunir d'autres informations, utiles pour la protection de la nature, relatives à la diversité, la répartition et l'état des types d'écosystèmes européens ainsi qu'aux menaces qui pèsent sur eux. La méthode de travail est comparable à celle qui a été mise au point pour les pays nordiques (cf. à ce sujet le rapport de M. Fahlsson). Une carte analogue de la végétation est en cours d'établissement pour l'Europe de l'Est avec la collaboration d'experts du Conseil de l'Europe.

La cartographie écologique repose sur une quantification des données relatives à l'environnement ; il ne s'agit pas simplement d'une "carte de l'environnement" (dont certains participants au séminaire ont mis en question le sens et le but) mais d'un système informatisé global d'information sur l'environnement qui intègre des données et des valeurs écologiques dans l'ordre physique de l'espace (les satellites ont du reste joué un rôle important dans la collecte des données ; il faut s'attendre à ce que cette méthode de collecte prenne de l'importance avec la baisse probable du coût des programmes y relatifs).

A partir de la base de données ainsi constituée, on pourra procéder à des comparaisons avec d'autres systèmes de données économiques ou sociales ; des comparaisons spatiales interrégionales pourront par exemple aider à définir des possibilités alternatives d'utilisation de l'espace ; la base de données pourra aussi donner des indications sur les priorités urgentes et de l'ampleur nécessaire des mesures politiques en matière d'environnement ; elle pourra être mise à contribution pour donner une dimension écologique à la planification dans les autres domaines de la politique ; elle permettra enfin, sur la base des données existantes, de repérer systématiquement les lacunes actuelles de l'information.

Les cartographies à l'échelle européenne ne doivent pas se substituer aux systèmes locaux, régionaux et nationaux d'information sur l'environnement déjà existants, mais les compléter en introduisant une "dimension européenne". Une double préoccupation a été à la base des deux projets : dégager des données d'expérience pratiques, des critères et étalons scientifiques qui puissent être repris par d'autres cartographies - plus détaillées ou à plus vaste échelle (\*) - et mettre sur pied un système intégrant les informations déjà existantes.

M. Pahlsson a rendu compte des premières expériences de planification intégrée en Scandinavie, laquelle s'aide de cartes de la végétation comparables aux systèmes européens d'information sur l'environnement. Des résultats positifs ont déjà été enregistrés.

Les rapporteurs ont toutefois souligné que la collecte de données, les cartes de la végétation, les cartographies écologiques etc... n'apportent pas par elles-mêmes des solutions : elles permettaient avant tout de cerner les problèmes. La décision finale, sur la base des données existantes et des problèmes recensés, est du ressort du pouvoir politique ; elle est commandée par des jugements de valeur qui échappent à la science (à ce sujet cf. aussi le point 6.).

M. Ganser a, à ce propos, critiqué les scientifiques parce qu'ils oublient facilement une chose essentielle, à savoir que les données par elles-mêmes ne sont pas des informations ; les informations sont bien plutôt des réponses à des questions. Pour tirer des informations pertinentes de données, il faut avoir appris, d'une part, à poser les questions importantes au regard de la politique et de la planification et, d'autre part, à "traduire" ses connaissances techniques en un langage généralement accessible. Cette critique a été reprise avec force par M. Ahrens (député au Bundestag, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), qui a évoqué le "dilemme de l'homme politique" contraint de décider sans connaissances suffisantes. Si, malgré l'abondance des données scientifiques disponibles sur l'environnement, l'intensification des recherches spécialisées et la volonté politique déclarée d'assurer la protection de l'environnement dans un esprit de prévoyance, les décisions tardent et la mise en oeuvre laisse à désirer, la raison en est pour partie que le travail préparatoire de collecte des données et d'acquisition des connaissances revêt un caractère trop spécialisé, est insuffisamment orienté vers la décision.

---

(\*) Une coopération s'est instaurée avec l'OCDE dans le but d'établir une cartographie de la végétation qui couvrirait l'Europe toute entière.

Pour pouvoir prendre une décision satisfaisante dans les faits et conforme à l'intérêt public, l'homme politique doit avoir la possibilité de choisir entre des scénarios intelligibles et des solutions de rechange claires - des scénarios et des solutions de rechange qui soient compréhensibles par le non-spécialiste.

On voit que le travail du scientifique a ainsi dans une urbaine mesure des prolongements politiques : la recherche et la science n'ont jamais de fin ; il n'empêche que les décisions ne peuvent être éternellement repoussées. Si le scientifique veut que son travail joue dans le processus de décision politique le rôle qui lui revient, il doit avoir le courage de présenter des informations qui ne sont pas encore complètes ni parfaites afin de permettre l'exercice du pouvoir de décision. De là découle une responsabilité qui met parfois mal à l'aise l'esprit scientifique dominant ; cependant, l'attachement excessif à l'éthique de la perfection scientifique risque paradoxalement de conduire à des décisions insuffisamment éclairées, aux conséquences fatales pour la société eu égard aux problèmes vitaux en jeu.

Cela signifie concrètement - et l'on retrouve ici une idée essentielle du séminaire - que la collecte des données et la préparation des informations sur le plan scientifique doivent intervenir en coordination avec les processus de définition et de planification de la politique, qu'eu égard à la rareté de cette ressource qu'est le temps, les deux opérations doivent progresser parallèlement et de façon intégrée. C'est à cette condition seulement que les problèmes pourront être prévus à temps et les décisions prises sur la base d'informations toujours améliorées.

## 2. Définition des problèmes / Formulation des buts et des programmes d'action

L'étroite interdépendance des problèmes d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement en Europe apparaît avec une particulière acuité dans les régions périphériques - ont été évoquées à cet égard les régions côtières (MM. Duminy et Pierret), les régions de montagne (M. Danz) et les régions frontalières (M. von Malchus). Il est ressorti de l'ensemble des rapports qu'il ne s'agit nullement de problèmes "marginiaux" ou "de minorités". Considérées globalement, les régions périphériques forment la majeure partie de l'Europe. Les handicapés économiques et/ou les nuisances écologiques dont souffrent leurs populations sont donc représentatifs des problèmes de l'Europe toute entière (\*).

Les orateurs ont relevé - et vivement critiqué - la tendance qui s'est fait jour récemment en politique et en science et qui, par le biais du concept de "division spatiale des fonctions", aboutirait à consolider les disparités existantes en matière de conditions de vie. Il est évident qu'une telle division ne serait qu'un aveu d'impuissance : point n'est besoin d'être prophète pour prévoir que ce sont en règle générale les régions déjà défavorisées qui en supporteraient le poids tant économique qu'écologique. Aucune amélioration d'ordre économique ou écologique n'est à attendre d'une telle orientation

---

(\*) Il a été fait observer dans la discussion que le choix et la définition des indicateurs sont pour l'essentiel une décision politique - on pourrait ainsi, en fonction des critères retenus, désigner l'Europe toute entière comme une "région à problèmes". Deux critères ont toutefois été unanimement reconnus comme particulièrement importants pour l'identification des régions à problèmes : 1. le taux d'émigration hors de la région et 2. les nuisances. Il est évident d'autre part que les problèmes de collecte des données évoqués sous le point 1. sont également "préstructurés" par des considérations politiques.

(cf. à ce propos la synthèse de M. Ganser, 3e partie). Aussi, la création de régions équilibrées dans leurs fonctions doit-elle rester le but de la politique européenne d'aménagement du territoire' (cf. également le rapport de M. Kunzmann).

Les régions périphériques évoquées plus haut sont confrontées à des problèmes structurellement comparables. Il y a un premier type de régions : celles qui sont relativement préservées écologiquement, mais souffrent d'un sous-développement socio-économique qui se traduit par un chômage élevé et une forte émigration. Le deuxième type de régions, vouées exclusivement au tourisme, connaît une dégradation toujours plus accentuée de l'environnement - pollution, développement anarchique des constructions, etc... - une mono-activité saisonnière (c'est-à-dire un chômage élevé hors saison) et une perte de l'identité culturelle. Un troisième type est constitué par les régions hautement développées économiquement où la qualité de la vie est en baisse du fait de la destruction rapide de l'environnement ; nombreuses sont les régions de ce type - bassins portuaires par exemple - où sévit un chômage élevé par suite de mutations économiques structurelles.

Les régions frontalières sont confrontées à un problème particulièrement sérieux mais qui ne leur est pas propre : l'absence de coordination des planifications et des politiques au niveau national a des effets secondaires négatifs qui débordent les frontières, c'est-à-dire affectent aussi la population du pays voisin. M. von Malchus a, par de nombreux exemples, mis en lumière la diversité de ces atteintes, qu'elles concernent l'écologie, l'économie ou l'aménagement du territoire. (L'insuffisante coordination et intégration des planifications n'est pas seulement un problème international mais, comme M. Duminy, entre autres, l'a montré à travers différents exemples, compromet également les tentatives nationales de solution des problèmes).

On constate une aggravation des problèmes évoqués - et depuis longtemps connus - et ce, dans l'ensemble des régions périphériques. Les rapporteurs n'ont laissé aucun doute quant à la persistance et l'acuité croissante de ces problèmes - en dépit de succès isolés et de l'amorce d'une concertation et d'une coopération transnationale. D'un autre côté, il est également manifeste que le mécontentement croît. M. Pierret a montré de façon vivante comment la dégradation du littoral avait créé dans les populations directement concernées la motivation nécessaire pour que soit prise l'initiative d'élaborer une charte européenne des régions périphériques maritimes.

Dans toutes les régions à problèmes, il faut, malgré les difficultés économiques, chercher énergiquement et sans relâche à instaurer un équilibre entre le développement économique et la protection écologique. La qualité de la vie ne s'améliorera pas si l'on néglige ou abandonne l'un ou l'autre de ces deux objectifs : elle est menacée autant par un environnement dégradé que par le chômage. Un compromis est ici à trouver ; ce doit être la grande affaire d'une politique soucieuse de garantir l'avenir. Dans la mesure où ce problème revêt une particulière acuité dans les régions périphériques, celles-ci sont en fait représentatives des problèmes généraux qui se posent en Europe. Le sort des maillons les plus faibles de l'Europe pourrait bien conditionner l'avenir de notre continent.

Ce n'est pas que ces problèmes aient été ignorés jusqu'ici. Au contraire, les objectifs ainsi que, pour partie, le programme d'action destiné à les mettre en oeuvre ont été dans une large mesure définis et acceptés alors que, contraste saisissant, les disparités régionales s'accroissaient : une charte écologique pour les régions de montagne en Europe a été adoptée en 1976 ; il existe depuis l'an passé une convention-cadre sur la coopération transfrontalière ; la charte européenne de l'aménagement du territoire devrait être prochainement adoptée et M. Pierret a présenté le projet de charte européenne des régions périphériques maritimes à l'élaboration duquel la Commission des Communautés Européennes et le Conseil de l'Europe ont apporté un soutien résolu (\*). Le problème tient à proprement parler du décalage entre les objectifs approuvés et les développements effectifs, ceux-ci contredisant ceux-là (un état de fait que M. Danz a qualifié de "traumatisme des planificateurs"). Il s'avère que sans contrôle de la mise en oeuvre - et pour cela il faut des contrôleurs (cf. le point 4. pour de plus amples détails) - l'action politique en reste au stade des déclarations de principe ou des réitérations vaines de bonnes intentions.

Ce qui a été dit au sujet de la collecte des données et de la préparation des informations vaut également ici : tant les objectifs des politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement que les programmes d'action doivent être formulés dans la perspective des décisions et des plans à venir ; autrement dit, il faut apprendre à énoncer des buts concrets, qui s'accompagnent de mesures concrètes (nécessaires) et qui requièrent des moyens (financiers notamment) concrètement déterminables. La description de M. Pierret - les travaux d'élaboration de la charte des régions périphériques maritimes par les intéressés ont été dès le départ coordonnés par les institutions européennes ; l'énoncé des buts a été assorti d'un programme détaillé pluriannuel d'action par étapes - a éveillé l'espoir qu'une "politisation" (au sens positif du terme, c'est-à-dire au sens d'une prise en considération des éléments déterminants du processus politique) était amorcée. On peut faire les mêmes remarques à propos de la mise en oeuvre, qui doit être suivie par les intéressés ou leurs représentants, lesquels doivent, si elle laisse à désirer, protester en invoquant les déclarations d'intention politiques qui ont été faites.

M. Ganser a souligné dans une intervention finale l'importance de cette initiative de la "base", la réaction et la motivation qui naissent de dommages subis directement. Il appartient aux personnes directement concernées de mettre toujours en cause les politiques nationales et économiques qui s'écartent des buts proclamés. Le bon fonctionnement et la légitimité de l'ensemble des systèmes politiques en Europe se mesureront à leur capacité à tenir compte des protestations des intéressés qui s'impriment dans les formes démocratiques et à s'attaquer aux problèmes avant que n'apparaissent ces germes de conflit dont M. Narjes a parlé dans son allocution d'ouverture.

---

(\*) Il faudrait signaler également la Charte de l'eau (1968), la Charte des sols (1972) et les multiples résolutions et recommandations relatives à la protection de l'environnement et de la nature que le Comité des Ministres (l'exécutif du Conseil de l'Europe) a adoptées au fil des années.

