

L'intégration de la Wallonie dans le développement territorial européen

The Integration of Wallonia into European Territorial Development

J. Peyrony¹

La Direction générale Politique régionale de la Commission européenne est, au titre des traités, en charge de la politique de cohésion économique et sociale, et plus particulièrement de la définition et de la mise en œuvre de programmes de développement nationaux ou régionaux. C'est l'amarce d'une politique d'aménagement du territoire, mais qui n'en comprend pas une dimension importante, à savoir une mission générale de coordination entre les secteurs et entre les niveaux territoriaux. Cependant, une coopération européenne en matière d'aménagement du territoire a été développée dans un cadre intergouvernemental, au-delà des compétences données par les Traités à l'Union européenne. Les étapes majeures en ont été le SDEC, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, approuvé par les Etats membres et la Commission en 1999, puis l'Agenda territorial et la Charte de Leipzig, approuvés sous la présidence allemande en 2007.

The regional Political Directorate General of the European Commission is, because of the Treaties, in charge of the economic and social cohesion policy, and more particularly of the definition and the implementation of national or regional development programmes. It is the primer of a town and country planning policy, but which does not include an important dimension thereof, namely a general co-ordination mission between the sectors and the territorial levels. However, a European co-operation unit for town and country planning has been developed in an intergovernmental context, beyond the competences given to the European Union by the Treaties. The major stages of it have been the Community Space Development Scheme (CSDS), approved by the Member States and the Commission in 1999, then the Territorial Agenda and the Leipzig Charter, approved during the German Presidency in 2007.

Mots-clés : Europe, transfrontalier, Interreg, Espon, cohésion territoriale

Keywords : Europe, transborder, Interreg, Espon, territorial cohesion

¹ DG Regio, Unité C2 Développement urbain, cohésion territoriale



Jean Peyrony — PHOTO : F. DOR

La politique de cohésion évolue constamment, au rythme des périodes de programmation budgétaire de l'Union (actuellement 2007/2013). Depuis une quinzaine d'années, un certain nombre de parties prenantes, souhaitant une meilleure prise en compte par l'Union européenne de la dimension territoriale, demandent que la cohésion économique et sociale soit complétée par la cohésion territoriale. Après un cheminement que je ne décrirai pas ici, la cohésion territoriale a été inscrite dans le traité de Lisbonne. Sans attendre la ratification de celui-ci, et afin de mettre au débat le concept et ses implications politiques, la Commission a publié un Livre vert sur la cohésion territoriale qui a fait l'objet d'un débat entre octobre 2008 et février 2009, débat dont nous sommes en train d'exploiter les résultats.

Ce débat a donné lieu à 390 contributions qui émanent à la fois des Etats-Membres, des régions, des villes, de leurs réseaux, mais également des universitaires et de la société civile. En ce qui concerne la Wallonie, il y a eu des contributions de la Région wallonne, de la Grande Région, de l'Euregio Meuse-Rhin, ainsi que du secrétariat conjoint de l'espace de coopération transnationale Europe du Nord-Ouest. Toutes ces contributions constituent un matériau extrêmement intéressant parce qu'il

montre, au-delà d'un certain nombre de revendications légitimes à l'égard de l'Union, un engagement de toutes ces collectivités sur ce qu'elles font en matière d'aménagement du territoire, et sur ce qu'elles estiment qu'il faudrait faire à l'avenir. Cela dessine une image de l'Europe qui tient plus du puzzle que d'une vision finalisée, mais une image extrêmement intéressante des enjeux et des attentes en matière d'aménagement du territoire européen.

Je vais parler du point de vue européen de ce Livre vert, à la fois des questions qu'il pose, des réponses qu'ont donné les parties prenantes qui se sont exprimées, et des pistes qui se dégagent, tout en précisant que nous sommes encore dans un temps de réflexion et d'expérimentation, et pas encore dans un temps de décision. Le Traité n'est pas ratifié et par ailleurs l'Union européenne est sur le point de se doter d'un nouveau Parlement et d'une nouvelle Commission; il reviendra à cette nouvelle Commission de prendre des décisions, législatives ou financières. En termes de temporalité nous sommes dans la programmation 2007-2013, et il y a encore beaucoup de choses à mettre en œuvre dans cette période. Nous sommes aussi en train de commencer la réflexion sur la future période de programmation (2014-2020) et de fait, nous sommes sur le même horizon de temps que la journée d'aujourd'hui.

