



CPDT

RÉGION WALLONNE

*Conférence Permanente du
Développement Territorial*

2015 – 2016

Recherche R1 : ETAT DU TERRITOIRE WALLON

Note complémentaire – Benchmark des documents stratégiques
des régions voisines



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

Chercheur : Alain Malherbe (CREAT-UCL)

Table des matières

1. PRÉAMBULE : LE SDT – OUTIL STRATÉGIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL	5
2. MÉTHODE D'ANALYSE	8
3. CONCEPTS UTILISÉS	10
4. LA FABRICATION DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE A BRUXELLES, EN FRANCE, AU LUXEMBOURG ET EN FLANDRE	11
4.1. BRUXELLES ET LE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	11
4.1.1. Le contexte bruxellois	11
4.1.2. Contenu du PRD et méthodologie	11
4.1.3. L'élaboration du PRDD	12
4.1.4. Le mode de représentation du PRDD version du 18 octobre 2016.....	16
4.1.5. Identification des éléments susceptibles d'être intégrés dans le SDT wallon....	17
4.2. LA FRANCE : DU SRADDT AU SRADDET EN PASSANT PAR LE SCOT	19
4.2.1. Le contexte français	19
4.2.2. Le contenu du SRADDT et les modifications introduite dans la loi NOTRe instaurant le SRADDET	19
4.2.3. L'élaboration du SRADDT Nord-Pas de Calais	22
4.2.4. Les préliminaires du SRADDET Hauts de France	24
4.2.5. Les modes de représentation du SRADDT Nord-Pas de Calais.....	25
4.2.6. Identification des éléments susceptibles d'être intégré dans le SDT wallon....	28
4.3. LE PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'IVL LUXEMBOURGEOIS	30
4.3.1. Le contexte luxembourgeois	30
4.3.2. Contenu du PDAT et méthodologie	30
4.3.3. L'élaboration du PDAT	33
4.3.4. Les modes de représentation du PDAT et de l'IVL	36
4.3.5. Identification des éléments susceptibles d'être intégrés dans le SDT wallon....	37
4.4. LE DÉVELOPPEMENT SPATIAL EN FLANDRE	38
4.4.1. Le contexte flamand.....	38
4.4.2. Le RSV	40
4.4.3. Du RSV au BRV	42
4.4.4. Les modes de représentation	45
4.4.5. Identification des éléments susceptibles d'être intégrés dans le SDT wallon	46
5. SYNTHÈSE DE LA COMPARAISON DES SYSTÈMES DE PLANIFICATION RÉGIONALE ANALYSÉS	48
5.1. LES PROCESSUS DE FABRICATION DES SCHÉMAS DE PLANIFICATION RÉGIONALE	48

5.2. TABLEAU COMPARATIF DES SYSTÈMES DE PLANIFICATION	49
BIBLIOGRAPHIE	50

1. PRÉAMBULE : LE SDT – OUTIL STRATÉGIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Le Gouvernement wallon a demandé à la CPDT des notes complémentaires préparatoires à la confection du futur schéma de développement territorial. Le cahier des charges de la recherche sur l'analyse contextuelle du schéma de développement territorial stipule qu'*un benchmarking synthétique des documents stratégiques des régions voisines et de leurs représentations graphiques sera réalisé*. Nonobstant cette analyse comparative qui suit, les choix différents opérés entre les modes de représentation du Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) de 1999 et du projet de SDER de 2014 sont déjà substantiels. Au-delà des évolutions imputables aux changements de style dans les lignes graphiques entre les deux versions, ces choix témoignent de partis pris divergents concernant la vision politique de l'espace wallon. L'analyse qui suit dresse quelques balises pour distinguer ces modes de faire et les rapprocher de tendances à l'œuvre dans des régions voisines de la Wallonie.

L'objet de la présente note est donc d'analyser l'organisation et les modes de représentation qui se retrouvent dans les documents stratégiques des régions voisines à la Wallonie. Les modes de représentation des territoires se distinguent en deux catégories, les représentations graphiques (schémas, cartes, tableaux ...) et l'écriture textuelle. Les relations entre les éléments dessinés et écrits sont plus ou moins ténues en fonction des documents analysés. L'intensité de ces interdépendances est liée à la culture de planification de chaque territoire selon le degré d'abstraction des figures (cartes, plans ou schémas). Il est important de rajouter à ces deux catégories une compréhension de la profondeur temporelle qui est envisagée et qui se traduit sous forme d'échéance à des horizons que les territoires se déterminent comme par exemple à 10 ans, 15 ans voire sans date de péremption figée comme le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) ou le SDER de 1999.

