



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/HBP/2007/9  
6 juillet 2007

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

**COMITÉ DU LOGEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE**

Soixante-huitième session  
Genève, 17 et 18 septembre 2007  
Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR 2008-2009**

**AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE  
EN MILIEU URBAIN**

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN TANT  
QU'INSTRUMENT ESSENTIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA BONNE  
GOUVERNANCE, EN PARTICULIER DANS LES PAYS EN TRANSITION**

Note du secrétariat

*Résumé*

À sa réunion d'avril 2007, le Bureau a décidé qu'un débat approfondi serait organisé à la soixante-huitième session du Comité, sur la base d'un résumé de l'étude sur l'aménagement du territoire.

Le présent document expose les questions à traiter, pour encourager les représentants à participer au débat et à donner des précisions sur la politique de leur pays dans ce domaine en décrivant tant les réussites que les obstacles rencontrés.

1. L'aménagement du territoire est essentiel pour asseoir le développement social, territorial et économique sur des bases durables, au niveau tant national qu'international. Il vise principalement à renforcer l'intégration entre des secteurs tels que le logement, les transports, l'énergie et l'industrie et à améliorer les systèmes nationaux et locaux de développement urbain et rural, compte tenu de considérations environnementales.
2. L'étude sur l'aménagement du territoire est un document de synthèse qui attire l'attention des responsables politiques sur l'importance de cet instrument. Elle a aussi pour objet de faire mieux comprendre l'importance du renforcement de la participation communautaire et de la cohésion sociale, ainsi que du rôle de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre d'une politique du logement et de politiques connexes, et dans la protection de l'environnement.
3. L'étude insiste sur la nécessité de définir une vision commune et des orientations cohérentes pour l'aménagement du territoire, sur la base de l'utilisation rationnelle des ressources, de la bonne gouvernance, de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et de décisions efficaces en matière d'investissement. Bien que visant un public paneuropéen, elle traite tout particulièrement des besoins et des problèmes des pays en transition.
4. En raison de la diversité des conditions politiques, culturelles et économiques entre les États membres de la CEE, une approche universelle unique de l'aménagement du territoire n'est pas recommandée. Il conviendrait de considérer l'étude comme un cadre devant être adapté aux besoins de chaque pays.
5. L'aménagement du territoire a une fonction de réglementation et de développement. En ce qui concerne la réglementation, les pouvoirs publics (aux niveaux local, régional ou national) doivent avaliser les activités considérées; s'agissant du développement, ils doivent élaborer des outils afin de fournir des services et des infrastructures, de donner des orientations en matière d'urbanisme, de préserver les ressources nationales, de stimuler l'investissement, etc.
6. L'aménagement du territoire vise à:
  - a) Promouvoir la cohésion territoriale grâce à un développement socioéconomique plus équilibré des régions et à une amélioration de la compétitivité;
  - b) Encourager le développement engendré par les fonctions urbaines et améliorer les liens entre ville et campagne;
  - c) Promouvoir un meilleur équilibre en matière d'accès;
  - d) Améliorer l'accès à l'information et au savoir;
  - e) Réduire les dommages causés à l'environnement;
  - f) Accroître et protéger les ressources et le patrimoine naturels;
  - g) Valoriser le patrimoine culturel en tant que facteur de développement;
  - h) Mettre en valeur les ressources énergétiques tout en assurant la sécurité;

- i) Promouvoir un tourisme durable et de haute qualité;
- j) Limiter l'incidence des catastrophes naturelles.

7. Un aménagement efficace du territoire permet également d'éviter le chevauchement ou la dispersion des efforts d'acteurs tels que les administrations publiques, les milieux commerciaux, les communautés et les particuliers. Cela est primordial étant donné que nombre des questions précitées sont intersectorielles et devraient être traitées comme telles.

8. L'aménagement du territoire est une activité relevant du secteur public à tous les niveaux. C'est pourquoi une répartition claire des responsabilités est nécessaire entre les différents échelons de l'administration.