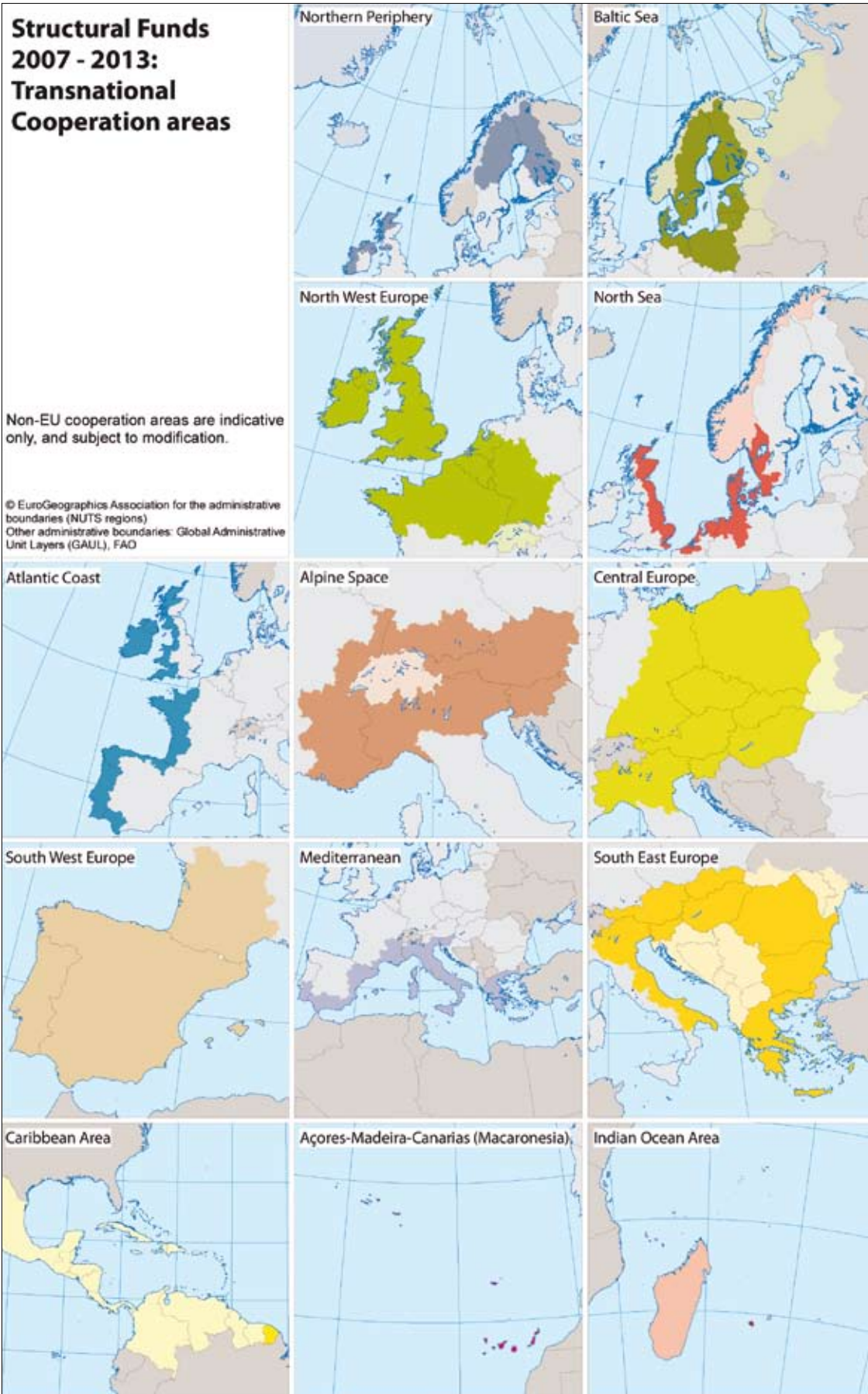
Le contenu de ce Livre vert est placé sous le signe des trois « C » (ces trois « C » viennent du rapport 2009 de la Banque Mondiale) :