Les schémas territoriaux visent à définir des stratégies et sont l'expression des objectifs politiques des territoires (Dürh S., 2007). Les représentations schématiques ou cartographiques figurent donc un souhait de développement. Les stratégies sont déjà perceptibles au travers des formes mobilisées pour convaincre des objectifs. Dans certains cas les outils pour atteindre les objectifs définis peuvent avoir une portée normative. On rangera l'Allemagne dans cette catégorie avec une hiérarchie établie dans la planification qui oblige à une conformité entre les plans dressés à différentes échelles.

Cependant on constate que la plupart de ces exercices de planification ne fixent pas un cadre de règles à respecter. Les trajectoires qui y sont proposées induisent une inscription des territoires soit dans la bifurcation, soit dans la continuation de stratégies antérieures. Dans ce cadre *le territoire est le support nécessaire, le mode d'inscription physique de ces changements. Il enregistre l'impact des mutations économiques, sociales et politiques, et il en offre une représentation* (Wachter S. & al., 2002 : 10).

La réflexion stratégique concernant les territoires est assez récente puisqu'elle apparaît à la fin des années 1980 avec les premières réflexions initiées par l'Europe pour aboutir à des projets à l'échelle supranationale comme les esquisses du BENELUX (1986 & 1998) et le SDEC (1999). Depuis lors les territoires infranationaux (régions, supracommunalités, communes...) se sont saisis de cette méthodologie pour chercher à dégager des visions communes de développement. Le trait commun à l'ensemble des régions analysées est la contemporanéité des exercices de planification avec l'émergence du fait régional. La Wallonie est

également dans ce cas de figure puisqu'elle lance dès 1984, c'est-à-dire quatre ans après la régionalisation, un avant-projet de plan mené par la Société de Développement Régional Wallonne (Rousseaux & al., 2010).

Les stratégies reprises dans les schémas des territoires visent à les redéployer, les reconverter et/ou organiser leur croissance. En outre les territoires cherchent d'une part à valoriser leur capital territorial en mettant en évidence leur diversité et les ressources qui leurs sont propres afin de leur assurer un avantage comparatif tout en visant à atteindre plus de justice spatiale (Knieling, J. & Othengrafen F., ed., 2012 ; Camagni R., 2009 ; Camagni R. & Capello R., 2013 ; Malherbe A., 2015). Ces stratégies se traduisent en plans et en schémas qui témoignent la manière dont se représente les territoires. Les formes de communication utilisées illustrent la compréhension de leurs questions éthiques, identitaires et des relations qui se tissent entre les différentes parties prenantes (Huxley M., 2000). Il est dans ce contexte fondamental de prendre en compte les différences culturelles et de gouvernances entre les régions pour éclairer la manière dont elles définissent leur avenir. Aborder la gouvernance revient à interroger sur le rôle qui est attribué à la planification stratégique des espaces dans l'organisation des territoires au travers de la gouvernementalité conceptualisée par Michel Foucault, c'est-à-dire les processus de décisions et de gestion entre les acteurs des différents niveaux de pouvoir.

Stéphanie Dühr, en s'appuyant sur les cas anglais et allemand, distingue deux modes de faire dans la planification européenne : un qui est *artistique* et l'autre qui relève de l'approche *scientifique* (Dühr S. 2004). Les cartes qui présentent une grande abstraction, voire qui utilisent des figures comme les chorèmes¹ sont plus créatives avec une finalité de communication et d'appropriation des stratégies tant par les parties prenantes au processus que vers l'extérieur. Les représentations scientifiques défendent une approche rationnelle et plus précise dans les représentations. Le choix de l'un ou l'autre parti est à remettre dans un contexte plus large dépendant de la formation des bureaux d'études ou des fonctionnaires qui sont les auteurs des plans. La culture de planification en vigueur dans le territoire concerné a donc une incidence importante sur les choix qui seront opérés en termes de représentation et par-delà de la vision territoriale qui s'en dégagera.

Ces divergences sont toutefois à mettre en relation avec la mobilisation de concepts globaux génériques comme le développement durable, la globalisation, les *smarts*... qui uniformisent ou normalisent les fabrications des territoires. Ce champ de recherche nécessite un approfondissement méthodologique peu compatible avec le résultat attendu de cette note afin de confronter les approches théoriques et épistémologiques construites dans le domaine de l'étude comparative des processus de planification.