### 3. Planification et techniques de planification

La planification représente une phase déterminante du processus politique et administratif car c'est à ce stade qu'interviennent la réalisation d'un équilibre et d'une coordination, mais aussi la hiérarchisation des objectifs visés et la définition des priorités. Le processus de planification est indissolublement lié au système socio-économique, et l'élaboration des schémas d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement met elle-même en jeu pour l'essentiel des informations et des instruments socio-économiques. La structure de traitement des problèmes dans le cadre du système politique et administratif étant modelée sur cette "logique", il est essentiel que les informations sur l'environnement et l'aménagement du territoire puissent soutenir la comparaison avec les autres informations en cause (afin qu'au stade de la planification, elles ne soient pas éliminées parce qu'insuffisamment "solides"). Il faut en outre développer dans le cadre du système politique et administratif lui-même des instruments qui permettent d'appréhender les problèmes importants pour la société et de les traiter de façon adéquate. L'intégration des planifications au niveau socio-économique, écologique et de l'aménagement du territoire est donc un pas décisif dans la voie d'une politique clairvoyante de l'environnement et de l'aménagement du territoire (cf. à ce propos les rapports de MM. Pahlsson et Lee).

Les orateurs se sont félicités dans l'ensemble que les systèmes existants d'information sur l'environnement soient complétés par des cartographies européennes. De par leurs finalités, celles-ci permettront d'intégrer les entités écologiques spatiales dans les régions de planification socio-économique : c'est là un problème qui, s'il est largement reconnu, n'a été jusqu'à présent qu'imparfaitement résolu.

La technique de l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) suscite également de grands espoirs. Elle est d'ores et déjà appliquée dans différents pays européens. Elle pourrait même prendre une dimension européenne avec l'adoption d'une directive y relative proposée par la Commission (cf. Bull. C.E.6 - 1980 ; 2.1.85).

L'EIE vise d'une façon générale à concilier les intérêts économiques et sociaux avec les besoins et les intérêts de la protection de l'environnement. Concrètement, il s'agit, sur la base de critères écologiques, d'évaluer l'impact sur l'environnement des projets techniques, économiques ou d'infrastructure (qui ont naturellement toujours aussi une dimension spatiale), à savoir les incidences directes et indirectes, immédiates et à long terme de tous les projets (privés ou publics) d'une certaine importance sur la santé de l'homme, le matériel, les structures et la production agricole, les activités récréatives et le bien-être, la diversité et la stabilité écologiques et l'emploi (Proposition de directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics et privés, transmise au Conseil par la Commission des Communautés Européennes, Doc. C.E. 7972/80).

M. Lee a résumé les objectifs de l'EIE en cinq points :

- les effets d'une action doivent être systématiquement recensés et évalués ;
- les solutions de rechange doivent être identifiées et faire l'objet d'études approfondies ;
- la participation du public doit être assurée ;
- les constatations et évaluations initiales doivent pouvoir être révisées en cours d'études et
- ces révisions doivent pouvoir être intégrées dans le projet initial.

M. von Moltke a exposé les grandes lignes de la procédure prévue par la proposition de directive de la Commission des Communautés Européennes :

- le promoteur du projet réunit des informations concernant l'impact probable de son projet sur l'environnement, décrit les mesures qu'il se propose de prendre pour y remédier et énumère les solutions de rechange qui auraient une incidence plus limitée sur le milieu ; il adapte ses plans aux critères écologiques (cartographiés) de la Communauté.
- s'agissant des caractéristiques du site du point de vue de l'environnement, il consulte les autorités compétentes, lesquelles s'assurent de leur côté que le dossier présenté est complet. Les autorités appellent en outre les personnes concernées à présenter leurs observations. Elles reçoivent pour examen - ainsi que les autorités compétentes des régions limitrophes et des Etats voisins - la documentation fournie par le promoteur du projet.
- les autorités compétentes établissent enfin un résumé des résultats de l'enquête, qui doit être pris en compte, au même titre que les divers facteurs économiques et sociaux dans la décision sur la demande d'autorisation ; à l'issue de la procédure, toutes les pièces du dossier doivent être publiées sous une forme compréhensible par tous.

MM. von Moltke et Lee ont souligné que l'EIE n'était pas simplement une procédure technocratique de contrôle des plans, mais visait à dégager un consensus pratique et politique et constituait en ce sens un "art" supposant la formation et la volonté d'apprendre de toutes les parties. L'EIE ne doit en aucun cas ajouter à la complexité des procédures de planification et d'autorisation. Elle a au contraire pour objet de favoriser, sur la base de critères clairs, l'intégration et la rationalisation des plans sectoriels tout en assurant un maximum de transparence : promoteurs des projets, autorités, experts et public se trouvent placés par l'EIE dans un cadre nouveau de communication et d'évaluation. En outre, la nécessaire refonte d'un ensemble confus de règlements et de directives - M. Duminy, notamment, a mis en lumière par des exemples concrets (celui de la lagune de Venise entre autres) l'absence de coordination et la complexité des processus de planification - et de mesures supranationales peut même conduire à une simplification, une systématisation et une accélération des processus de décision.

L'EIE peut et doit s'intégrer dans les procédures actuelles de planification et d'autorisation. M. Lee a proposé de la commencer dès le stade de la conception du projet afin d'éviter que les études de solutions de rechange ne soient trop vite rétrécies dans leur portée voire abandonnées. M. von Moltke a lui aussi fait valoir que l'EIE devait s'intégrer dans les systèmes existants et qu'une uniformisation ou une normalisation des procédures de planification et d'autorisation en Europe n'était ni envisagée ni possible. Selon lui, l'EIE aura atteint son but lorsqu'il y aura plus de rationalité et de transparence au niveau tant national que supranational. En d'autres termes, les procédures existantes qui donnent satisfaction ne seront ni réformées ni supprimées ; des discussions engagées au niveau européen sur l'EIE - lesquelles se déroulent du reste très différemment d'un pays à l'autre - il ne faut attendre ni harmonie ni homogénéité mettant fin à tout conflit. M. von Moltke a néanmoins exprimé l'espoir qu'en dépit de la diversité persistante des procédures, un progrès sera fait dans le sens d'un rapprochement des procédures nationales et d'une plus grande équité.

M. Ganser a insisté vigoureusement sur le fait que l'EIE représentait un nouveau type de planification susceptible d'assurer une meilleure réalisation des objectifs essentiels des politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. L'importance de la participation du public à l'EIE a été soulignée à plusieurs reprises - et par divers participants. La consultation des intéressés n'a pas en l'occurrence un simple effet de légitimation ; elle garantit également la contrôlabilité des résultats et forme ainsi une des bases du contrôle de l'application.

La proposition de directive de la Commission des Communautés Européennes prévoit à cet égard une procédure de consultation publique permettant à la population concernée de faire connaître son opinion subjective, ce qui veut dire en dernière analyse, qu'elle introduit une nouvelle méthode d'évaluation dans le cadre de laquelle il y a confrontation entre d'une part les prévisions des experts concernant les incidences d'un projet et de l'autre, les sentiments et les expériences des simples citoyens.

Au cours de la discussion, certains orateurs ont regretté que l'EIE ne s'applique qu'aux projets nouveaux, non encore réalisés ; or, les unités de production anciennes sont à l'heure actuelle une source majeure de pollution. La question a aussi été soulevée de savoir s'il ne fallait pas prévoir des types différents d'EIE selon la nature des projets. M. Lee s'est déclaré convaincu pour sa part que les buts et la finalité de l'EIE restent, pour l'essentiel - toujours les mêmes ; cette technique est de surcroît suffisamment souple pour s'adapter aux nécessités de situations diverses. La crainte s'est également fait jour que l'urgence des problèmes ne s'accommode pas des lenteurs des procédures d'harmonisation à l'échelon européen. M. von Moltke a fait valoir à ce sujet que plusieurs Etats européens appliquaient déjà un système d'EIE ; en outre, même après l'adoption de la directive, la mise en oeuvre de l'EIE restera du domaine de compétence et de responsabilité des régions. Il faut néanmoins espérer que l'initiative européenne contribuera à un règlement plus satisfaisant des problèmes transfrontaliers qui sont particulièrement urgents.

Des doutes ont également été exprimés quant à la possibilité d'établir des équivalences entre des unités de référence différentes dans le cadre d'un processus intégré : le système écologique prend pour base les entités naturelles, le système économique compte en unités monétaires, le système socio-politique met en jeu des règles normatives. Comment assurer la compatibilité de tous ces éléments ? M. Lee a exprimé l'espoir que la diffusion d'un mode de pensée synthétique aboutira à créer un cadre catégoriel propre à assurer l'intégration de grandeurs hétérogènes.

La question a enfin été soulevée de savoir si les services de planification étaient matériellement capables de traiter la masse des informations disponibles et de prendre en compte les effets secondaires à long terme qui sont de plus en plus nombreux à mesure que la complexité va croissant. La question est d'importance car elle touche clairement aux limites de la science en général : on ne peut jamais tout prévoir, tout prédire et tout prendre en considération - c'est là une mise en garde contre un optimisme excessif et le rappel que le succès n'est jamais assuré dans le domaine de l'action pratique (qu'en conséquence, la prudence est de mise). Un grand progrès serait toutefois accompli si, au moment voulu, une décision pouvait être prise sur la base des informations les meilleures dont on puisse disposer.

#### 4. Mise en oeuvre et contrôle

Les discussions ont à plusieurs reprises mis en lumière le point faible de la protection de la nature, qui se situe au plan de la traduction dans la politique concrète, de la mise en oeuvre. L'accord est relativement aisé sur les "buts supérieurs" ; les conflits s'intensifient en revanche au niveau de l'action pratique. En d'autres termes, les pompeuses déclarations d'intention ne peuvent remplacer la volonté politique de mettre en pratique les principes proclamés, volonté dont les questions de priorité (conflits d'objectifs entre différentes valeurs) sont la pierre de touche.

Il est par exemple exact qu'envisagées dans une perspective à long terme et à l'échelle des grands espaces, une politique économique soucieuse de l'emploi et une protection préventive de l'environnement ne sont pas fatalement antinomiques. Concrètement, cependant, en cas de mutation économique structurelle, faisant une place aux préoccupations écologiques, le problème se pose le plus souvent ainsi : des obligations doivent être imposées, qui frappent certaines entreprises (ou branches) en risquant de provoquer le licenciement d'une main-d'oeuvre qui ne pourra trouver immédiatement un nouvel emploi correspondant à sa qualification - dans l'entreprise même, dans la branche concernée ou dans une région déterminée. Ou bien encore : on s'accorde à considérer que certaines normes de protection de la nature ou de qualité devraient être impératives et recevoir une large application. Cependant, lorsque le moment est venu de traduire les intentions en actes, les décisions tardent, des conflits surgissent et les résultats ne sont souvent pas à la mesure des problèmes. En un mot, il en va de la protection de l'environnement et de la politique de l'aménagement du territoire comme de toute autre politique : c'est dans le détail que résident les difficultés ; la mise en pratique est pareille à un papier de tournesol où se lit la volonté politique de mettre les actes en accord avec les paroles.

Dans les allocutions d'ouverture s'est exprimée la ferme volonté de ne pas gérer la crise économique aux dépens des objectifs écologiques mais de donner une orientation écologique aux changements structurels destinés à assurer l'avenir ; néanmoins, de nombreux participants se sont inquiétés d'une possible aggravation des problèmes d'environnement, par suite d'une raréfaction des ressources (et de l'exaspération corrélative des conflits de priorité). Les faits ont par exemple donné quelque consistance à l'idée selon laquelle la concurrence que se livrent dès à présent les communes et les régions pour attirer les investisseurs pourrait amener celles-ci à réviser en baisse les normes de protection de l'environnement. Cette tentation est, comme M. Ganser l'a expliqué, particulièrement forte dans les régions périphériques durement touchées par la crise économique, mais les "vieilles" régions industrielles, qui ont à souffrir des conséquences des mutations structurelles, n'en sont pas préservées. C'est dans ces régions qu'ont lieu les tests importants pour la crédibilité des politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire : d'une part, il s'agit de ne pas retomber dans la politique des "hautes cheminées", qui ont pour seul effet de disperser les émissions nocives sur un vaste territoire ; d'autre part, les régions structurellement faibles ne doivent pas être sacrifiées à une division spatiale des fonctions qui miserait sur le rôle moteur des régions dynamiques et repousserait la péréquation socio-économique aux calendes grecques.

La question a été plusieurs fois posée de savoir quel était concrètement l'"apport" des programmes et des chartes déjà adoptées - pour ce qui est par exemple des régions de montagne et des zones frontalières. Les rapporteurs n'ont pu fournir qu'un début de réponse car il n'y a pas de contrôle systématique (public ou scientifique) des effets, ce que MM. Danz et von Malchus ont déploré. Il semble que l'intérêt et la pression politique se relâchent dès que, par des déclarations d'intention, le problème a été "symboliquement" reconnu. Il y a manifestement là une lacune : le public intéressé et les personnes directement concernées ne doivent pas se satisfaire de manifestations d'intention mais indiquer de façon précise ce qui doit être changé. Il est essentiel que la pression politique se maintienne tant que, par exemple, n'ont pas été dégagés les moyens financiers indispensables à la mise en oeuvre des programmes adoptés. Enfin, il n'est pas de contrôle - comme l'a relevé M. Ganser - sans contrôleurs : les carences et insuffisances persisteront au niveau de la mise en oeuvre de la politique de l'environnement aussi longtemps qu'aucune amélioration n'aura été obtenue de ce point de vue.