- Concentration : les enjeux urbains. Les grandes villes sont compétitives et productives mais elles doivent faire face à des défis d'ordre environnemental ou social. Comment peuvent-elles les relever? Comment les espaces moins denses peuvent-ils valoriser leurs propres atouts, et compenser le manque de concentration en créant des réseaux ou en coopérant entre eux ? Comment coopérer entre l'urbain et le rural ?
- Connexion : l'accès aux infrastructures et aux services. C'est la question de la contribution des politiques sectorielles (transport, économie, santé, culture) au développement des territoires.
- Coopération: entre régions voisines, notamment par delà les frontières nationales.

**Structural Funds
2007 - 2013:
Transnational
Cooperation areas**

Non-EU cooperation areas are indicative only, and subject to modification.

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries (NUTS regions)
Other administrative boundaries: Global Administrative Unit Layers (GAUL), FAO



Un des enjeux du Livre vert : la coopération entre région voisine, par-delà les frontières nationales — SOURCE : U.E.

Cette approche rejoint ce que le SDEC disait sur le développement polycentrique, la coopération urbain/rural, l'accès équivalent aux infrastructures et aux services, la gestion prudente du patrimoine naturel et culturel. Il y a continuité sur cette réflexion de fond.

Un deuxième aspect sur lequel le Livre vert se penche, c'est celui des géographies d'intervention. Il y a aujourd'hui au plan européen quatre principaux niveaux d'intervention institutionnels : le niveau communautaire, le niveau des Etats qui reste sur-déterminant, le niveau des Régions (là, cela se complique un peu parce qu'entre les Etats fédérés, les régions politiques, et les simples régions administratives, il y a beaucoup de différence) et puis le niveau local - il y a au moins un niveau municipal dans chaque pays.

La question n'est pas de dire que ces échelles deviendraient non-pertinentes, mais de se demander si d'autres échelles sont nécessaires à l'aménagement du territoire. Là, la réponse est clairement oui. A cause des phénomènes de mobilité dont il a été question aujourd'hui apparaissent de nouvelles échelles fonctionnelles qui n'ont pas nécessairement de coïncidence avec les échelles institutionnelles. Il ya des échelles de type infra-régional : celles du développement local, ou des échelles plus larges comme l'échelle métropolitaine ou la coopération urbain-rural, pour traiter de problèmes comme le péri-urbain ou les campagnes sous la dépendance de certaines villes. Il y a également des échelles qu'on peut qualifier de supra-régionales : multi-régionales au sein d'un Etat, pour gérer des problèmes de massifs ou de bassins fluviaux; ou bien impliquant plusieurs Etats: c'est la coopération territoriale européenne, qu'Interreg a permis de défricher au travers de ses volets transfrontalier, transnational à l'échelle de grands espaces comme l'Europe du Nord-Ouest ou comme l'espace baltique, et interrégional - l'échelle des réseaux européens.

Une fois ce contenu posé en termes de concepts territoriaux et d'échelles géographiques, comment mettre en œuvre la cohésion territoriale, et plus spécifiquement quelle recherche-action faut-il développer au plan européen ? Pourquoi une telle recherche est elle pertinente à ce niveau ?

Les enjeux sont d'abord locaux et régionaux. On a beaucoup parlé aujourd'hui de stratégies de développement

régionales ou urbaines. L'enjeu c'est de définir un développement durable, de trouver le bon équilibre entre le développement économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement. C'est d'abord aux acteurs locaux de résoudre ces questions ; les chercheurs qui travaillent sur ces enjeux, pas seulement au niveau européen, mais au niveau mondial, peuvent apporter beaucoup aux collectivités.