Les modalités de participation illustrent également les tensions entre la diversité et l'uniformité des modes de représentations lors de leur application dans l'exercice de planification. Elles se traduisent dans les représentations adoptées ainsi que les façons d'aborder les structures des documents. Au final, le processus de construction du plan ou du schéma se retrouve dans le

¹ Les chorèmes sont des modélisations de structures spatiales élémentaires pouvant se combiner pour appréhender la complexité de la réalité (Levy J. & Lussault M., ed., 2013 : 175-176). Ils sont caractéristiques de l'école française de cartographie. Ce concept a été mis au point par Roger Brunet en 1980 (Brunet R., 1980). Il l'a appliqué lors de la réflexion sur la Banane bleue, aire de développement majeur à l'intérieur du territoire européen. La DATAR s'est largement servie de ce type de cartes pour illustrer les scénarios de développement du territoire français à l'horizon 2040 lors de son dernier exercice de prospective (<http://territoires2040.datar.gouv.fr/>).

format du document qui facilite ou non son appropriation par l'ensemble des parties prenantes. Le processus d'élaboration de la stratégie territoriale est partie intégrante de cette appropriation et a autant d'importance que le schéma ou le plan dans la médiation, c'est-à-dire les arbitrages et les accords pour aboutir à une stratégie et à une culture territoriale commune (Fürst D., 2012). La forme de la représentation par son degré d'abstraction témoigne de l'assiette de l'accord des parties prenantes sur leur territoire et illustre les modalités d'instauration d'un langage commun (Dühr S., 2007). L'exemple de la méthode employée dans le cadre du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) du Pays de Brest illustre l'importance de cette médiation dans le processus d'élaboration de la stratégie². L'étude du SCoT du Pays de Brest a débuté en 2004 et a été approuvée en 2011 puis a été mise à révision en 2014. Un comité d'évaluation se réunit tous les ans pour poursuivre le débat. Le schéma n'est donc pas une finalité en soi mais c'est le processus d'élaboration, de médiation et d'évaluation qui est le véhicule de la stratégie territoriale dans un processus itératif d'action collective quasi permanent (Pinson G., 2004). Il est ainsi le support à un dialogue continu entre les acteurs.

Cependant plusieurs écueils sont à relever dans cet exercice complexe dégageant des stratégies tout en essayant de largement les diffuser. Un des obstacles est la clarté avec laquelle les concepts sont utilisés (Markusen, A., 2003 ; Pendall R. & al., 2010). En effet, l'urbanisme et le développement territorial utilisent abondamment des concepts flous, des mots valises dont l'avantage est d'asseoir des consensus sur base de leur polysémie, mais à contrario celle-ci est responsable de malentendus freinant la mise en place d'un langage commun. Cette compréhension est d'autant plus complexe lors de la mise en relation des systèmes de planification agissant sur des territoires souverains distincts (Zonneveld, 2000 ; Dühr S. 2007 ; Malherbe A. & al., 2015).

En conséquence, la question n'est pas tant le contenu des plans stratégiques analysés mais la manière dont ils sont produits et organisés pour en dégager des enseignements méthodologiques en fonction des objectifs recherchés. Ces objectifs consistent à mettre en place un référentiel dans le cadre de l'élaboration du SDT wallon. Pour les méthodes d'analyses de contenu on se réfèrera aux travaux antérieurs de la CPDT (Lejeune Z. & Teller J., 2012 ; Malherbe & al., 2015). Dans cet ordre d'idée, chaque stratégie est amenée répondre à une (des) question(s) ou défi(s) que le(s) territoire(s) se pose(nt) ou auxquels ils sont confrontés. Il est évidemment fondamental de se fixer un ou des objectifs à atteindre avant de mettre en place une stratégie territoriale qui a pour fonction de baliser le chemin à parcourir pour tenter de rencontrer le but à atteindre.

Pour procéder à cet exercice de comparaison des processus de planification, seuls seront investigués les documents produits pour établir des stratégies sur :

- Le Nord Pas de Calais ;
- Le Luxembourg ;
- Bruxelles ;
- La Flandre.

² A partir du témoignage de Jean-Pierre Carroff (vice-président de la Communauté urbaine de Brest) et de la consultation du site internet du SCoT de Brest (<http://www.pays-de-brest.fr/le-scot>).