Le concours des intéressés, la pression de la "base" sont à cet égard déterminants. (Il est à noter du reste que les études consacrées aux problèmes d'application de la politique de l'environnement ont montré combien les autorités responsables de l'autorisation et du contrôle avaient besoin de l'appui et de la sensibilisation d'un public engagé). M. Pierret a montré avec l'exemple de la charte des régions périphériques maritimes comment les atteintes portées à l'environnement avaient suscité la motivation nécessaire pour mener une vigoureuse action de protestation et élaborer un programme d'action. Seul un effort soutenu - et mené dans ce cas à l'échelle transnationale - peut garantir que l'opinion sera sensibilisée à la question et exercera la pression nécessaire pour donner à la politique décidée "d'en haut", mais largement tributaire de l'appui des citoyens, le souffle et la crédibilité indispensables à la solution des problèmes.

Le sentiment général a été que, compte tenu de leur importance primordiale, les problèmes de mise en oeuvre devaient désormais retenir davantage l'attention - celle, notamment, des scientifiques, qui ont jusqu'à présent axé leurs efforts sur ces travaux d'"approche" que sont la collecte des données et la planification.

##### 5. Niveau d'action adéquat

Un débat est ouvert depuis plusieurs années à l'échelon européen et international concernant le niveau d'action adéquat pour les règlements et mesures de protection de l'environnement. Schématiquement, les partisans d'une action de grande envergure (au besoin même globale) décidée "d'en haut" s'opposent aux défenseurs d'une politique émanant de la base ayant pour cadre des entités territorial-s de dimensions réduites.

Cette opposition s'est retrouvée au cours du séminaire, mais de façon nettement plus nuancée ; en matière de politique de l'environnement, on peut distinguer tout un continuum de niveaux d'action - du niveau local et régional au niveau supranational et international en passant par le niveau national - lesquels doivent être jugés au vu de leurs avantages et de leurs inconvénients respectifs. En résumé, l'idée qui se dégage des discussions semble être qu'il conviendrait de parler moins de concurrence entre les différents niveaux au sens d'adéquation "exclusive" de tel ou tel d'entre eux, que de complémentarité fonctionnelle de ces niveaux - ce qui n'exclut naturellement pas les conflits dans les cas d'espèce, mais ces conflits peuvent perdre de leur acuité par une "dédramatisation" idéologique du sujet.

C'est un lieu commun de dire que la protection de l'environnement (comme du reste la gestion rationnelle des ressources naturelles) doit revêtir un caractère international : les eaux polluées et l'air vicié ignorent les frontières nationales ou la souveraineté territoriale et le pillage des ressources d'une partie du monde est également préjudiciable à l'autre partie. Il était donc logique que les organisations internationales s'occupent relativement tôt de la protection de l'environnement.

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui en 1972 a réuni à Stockholm les représentants de 114 Etats, a par exemple conduit un grand nombre de pays à entreprendre pour la première fois un inventaire systématique, résultat qui, en soi-même, est déjà un succès et a de surcroît une importance considérable pour la sensibilisation d'une grande partie de l'opinion aux problèmes de l'environnement. Cette conférence a adopté une Déclaration sur l'environnement qui énonce une série de principes fondamentaux qui devraient à l'avenir guider les politiques de l'environnement, tant nationales qu'internationales.

Ce succès ne doit toutefois pas faire oublier qu'un accord international ne voit le jour que lorsqu'il est acceptable pour tous les signataires. Autrement dit, il résulte de compromis qui, ou bien ne sont pas contraignants au regard du droit international ou, au pire, ne sont que des formules creuses. La Déclaration de Stockholm affirme par exemple qu'une importance particulière s'attache au principe "pollueur-payeur", mais les discussions ont achoppé sur les règles de mise en oeuvre de la responsabilité ainsi reconnue, règles qui commandent l'efficacité pratique du principe. Ce document marque ainsi surtout une avancée "symbolique", qu'il ne faut toutefois pas sous-estimer.

L'action au niveau international souffre en outre d'une insuffisance des possibilités de mise en oeuvre : les organisations internationales n'ont pas en règle générale les compétences (non plus que les instruments, c'est-à-dire les ressources financières, organisationnelles et en personnel) nécessaires pour contrôler ou imposer le respect et l'exécution de leurs décisions. Ce dilemme n'épargne pas les travaux du Conseil de l'Europe qui, depuis de longues années, montrent la voie en matière de protection de la nature ; si méritoire que soit l'élaboration de chartes, déclarations, résolutions et programmes, leur effet dans la réalité politique reste fréquemment en deçà des espoirs mis en eux - un dilemme commun à toutes les politiques supranationales et internationales vient de ce que les gouvernements nationaux tirent argument des activités internationales pour se dispenser d'agir eux-mêmes alors même qu'ils refusent aux organisations internationales concernées le pouvoir d'agir - c'est là une façon particulièrement irresponsable de se décharger des problèmes de légitimité dont les institutions des Communautés Européennes ne cessent de faire la douloureuse expérience.

Il n'en reste pas moins que les projets de cartographie européenne et la proposition de directive européenne relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, qui fait notamment obligation de coopérer par-delà les frontières, améliorent les possibilités d'action au niveau supranational. Cela est d'autant plus le cas que les Communautés occupent dans une certaine mesure une place à part : en vertu de l'interprétation, sanctionnée politiquement, des traités des Communautés Européennes, il existe un pouvoir d'action supranational en matière d'environnement ; les contours du programme d'action des Communautés en matière de politique de l'environnement se font de plus en plus précis depuis 1972. L'activité en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire, qui s'est largement développée au cours des dernières années à l'instigation de la Commission, pourrait même - alors que l'intégration des autres politiques sectorielles marque le pas - donner une impulsion nouvelle au processus d'unification européenne (cf. à ce sujet le rapport de M. von Moltke).

On s'illusionnerait cependant en supposant qu'une politique européenne de l'environnement peut être ordonnée (ou exécutée) "d'en haut" (et encore plus en l'exigeant). La structure interne des Etats membres est au surplus trop disparate (et trop complexe : c'est particulièrement vrai des Etats fédératifs où des compétences importantes en matière d'environnement sont dévolues aux régions ou aux Etats fédérés) ; de surcroît, les données du problème sont si diverses dans le domaine de la protection de l'environnement et celui de l'aménagement du territoire au niveau national (et même en partie régional) que les intérêts contradictoires qui en résultent ne peuvent être aisément harmonisés. La politique européenne de l'environnement procède, parfois plus inconsciemment que consciemment, des politiques de l'environnement des Etats membres, complétées par l'action de la Communauté (M. von Moltke). Il est donc illusoire aussi de supposer qu'une solution unitaire, une normalisation ou une uniformisation peut intervenir à l'échelle européenne (ou d'y aspirer) - on peut d'ailleurs se demander si un tel objectif est souhaitable. La mise en oeuvre des politiques de protection de l'environnement et de l'aménagement

restera du ressort et de la responsabilité des Etats et des régions et, à ce niveau d'action, les problèmes de coordination et d'intégration sont déjà suffisamment nombreux pour que des améliorations substantielles soient possibles.

Le rapport de M. Kunzmann sur le schéma européen d'aménagement du territoire a montré clairement ce qui ressortait déjà de l'exemple de l'évaluation des incidences sur l'environnement (cf. point 3.), à savoir que seul un cadre, un principe (au sens d'idée maîtresse, de philosophie de l'aménagement du territoire) pourra probablement faire l'objet d'un accord contraignant, qu'on ne pourra pas élaborer une conception globale valable pour toute l'Europe, mais qu'il faudra, au début, se limiter aux régions d'importance européenne, et enfin, que le processus de mise en oeuvre sera long (M. Kunzmann l'a évalué à 20-25 ans).

De telles perspectives attirent naturellement la critique ; des intervenants ont déploré les grippages intermittents du processus de décision politique au sein des Communautés Européennes - précisément en ce qui concerne la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Le risque a plusieurs fois été évoqué d'une multiplication dans le cadre des Communautés Européennes de ces compromis conclus sur la base du plus petit dénominateur commun qui caractérisent toutes les procédures de négociation internationales. Plusieurs participants en ont conclu à la nécessité de prendre immédiatement des mesures au niveau national pour résoudre les problèmes les plus urgents - par exemple, destruction galopante des paysages - ou, à tout le moins, pour parer à toute nouvelle aggravation de la situation. Là où les atteintes portées à l'environnement débordent les frontières, il a été proposé de conclure des accords bilatéraux, qui allient l'impact international à de meilleures possibilités d'application et de contrôle des mesures et règlements nationaux et de répression de leur inobservation.

Les Communautés Européennes ne peuvent en fait se passer des initiatives nationales. Les législations de certains Etats membres concernant la protection de l'environnement ont par exemple eu un effet d'entraînement sur l'ensemble de la Communauté : elles sont le moteur du développement de la politique de l'environnement (M. von Moltke). Les institutions européennes peuvent toutefois jouer ici un rôle important de catalyseur - il en est ainsi pour les multiples activités menées depuis longtemps par le Conseil de l'Europe comme pour le rôle pilote que peut jouer le nouveau programme de protection de l'environnement présenté par la Commission des Communautés Européennes (avec l'appui notamment d'un Parlement Européen que son mode d'élection démocratique a légitimé).

Les participants ont aussi constamment souligné la grande importance des autorités locales et régionales pour la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire : elles sont directement au contact des citoyens et des problèmes ; elles sont de surcroît plus exposées aux pressions des intéressés (ce dont elles se félicitent d'ailleurs étonnamment souvent car elles y voient une contribution à la mise en oeuvre et au contrôle - c'est là un aspect de la participation de la population à la protection de l'environnement qui n'a pas la part qui lui revient, à côté des actions spectaculaires).

L'expérience montre d'ailleurs qu'il est plus facile et plus efficace de mettre sur pied une coopération transnationale et interrégionale que d'attendre des décisions et actions internationales. M. von Malchus a fait état dans cette optique du bilan de différentes EUREGIO qui, par-delà les frontières, ont fait un travail remarquable pour résoudre les problèmes frontaliers ; ont également été instituées des commissions (bilatérales) régionales pour l'aménagement du territoire dont les activités démarrent à peine mais qui n'en ont pas moins déjà obtenu quelques succès bien que leurs décisions ou recommandations n'aient aucun caractère contraignant.

Les participants ont été d'accord pour dire qu'en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, la solution des problèmes dépendait, dans une large mesure, d'une coordination satisfaisante des différents niveaux d'action. Il faudrait s'efforcer de conclure des accords cadres, qu'il appartiendrait à la base, c'est-à-dire aux régions et aux communes, de compléter et de traduire dans les faits - si l'on ne veut pas qu'ils restent au stade des simples déclarations de principe. Les réglementations nationales et supranationales devraient par ailleurs veiller à ce que les petites entités territoriales ne s'épuisent pas dans une concurrence ruineuse pour des ressources rares (cf. point 4.).

Il est certain que la diversité ne représente pas en soi et d'emblée un obstacle à la mise en oeuvre d'une politique efficace ; elle offre également des chances qui peuvent et doivent être politiquement exploitées. On pourrait même y voir la grande chance de l'avenir européen : cela vaut pour la diversité des régions, la multiplicité des paysages et des écosystèmes ; cela vaut aussi pour la richesse de la vie intellectuelle et culturelle de l'Europe car le "vieux monde" lui doit son dynamisme, sa capacité d'adaptation et de changement. Enfin, il ne faut pas oublier non plus que la structure "mixte" des constitutions européennes porte essentiellement témoignage d'une tradition de libertés politiques : la séparation des pouvoirs et leur partage entre différentes collectivités - communes, régions, Etat, entre autres - sont la base à partir de laquelle les libertés civiles et la démocratie se sont édifiées et répandues dans le monde - et leur diffusion trouve toujours ses limites là où il n'y a pas de diversité, où l'on ne tolère pas la séparation des pouvoirs et où on cherche à imposer des monostructures politiques.

Pour tirer parti de la diversité de l'Europe, il est toutefois nécessaire de mobiliser les énergies et les concours à tous les niveaux d'action, d'user de tous les instruments de coordination disponibles - coopération transnationale, accords bi- et multilatéraux, conventions internationales - et d'exploiter pleinement toutes les ressources politiques existantes - de la pression de la base à l'utilisation des organisations supranationales en passant par l'engagement des représentants élus.

C'est seulement si on y arrive qu'il sera prouvé que l'Europe n'est pas une simple communauté des beaux jours ; l'Europe n'aura un avenir digne d'être vécu que si des solutions solidaires sont trouvées aux problèmes pressants de l'environnement dans le respect des intérêts des petits et des faibles.