Mais le Ministre Antoine a évoqué tout à l'heure la question de la réduction des émissions de CO2, pour laquelle l'Union européenne s'est fixé récemment des objectifs précis. Les collectivités territoriales sont concernées au premier chef, et il est logique que l'échelle européenne d'une part facilite les échanges d'expériences et la capitalisation de ce qui se fait dans telle ou telle région, mais aussi organise la prise de conscience commune et donne une impulsion stratégique depuis le niveau communautaire vers les niveaux locaux, pour inciter les régions ou les villes à se doter de stratégies consistantes, en matière de développement urbain durable par exemple.

Certaines contributions nous ont rappelé, dans le cadre du débat sur la cohésion territoriale, qu'il y avait, au delà des questions techniques, des enjeux plus politiques en termes de vision et de projet. L'Union européenne a été constituée sur la base de politiques sectorielles. Les Etats ont initialement limité l'action européenne à quelques grandes politiques comme la politique agricole commune, la politique des transports ou de l'environnement, mais apparaît aujourd'hui le besoin d'une stratégie globale de développement durable (aujourd'hui formulée par la Conseil sous le nom de stratégie de Lisbonne), mise en œuvre à la fois par la Commission et par les Etats membres, et impliquant les collectivités et les citoyens, au plus près de leur vie quotidienne, dans les territoires. Au niveau scientifique, cela veut dire qu'il ne faut pas se contenter au plan européen de s'intéresser à l'économie ou à la technologie; pour répondre aux besoins des territoires, des sciences plus traditionnellement enracinées dans les systèmes nationaux comme la géographie, la sociologie ou la démographie, doivent être convoquées. A cet égard, beaucoup se sont réjouis à la DG Regio que le prix Nobel d'économie de l'an dernier ait été attribué à Paul Krugman, l'un des pères de la nouvelle économie géographique. Ce qui se joue là, ce n'est pas seulement des échanges d'expérience, c'est aussi l'émergence de la composante territoriale d'un

modèle social européen. Il y a là pour les chercheurs à la fois des enjeux très concrets mais aussi politiques. Ceci rejoint l'intervention du paneliste qui m'a précédé.

Je voudrais insister maintenant sur la coopération territoriale, c'est-à-dire la coopération qui met en jeu les acteurs de plusieurs pays européens. On est là au cœur de la cohésion territoriale.

Ces dernières semaines, la commissaire Hübner, en charge de la politique régionale, a souvent mis en exergue la stratégie baltique, en cours d'élaboration par la Commission à la demande du Conseil. La DG Regio a coordonné le travail de l'ensemble des directions de la Commission, tout en consultant continûment les Etats-Membres et les régions concernées, pour élaborer une stratégie pour l'environnement de la Mer Baltique, pour la compétitivité de l'espace baltique et également pour les questions d'accessibilité et de sécurité. Cette stratégie sera présentée au Conseil en juin. Le maître-mot de cette nouvelle démarche est : pas de nouvelles compétences communautaires, pas de nouvelle législation, pas de nouvelles institutions et pas de nouveau financement. L'enjeu est clairement la coordination, horizontale et verticale. On est véritablement dans une démarche d'aménagement du territoire, de *spatial planning*.

Je ne vais pas insister sur cette stratégie baltique qui ne concerne pas la Wallonie, mais par contre dire deux choses. D'abord, un tel positionnement au sein d'espaces transnationaux concerne également la Wallonie. L'espace de l'Europe du Nord Ouest, qui s'est appelé auparavant Aire métropolitaine du Nord Ouest (l'Europe des capitales), est très intéressant pour la Wallonie dans la mesure où elle se situe au cœur d'un système qui va depuis Londres et Paris jusqu'à la Ruhr et la Rands-tat. Beaucoup d'enjeux importants pour la Wallonie en termes d'accessibilité, de développement économique ou d'environnement nécessitent de se situer dans cette perspective. Je voudrais insister plus encore sur la coopération transfrontalière, qui n'a pas toujours, «vu de Bruxelles», l'attention qu'elle mérite. Certes, elle est financée et les gens trouvent cela très sympathique, mais on considère souvent que c'est une question bottom-up et « subsidiaire ». Il faut rappeler que la coopération transfrontalière, qu'il s'agisse pour vous de la Grande région, de l'Euregio Meuse-Rhin, ou bien de l'espace franco-belge, comporte des enjeux qui peuvent être tout à fait stratégiques, s'agissant par exemple de métropoles