2. MÉTHODE D'ANALYSE

L'observation et les échanges sur les processus de planification stratégique a été largement encouragé lors des programmes INTERREG I (1991-1993), II (1994-1999) et III (2000-2006) et dans une moindre mesure avec lors d'INTERREG IV (2007-2014). Le Conseil de l'Europe et la Conférence Européenne des Ministres en charge de l'Aménagement du Territoire (CEMAT) a également produit ces quarante dernières années des travaux tendant à favoriser la compréhension des différents systèmes de planification employés par les pays et régions européens. Malgré ces efforts, force est de constater que les incompréhensions dans les systèmes spatiaux entre régions subsistent encore fortement (Malherbe A. & al., 2015). Les changements législatifs réguliers et les redécoupages territoriaux infranationaux ou régionaux renforcent la difficulté de mettre en place une intelligence territoriale partagée. La méthode n'a dès lors pas pour objectif d'élaborer une analyse comparative entre des processus de planification déployant des modes de fabrication dans des systèmes institutionnels et politiques trop divergents (During R. & van Dam R. ed, 2007).

Un autre obstacle dans cette mise en place d'un langage commun est la prégnance de la souveraineté dans le développement des territoires et le peu de projets concrets de développement dépassant les limites territoriales nationales ou régionales. Les dialectiques entre une politique territoriale mercantiliste, d'instrumentalisation ou de mutualisation contribuent à expliquer le contenu des stratégies et les ouvertures de coopération interterritoriales qui sont présentes ou non dans les stratégies territoriales régionales. La concurrence reste vive entre les régions.

C'est à cette aune que la méthode d'analyse a été construite en introduisant brièvement le contexte d'élaboration des stratégies territoriales, les questions ou défis que les territoires ont identifiés et les réponses qu'ils y apportent par la fixation d'objectifs et ensuite les modes opératoires envisagés pour rencontrer ces objectifs.

Pour comprendre ces modes opératoires, il sera distingué les variables d'influence externe au schéma ou au plan qu'il soit institutionnel, administratif ou à la base du cadre normatif. Les formes que prennent la formulation des changements dans les stratégies territoriales et qui sont susceptibles d'induire des changements de comportements sont également envisagées (Fürst D., 2012 : 27). Par contre, les relations entre les orientations stratégiques et leurs traductions dans le champ de l'urbanisme normatif ne feront pas l'objet de la présente analyse.

La méthode utilisée pour dégager des comparaisons pertinentes entre les documents se déroule comme suit :

- Une remise dans le contexte régional du document analysé
- Contenu du document
- Historique de l'élaboration du document
- Les représentations utilisées dans les schémas, leur mode de construction, leur degré d'abstraction et les échelles territoriales mobilisées argumentant les stratégies.
- Une identification des éléments susceptibles d'être intégrés dans le SDT wallon

Le travail s'est essentiellement appuyé sur les documents disponibles et les publications scientifiques de référence mobilisables. Lorsque cela a été possible, le résultat de l'analyse a été confronté aux représentants des administrations régionales impliqués dans l'élaboration des

schémas territoriaux. Nous remercions Benoit Périlleux (Région bruxelloise) ; Philippe Bouchez, Benoit Guinamard et Philippe Petit (Région Hauts de France) ; Marie-Josée Vidal, Myriam Bentz et Frank Vansteenkiste (Ministère du Développement durable et des infrastructures Luxembourgeois) ; Peter Cabus (Secrétaire général de l'administration flamande de l'aménagement du territoire) d'avoir accepté de participer par leur accueil et leur ouverture au présent travail. La note intègre leur propos dans le texte.

Les interviews ont été réalisées de manière semi-directive sur base du questionnaire qui se retrouve en annexe de la note.

3. CONCEPTS UTILISÉS

Schéma : le schéma représente de manière abstraite et simplifiée une stratégie à atteindre, une action à mener qui ont une certaine envergure. Il projette ce qui est souhaitable et est souvent accompagné d'un scénario ou d'un récit pour illustrer le futur figuré dans le schéma. La représentation schématique est autant utilisée par des secteurs (mobilité, environnement, paysage, économie...) que pour mettre en évidence les interactions des secteurs sur un territoire et ce quelle que soit l'échelle employée.

