



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

HBP/2005/3  
5 août 2005

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-sixième session

Genève, 19-21 septembre 2005

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

**ATELIER SUR L'ORGANISATION ET L'APPLICATION  
DES SYSTÈMES D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE**

Rapport établi par le secrétariat de la CEE\*

**Introduction**

1. L'atelier sur l'organisation et l'application des systèmes d'aménagement de l'espace s'est tenu à Varsovie (Pologne), du 19 au 21 juin 2005. Il était organisé par le Ministère polonais de l'infrastructure, en coopération avec la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU.
2. Des représentants des pays ci-après étaient présents: Allemagne, Arménie, Croatie, Finlande, Italie, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie. Des représentants du secrétariat de la CEE ont également pris part à l'atelier.
3. M<sup>me</sup> E. Szelinska, Directrice du Département de l'aménagement de l'espace du Ministère de l'infrastructure, a ouvert l'atelier et souhaité la bienvenue aux participants. Elle a présenté le système actuel d'aménagement de l'espace en Pologne, son organisation et ses fonctions. Elle a exprimé l'espoir que l'échange de renseignements que permettrait l'atelier, ainsi que les recommandations et propositions qui en émaneraient contribueraient à améliorer le système d'aménagement de l'espace dans son pays, à favoriser le développement économique et social et à créer un cadre de vie plus agréable pour la population polonaise.

---

\* La Division de l'environnement et de l'habitat de la CEE a soumis le présent document après la date limite officielle faute de ressources suffisantes.

4. M. S. Skrzypek, député-maire de Varsovie, a souhaité la bienvenue aux participants. Il a dit combien l'aménagement de l'espace était important pour parvenir véritablement à moderniser Varsovie et son infrastructure, en particulier pour mieux gérer la circulation, protéger les monuments historiques et créer des débouchés économiques. Il a souligné que la mutation rapide de l'environnement économique et social obligeait toutes les parties prenantes à relever les nouveaux défis liés à la modernisation et que Varsovie avait un nouveau rôle à jouer en tant que pôle économique et culturel européen.

5. Des représentants du secrétariat de la CEE ont dit que, d'après l'expérience de la région, l'aménagement de l'espace jouait un rôle essentiel dans l'intégration des politiques. Toutefois, certains pays connaissaient de graves difficultés en la matière, telles que fragmentation du processus de planification et absence de stratégie ciblée d'aménagement urbain; prédominance d'un processus de décision spontané, sans le réseau administratif, structurel et législatif voulu; et manque de spécialistes et de moyens financiers au niveau local.

6. M. J. Zetter (Royaume-Uni), Président de l'atelier, a fait une déclaration. Il a insisté sur le fait que l'aménagement de l'espace était un travail de longue haleine et un processus permanent et difficile de gestion du changement auxquels prenaient part différents intervenants, dans l'intérêt du développement durable. Il était important que les partenaires locaux participent à la prise des décisions pour s'approprier le processus. M. Zetter a remercié les autorités polonaises de leur chaleureuse hospitalité et des excellentes conditions de travail assurées à l'atelier.

7. Des visites d'étude ont été organisées à Varsovie le 19 juin 2005.

8. Les thèmes suivants ont été abordés:

**Thème I: L'aménagement de l'espace en tant qu'instrument du développement durable et de la promotion de la démocratie**

Président: M. J. Zetter (Royaume-Uni)

Exposés:

*Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable dans les établissements humains au XXI<sup>e</sup> siècle*, M. G. Vinogradov, secrétariat de la CEE;

*Principes directeurs pour un aménagement de l'espace durable sur le continent européen*, Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), M<sup>me</sup> M. J. Festas, Portugal;

*Synthèse des réponses au questionnaire de la CEE sur l'aménagement de l'espace dans les pays de la CEE*, M. Z. Ziobrowski, Institut polonais de développement urbain.