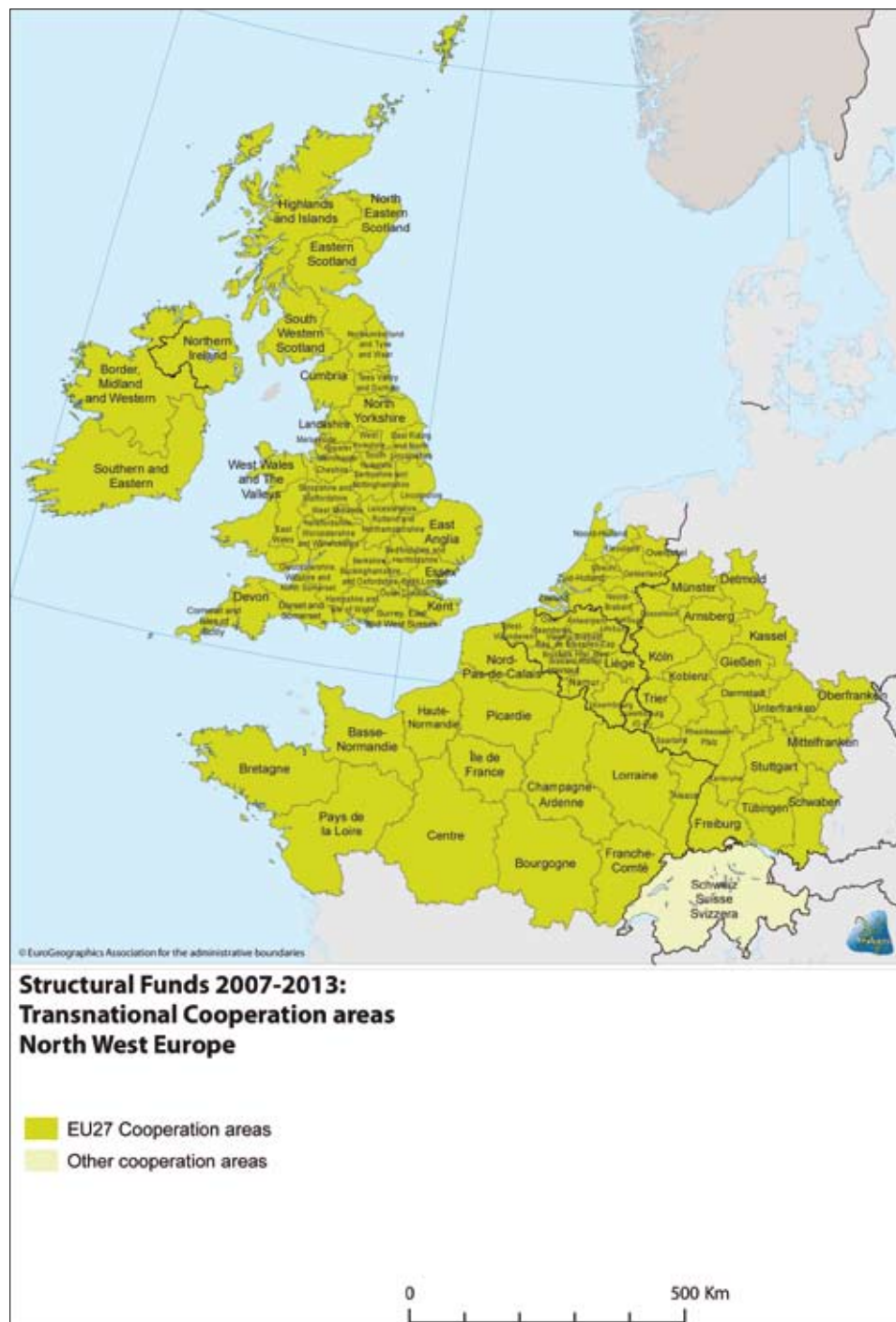
La commissaire Danuta Hübner en charge de la politique régionale, ici lors de la conférence «Constituer un groupement européen de coopération territoriale (GECT)» (Bruxelles, 19 juin 2008). — PHOTO U.E.