Plan : contrairement au schéma qui synthétise un futur souhaité le plan est doté d'une forte intentionnalité. Le plan fixe des objectifs précis et établit les moyens nécessaires pour les rencontrer en décrivant les différentes phases à franchir pour y parvenir. L'objectif de la planification spatiale est de mettre en place des modalités précises et les instruments à mobiliser pour exploiter, attribuer et répartir les ressources territoriales ainsi que les formes d'occupation des espaces (l'équité des territoires ou l'urbanisation en sont des exemples). Le plan d'urbanisme détermine les actions à mener et affecte à une échelle très fine les fonctions à l'espace. Il est de portée normative en spatialisant les règles à appliquer et est opposable aux tiers.

Stratégie territoriale : La stratégie territoriale concerne un espace délimité approprié par un groupe d'individu qui détermine un but à atteindre pour leur territoire. Le terme *stratégie* tel qu'il est utilisé dans un contexte territorial est apparu dans les années 1950 aux Etats-Unis comme outil mobilisé par le secteur privé pour déterminer des lignes de conduites permettant d'appivoiser les incertitudes dans des contextes de changements récurrents. Au début des années 1970, le gouvernement américain a repris à son compte les méthodes du privé pour déterminer des lignes politiques suite à la crise pétrolière, à la croissance démographique, aux changements de valeurs et aux incertitudes économiques. La définition de stratégies par les acteurs des territoires a pour finalité de dresser des trajectoires à long terme. Pour qu'un territoire définisse sa stratégie, celle-ci doit être *sélective, partagée entre les acteurs, intégrative, visionnaire et conduire à des actions opérationnelles*. Le projet stratégique conduit à mettre en évidence les nouvelles tendances pour s'en saisir afin de construire collectivement de nouvelles politiques territoriales sur un espace donné à partir des ressources disponibles (Albrechts L. 2006).

Représentation : *Le territoire est un espace socialisé, une construction sociale, consolidée par l'histoire, qui contribue à le fonder comme un espace identifié, caractérisé par des pratiques et des représentations* (Jean Y. & Vanier M., 2008).

4. LA FABRICATION DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE A BRUXELLES, EN FRANCE, AU LUXEMBOURG ET EN FLANDRE

4.1. BRUXELLES ET LE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

4.1.1. Le contexte bruxellois

La Région bruxelloise a inscrit dans le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT) les attendus concernant le Plan Régional de Développement (PRD). Dans l'Ordonnance de la planification et de l'Urbanisme (OOPU) du 29 août 1991, qui servira de base au COBAT de 2004, le PRD devait être à l'origine un plan de législation. Pour ce faire le Gouvernement issu des élections fixe un programme de développement avec des aspects d'aménagement du territoire en intégrant également les autres secteurs pour lesquels le gouvernement régional a eu une compétence : l'emploi, la mobilité, l'économie... avec des options à moyen et long terme assorti d'un programme de mise en œuvre pour la législation. Il évalue de manière annuelle la mise en œuvre des plans.

Dès le départ, ces principes de l'OOPU ne sont pas respectés puisque le premier projet de PRD est lancé en 1993 pour être approuvé en 1995, ce qui correspond à la fin de la législature et ne peut donc servir de base à l'action territoriale du Gouvernement bruxellois pour la législature concernée. Les évaluations des plans approuvées par le Gouvernement n'auront lieu qu'en 1996 et 1997 pour le premier PRD. Malgré des rapports rédigés les années suivantes par l'administration, l'évaluation du PRD ne sera plus approuvée par le Gouvernement bruxellois. Compte tenu des obligations européennes sur les évaluations environnementales le PRDD devrait être évalué plus régulièrement pour les respecter. Enfin, selon Benoit Périlleux, la révision en cours du COBAT prévoit que le PRDD ne pourrait faire l'objet d'une enquête publique lors de modifications minimales que dans les communes concernées par cette révision.

4.1.2. Contenu du PRD et méthodologie

L'article 17 du COBAT spécifie que le PRD pour répondre à l'objectif de planification globale du territoire bruxellois doit comprendre :

1. *Les objectifs généraux et sectoriels ainsi que les priorités de développement, en ce compris d'aménagement du territoire, requis par les besoins économiques, sociaux, culturels, de déplacement et d'environnement;*
2. *Les moyens à mettre en œuvre de manière transversale et sectorielle pour atteindre les objectifs et priorités ainsi définis, notamment par l'expression cartographiée de certaines de ces mesures;*
3. *La détermination des zones d'intervention prioritaire de la Région;*
4. *Le cas échéant les modifications à apporter aux dispositions normatives, plans et programmes applicables en Région de Bruxelles-Capitale en fonction des objectifs et des moyens ainsi précisés.*

L'article 17 ne précise donc pas le contenu des études préalables au PRD. En outre l'article 16 du COBAT laisse au Gouvernement le choix de réviser ou d'actualiser le PRD pour autant que le Gouvernement informe de ses intentions le Conseil de la Région Bruxelles-capitale dans les six mois de l'installation.