**Thème II: Cadre structurel de l'aménagement de l'espace**

Président: M. J. Zetter

Exposés:

*Politiques d'aménagement de l'espace en République tchèque*, M. J. Markvart, République tchèque;

*L'aménagement de l'espace en Arménie*, M<sup>me</sup> R. Alaverdyan, Arménie;

*Grands principes régissant les systèmes modernes d'aménagement de l'espace: le cas de la Slovénie*, M<sup>me</sup> H. Solar, Slovénie.

**Thème III: L'aménagement de l'espace dans la pratique**

Président: M. J. M. Chmielewski (Pologne)

Exposés:

*Informations, données et systèmes d'information géographique (SIG), conception assistée par ordinateur (CAO) et technologies de l'information et de la communication (TIC) au service de l'aménagement au niveau local*, M. J. Talvitie, Finlande;

*L'aménagement de l'espace en Pologne*, M<sup>me</sup> J. Gorgon, Pologne.

9. Le deuxième jour, les participants ont eu un débat approfondi sur les questions soulevées le jour précédent et ont formulé des conclusions sur certains aspects de l'aménagement de l'espace.

10. Le débat a été présidé par MM. J. Zetter et J. M. Chmielewski (Pologne).

**PRINCIPALES OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS**

11. L'aménagement de l'espace est un instrument essentiel pour élaborer des politiques publiques intégrées. Il assure une vision et des priorités, ainsi qu'un service public de grande qualité. Il permet en outre de coordonner les actions et les investissements et d'éviter la duplication des activités menées par les différents départements et niveaux de l'administration.

12. L'aménagement de l'espace s'articule autour de deux fonctions essentielles: le développement et la réglementation.

Fonction de développement: Les pouvoirs publics prennent l'initiative de fournir l'infrastructure, de favoriser le développement durable des villes, de préserver les ressources naturelles, etc.

Fonction de réglementation: Les particuliers, les entreprises et les institutions utilisent l'espace disponible à des fins propres; entre autres pour des constructions, mais ils ont besoin d'une autorisation des autorités locales, régionales ou nationales (permis de construire) qui ne leur est accordée qu'à certaines conditions.

13. Selon les participants à l'atelier, l'aménagement de l'espace, tant sur le plan structurel que sur le plan pratique, impliquait quatre enjeux ou dilemmes:

a) Assurer la **cohésion** des systèmes d'aménagement de l'espace dans la région de la CEE, tout en évitant la perte d'**identité locale**;

b) Concilier l'idée de **développement durable** avec le développement économique et les schémas actuels de surexploitation des ressources naturelles (terres, énergie, eau, etc.);

c) Faire coïncider **intérêts publics et intérêts privés** pour l'occupation des sols et l'aménagement de l'espace;

d) Assurer l'**indépendance** des différents niveaux de l'administration tout en veillant à la **cohérence** de leur action.

14. S'agissant du cadre structurel, les participants sont convenus que ces dilemmes pourraient être résolus à l'aide des mesures et instruments décrits ci-après:

a) *Cohésion et identité locale*

**Décentralisation.** Durant les dernières décennies, l'une des tendances dominantes en matière d'élaboration des politiques a été l'autonomisation locale et l'implication de la communauté. Cette approche met l'accent sur les besoins et les aspirations spécifiques des communautés locales et privilégie l'élaboration de politiques émanant de la base plutôt que du sommet, ce qui contribue à préserver l'identité locale.

**Évolution.** Il importe que les modifications des systèmes d'aménagement de l'espace se fassent dans le cadre d'un processus d'évolution continu fondé sur les connaissances et l'expérience; en outre, il convient de préserver les éléments et les instruments utiles et pertinents des précédents systèmes.

b) *Développement durable*

**Stratégie nationale concernant l'utilisation des ressources.** Il faut que les politiques et projets locaux soient compatibles avec les stratégies nationales de planification et la politique générale concernant l'utilisation durable des ressources.

**Sensibilisation.** Il est nécessaire de sensibiliser le grand public et les acteurs politiques. La participation active de la communauté est au centre du développement durable.