transfrontalières comme Lille-Courtrai-Tournai, ou de ce qui se passe autour de Luxembourg à l'est. On est en train de découvrir autour de l'espace baltique, et on va être à mon avis amené à le découvrir également sur le transfrontalier – les acteurs de terrain le savent mais les acteurs nationaux ou communautaires ne le savent pas toujours : il y a besoin d'une coordination aux frontières non seulement des acteurs locaux, mais aussi des stratégies nationales et régionales, et des financements. La question n'est pas tant la dotation des programmes Interreg, mais plutôt comment ces programmes vont attirer, sur des stratégies réellement transfrontalières, des financements nationaux ou régionaux. C'est également la question de la coordination des législations : on se rend compte maintenant qu'il ne suffit pas d'avoir un cadre législatif européen; encore faut-il concrètement, sur chaque frontière, ajuster la mise en œuvre par les Etats de ces législations européennes. Un exemple typique est le groupement européen de coopération territoriale : règlement européen mais qui dépend pour sa mise en œuvre de la bonne volonté des Etats ou des régions.

Puisqu'il s'agit aujourd'hui de recherche, il s'agit d'un champ tout à fait nouveau. Des chercheurs travaillent déjà sur le transfrontalier, mais il manquait encore une prise de conscience au niveau européen, au niveau de la Commission, ou d'un programme comme ORATE (ESPON en anglais), qui est LE programme européen de



La stratégie baltique pour l'environnement, la compétitivité, les questions d'accessibilité et de sécurité n'impliquera ni nouvelles compétences communautaires ni nouveau financement. Elle se situe dans une démarche de coordination — Source : U.E.