Dès son adoption le premier PRD a été remis en question suite à un changement de majorité avec l'entrée des Libéraux au Gouvernement bruxellois. Ces derniers marquent leur désaccord notamment sur les options concernant la mobilité. La révision de compromis en 2002

entre socialiste et libéraux illustre ces difficultés au sein de la majorité. Cette révision a néanmoins ajouté au plan, à l'initiative des libéraux, le principe des zones leviers. Dans le même temps, alors que le Plan Régional d'Affectation des Sols (PRAS) a été approuvé en 2001 alors qu'il devrait selon l'OOPU répondre aux objectifs du PRD. Des incohérences sont apparues entre les deux plans suite à cette inversion de calendrier d'adoption comme la gare Josaphat qui était une Zone d'Intérêt Régional dans le PRAS, mais non reconnue comme zone levier dans le PRD. Ce hiatus entre les deux plans sera répété en 2012 avec l'entrée en vigueur le 21 décembre 2013 du PRAS démographique alors que le PRDD a été approuvé le 17 octobre 2017. Ce non-respect de la hiérarchie prévue dans le texte régissant l'organisation de la planification (OOPU puis COBAT) ainsi que le processus d'élaboration des plans démontrent toute la difficulté de correspondre au prescrit du législateur.

4.1.3. L'élaboration du PRDD

En préalable aux élections régionales de 2009 des Etats Généraux sont tenus entre octobre 2008 et avril 2009. Initiative de la société civile portée par 10 associations et réunie autour de la revue scientifique *Brussels Studies*, ils se sont déroulés en trois étapes. Les résultats du premier temps sont l'édition de notes de synthèse sur l'état des connaissances sur Bruxelles produites par les universités bruxelloises. Le second temps a consisté en de larges débats de la société civile autour de 16 thèmes nourris par les notes des chercheurs³ (Etats généraux de Bruxelles, 2010). In fine lors de la dernière étape 10 associations et les trois universités ont métabolisé l'ensemble des deux premières phases. Le tout a abouti en 2010 à l'édition de ces travaux et a largement contribué à la sensibilisation des acteurs bruxellois et de la société civile aux enjeux de la Région. Cependant ces travaux n'ont pas ou très peu été suivis par le Gouvernement.

Cinq grands chantiers sont identifiés par la Etats généraux : profiter du *city boom* pour faire de Bruxelles une ville durable ; réussir la ville en réduisant la fracture sociale ; une vision pour Bruxelles : devenir la capitale de l'Europe ; vers une nouvelle gouvernance : efficacité et confiance ; miser sur le meilleur atout pour Bruxelles : ses jeunes. Chacun de ces chantiers se décline en sous-thématiques.

Le Gouvernement Picqué IV (PS, Ecolo, CDH) issu des élections de 2009 partage les constats sur les changements importants dans les enjeux territoriaux de la Région bruxelloise générés par la forte croissance démographique à partir de 2006 qui s'accroît encore entre 2010 et 2014. D'une région en perte de population, Bruxelles devient une ville résidentielle attractive avec en corolaire l'adaptation du calibrage des équipements qui n'avait pas été anticipé. A partir de 2008-2009 un phénomène connexe apparaît avec une inversion de valeurs entre le secteur résidentiel et de bureaux avec pour conséquence que les logements deviennent plus attractifs que les bureaux qui sont à présent excédentaires.

Une dualisation dans le secteur résidentiel privé accompagne cette forte demande. Cela entraîne la nécessité d'accroître l'offre de logement accessible dont notamment dans le secteur

³ Les thématiques étaient : la mobilité à, de, vers et autour de Bruxelles ; la sécurité à Bruxelles ; la population bruxelloise : un éclairage démographique ; Bruxelles, ville durable ; l'enseignement à Bruxelles ; le logement, la maîtrise foncière et l'espace public ; l'économie bruxelloise ; Bruxelles et la culture ; les jeunes bruxelloises : inégalité sociale et diversité culturelle ; le développement de la Zone métropolitaine de Bruxelles : constats et perspectives ; santé et qualité de vie à Bruxelles ; Bruxelles, région de la connaissance ? ; Bruxelles, ville internationale ; les institutions bruxelloises ; inégalités sociales ; finances publiques, financement et fiscalité à Bruxelles.

du logement public. La dualisation se marque également au travers d'une distorsion entre le PIB bruxellois et le revenu des habitants. Elle se traduit également dans les performances du système de formation excluant une partie de la population de l'insertion dans l'emploi. La Région bruxelloise a dû palier dans ces domaines aux déficiences du pouvoir communautaire et inclure cette priorité dans le PRDD.