6. Dimension spirituelle de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire

Il ressort de ce qui précède que les problèmes de l'avenir dont l'importance est essentielle - pas seulement en Europe - ne sont pas exclusivement de nature pratique et technique. Pour les saisir pleinement, il faut reconnaître leur dimension scientifique ou politique objective, mais sans négliger leur dimension spirituelle. L'affirmation selon laquelle les sociétés industrielles d'Europe ne sont pas seulement confrontées à des problèmes d'environnement et à des difficultés économiques mais connaissent une crise plus profonde n'est plus originale aujourd'hui : elle est devenue un lieu commun de la discussion publique. Les symptômes de cette crise sont multiples. Nous n'en retiendrons ici que quelques-uns.

- On constate dans toutes les sociétés industrielles économiquement prospères une évolution de l'échelle des valeurs, un déplacement des préférences individuelles des valeurs matérielles vers les valeurs post-matérielles (il reste à voir si, malgré les difficultés économiques grandissantes, cette tendance se maintiendra).
- On parle d'une crise d'orientation de la société : la confiance en l'avenir, la croyance en un avenir de progrès qui, jusqu'à présent, allait de soi a été profondément ébranlée - dans toutes les couches de la société.
- On peut observer un changement progressif du mode de vie (qui va de pair avec l'évolution de l'échelle des valeurs mais ne se confond pas avec elle). Ce changement est le fait, principalement, de groupes marginaux qui ont toutefois les sympathies d'une partie appréciable de la jeunesse. Il a pour noyau une résistance de plus en plus affirmée à la mécanisation et à la bureaucratisation croissantes de la vie quotidienne, résistance pour laquelle de larges couches de la population ont de la compréhension.
- On parle également d'une crise spirituelle : les conceptions religieuses traditionnelles, les philosophies de l'histoire, les idéologies du passé, et, élément non moins important, le rationalisme scientifique sont de plus en plus récusés en même temps que les finalités dont ils sont porteurs : ils ont perdu de leur emprise sur les consciences.
- Enfin, et ce point n'est pas à négliger non plus, de larges secteurs de l'opinion doutent que les structures économiques et les institutions politiques qui ont déterminé l'histoire de l'Europe à l'époque moderne soient encore en mesure de répondre aux défis du présent et du futur (\*).

---

(\*) Il ne faut pas perdre de vue que les discussions continuelles sur la crise ont aussi conduit à de multiples paradoxes : la recherche d'un avenir digne de l'homme renvoie trop vite à un passé idéalisé ; la rationalité est déniée à la science et à la technique alors que, dans le même temps, se produit une fuite vers de nouveaux mysticismes et irrationalismes ; les substituts les plus grossiers à la religion s'insinuent dans le vide spirituel. De cette façon, des problèmes sont redécouverts que l'on croyait surmontés : témoin la nouvelle discussion sur les fondements éthiques (souhaitables ou non) de la société, discussion dont on eût souri voici quelques années en la considérant comme un luxe superflu compte tenu de la relative stabilité des comportements et de l'amélioration des possibilités d'orientation de l'action.

Compte tenu de la composition et des objectifs du séminaire, ces problèmes n'ont pas été explicitement discutés ; ils formaient cependant un arrière-plan perceptible dans de nombreuses interventions.

Dans son rapport sur "les difficultés d'application", M. Lieberherr a expressément mis en doute la rationalité et la fonctionnalité des conceptions et méthodes dominantes de la planification ainsi que des mécanismes de prise de décision.

Un premier problème vient d'une division des tâches et d'une spécialisation toujours plus poussées en science, d'où il résulte que, pour reprendre un mot connu, le spécialiste scientifique connaît et comprend "toujours mieux un domaine toujours plus limité". Ce n'est pas là un problème propre à la science, mais il n'en a pas moins des conséquences pratiques sérieuses : toute application des connaissances scientifiques hors du laboratoire (c'est-à-dire dans les conditions d'une réalité non pas artificiellement simplifiée mais infiniment complexe où l'omission d'une variable conduit droit à l'échec) se heurte immédiatement à une difficulté : aucun individu n'est en mesure d'embrasser à lui seul la masse des données et connaissances en cause.

On retrouve là le problème majeur de l'intégration, du travail multidisciplinaire. Il ne faut cependant pas en rester au stade des plaintes connues et des bonnes intentions habituelles ; au contraire, l'expérience acquise en matière d'approche intégrée doit être systématiquement exploitée. Il serait utile dans ces conditions de mettre en oeuvre des projets pilotes qui serviraient à déterminer les conditions et les moyens d'une intégration réussie (Suffit-il de mettre simplement en relation différentes spécialités ou différents scientifiques ou y a-t-il besoin de "spécialistes de l'intégration" ou de "traducteurs" qui auraient pour mission de jeter un pont entre les mentalités différentes - par exemple de scientifiques et de planificateurs ?).

A ce problème s'en rattache un autre : les intentions et les buts des planifications requièrent le contrôle du public et - au stade de la décision et de la mise en oeuvre - son soutien et sa coopération. Il est donc là encore nécessaire que les données scientifiques soient exposées d'une façon compréhensible par tous - jusqu'à présent, ce sont surtout des journalistes étrangers à la science qui assument cette tâche. Les efforts en ce sens doivent être d'autant plus énergiques qu'il est devenu clair au cours des dernières années que les citoyens ne croient plus aveuglément aux dires des experts mais souvent avec raison - partent de l'idée qu'"expert" est un synonyme de sot spécialisé. Le soupçon s'est fait jour dans différentes interventions que cette sottise spécialisée n'était pas étrangère à l'inefficacité de nombreux plans et à l'absurdité de maints projets : peut-être ne faut-il pas seulement davantage de science mais aussi et surtout plus d'imagination créatrice (y compris de la part des scientifiques, des planificateurs, des experts et des hommes politiques) pour venir à bout des problèmes.

Dans cet ordre d'idées, M. Lieberherr a critiqué les retombées négatives du rationalisme et du scientisme. Il a mis en doute l'adéquation des méthodes linéaires, produit d'un mode de pensée analytique (cartésien), à la complexité des problèmes de l'espace et de l'environnement et fait valoir la nécessité d'une pensée cyclique qui apprend à mieux connaître les phénomènes biologiques, écologiques et sociaux (qui ne se développent pas selon un processus linéaire). La même remarque vaut pour la prédominance du quantitatif sur le qualitatif : la quantification, qui joue un rôle essentiel dans la planification - ce que plusieurs orateurs ont critiqué - ne peut pas rendre compte de la qualité esthétique unique, de l'aspect qualitatif d'un paysage. Cette critique a été le point de départ d'une vive discussion dont les protagonistes sont naturellement restés sur leurs positions. Il a cependant été relevé qu'il est des règles de décision que l'on peut pratiquement et raisonnablement justifier sans attendre un accord - au reste improbable - sur les fondements épistémologiques (ainsi est revenu sur le tapis le vieux problème du rôle que jouent ou devraient jouer les valeurs en science) ; il est par exemple évident que les unités de production peuvent le plus souvent être édifiées en plusieurs endroits ; un écosystème de valeur est en revanche unique, lié à un endroit déterminé. De telles réflexions découlent des priorités qui ne doivent pas être inversées hâtivement et sans raison.

Un autre problème essentiel est celui de la dimension temporelle, élément de l'action politique et de la planification. Ici non plus, les solutions ne sont pas simples ; la planification à long terme risque de dégénérer en supputations technocratiques si elle ne peut pas prendre en compte les modifications de l'environnement naturel et (ou) social (ce qui plaide du reste également en faveur d'une méthode cyclique, permettant une révision des buts initiaux par un processus rétroactif, démarche qui est prise en considération par la technique de l'évaluation des incidences sur l'environnement). Tributaires, en règle générale, des "cycles électoraux", la planification et les décisions politiques à court terme risquent au contraire de repousser à plus tard la solution des problèmes urgents. Or, cette stratégie se traduit finalement le plus souvent par une accumulation de problèmes qui deviennent du même coup plus difficiles et plus coûteux à résoudre (la protection de l'environnement en est une illustration typique : on sait que lorsque la pollution augmente, son coût croît plus que proportionnellement - abstraction faite des coûts sociaux tels que la maladie, les tensions sociales, etc...). La prévention et la prévoyance permettent souvent d'obtenir au moindre coût ce qui - lorsque le mal est fait - n'est plus possible qu'au prix de grands efforts (quand encore c'est possible).

Il a déjà été maintes fois souligné que l'Europe devait sa position dans le monde, sa richesse et sa liberté avant tout à sa force intellectuelle. Les innovations que M. Narjes a appelées de ses vœux dans son allocution d'ouverture afin que l'Europe conserve sa richesse et sa liberté ne pourront être obtenues par la contrainte. L'avenir de l'Europe dépend de la capacité intellectuelle, de l'imagination et de la créativité dont elle fera preuve pour s'adapter aux nouvelles conditions dans le monde. La protection et la gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles sont un moyen essentiel de préserver l'avenir. Mais l'Europe a également besoin de disponibilité et de souplesse intellectuelles ainsi que de volonté politique pour tirer de sa riche expérience et de ses traditions diverses des enseignements pour l'avenir.

III - SYNTHESE DES TRAVAUX DU SEMINAIRE ET DISCOURS DE CLOTURE DU PROF. GANSER,  
PRESIDENT DE LA DEUXIEME SEANCE DE TRAVAIL

Au début de son discours de clôture, M. Ganser a résumé les résultats essentiels du séminaire (1)

- On doit considérer comme un développement positif le fait que la protection de l'environnement soit devenue une préoccupation majeure de la politique européenne. Ce fait a été confirmé une fois de plus dans les allocutions d'ouverture. Il y a eu accord pour dire qu'une politique économique clairvoyante devait respecter les conditions écologiques générales si elle ne voulait pas risquer de ne pouvoir faire face aux défis décisifs de l'avenir. L'idée s'est imposée ici que la protection de l'environnement n'était pas seulement le domaine d'application d'une politique sectorielle (parallèlement à d'autres politiques, voire en concurrence avec elles), mais jouait un rôle déterminant en tant qu'élément constitutif de toutes les politiques (caractère horizontal de la politique de l'environnement).
- M. Ganser a résumé comme suit les données du problème qui avaient été exposées dans plusieurs rapports : les régions périphériques, qui sont traditionnellement caractérisées par le sous-développement et la pauvreté, courent en outre de plus en plus le risque de subir des nuisances écologiques accrues. Les populations concernées commencent cependant à se défendre, la peur que des atteintes irréversibles ne soient portées à l'environnement pousse à résister. M. Ganser a souligné, à cet égard, le mérite particulier du Conseil de l'Europe qui donne précisément aux régions périphériques, c'est-à-dire aux régions pauvres et défavorisées d'Europe, la possibilité de s'organiser sur une base transnationale ; il met à leur disposition une plateforme qui leur permet de donner corps à leur protestation et de présenter leurs objectifs aux institutions européennes. M. Ganser a exprimé sa conviction que la protestation dans les régions périphériques pouvait et devait devenir le ferment d'une politique européenne ouverte aux préoccupations écologiques.
- M. Ganser a expressément reconnu l'importance que l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) peut présenter pour une telle politique. Il s'agit là d'un type absolument nouveau de planification reposant sur des buts précis et des critères concrets qui - à la différence des plans cadres généraux et abstraits (schémas d'aménagement du territoire, plans régionaux, plans des sites, etc...), lesquels se prêtent malaisément à la prise de décisions concrètes et à l'orientation sous l'angle écologique des plans sectoriels - dominent la complexité de la situation réelle et la réduisent sur la base d'étalons clairs. Loin d'être un projet utopique, l'EIE, en tant que système, est suffisamment souple pour être intégrée progressivement dans la pratique actuelle. De surcroît, avec les systèmes d'information sur l'environnement mis au point à l'initiative des Communautés Européennes et du Conseil de l'Europe (cartographie écologique, carte de la végétation), les autorités compétentes disposent d'une première source d'informations rapidement accessibles et pertinentes pour la décision dont elles peuvent se servir pour l'EIE.

(1) voir texte intégral - annexe IV au présent document.

Dans la suite de son exposé, M. Ganser a procédé à une analyse critique des trois concepts fondamentaux du séminaire :

- a) coordination ;
- b) intégration ;
- c) information.

a) Coordination  
.....

Une coordination sans points de repère ni objectifs directeurs, risque de dégénérer en une activité stérile. En ce qui concerne l'aménagement du territoire et la protection de la nature, il faut d'abord se demander dans quelle mesure il y a des objectifs directeurs susceptibles d'un consensus.

M. Ganser a mis une fois encore l'accent sur l'objectif, rappelé à plusieurs reprises, de l'aménagement du territoire, à savoir la création d'une structure équilibrée sur le plan spatial. Des raisons sociales, écologiques et économiques militent en faveur de cet objectif : tout d'abord, le poids des inégalités entre régions est généralement supporté par les plus démunies ; ensuite, il est illusoire de penser qu'une division spatiale des fonctions apporterait des avantages écologiques (le gaz sulfureux rejeté dans la Ruhr se répand sur la Scandinavie, la pollution du Rhin se retrouve dans la mer du Nord) - ces effets à distance rendent d'emblée impossible une "compensation écologique" entre les régions ; enfin, l'objectif économique d'une utilisation optimale des facteurs de production ne peut être réalisé dans le cadre de structures territoriales déséquilibrées (on ne peut agir sur les disparités régionales qu'à long terme car le transfert des unités de production demande des dizaines d'années - le déséquilibre régional actuel hypothèque donc l'avenir). Pour ces raisons - compte tenu aussi de sérieuses difficultés - M. Ganser a exhorté les hommes politiques à ne pas se détourner du but à atteindre qui est la création d'une structure territoriale équilibrée.