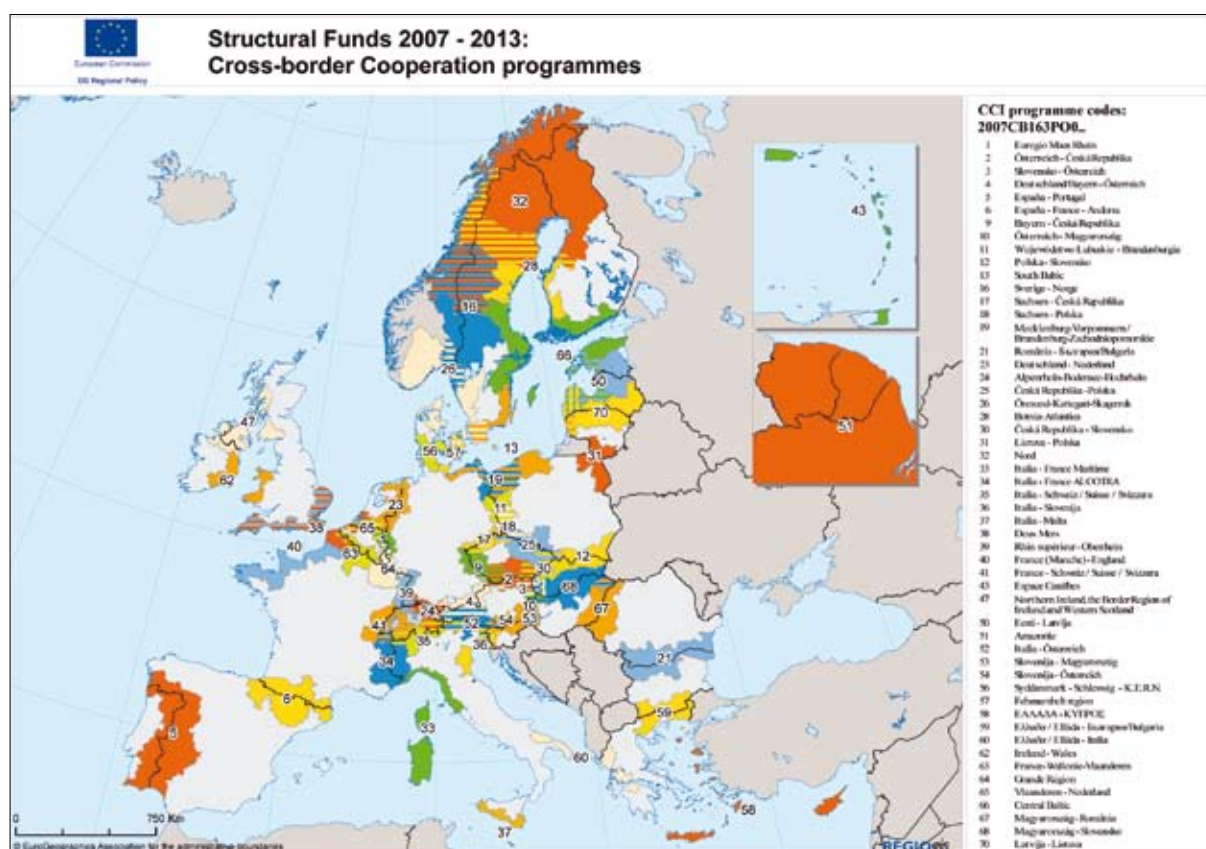


L'Espace de l'Europe du Nord-Ouest intéresse la Wallonie en termes d'accessibilité, de développement économique ou d'environnement — SOURCE : U.E.

référence pour la recherche-action en matière d'aménagement du territoire. On découvre seulement maintenant qu'il faut réfléchir sur ce qu'est un territoire transfrontalier. Quand on parle de territoire au sein d'un espace national, on éclaire la question en repérant des zones fonctionnelles, des bassins d'emploi ou d'habitat; mais ce travail reste à faire pour les espaces transfrontaliers. C'est à la fois un enjeu conceptuel : comment définir les différentes échelles de la coopération; et un enjeu en termes de données : il faut bien sûr faire progresser les systèmes nationaux et Eurostat, mais en même temps on voit bien que sur des domaines aussi complexes, le progrès viendra du terrain et d'enquêtes menées par les acteurs publics. La question n'est pas seulement de

trouver un bon système statistique européen, c'est aussi de progresser et d'échanger entre les expériences qui sont faites, entre les différentes régions transfrontalières, à la fois en termes de connaissance des phénomènes et en termes de vision. Dans la table-ronde qui précédait, on a évoqué la notion de vision partagée. Le mot *planification* fait peur à beaucoup de gens. Il est légitime s'agissant d'entités organisées au sein d'un état ou d'un état lui-même ; mais dans un contexte pluri-national les mots prospective ou vision sont plus adaptés.

Je voudrais insister sur le besoin, à côté de recherches de niveau européen d'ORATE, de cette recherche locale et régionale enracinée dans les territoires. De ce point



Avec Orate (Espan), l'Europe commence à découvrir l'intérêt de la réflexion sur le transfrontalier — SOURCE : U.E.

de vue, la Région wallonne est exemplaire, dans la mesure où elle est dotée d'une compétence complète en aménagement du territoire, ce qui n'est pas le cas d'autres régions européennes, mais aussi parce qu'elle a su créer – et la CPDT en est le signe – des lieux d'échanges entre les politiques, notamment ceux en charge de la planification (le SDER), les chercheurs, pour faire progresser la connaissance commune, et enfin les acteurs de terrain – vous en êtes le signe aujourd'hui.

Pour conclure sur la cohésion territoriale, je pense que l'un des enjeux et non des moindres est la connaissance partagée des territoires, connaissance qui sert non seulement à agir, à se comparer et à s'inspirer de bonnes expériences dans d'autres territoires, mais aussi à augmenter la conscience d'être les acteurs d'un territoire commun, qui est aussi, dans une région comme la vôtre, un territoire transfrontalier et un territoire européen.