**Incitations financières.** Il n'y aura pas de revalorisation réussie des structures existantes et des friches industrielles sans un investissement considérable du secteur privé et il est évident que cet investissement ne se fera que moyennant des incitations financières.

**Enseignement et formation.** La formation des autorités locales à l'aménagement de l'espace dans l'optique du développement durable devrait être fondée sur les lignes directrices pour l'application du programme Action 21 au niveau local: respect des principes et des objectifs du développement durable sur les plans économique, social, culturel et environnemental, coordination des objectifs à court et à long terme ainsi que des initiatives locales et mondiales, bonne gouvernance, etc.

c) *Intérêt public contre intérêt privé*

**Implication des parties concernées.** Il s'agit là d'un élément important de l'évolution vers une démocratisation de tous les aspects de la société et vers des principes de bonne gouvernance.

**Partenariats public/privé.** Ces derniers temps, il est apparu que l'action des gouvernements était inspirée d'une idéologie politique nouvelle consistant à revoir le rôle des pouvoirs publics, à alléger la bureaucratie et la charge fiscale, à faire appel aux compétences du secteur privé et à introduire la notion de compétitivité dans la fourniture des services. Il importe que les institutions publiques trouvent une juste répartition des rôles entre public et privé. Les pouvoirs publics se tournent en effet de plus en plus vers le secteur privé pour trouver d'autres ressources et pour mettre à profit l'efficacité, les capacités et les innovations du secteur privé.

**Gouvernance.** L'administration des villes est un nouvel enjeu en ce sens que l'art de l'aménagement réside non pas dans l'élaboration de plans sophistiqués, mais dans l'appréciation de ce qui peut être réalisé et par qui, avec la participation de tous les intéressés.

*d) Indépendance et cohérence*

**Coordination.** Pour que les plans régionaux et nationaux de zonage et d'infrastructure soient efficaces, il faut un effort de coopération et de coordination entre les diverses parties prenantes. Il existe deux formes de coordination au sein de l'administration: a) une coordination horizontale entre les divers ministères participant à la réalisation des projets (transports, développement économique, environnement, logement, éducation et culture, finances, énergie, etc.); et b) une coordination entre l'administration nationale et les administrations régionales et locales. Une coordination est par ailleurs nécessaire entre les pouvoirs publics et les associations professionnelles ou locales qui défendent un intérêt particulier.

**Intégration.** Pour mieux intégrer et coordonner les politiques et l'utilisation des deniers publics, les autorités pourraient organiser des systèmes nationaux d'aménagement de l'espace autour de certains programmes de développement et objectifs prioritaires aux niveaux national et régional. Les projets nationaux d'aménagement de l'espace pourraient également tenir compte des directives européennes en matière de développement territorial.

**Instruments juridiques contraignants.** Il importe de trouver un juste équilibre entre les textes qui sont juridiquement contraignants et ceux qui ne le sont pas, mais les deux types d'instruments sont nécessaires.

**Souplesse.** Il faut que le processus de planification soit souple, mais il convient d'utiliser ce mot avec précaution. En effet, les documents de planification ont une certaine force juridique et c'est donc sur les mentalités et sur l'autocritique qu'il faut se concentrer.

15. S'agissant de l'aménagement dans la pratique, les participants sont convenus que les enjeux pourraient être relevés à l'aide des mesures et instruments décrits ci-après:

*a) Cohésion et identité locale*

**Subsidiarité.** Pour un développement intégré de l'espace il faut une coopération étroite entre les différents niveaux de l'administration, avec une répartition précise des responsabilités.

**Critères d'évaluation/suivi.** Il faut un système cohérent d'évaluation, une vision stratégique claire et une coopération entre les fournisseurs de données (statisticiens) et les utilisateurs de données (responsables des politiques).

**Prise en compte de l'impact social.** Il convient que les autorités locales intègrent dans leurs plans des aspects sociaux: parité hommes/femmes, égalité, réduction de la pauvreté, possibilités d'emploi, intégration sociale, etc.