M. Ganser a fixé à la politique de l'environnement deux objectifs directeurs : préserver les espaces et écosystèmes encore intacts et obtenir une diminution générale des atteintes à l'environnement. A cet égard, le test décisif sera constitué par les mesures qui seront prises dans les grandes agglomérations et les "vieilles" régions industrielles, qui sont actuellement les principales responsables de la pollution. La "politique des hautes cheminées", qui n'a d'autre effet que d'étendre la pollution à de vastes territoires, doit être définitivement abandonnée.

Il est hors de doute que les objectifs directeurs ainsi définis de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement sont compatibles ; il s'agit maintenant surtout de coordonner les politiques dans ces deux domaines : cette remarque vaut notamment pour les niveaux politiques "supérieurs", où les décisions indispensables doivent être prises.

b) Intégration  
.....

M. Ganser a relevé, pour le critiquer, le fait que le mot intégration, tel qu'il avait été utilisé au cours du séminaire, recouvrait des réalités diverses :

- l'appréhension la plus complète possible des problèmes dans le travail scientifique par une meilleure information et une définition plus précise des problèmes (ici sont constamment revenus les mots clefs "interdisciplinarité" et "travail en équipe") ;
- cependant, l'intégration a aussi été mentionnée à propos de la planification et de la mise en oeuvre finale, avec cette conséquence pratique que les planificateurs doivent donc non seulement partir d'informations complètes, mais encore intégrer les conditions de mise en oeuvre dans leur stratégie ;
- enfin, il a aussi été question d'intégration à propos des entités territoriales : il a été demandé qu'il y ait les imbrications nécessaires aux niveaux local, régional, national et international.

M. Ganser a prédit qu'une intégration d'une telle ampleur serait vouée à l'échec du fait même de sa complexité : pour parler concrètement, elle conduirait à paralyser les pouvoirs de décision. Il faut donc renoncer à une intégration totale et axer au contraire les efforts sur une intégration partielle des relations essentielles. Trois considérations motivent logiquement une telle renonciation :

- tous les aspects d'un problème ne peuvent pas toujours être également pris en compte, c'est pourquoi on doit se concentrer sur ceux qui ont été négligés jusqu'à présent : en l'occurrence la priorité doit être clairement donnée à la protection de la nature ; le rôle de l'évaluation des incidences sur l'environnement avec sa définition claire des priorités, ne saurait être sur-estimé à cet égard ;
- l'attention critique doit à l'avenir se déplacer de la planification vers la mise en oeuvre qui constitue le point faible des politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire ; les déclarations d'intention politiques et les plans généraux ambitieux restent lettre morte ;
- la "désimbrication" verticale est un moyen important de réduire la complexité : les autorités à chaque niveau (local, régional, national) doivent prendre les décisions qui s'imposent lorsqu'elles sont confrontées à des problèmes concrets et ne pas attendre le "schéma directeur".

#### c) Information .....

M. Ganser a également regretté que le concept d'information n'ait, lui non plus, pas toujours été clairement défini : les informations sont des réponses à des questions - à des questions pertinentes du point de vue politique dans la mesure où il s'agit de politique - que l'on doit avoir appris à poser. C'est de cette façon seulement qu'on fera l'économie des informations inutiles qui, comme le montre l'expérience, sont un poids mort pour la politique. Malheureusement, la science et la planification continuent d'accumuler trop d'informations sans intérêt qui finissent dans des "cimetières de données".

Une autre mission de l'information dans le domaine de la science et de la planification est de faire prendre conscience des relations oubliées

ou négligées. Sont ici visées en premier lieu les effets secondaires et synergétiques de toute décision qui sont fréquemment perdus de vue. La question se pose de savoir si les méthodes de planification linéaires actuellement utilisées rendent pleinement compte de la complexité des relations écologiques et socio-économiques ou s'il ne faut pas aussi mettre au point d'autres méthodes, plus adéquates (à base cyclique par exemple).

M. Ganser a insisté, à l'intention des scientifiques, sur le fait qu'il ne peut y avoir d'information complète, objective et incontestée ; les décisions politiques sont inévitablement prises toujours sur la base d'informations incomplètes - la "foi" pallie en règle générale les incertitudes et l'insuffisance des connaissances. La politique économique en est un exemple frappant : en dépit des erreurs de prévision monumentales des économistes, on continue à s'en tenir à leurs informations - la croyance en une chose est une force politique déterminante. Pour la protection de l'environnement aussi, il est indispensable de susciter de telles croyances, c'est-à-dire de mobiliser la force qui en découle et ce, à la fois dans le cadre et en dehors de la science. Particulièrement importante à cet égard est la résistance des populations directement concernées, mais l'information du grand public est également importante.

L'introduction de la technique de l'évaluation des incidences sur l'environnement pourrait, dans cette optique, apporter une contribution essentielle - sous réserve, toutefois, que le public soit réellement impliqué, c'est-à-dire ait le droit d'être associé aux décisions.

Enfin, M. Ganser s'est efforcé de montrer, en s'aidant d'un exemple pratique, celui de la politique agricole, comment les résultats du séminaire pourraient trouver une application pratique. Envisagée sous l'angle des objectifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, la politique agricole a des effets manifestement négatifs : des exploitations agricoles toujours plus grandes produisent toujours plus sur des surfaces toujours plus petites. La conséquence en est que de la main-d'oeuvre est ainsi libérée, surtout dans les régions défavorisées, qui ne trouve le plus souvent pas à se réemployer sur place dans un autre secteur d'activité. En même temps, l'utilisation des produits chimiques par unité de surface augmente dans les régions où la culture continue à s'intensifier. Il s'agit le plus souvent de régions proches des agglomérations, qui sont déjà exposées à des nuisances multiples liées à la proximité d'industries, où les sites sont sacrifiés à la rentabilité de l'agriculture et qui de ce fait peuvent de moins en moins contribuer à la régénération écologique des agglomérations. Ces régions se prêtent de moins en moins aux loisirs et à la détente. La politique agricole actuelle favorise par son système de subventions les grandes exploitations et les régions agricoles privilégiées. Elle est en contradiction flagrante avec l'exigence d'une structure territoriale équilibrée et avec les objectifs de la politique de l'environnement, qui sont de réduire globalement la pollution et de préserver ou de créer dans toutes les régions un réseau serré de cellules écologiques.

M. Ganser a proposé que, dans une première étape, les ministres compétents pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement définissent et affirment de concert leurs objectifs. Dans un second

temps, les ministres de l'agriculture s'associeraient à la manifestation d'une volonté politique. On pourrait peut-être ainsi trouver une solution commune permettant de faire une place agricole dans la politique aux objectifs de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

M. Ganser a suggéré, par ailleurs, de réunir des études de cas analysant l'efficacité de l'évaluation des incidences sur l'environnement. On pourra ainsi se faire une idée des modifications concrètes qu'on peut obtenir avec cette importante technique.

En conclusion, le Président a, au nom du séminaire tout entier, remercié la Commission des Communautés Européennes et le Conseil de l'Europe d'avoir permis cet échange d'expériences. Les remerciements sont allés également aux hommes politiques et aux parlementaires qui, par leur présence et leur appui, ont mis en relief l'importance de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement pour l'avenir de l'Europe.

M. Lowy s'est associé à ces remerciements ; le succès du séminaire conduit à demander que cet échange d'expériences se poursuive.

A N N E X E I

## SÉMINAIRE INTERNATIONAL

PROTECTION ET GESTION RATIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DES RESSOURCES NATURELLES EUROPEENNES  
- LE RÔLE-CLÉ DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE -

### PROGRAMME

Développer les régions, améliorer la qualité de la vie, protéger l'environnement et les ressources naturelles. Tels sont les trois objectifs que le projet de Charte européenne, préparé dans le cadre du Conseil de l'Europe, assigne à l'aménagement du territoire.

Cependant, si ces objectifs sont aujourd'hui acceptés sans réserves, dans la pratique les exemples d'aménagement global et intégré de l'espace restent l'exception. Et trop souvent encore, en cas de conflit, des décisions sont prises au détriment du troisième objectif, à savoir la protection de l'environnement et des ressources naturelles.

Le but de ce Séminaire international est de rechercher les conditions qui doivent être réunies pour qu'une application simultanée des trois objectifs de l'aménagement du territoire, tels que définis dans le projet de Charte européenne, soit possible.

La première séance de travail sera consacrée à l'examen des difficultés particulières d'application de ces objectifs dans certaines régions européennes (régions côtières, régions de montagne, régions frontalières), et tentera, compte tenu notamment de l'expérience scandinave, d'identifier les conditions d'une meilleure adéquation entre les objectifs et la réalité.

Lors de la seconde séance de travail, ces conditions seront examinées en s'appuyant sur certaines expériences et travaux menés au niveau européen qui visent à promouvoir la mise en œuvre d'un aménagement global et intégré en Europe. Ces expériences et travaux concernent d'une part l'élaboration d'informations permettant une appréhension globale des phénomènes à l'échelle de l'Europe (schéma européen d'aménagement du territoire ; « cartographie écologique » de la Communauté européenne ; carte de la végétation du Conseil de l'Europe), et d'autre part l'amélioration de la coordination ou la mise en place de procédures et mécanismes (par exemple entre des régions européennes qui ont des problèmes communs : l'expérience de la CRPM ; ou entre différents niveaux d'aménagement et entre différents groupes d'intérêt : l'exemple des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement).

*Pour toute information complémentaire, prière de prendre contact avec :*

M. Günter MUDRICH — Division de l'Aménagement du Territoire - Conseil de l'Europe - F 67000 STRASBOURG (Tél. (88) 61.49.61 - poste 24.08)

*ou*

M. Gunter SCHNEIDER — DG XI - Commission des Communautés Européennes - 200 Rue de la Loi - B 1049 BRUXELLES (Tél. : 736.60.40)

**Langues de travail :** une interprétation simultanée (Français, Anglais, Allemand) sera assurée pendant le Séminaire.

**Jeudi, 17 décembre 1981**

**OUVERTURE DU SÉMINAIRE**

9.00-10.15 Franz KARASEK  
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Juan LOWY  
Président du Comité des Hauts Fonctionnaires de la Conférence  
européenne des ministres responsables de l'aménagement du  
territoire

Dr Karl-Heinz NARJES  
Membre de la Commission des Communautés Européennes,  
responsable de l'Environnement

Hemmo MUNTINGH  
Parlement Européen

Louis JUNG  
Assemblée Parlementaire, Conseil de l'Europe

**Première séance de travail**

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET ENVIRONNEMENT EN EUROPE**

Président : Marinos YEROULANOS  
Directeur Général du Secrétariat du Conseil National Grec pour  
l'aménagement du territoire et l'environnement

10.45-16.30 *Exemples concrets :*

Régions côtières :  
Jean DUMINY, Institut Européen de Recherche et d'Aména-  
gement du Littoral

Régions de montagne :  
Dr Walter DANZ, Direktor, Bergland-Institut, München

Régions frontalières :  
Dr Viktor Frhr. von MALCHUS, Direktor, Institut für Landes-  
und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen

Planification intégrée en Scandinavie :  
Prof. L. PAHLSSON  
Department of Plant Ecology, University of Lund

— Discussion générale

— Conclusions par Marinos YEROULANOS, Président

**Deuxième séance de travail**

**NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIE GLOBALE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE  
— CONCEPTION ET PROBLÈMES D'APPLICATION**

*Président :* Prof. Karl GANSER  
Ministerialdirigent, Ministerium für Land- und Stadtentwicklung  
des Landes Nordrhein-Westfalen

**16.45-18.00 Conception**

Le schéma européen d'aménagement du territoire :  
Prof. Klaus KUNZMANN, Leiter des Instituts für Raumplanung,  
Universität Dortmund

La Charte-Programme européenne des Régions Périphériques  
Maritimes de la Communauté européenne :

Georges PIERRET, Secrétaire Général de la Conférence des Régions  
Périphériques Maritimes de la Communauté européenne (CRPM)

— Discussion

---

18.30 Inauguration et visite de l'exposition « Cartographie écologique »  
de la Communauté Européenne : Vers un système européen  
d'information sur l'état de l'environnement

---

**Vendredi, 18 décembre 1981**

**Deuxième séance de travail (suite)**

Les procédures d'impact sur l'environnement :

Dr. Norman LEE, Department of Economics, University of  
Manchester

Dr. Konrad von MOLTKE, Direktor, Institut für Europäische  
Umweltpolitik, Bonn

La cartographie de la végétation du Conseil de l'Europe :

Prof. E. DAHL, Botanical Institute of Norway

La « cartographie écologique » de la Communauté européenne :