9. Au niveau national, l'État doit définir une politique générale pour déclencher et orienter la prise de décisions et établir les conditions d'une planification efficace aux niveaux régional et local. Il a principalement pour tâche de mettre au point un cadre législatif efficace, d'assurer la coordination avec d'autres secteurs et entre les régions (y compris les régions transfrontières), de superviser l'application régionale et locale de lignes directrices et de principes établis à l'échelle nationale, ainsi que d'identifier les goulets d'étranglement dans le domaine de la planification et de la mise en œuvre. Les autorités nationales sont également chargées d'aider les autorités régionales et locales à appliquer les lignes directrices nationales, en particulier grâce au renforcement des capacités (compétences professionnelles et direction politique).

10. Au niveau régional, les pouvoirs publics ont pour tâche principale d'élaborer et de coordonner une stratégie d'aménagement globale dans l'optique du développement de la région au cours des quinze à vingt prochaines années. Ils devraient à cette fin coopérer avec les parties prenantes régionales et locales. Il leur incombe aussi de soutenir les collectivités locales en leur communiquant des informations sur les priorités nationales et régionales, en définissant des zones protégées, en planifiant et en apportant d'importantes améliorations infrastructurelles, en réalisant des études sur l'environnement et en évaluant des plans et projets présentant un intérêt au niveau régional, ainsi qu'en leur fournissant conseils et assistance et en mettant au point des instruments locaux de planification.

11. L'aménagement du territoire à l'échelon local tient compte des politiques définies au niveau tant national que régional. Les plans locaux sont particulièrement importants parce qu'ils mettent à contribution et intéressent les utilisateurs finals. Les pouvoirs publics locaux devraient mettre au point des instruments de planification réglementaires, établir des priorités, faciliter l'établissement de plans d'aménagement locaux, coordonner la planification avec les collectivités locales, s'assurer le concours de la communauté grâce à des techniques de planification participative, prendre des initiatives afin de promouvoir le développement, et superviser la mise en œuvre de politiques et propositions, notamment en faisant respecter la législation particulière en matière de planification.

12. De nombreux pays ont récemment réformé en profondeur leur législation afin d'ouvrir la voie à des changements dans leurs systèmes de planification. Dans certains pays, les lois en la matière n'ont toutefois pas évolué au même rythme que l'aménagement du territoire. Le problème est généralement non pas l'absence de lois, mais plutôt le caractère obsolète de la législation.

13. Dans d'autres cas, la réforme de la législation en matière de planification n'a pas un rang de priorité élevé, de sorte que l'aménagement du territoire n'est pas effectif à tous les niveaux – faute de base juridique propre à faciliter la planification, et notamment de dispositions prévoyant une coopération entre les autorités responsables de la planification, de façon à tenir compte des intérêts sectoriels et à garantir la cohérence des décisions prises. Lorsqu'il y a réforme en matière de planification, elle vise généralement à passer d'une réglementation de l'utilisation des sols à une stratégie intégrée d'aménagement du territoire.

14. Pour être efficace, l'aménagement du territoire exige l'adoption de lois, de politiques, de lignes directrices, de procédures et de mesures d'incitation idoines. Il faut tout à la fois prendre en compte les considérations et les obstacles à court terme et agir dans une perspective à long terme. La plupart des pays ont créé des organes très compartimentés poursuivant des objectifs particuliers, ce qui rend difficile l'application d'une approche multidisciplinaire.

15. Il est indispensable d'avoir une législation et une politique de financement claires ainsi qu'une infrastructure institutionnelle renforcée, l'expérience ayant montré que les questions qui se posent dans ces domaines sont souvent plus difficiles à résoudre que les questions techniques. La planification exige un soutien de haut niveau afin de garantir l'efficacité des politiques lorsqu'elles sont mises en œuvre à l'échelon local.

16. Il est essentiel de mobiliser l'ensemble des parties prenantes: celles qui participent directement aux décisions, comme les autorités locales (responsables politiques et fonctionnaires), d'autres échelons du gouvernement, l'industrie et les investisseurs privés, mais également les représentants de la communauté et des organisations non gouvernementales. Pour qu'il n'y ait pas d'exclus, il est souvent nécessaire d'équilibrer la participation de façon que les personnes et les groupes traditionnellement sous-représentés aient eux aussi voix au chapitre.