*b) Développement durable*

**Planification positive.** Il est préférable de libeller les politiques de manière positive plutôt que de manière négative. Par exemple, il pourrait être dit que les autorisations d'aménagement (permis de construire) sont en principe accordées sauf si le projet prévu risque d'induire des nuisances.

**Gestion de la demande.** Un certain nombre de questions se posent en ce qui concerne l'utilisation des ressources (terres, énergie, eau, etc.) par les entreprises et les municipalités. Il s'agit notamment de déterminer: comment les politiques et les programmes visant à encourager la conservation des ressources sont mis en œuvre; qui devrait se charger d'encourager une utilisation rationnelle des ressources; quels sont les obstacles institutionnels ou culturels qui s'opposent à certaines pratiques de conservation telles que la réutilisation ou le recyclage; comment les surmonter; et comment encourager de nouvelles idées en matière de conservation. Pour ce faire, les autorités locales ont besoin de stratégies intégrées et adaptées aux besoins locaux.

**Évaluation de l'incidence des stratégies.** Il convient de procéder à une évaluation environnementale le plus tôt possible dans le processus de planification et de mesurer judicieusement les progrès réalisés tout au long de l'exécution du plan.

**Constructions nouvelles ou rénovation.** Le processus de planification génère généralement des tensions entre les différents acteurs, à savoir ceux qui sont favorables à de nouvelles constructions et ceux qui se font les défenseurs du patrimoine existant.

*c) Intérêt public contre intérêt privé*

**Autonomisation.** L'association systématique de la communauté au processus de planification peut apporter une dimension humaniste à une discipline qui repose sur une «communauté matérielle» (bâtiments, routes, espaces verts, etc.) et sur une «communauté humaine» (individus, groupes sociaux et institutions).

**Médiation.** Les professionnels et les administrateurs devraient jouer un rôle de médiateurs et aider à concilier les intérêts différents de la population locale, du secteur public et du secteur privé, sans se contenter de proposer des services et des solutions.

**Transparence.** Les gens acceptent plus facilement un plan d'occupation des sols lorsqu'ils ont pu participer à son élaboration et les plans fondés sur le consensus sont beaucoup plus efficaces que ceux imposés par les autorités.

**Communication.** Un dialogue axé sur les aspects pratiques est nécessaire. Il faut en outre améliorer l'aptitude des participants à la communication en vue des exposés qu'ils auront à préparer, à présenter et à évaluer. Divers sujets devront être abordés, comme le choix des stratégies de communication suivant le public visé l'élaboration de graphiques sur ordinateur et les problèmes de matériel.

**Éducation.** L'évolution de la coopération européenne en matière d'aménagement de l'espace est considérée à la fois comme une opportunité et comme un nouvel enjeu qui exige une formation et des échanges entre pays et régions.

*d) Indépendance et cohérence*

**Aptitude à la consultation et à la gestion des conflits.** La gestion et l'aménagement urbains ont toujours dû répondre aux besoins conflictuels des diverses parties prenantes. Et, en passant de systèmes impliquant la maîtrise et le contrôle des projets à une gestion communautaire et participative, les responsables de l'aménagement doivent encore plus concilier des exigences parfois contradictoires. Aussi faut-il, pour pouvoir gérer efficacement les processus de planification, que ces responsables soient capables de déceler et de surmonter les divergences de vues sur l'occupation des sols et la propriété foncière.

**Stratégie/mise en œuvre.** Pour favoriser l'implication de la communauté dans les actions de développement durable, il faut que les activités de tous les organismes fournissant des services au public soient adaptées à la situation locale. Comme ces services sont mieux coordonnés sur le plan interne et entre les diverses agences, il faut que les autorités locales coopèrent avec tous les organismes clefs fournissant des services et avec la communauté en général pour adopter une stratégie communautaire.

**Terminologie.** Il convient d'éviter une formulation des politiques trop compliquée et d'utiliser un langage concis et sans ambiguïté, afin de faciliter les étapes essentielles du processus que sont la consultation, l'examen du dossier par le public et la mise en œuvre.

-----