La thématique environnementale a pris également de l'importance avec la participation des écologistes au gouvernement. En outre Bruxelles est sur le podium des villes mondiales qui subissent le plus la congestion automobile. Parallèlement la part modale du transport public est en forte augmentation sur la dernière décennie. Cette croissance de la demande de mobilité est une autre priorité du PRDD.

Les 5 nouveaux défis du PRDD de 2009 sont directement issus de ces constats : l'essor démographique ; l'emploi, la formation et l'enseignement ; la lutte contre la dualisation de la ville et la pauvreté ; la mobilité ; l'internationalisation. Ces défis ont trouvé un consensus assez rapide au sein du Gouvernement Picqué IV. La prise en compte de ces défis a motivé la refonte complète du Plan Régional de Développement. Le chapitre 5 de la Déclaration de Politique Régionale bruxelloise de 2009-2014 insiste d'ailleurs sur l'importance de ce chantier (Gouvernement bruxellois, 2009). La première démarche a été de réaliser un état des lieux de la Région par l'ensemble de l'administration piloté par l'ADT-ATO (Agence de Développement Territorial). Cette dernière sera l'auteur de projet de l'ensemble du PRDD. L'état des lieux se divise en 8 thématiques qui se distinguent clairement des Etats généraux et des défis bruxellois en ne mettant pas en avant les matières communautaires. L'enseignement est ainsi inclus dans la thématique du cadre de vie⁴.

Cet état des lieux a été précédé de novembre à décembre 2011 par des ateliers participatifs prospectifs organisés autour des 5 défis bruxellois et regroupant les *forces vives* (acteurs publics et parapublics, acteurs privés et les membres de la société civile, les académiques et les Cabinets régionaux et les autres niveaux de pouvoir (ADT-ATO, 2011)). Un panel représentatif d'habitants issus des 19 communes bruxelloises a constitué le deuxième volet de ces ateliers participatifs prospectifs. Ils se sont déroulés en trois phases : dégagement d'une vision, détermination d'une stratégie, propositions d'actions. Les 19 communes de la Région bruxelloise ont également participé à la démarche en 2012 au travers de trois groupes de travail thématique (cadre de vie, planologie stratégique, enseignement/emploi/économie). En outre d'autres études alimentent la compréhension des dynamiques bruxelloises comme celle réalisée par le consultant Hinterland sur l'espace métropolitain bruxellois ainsi que des études thématiques sur l'intégration des bâtiments de grandes hauteurs, les lieux de densification, l'amélioration des espaces publics ou encore sur la question des infrastructures scolaires⁵. L'état des lieux comprend 318 pages et est illustré de cartes et graphiques analytiques.

Ensuite la démarche Bruxelles 2040 sera développée à partir de la fin 2010 jusqu'en 2012. Un livre de synthèse en 89 pages identifie les grands enjeux métropolitains bruxellois vu par les

⁴ Les thématiques sont : l'aménagement du territoire, le cadre de vie, l'économie-emploi, l'environnement, finance-budget, fonctions internationales, logement, la mobilité.

⁵ Pour plus d'informations : <http://www.prdd.be/le-prdd-mode-demploi/proc%C3%A9dure-d%C3%A9laboration>.

trois consortiums ayant participé à la consultation internationale Bruxelles 2040⁶. Il reprend les visions des bureaux d'étude sous la forme d'une synthèse et d'échanges. Il est introduit par le diagnostic à l'échelle de l'aire métropolitaine bruxelloise réalisé par l'ICEDD et la KUL. Celui-ci déborde sur les deux autres régions, Wallonie et Flandre (Dejemeppe & Périlleux, coord, 2012). En outre, les résultats de la consultation internationale feront l'objet courant 2012 d'une exposition au Palais des Beaux-Arts de Bruxelles.