17. Les spécialistes de l'aménagement du territoire devraient pouvoir mettre les acteurs à contribution à tous les stades:

- a) Participation: pour promouvoir les échanges entre acteurs;
- b) Consultations: pour donner des avis spécialisés aidant à tirer des conclusions;
- c) Représentation: pour agir au nom d'un ou de plusieurs groupes d'acteurs afin de représenter à la fois des idées et des personnes;
- d) Sensibilisation: pour promouvoir la prise de décisions collectives et l'amélioration de la situation de la communauté concernée.

18. L'efficacité de l'aménagement du territoire dépend en grand partie de la qualité de la gestion, c'est-à-dire de l'organisation et de la coordination, de la politique et de la planification et du suivi des projets. Il faut aussi savoir écouter, analyser, prendre des décisions et clarifier des idées susceptibles d'être mal comprises. Faute de quoi, il risque d'y avoir un manque d'information et de communication entre ceux qui définissent la politique et ceux qui la mettent en œuvre au niveau local. Une pénurie relative d'experts qualifiés, en particulier dans les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale, rend parfois difficile la réalisation de projets dans ce domaine.

19. Pour être efficace, la gestion des programmes au niveau local doit comprendre les tâches suivantes:

- a) Diriger les activités de planification qui se rapportent à l'évaluation de la viabilité;
- b) Superviser la participation de la communauté;
- c) Influencer sur la répartition stratégique des investissements publics et privés;
- d) Négocier avec les parties prenantes et des organismes extérieurs;
- e) Examiner les progrès au regard du calendrier fixé.

20. Les spécialistes de l'aménagement du territoire devraient être conscients de la nécessité d'appliquer des techniques de planification intégrée pour mettre en œuvre une politique conforme aux intérêts de toutes les parties prenantes de façon très objective et transparente. Il faut que les autorités responsables comprennent bien comment faire participer les communautés locales à la planification et comment tirer profit de leurs connaissances et de leur savoir-faire. La capacité de simplifier la planification est également fondamentale car, dans ce domaine, une action transparente menée à plusieurs niveaux est un instrument efficace de développement.

21. L'aménagement du territoire doit aller de pair avec l'enregistrement des biens fonciers (cadastre) car il entraîne de nouvelles subdivisions et de nouveaux modes d'occupation des sols. L'incapacité d'identifier les modes d'occupation existants et les droits de propriété retarde ou entrave fréquemment les programmes d'aménagement, en particulier dans les zones urbaines. Il est nécessaire d'établir des procédures légales en matière d'expropriation et de réaffectation des droits fonciers, ainsi que des voies de recours garantissant aux gens qu'ils pourront défendre leurs titres de propriété.

22. Des stratégies d'aménagement du territoire bien exécutées concourent au développement durable des communautés. Les coûts initiaux de la planification sont facilement compensés par une augmentation de l'efficacité, l'intégration des stratégies financières et la réduction des frais de fonctionnement.

23. En résumé, l'aménagement du territoire ne contribuera pas à lui seul à l'amélioration de la situation d'une communauté particulière. C'est plutôt la volonté collective de toutes les parties prenantes, associée à l'établissement d'un cadre d'action viable, qui facilitera un changement tangible dans la transparence, lequel profitera à la communauté en question et servira les intérêts d'autres communautés et des échelons supérieurs de l'administration publique.

### **Questions à débattre:**

1. Dans quelle mesure la notion d'aménagement du territoire est-elle appliquée dans votre pays?
2. Votre pays a-t-il adopté des lois requérant l'élaboration d'un cadre pour l'aménagement du territoire, qui définisse les responsabilités entre les divers échelons de l'administration publique?

3. Votre pays a-t-il mis au point un ensemble de plans-cadres aux fins de l'aménagement urbain et rural aux niveaux national, régional ou local, en tenant compte de l'évolution dans d'autres secteurs? Quelles ont été les difficultés rencontrées?
4. Quel est le degré de coopération intersectorielle au niveau national dans votre pays? Les pouvoirs publics locaux sont-ils actuellement en mesure de répondre aux besoins en matière de planification intégrée?
5. Existe-t-il un mécanisme permettant la participation du public à la planification? Quels résultats ont été obtenus?

-----