Dr. David BRIGGS, Department of Geography, University of  
Sheffield

Difficultés d'application :

Prof. Bernard LIEBERHERR, Directeur Adjoint de la Fondation  
suisse pour la protection du paysage

— Discussion

14.30-16.30 — Discussion générale

— Synthèse des débats par le Prof. Karl GANSER

16.30 Fin du Séminaire

---

A N N E X E II

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

- Sem/CE/CEE (81) 1 : Programme du Séminaire
- Sem/CE/CEE (81) 2 : Rapport - régions côtières - Jean DUMINY
- Sem/CE/CEE (81) 3 : Rapport - régions de montagne - Dr Walter DANZ
- Sem/CE/CEE (81) 4 : Rapport - régions frontalières - Dr Viktor Frhr. von MALCHUS
- Sem/CE/CEE (81) 5 : Rapport - planification intégrée en Scandinavie  
Prof. L. PÅHLSSON
- Sem/CE/CEE (81) 6 : Rapport - schéma européen d'aménagement du territoire  
Prof. Klaus KUNZMANN
- Sem/CE/CEE (81) 7 : Rapport - charte-programme européenne des régions périphériques  
maritimes de la Communauté Européenne - Georges PIERRET
- Sem/CE/CEE (81) 8 : Rapport - procédures d'impact sur l'environnement  
Dr Norman LEE
- Sem/CE/CEE (81) 9 : Rapport - procédures d'impact sur l'environnement  
Dr Konrad von MOLTKE
- Sem/CE/CEE (81) 10 : Rapport - cartographie de la végétation du Conseil de l'Europe  
Prof. E. DAHL
- Sem/CE/CEE (81) 11 : Rapport - "cartographie écologique" de la Communauté  
Européenne - Dr David BRIGGS
- Sem/CE/CEE (81) 12 : Rapport - difficultés d'application -  
Prof. Bernard LIEBERHERR

A N N E X E III

LISTE DES PARTICIPANTS

LIST OF PARTICIPANTS

AUTRICHE/AUSTRIA

Hofrat Dipl. Ing. Dr K. BREITENEDER, Amt der Salzburger Landesregierung Michael-Pacher Strasse 36, A 5010 Salzburg (ou son représentant)

BELGIQUE/BELGIUM

M. AMATO, Université Libre de Bruxelles, GEVERU, 50 av. Franklin Roosevelt, B - 1050 Bruxelles

M.E. CLICHEROUX, Directeur Général, Administration des Eaux et Forêts, Chaussée d'Ixelles 29-31, B - 1050 Bruxelles

M.H. DAVID, B.E.E., 31 rue Vautier, B - 1040 Bruxelles

M. Michel DEFAYE, Ingénieur des Eaux et Forêts, Service de la Conservation de la Nature, Administration des Eaux et Forêts, Ministère de l'Agriculture, Chaussée d'Ixelles 31, B 1050 Bruxelles

M. GILLET, SEGES (Société d'Etudes, de Gestion et de projets), 5, rue de la Science, B - 1040 Bruxelles

M.M. HOLVOET, Université Libre de Bruxelles, GEBERU, 50 avenue Franklin Roosevelt, B - 1050 Bruxelles

Prof. I.B.F. KORMOSS, Collège d'Europe, Dijver 11, B - 8000 Brugge

M. MOULIN, SEGES (Société d'Etudes, de Gestion et de projets), 5, rue de la Science, B - 1050 Bruxelles

Prof. A. NOIFRALISE, Président, Conseil Supérieur de la Conservation de la nature de la région Wallonne, Faculté des Sciences agronomiques de l'Etat, 59 avenue de la Faculté, B - 5800 Gembloux

Mme Helen SPACHIS, 198 avenue Huysmans, 1050 Bruxelles

M. VANDERWATTYNE, Université Libre de Bruxelles, GEVERU, 50 avenue Franklin Roosevelt, B - 1050 Bruxelles

M. Raymond VAN ERMEN, Inter Environnement Wallonie, 25, rue d'Arlon, B - Bruxelles

M. Pierre VAN HAVERE, Conseiller à l'Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, Ministère des Travaux Publics, 155, rue de la Loi, B - 10 40 Bruxelles

DANEMARK/ DENMARK

M. Tommy MOESTRUP, National Agency for Physical Planning, 23 Holbergsgade, DK 1057 Copenhagen K

Mr. Henrik HANSEN, Research and Documentation Service, European Parliament

FRANCE

M. Ph. ANQUETIL, Institut Européen d'Ecologie, 1, rue Récollets, 57000 Metz

Prof. Dr. H. AUGIER, Université des Sciences Naturelles de Marseille, Luminy, 70 Route Léon-Lachamp, 13288 Marseille CEDEX 2

Melle. Michelle BLANCHARD, Société Française du Droit de l'Environnement, Université 3, place d'Athènes, 67000 Strasbourg

M. J.P. BRAVARD, GNRS AL 260, 69000 Lyon

M. Fritz BRESCH, Paysagiste, 15 Bd de la Victoire, 67000 Strasbourg

M. CAPEL, Conseil Régional, 322 avenue du Prado, 13008 Marseille

Mme E. DENNY, Expert Consultant, Conseil de l'Europe  
M. Jean DUMINY, Professeur, Institut Européen de Recherche et d'Aménagement du Territoire, 61 rue Orbe, app. 424, 76000 Rouen

M. Ph. EDEL, Chambre de Commerce, 67 allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg

Mme Inma FEU-JULIA, Centre d'Etude sur l'Environnement, Place d'Athènes, 67000 Strasbourg

M.B. FISCHER, CTGREF, BP 114, 38402 St Martin d'Heres  
M.J. FRIED, Institut de Mécanique des Fluides, Université de Strasbourg, 2, rue Boussingault, 67000 Strasbourg

M.F. JOYCE, Chateau Milon, Route de St Laurent, 78470 Milon La Chapelle

M. Louis JUNG, Sénateur du Bas-Rhin, Vice-Président de la Commission de l'Aménagement du Territoire et des Pouvoirs Locaux de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, 67000 Strasbourg

M. De LACHOMETTE, CAES, 1, rue Jacquier, 75014 Paris

M. LEGRAIN, Conservatoire du Littoral, 78 avenue Marceau, 75016 Paris

M. LOPEZ, Conservatoire du Littoral, 78 avenue Marceau, 75 016 Paris

M. MARNOT-HOUDAYER, Délégué Régional à l'Architecture et à l'Environnement, 3, rue Seyboth, 67000 Strasbourg

M. Pierre MEYER, OEDA, 17 rue de Boston, 67000 Strasbourg 1

M. MICHAUD-NERARD, Délégué Régional à l'Architecture et à l'Environnement, 3 rue Seyboth, 67000 Strasbourg

M. NOWICKI, Association Aménagement/Environnement, 9, rue de la Collégiale, 59800 Lille

M. Georges PIERRET, Secrétaire Général de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes, 22, rue Hoche, 35000 Rennes

M. Charles POINSOT, Fermencord, 59123 Zuydcoote

M. PORTIER, Société du Canal de Provence et d'aménagement Provençal, BP 392, 13603 Aix en Provence

M. PRIEUR, Centre du Droit de l'Environnement, 29 rue du Conseil des quinze, 67000 Strasbourg

M. René RADIUS, FMVJ, 22, rue du Général Ducros, 67000 Strasbourg

M. Bernard RAMEY, Centre de Recherche et d'Etudes en Aménagement (CREAM), 6, rue du Spesbourg, 67000 Strasbourg

Mme. S. RIMBERT, Directeur au Laboratoire de Cartographie Thématique Université Louis Pasteur, 12, rue Goethe, 67000 Strasbourg

M. Alain SAGNE, Institut Politico-Européen de l'Environnement, 55, rue de Varenne, 75007 Paris

Mme. R. SCHLUMBERGER, Université Louis Pasteur, 12, rue Goethe, 67000 Strasbourg

- M. Jean TOURNON, CERAT, BP 34, 38401 St Martin d'Heres  
Mme. Edith WENGER, Centre du Droit de l'Environnement,  
67000 Strasbourg
- M. YON, Muséum National d'Histoire Naturelle, Service de  
Conservation de la Nature, 36, rue Geoffroy St Hilaire,  
Maison de Buffon, 75231 Paris CEDEX 05
- M. ZARAGOZA, Adjoint au Maire d'Ingray (Loiret), Secrétariat  
général du Conseil des Communes d'Europe
- M. Gérard BELIARD, Bureau de liaison des organisations régio-  
nales européennes (BLORE), 3 quai Kléber, 67056 Stras-  
bourg
- M.F. DESRENTES, Société Méditerranéenne d'Ingénierie, 28  
Boulevard de la République, 13100 Aix en Provence
- M. REGAYA, 6, rue Schiller, 67000 Strasbourg
- M. Georges TENDRON, Sous-Directeur au Muséum National  
d'Histoire Naturelle, Service de Conservation de la Nature,  
36, rue Geoffroy St Hilaire, Maison de Buffon, 75230 Paris  
CEDEX 05
- M. Paul TOMBAL, Université de Lille, UER Biologie, 59000 Lille
- M. Jean VALLEIX, Député à l'Assemblée Nationale, Paris  
Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Stras-  
bourg

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE/  
FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

- M. Karl AHRENS, Président de la Commission de l'Aménagement  
du Territoire et des Pouvoirs Locaux de L'Assemblée  
Parlementaire du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- Dr. Walter DANZ, Direktor, Bergland-Institut, Joseph-Schwarz  
Weg 11, im Bauturm, D - 8000 München 71
- Prof. K. GANSER, Ministerialdirigent, Ministerium für Städtebau  
und Landesentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen,  
D - Düsseldorf
- Dr. HANKE, Donier System GmbH, Postfach 648, D - 7990  
Friedrichshafen
- M. Heinz HIFLER, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwe-  
sen, Städtebau, D - 53 Bonn Bad Godesberg, Deichmann-  
sauer
- Prof. H.F. KARPE, Institut für Umweltforschung, D - Dortmund
- Dr. KITSCHLER, Bundesministerium des Innern, Rheindorfer-  
strasse 198, D - 5300 Bonn
- Dr. Reinhard KLEIN, Dipl. Ing. Am Heidelberg 19, D - 5406  
Winningen Bez. Reg. Koblenz, Abt. Wirtschaft und Verke-  
hr, Stresemannstrasse 3-5, D - 5400 Koblenz
- M. KOEPEL, Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und  
Landschaftsökologie, Am Michaelshof 8, D - 5300 Bonn 2
- Prof. Dr. Tech. Klaus KUNZMANN, Institut für Raumplanung,  
IRPUD, Universität Dortmund, Postfach 500 500, D 4600  
Dortmund 1
- Mrs. LAESSING, Représentation Permanente de la République  
Fédérale d'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe,  
Strasbourg
- Prof. von MALCHUS, Institut für landes und Stadtentwicklungs  
forschung (ILS), Postfach 1211, Königswall 38-40, D -  
Dortmund 1
- Dr. Konrad von MOLTKE, Director, Institut für Europäische  
Umweltpolitik, Adenauerallee 214, D - 53 Bonn
- Dr. Günther MÜLLER, ARNSTORF, Membre de l'Assemblée  
Parlementaire du Conseil de l'Europe
- M.G. NONNENMACHER, Assistant de Sciences Politiques, Uni-  
versité de Wuppertal, Bouterwerkstrasse 10, D 56 Wupper-  
tal 11
- Mr. Klaus SCHÖNDUBE, Journalist
- Miss STINTZI, Fédération des Parcs Naturels et Nationaux de  
l'Europe, Ballindamm 2-3, D 2000 Hamburg 1
- Dr. TOEPFER, Fédération des Parcs Naturels et Nationaux de  
l'Europe, Ballindamm 2-3, D 2000 Hamburg 1
- Dr. TÜRKE, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Rau-  
mordnung, Am Michaelshof 8, D - 5300 Bonn 2
- M.M. OTTO, Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, D - 1000 Berlin  
33

GRECE/GREECE

- M. Marios CAMHIS, Coordinator, National Coastal Plan, Ministry  
of Coordination, Akadimias 42, GR - Athènes
- M.A. HOURDAKIS, Maire de Neapolis, Neapolis, Crete
- M.V. KIORTSIS, Laboratoire et Musée Zoologique, Université  
d'Athènes, Panepistimiopolis (Kouponia), GR - Athènes  
621
- M. Nicholas LOUKIDIS, Scientific Advisor, Ministry of Coordina-  
tion, National Council for Physical Planning and the Env-  
ironment, 1 Zalokosta Steet, GR - Athènes
- M. Marinos YEROULANOS, Directeur Général du Secrétariat du  
Conseil National pour l'aménagement du territoire et  
l'environnement, Ministère de la Coordination, Place de la  
Constitution, GR- Athènes

IRLANDE/IRELAND

- Dr. D. CABOT, Conservation and Amenity Research, National  
Institute for Physical Planning, Department of the Env-  
ironment, St Martin's House, Waterloo Road, IRL - Dublin  
4
- Mr. Michael WARD, Planning Inspector, Department of the  
Environment, Custom House, IRL - Dublin

ITALIE/ITALY

- M. Sandro BRUSCHI, Ministero Lavori Pubblici, Direzione  
Generale del Coordinamento Territoriale, P. La Porta Pia,  
1 - 00100 Rome
- M.A. CASELATTI, Comprensorio dei Comuni della laguna e dell'  
Entroterra di Venezia, S. Paolo 19, I - 30123 Venezia
- Mme A.M. COSTANTINI SCALA, Italia Nostra, Corso Vittorio  
Emanuele 187, I - 00186 Rome
- M.E. MARTINENGO, Comunità Montane, Regione Piemonte,  
Corso Stati Uniti 21, I - 10128 Torino
- M. de PASQUALE, Parlement Européen, Président de la Com-  
mission de l' Aménagement du Territoire

LUXEMBOURG

- M.C. GELEE, Parlement Européen, Commission de la Politique  
Régionale et de l'Aménagement du Territoire; Boîte  
postale 1601, L - Luxembourg
- M. Nicolas MOMPER, Secrétaire à l'Aménagement du Territoire,  
Secrétariat à l'Aménagement du Territoire, coin Boulevard  
Roosevelt/rue de l'ancien Athénée, L - Luxembourg
- M. SALVAT, Chef de Divison, Office Statistique, L - Luxembourg
- Mme. A. SCHMID, Parlement Européen, Commission de l'Env-  
ironnement et de la protection des Consommateurs, Boîte  
postale 1601, L - Luxembourg
- M. Alois SCHOLTES, Parlement Europeen - Luxembourg
- M. Cornelius Van de VELDE, Parlement Europeen, 40 Bid  
Napoleon, Luxembourg
- M. Jean-Pierre WAGENER, Ingénieur, Chef de Division, Ministère  
de l'Agriculture, 1 rue de la Congrégation, L - Luxembourg
- M. Charles ZIMMER, Ingénieur principal, Administration des  
Eaux et Forêts, 34 avenue de la Porte-Neuve, L -  
Luxembourg

PAYS-BAS/NETHERLANDS

- Mrs. Dr. M. BURGGRAAFF, National Physical Planning Agency,  
Willem Witsenplein 6, NL - La Haye
- M. Robert DONKERS, Ministerie van Volksgezondheid en Mi-  
lieuhygiene, Postbox 439, NL - Leischendam
- M.S.M. HOUTE DE LANGE, Rijksinstituut vor Natuurbeheer,  
Kasteel Broekhuizen, Broekhuizerlaan 2, NL - 3956 Ze  
Leersum
- M. Hemmo MUNTINGH, Parlement Européen, Commission de  
l'Aménagement du Territoire, Westerweg 11, NL - 9079 PD  
St Jacobiparochie

NORVEGE/NORWAY

Prof. E. DAHL, Botanical Institute, Norges Landbruckshogskole, N - 1420 AS NLH

ESPAGNE/SPAIN

- M. Jaime LLEO DE LA VINA, Centro Estudios Ordenacion del Territorio y Medio Ambiente, Ministerio de Obras Publicas y Urbanismo (Nuevos Ministerios), E - Madrid
- M. Juan LOWY, Jefe de Gabinete, Servicio de Relaciones Internacionales, Ministerio de Obras Publicas y Urbanismo, Nuevos Ministerios, Paseo de la Castellana, E - Madrid
- M.P. MIGUEL GARCIA, Sous-Directeur Général, Ministère des Travaux Publics et de l'Urbanisme, Subsecretaria Ordenacion Territorio y Medio Ambiente, Nuevos Ministerios, Paseo de la Castellana, E - Madrid
- M. Jaime MOSQUERA, Geographer Engineer, Chief of Cabinet of Studies, Planes Provinciales, Zurbano 46, E - Madrid

SUEDE/SWEDEN

- Dr. L. PAHLSSON, Department of Plant Ecology, University of Lund, Ovallgatan 14, S 22 361 Lund
- Mr. Per WRAMNER, Ministry of Housing and Physical Planning, S 10 333 Stockholm

SUISSE/SWITZERLAND

- M. Marius BASCHUNG, Directeur, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Bundesrain 20, CH 3003 Berne
- M.H.R. HENZ, Metron, Steinackerstrasse 7, CH 52000 Brugg Windisch
- M.B.A. LIEBERHERR, Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, Rabbentalstrasse 45, CH 3013 Berne

TURQUIE/TURKEY

Mme. Birsen YAZICIOGLU, Deputy Head of Istanbul Metropolitan Regional Planning Commission, Istanbul

CONSEIL DE L'EUROPE/COUNCIL OF EUROPE

- Dr. Franz KARASEK - Secretary General
- Niels BORCH-JACOBSEN - Director of the Environment and Local Authorities
- Hector HACOURT - Assistant to the Director of the Environment and Local Authorities
- José Maria BALLESTER - Head of Division of Regional Planning, Monuments and Sites
- Günter MUDRICH - Regional Planning Section
- Jean-Pierre RIBAUT - Head of Environmental and Natural Resources Division
- Peter BAUM - Environmental and Natural Resources Division
- Rinaldo LOCATELLI - Conference of Local and Regional Authorities of Europe

ROYAUME-UNI/UNITED KINGDOM

- Dr. David BRIGGS, Department of Geography, University of Sheffield, GB - Sheffield S10 2TN
- Mr. Theo S. BURRELL, National Park Officer, Peak District National Park, Aldern House, Baslow Road, Bakewell, GB - Derbyshire DE 4 1AE
- Mr. K.A.N.A. DOW, Directorate of Rural Affairs, Department of the Environment, Room 324, Tollgate House, Houlton Street, GB - London SW1X 8PY
- Mr. N. HAIG, Institute for European Environment Policy, 10 Percy Street, GB - London W1P 0DR
- Mr. Norman LEE, Department of Economics, University of Manchester, GB - Manchester M13 9PL
- Mr. Anthony R. LONG, CPRE, 4 Hobart Place, London SW1W OHY
- Mr. Richard Mac RONY, Friends of the Earth, 9 Poland Street, GB London W1V 3DJ
- Mr. Graham MOSS, Graham Moss Associates, 48 Halbord Road, Richmond GB Surrey TWAO 6AP
- Mr. M. SIMMONS, County Planning Officer, County Hall, Maidstone, GB - Kent ME14 1XD

YOUGOSLAVIE/YUGOSLAVIA

- Dr. JERSIC, Dipl., Zavod SR Slovenije, ZA Druzbeno Planiranje Gregorciceva 25-27, 61000 Ljubljana
- M. Drago KLADNIK, University of Ljubljana, Institute of Geography, 61000 Ljubljana
- M. PIRY, University of Ljubljana, Institute of Geography, 61000 Ljubljana

JAPON/JAPAN

Professor Kiichiro NAKAHARA, Daikanyama 20-23 Shibuya, Tokyo, Tokai University, Tokyo ou Institut universitaire d'Etudes Européennes, 16 rue Gautier, 1201 Geneve

COMMUNAUTES EUROPEENNES/  
EUROPEAN COMMUNITIES

- Dr. Karl-Heinz NARJES, Commissioner responsible for internal market and industrial innovation, customs union, environment, consumer protection, nuclear safety
- Hans-Ulrich BEELITZ, Cabinet of Dr. Narjes
- Eberhard KORMEIER, Cabinet of Dr. Narjes
- Gunter SCHNEIDER, responsible for the economic and land use aspects of the environment
- Michel-Henri CORNAERT
- André JACQUOT

A N N E X E IV

RAPPORT DE SYNTHÈSE ET DISCOURS DE CLOTURE

M. le Prof. K. GANSER

Mesdames et Messieurs,

Qui dit synthèse dit critère et, puisqu'il faut un critère, je vais commencer par vous donner le critère sur lequel j'ai fondé ma synthèse. Je vais m'efforcer de souligner encore une fois la dimension politique du thème de ce Séminaire.

Je saisis également l'occasion pour faire remarquer qu'au cours de notre Séminaire, nous avons peut-être trop parlé des aspects techniques de l'obtention et de l'exploitation des données. Il ne pouvait peut-être en aller autrement, étant donné la composition du public ici présent : quand des planificateurs et des scientifiques se réunissent, ils parlent de ce qui les intéresse. Si davantage de responsables politiques avaient participé à nos réunions, la question qu'ils nous auraient constamment posée aurait été celle-ci : "en quoi peut-il m'être utile pour prendre des décisions ?".

Pour commencer, quelques remarques sur les exposés que nous avons entendus et sur certains points de ces exposés que je considère comme particulièrement importants.

J'estime que les discours d'introduction des responsables politiques révèlent un progrès dans les modes de pensée et les attitudes dont on ne saurait trop se féliciter. M. MUNTINGH a souligné avec énergie l'importance politique de la politique de l'environnement et M. NARJES a dit : "étant donné la gravité même de la récession économique de longue durée que nous connaissons, je suis hostile à l'idée de mettre à l'écart toute réflexion de caractère écologique ; bien au contraire, j'attends de la politique de l'environnement qu'elle pose les jalons d'une politique économique nouvelle".

C'est à nous qu'il appartient désormais d'établir ces données de base sans décevoir les responsables politiques.

Nous avons ensuite appris que les régions côtières, montagneuses et frontalières ont, surtout depuis quelques années, des difficultés de deux ordres. Il s'agit, premièrement, de la pauvreté, qui frappe traditionnellement les régions périphériques, et, deuxièmement, de la tendance récente à y implanter des établissements très polluants. Les régions frontalières sont particulièrement visées, car on table sur le manque de combativité de la population locale, souvent clairsemée, et dont la solidarité est scindée par la frontière, face à l'implantation de tels établissements.

M. PIERRET a souligné la motivation, la colère et la peur de ces populations, qui sont susceptibles d'avoir des effets politiques. Il appartient au Conseil de l'Europe, à la Commission Européenne, au Parlement Européen, de faire en sorte que ces régions, qui constituent l'essentiel de la superficie de l'Europe, puissent exprimer davantage leurs doléances. Pour moi, les intérêts de ces régions constituent précisément le levain d'une nouvelle politique économique.

Nous avons ensuite pu voir que la notion d'examen de compatibilité avec l'environnement constitue en fait, et je ne sais si cela est apparu clairement à tous, un nouveau type de plan. J'estime que ce type de plan permettra de surmonter la complexité des planifications et de prendre des décisions à plus bref délai. Dans ce type d'approche en effet, on aborde les sujets en fonction d'une décision particulière à prendre, qu'il s'agisse par exemple d'un projet qui a des implications politiques ou d'un programme stratégique faisant l'objet d'une évaluation. Les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement se distinguent donc nettement des planifications habituelles, dans lesquelles l'on estime devoir envisager tous les projets possibles, dont beaucoup peuvent toutefois ne présenter politiquement aucun caractère d'urgence, ni dans l'immédiat ni dans un avenir prévisible. Cela signifie que l'on doit disposer en permanence de toutes les informations sur tous les sujets, alors qu'en fait, mettons dans les dix ans des décisions ne devront peut-être être prises que dans 5 % des cas envisagés. La planification orientée sur l'étude de compatibilité, qui est un principe nouveau, est à mon avis beaucoup plus efficace.

Nous avons ensuite appris que cette approche est d'une souplesse telle qu'elle peut, comme l'a montré M. Von MOLTKE, être appliquée dans le cadre des systèmes juridiques et des formes d'organisation administrative dont le délai de réponse est plus ou moins long, sans nécessiter d'importantes réformes en matière d'organisation et de droit, lesquelles réformes me paraissent de toute façon difficilement réalisables. Enfin, nous avons appris qu'il est également possible de disposer rapidement des informations nécessaires. Il s'agit là à mon avis de l'élément essentiel de ce Séminaire.

Après ce rappel descriptif, j'en arrive maintenant à la partie critique de mon exposé.

o

o o

Le débat a tourné autour de trois notions : la coordination, l'intégration, l'information.

Je me demande si nous les interprétons tous de la même manière.

#### La coordination

Pour pouvoir coordonner, il faut des critères et des objectifs, en fonction desquels doit s'opérer la coordination.

J'ai parfois l'impression que les planificateurs s'efforcent d'esquiver la nécessité de ces critères et coordonnent sans idée bien arrêtée. Cela ne peut déboucher que sur une vaine agitation. La question se pose par conséquent de savoir quels sont les objectifs visés en matière d'aménagement du territoire et de politique de l'environnement.

A l'époque où nous vivons, il faut absolument fixer des objectifs précis et se demander sans cesse si ces objectifs recueillent encore l'unanimité.

### La politique d'aménagement du territoire

A mon avis, il n'y a pas d'alternative à une structure spatiale équilibrée. Je sais bien que les hommes politiques tentent d'esquiver le problème, parce que c'est là une exigence difficile à satisfaire. Pourtant, toute structure spatialement déséquilibrée est à l'origine de graves inconvénients socio-politiques, aussi bien dans les régions qui se dépeuplent que dans les agglomérations. En fin de compte, ce sont toujours les pauvres qui en font les frais. Ces structures spatialement déséquilibrées sont également la somme de graves inconvénients écologiques, car, dans les zones fortement polluées, le pouvoir régénérateur des écosystèmes ne suffit plus à rétablir l'équilibre. En outre, lors même que les écosystèmes des zones non polluées sont relativement intacts, ils n'interagissent pas suffisamment pour absorber la pollution dans les régions fortement polluées. C'est se bercer d'illusions que de croire à l'existence d'un mécanisme compensateur écologique à grande échelle.

Troisièmement, avoir des structures spatiales déséquilibrées, c'est renoncer à des possibilités de croissance. En l'espace d'une génération, en effet, les possibilités de mobiliser les facteurs de production "capital" et "travail" et de les déplacer restent assez faibles. Or, ne pas développer certaines régions, c'est renoncer du même coup à utiliser les qualifications des gens qui y vivent, et à exploiter des capacités de production créées par le capital qui y a été investi.

Voilà pour les objectifs de l'aménagement du territoire. Venons-en maintenant aux objectifs de

### la politique de l'environnement

Tout le monde est en général d'accord sur l'idée qu'il faut protéger de la pollution les écosystèmes régionaux encore intacts. Mais cela ne suffit pas. Il faut en même temps exiger une réduction générale de la pollution, car, dans un territoire aussi peuplé que l'Europe, les problèmes de pollution ne peuvent plus être réglés par la simple construction de cheminées d'usine plus élevées.

Si nous décidons, par exemple, de ne protéger d'un surcroît de pollution que les zones périphériques, que l'on considère à priori comme moins polluées, nous devons alors prendre en compte un accroissement de la pollution, c'est-à-dire des rejets supplémentaires dans l'eau, l'air et le sol, dans les agglomérations. C'est ainsi que le  $SO_2$  rejeté dans la Ruhr se retrouve en Scandinavie et que les sels déversés dans le Rhin en Alsace finissent par arriver dans la mer du Nord. On pourrait citer d'autres exemples de ce genre. Les objectifs doivent donc être de deux ordres : conservation des zones intactes et régénération des zones endommagées. Je déplore quelque peu qu'au cours de notre Séminaire, nous n'ayons pas parlé des problèmes écologiques des grandes agglomérations et des zones à industries vieillissantes. C'est là-dessus que doit porter à l'avenir la politique écologique.

On peut se demander si ces deux types d'objectifs sont compatibles. A mon avis, ils le sont. En effet, la règle de l'équilibre, sur laquelle est fondée l'aménagement du territoire, vient étayer la politique de l'environnement. D'autre part, la politique de l'environnement oeuvre clairement en faveur des objectifs de l'équilibre régional. C'est pourquoi je crois qu'il est bon que les ministres de l'aménagement du territoire et les ministres de l'environnement collaborent à tous les niveaux, notamment au niveau européen.

C'est cela que j'entends par coordination et nous devrions veiller sans cesse à adapter ce critère à la réalité et à le rendre susceptible d'un consensus dans le dialogue politique.

### L'intégration

On a souligné à bon escient tout ce qu'il importait d'intégrer. Je le répète : nous devons envisager tous les aspects des problèmes. Nous avons baptisé cette façon de faire "interdisciplinarité". J'estime toutefois qu'il importe d'intégrer également la planification et la réalisation. A notre époque, les responsables politiques ne sont plus disposés à accepter de nouveaux plans sans une description simultanée de la manière dont on envisage leur réalisation. La planification est tombée en une semi-disgrâce parce que nous ne nous en sommes pas tenus suffisamment à ce principe dans le passé.

Troisièmement, il faut envisager tous les niveaux à la fois : le niveau local, régional, national et international.

Et c'est là que commencent mes problèmes : si l'on veut tout prendre en compte, il en résulte une complexité paralysante. L'information ne peut plus circuler, ce qui rend impossible toute prise de décision. On se trouve un peu dans la situation d'un bûcheron incapable de retrouver dans la forêt les arbres qu'il doit abattre. Le problème est de se débarrasser de cette complexité sans en perdre les avantages. Trois façons de faire s'offrent pour celà. En premier lieu, il n'est pas toujours nécessaire de prendre en considération tous les aspects des questions : il importe de se concentrer sur ceux qui sont normalement quelque peu négligés, tel que l'environnement. Il faut donc une étude de compatibilité avec l'environnement. Il existe une étude de compatibilité pour tous les aspects et il faut donc une étude de compatibilité avec l'environnement. Cette réduction volontaire du nombre des aspects considérés doit procéder d'une décision politique. En second lieu, il importerait de s'intéresser davantage à l'exécution qu'à la planification. En troisième lieu enfin, si nécessaire qu'il puisse être d'envisager tous les niveaux, il est tout aussi impératif de veiller à ce que chacun prenne ses responsabilités à son propre niveau, c'est-à-dire les Européens au niveau européen, et les responsables politiques communaux, au niveau communal ; cela s'appelle la simplification verticale.

Nous nous dégageons ainsi dans une certaine mesure de la complexité.

J'en viens maintenant à

### l'information

Information signifie : réponse à des questions précises. Cela veut dire que nous devons encore apprendre à poser les questions politiques pertinentes aux multiples sources de données. Information signifie cependant aussi mise en évidence de secteurs généralement négligés. Je suis très reconnaissant aux écologistes ici présents d'avoir constamment rappelé au cours des discussions les répercussions de la pollution ; ils ont notamment montré que la pollution des zones côtières a très rapidement des conséquences dans les zones maritimes lointaines et que les activités qui provoquent cette pollution peuvent aboutir à plus ou moins brève échéance à la destruction des fondements des activités économiques, la pêche par exemple.

Ces effets complexes, que Monsieur LIEBERHERR nous a présentés en passant, constituent le véritable problème sur le plan de l'information. A cet égard, il importe de prendre toujours en considération les interactions écologiques et socio-économiques. Cela nous amène au problème suivant : il n'existe aucune méthode scientifique - j'ai pu le constater après 25 ans d'effort vers une approche scientifique - qui permettent de présenter ces interactions d'une manière objective et non controversée. C'est pourquoi, il faut être, particulièrement, attentif au rôle que joue la foi dans ces matières, car la foi, c'est le pouvoir.

Il s'avère en effet que les informations de celui qui a de nombreux fidèles ont davantage de poids que celles de celui qui n'en a qu'un petit nombre ; car les interactions ne sont pas seulement un problème écologique. Personne ne parviendra à me faire croire qu'il est possible d'étudier les interactions et donc de faire des prédictions avec plus de certitudes en économie qu'en écologie. Il y a eu ces dernières années des échecs retentissants en matière de prédictions économiques. Cependant, à l'époque où ces prédictions furent faites, elles étaient toujours considérées comme exactes. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'il s'est trouvé que ceux qui y croyaient avaient un certain pouvoir.

Ce que je veux dire par là est que nous devons mobiliser le pouvoir pour faire sortir nos informations des ghettos scientifiques. Cela veut dire aussi qu'il importe de tenir compte des desiderata de la population des régions qui sont laissées dans l'ombre du développement. Et cela me ramène aux procédures de compatibilité avec l'environnement qui sont un excellent instrument, car il appartient aux responsables politiques d'expliquer pourquoi ils considèrent que l'environnement doit être affecté. L'opinion publique ainsi mobilisée et éclairée peut alors dire qu'elle voit la situation tout différemment, ce qui engendre un dialogue, lequel finit aussi par se traduire pour nous par davantage de moyens pour améliorer les données et les utiliser.

Un exemple pour illustrer les trois principes : coordination (en fonction d'objectifs larges), diminution de la complexité (qui est du ressort de chacun à son niveau) et information adéquate.

Cet exemple - que M. DANZ a d'ailleurs effleuré dans son exposé - est la question suivante : la politique agricole communautaire actuelle est-elle viable, à la lumière des discussions que nous venons d'avoir ? Je me hâte de dire que la réponse est non. La première chose à faire est de montrer les effets régionaux et écologiques du système actuel d'organisation des marchés agricoles. Le temps me manque pour vous présenter une démonstration complète. Je me bornerai à dire que ce système entraîne une concentration de la production agricole dans un nombre sans cesse décroissant de grandes exploitations et de régions.

Certains responsables en matière de politique agricole répondront que c'est précisément ce qu'ils veulent. A quoi, je rétorque qu'en regard aux objectifs que je vise en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, il s'agit d'un véritable crime. La concentration de la production dans quelques régions entraîne en effet la disparition dans les régions périphériques, de nombreux emplois dans l'agriculture, sans création de nouveaux emplois dans d'autres secteurs. L'agriculture européenne est concernée à 60-70 % par ce problème.

D'un autre côté, de nombreux écologistes prétendent que cela permet de créer de vastes réserves naturelles. En fait, dans ces zones, même l'activité agricole a cessé.

Mais le revers de la médaille est une concentration de la population due à l'emploi de quantités de plus en plus grandes de pesticides et d'engrais chimiques dans l'agriculture, alliée à la pollution industrielle concomittante, qui est même souvent identique.

Que faut-il changer ? Il faut surtout modifier le principe actuel, selon lequel celui qui produit beaucoup et de façon intensive reçoit beaucoup d'argent grâce à la politique agricole commune. Il importerait en fait de modifier l'organisation actuelle des marchés agricoles dans le sens de la philosophie de la directive sur les zones de montagne. Car il ne faut pas seulement penser aux agriculteurs des zones de montagne, mais à tous les secteurs défavorisés.

Je voudrais maintenant demander quelque chose à M. SCHNEIDER : une conception de la taxe de corresponsabilité pour le lait qui tienne compte de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Ce serait une victoire historique de la politique agricole commune si l'on y parvenait, malgré la résistance des responsables en matière de politique agricole et des associations d'agriculteurs. Je sais que nombre d'entre vous se demandent ce que l'on entend par taxe de corresponsabilité. Je renonce volontairement à l'expliquer pour bien montrer les limites des savoirs spécialisés des aménageurs, des planificateurs.

Dès que l'on s'aventure dans les politiques sectorielles, il faut vouloir en critiquer les instruments, notamment la politique agricole commune, afin d'établir cette liaison.

Je pense ainsi avoir traité mon troisième point, à savoir la simplification. Je le dis encore une fois : que chacun travaille à son niveau. Je constate une prise de conscience générale au niveau européen. Cependant, il faudrait également que les décisions à prendre au niveau européen soient effectivement examinées sous ces aspects également.

Il est toujours un peu gênant, à la fin d'une conférence, après avoir entendu un exposé sur de vastes perspectives, de se retrouver en quelque sorte les mains vides, sans avoir quelque chose de concret à faire.

J'aimerais, pour cette plate-forme européenne, vous soumettre trois propositions dont la réalisation présente moins de problèmes :

1. S'il est vrai que les ministres de l'environnement et ceux de l'aménagement du territoire sont susceptibles de tomber d'accord sur les objectifs en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, il serait éminemment souhaitable que ces deux assemblées de ministres se réunissent ensemble et le confirment.

2. S'il est vrai que nous devons nous efforcer d'introduire ces objectifs dans les politiques sectorielles, que la prochaine session soit alors une réunion des ministres de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Et ils devraient d'ailleurs y convier les ministres de l'agriculture, pour examiner les questions brûlantes que j'ai évoquées et vider l'abcès une bonne fois pour toutes.

3. S'il est vrai que l'étude de la compatibilité avec l'environnement constitue une nouvelle approche de la planification, nous ne devons pas nous laisser de rassembler, au-delà de la "cartographie écologique", des exemples montrant comment la procédure de compatibilité avec l'environnement a modifié concrètement la politique, en mettant en évidence les informations grâce auxquelles on y est parvenu.

Il faut également, pour convaincre les responsables politiques, rassembler un certain nombre d'études de cas particulièrement concrets et évidents, dans lesquels ce que je viens de vous dire s'est effectivement produit, pour accroître sensiblement le nombre des fidèles, au sens de ma métaphore de tout à l'heure.

Je termine sur ces trois propositions très concrètes et je saisis l'occasion pour lancer encore un appel général :

C'est toujours avec plaisir que je viens au Conseil de l'Europe, car je crois qu'il peut être un forum où peuvent s'exprimer, comme l'ont montré quantité de conventions et d'activités, les défavorisés de toutes sortes. En relation avec la Commission de la CEE, où, à mon avis, siègent les détenteurs du pouvoir, cela pourrait être un échange fructueux.

C'est pourquoi, je souhaiterais que l'on donne aux régions côtières, montagneuses et frontalières l'occasion de s'exprimer davantage par le truchement d'organisations adéquates.

o

o o

C'est aussi pourquoi je voudrais en terminant exprimer mes remerciements à ceux qui ont rendu ce Séminaire possible et qui ont accordé les crédits nécessaires pour cela, je pense à la Commission des Communautés Européennes et au Conseil de l'Europe notamment, à ceux aussi qui ont eu la charge de tout préparer -les participants n'en ont en général pas conscience- afin que nos débats se déroulent dans l'ordre, aux interprètes, dont la tâche n'a certainement pas été facile, aux rapporteurs qui ont, dans l'ensemble, remarquablement respecté les temps de parole qui leur étaient impartis, et enfin à ceux qui sont venus, mus par l'espoir de faire ici une moisson qui leur permette demain, lorsqu'ils se remettront au travail, de voir les choses sous un autre jour et de donner à leur activité une orientation nouvelle.