La méthode employée sous le cabinet Picqué IV se base donc sur deux fils rouges importants : la prise en compte de l'échelle métropolitaine et les ateliers participatifs prospectifs transdisciplinaires. Les ateliers ont été également alimentés par des travaux scientifiques à l'instar de la démarche des Etats généraux. Selon Benoit Périlleux l'appropriation de ces travaux par le Gouvernement ne fut cependant pas optimale même si le processus a pu générer des interactions positives.

Les 5 défis ont déterminé les 4 objectifs prioritaires de la Région bruxelloise : une production ambitieuse de logements adaptés ; le développement d'équipements et d'un cadre de vie agréable et attractif ; le développement de secteurs et de services porteurs d'emplois ; d'économie et de formation ; l'amélioration de la mobilité comme facteur de développement durable.

Le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) de Bruxelles, qui est à présent finalisé, s'est déroulé en plusieurs étapes et a débuté en 2009 pour être adopté à l'automne 2016. Les études préparatoires se sont étalées sur un an et demi pour aboutir à leur finalisation avant les élections communales de 2012. Il sera mis au frigo durant la période précédant ces élections pour ressortir en 2013. Un premier projet de PRDD et l'étude d'incidence qui l'accompagne est approuvé par le Gouvernement bruxellois le 12 décembre 2013. Le projet de PRDD de 2013 servira de base aux recueils d'une première salve d'avis. Il est remis en question par la nouvelle majorité sortie des urnes dans laquelle ne se retrouve ni les écologistes, ni Charles Picqué qui n'a pas souhaité se représenter aux élections régionales de 2014. Sous la présidence de Rudy Vervoort, le gouvernement approuve une nouvelle version du projet de PRDD le 12 décembre 2015.

La dernière phase a consisté en la rédaction d'une synthèse de 125 pages du projet de PRDD fusionnant ses deux parties : le projet de ville et les politiques sectorielles. Elle a été approuvée par le Gouvernement bruxellois le 18 octobre 2016. La structure du document final est décrite ci-après.

Ainsi les grandes étapes du PRDD sont :

- Un état des lieux des politiques régionales et les études complémentaires qui l'accompagnent ;
- Une concertation des *forces vives* avec la constitution d'ateliers participatifs prospectifs ;
- Des études prospectives à l'échelle métropolitaine qui ont alimenté la réflexion au travers notamment de la consultation internationale Bruxelles 2040 ;
- La rédaction du projet en tant que tel et de l'étude d'incidence qui l'accompagne sous le gouvernement Picqué IV ;

⁶ Les trois consortiums étaient : Studio 012 Secchi-Vigano en collaboration avec le CREAT, Egis mobilité, l'université technique de Munich, Idea Consult, Karbon', Ilan Weiss – 51N4E/BBS/L'AUC en collaboration avec Mint, Laboratoire Choros/INTER/ENAC, Urban solutions – KCAP en collaboration avec ARUP, Systematica, ZUS.

- La rédaction de la nouvelle version du projet de PRDD sous le gouvernement Vervoort ;
- La rédaction de la synthèse d'une centaine de page qui est en cours qui sera soumis à enquête publique.

Le parcours du PRDD reflète une méthode d'élaboration tendue entre la réalité bruxelloise et son intégration dans la globalisation au travers, entre autres, des fonctions internationales implantées dans la capitale. Cette tension est un des éléments clés que la Région a relevé et qui dépasse le simple constat. Elle sert de fil conducteur à l'ensemble de l'élaboration du projet en entrecroisant ateliers participatifs prospectifs, consultations internationales (Bruxelles 2040) et regards des témoins privilégiés bruxellois. Elle se décline en 6 thématiques : densifier, rendre durable, entreprendre, imaginer, intégrer, planifier (Corijn E., réd., 2013). L'ensemble de ces composantes ont animé un débat riche autour de l'élaboration du PRDD. In fine, il se structure autour de deux axes soulignant les réalités diverses de la Région bruxelloises : la ville multipolaire et la ville des proximités en renforçant les services dans les quartiers ainsi que leurs identités.

Le développement territorial bruxellois s'appuie sur les travaux préalables énoncés plus haut pour déterminer le projet de ville plus transversal avec les 5 leviers d'action à caractères spatiaux qui sont : l'organisation multipolaire et mosaïque ; le paysage, la nature en réseau ; l'armature de développement économique ; l'armature des déplacements ; le développement territorial dans sa dimension métropolitaine. La deuxième partie du PRDD reprend les politiques sectorielles territorialisées qui doivent être appliquées pour répondre à la stratégie bruxelloise de développement territorial.

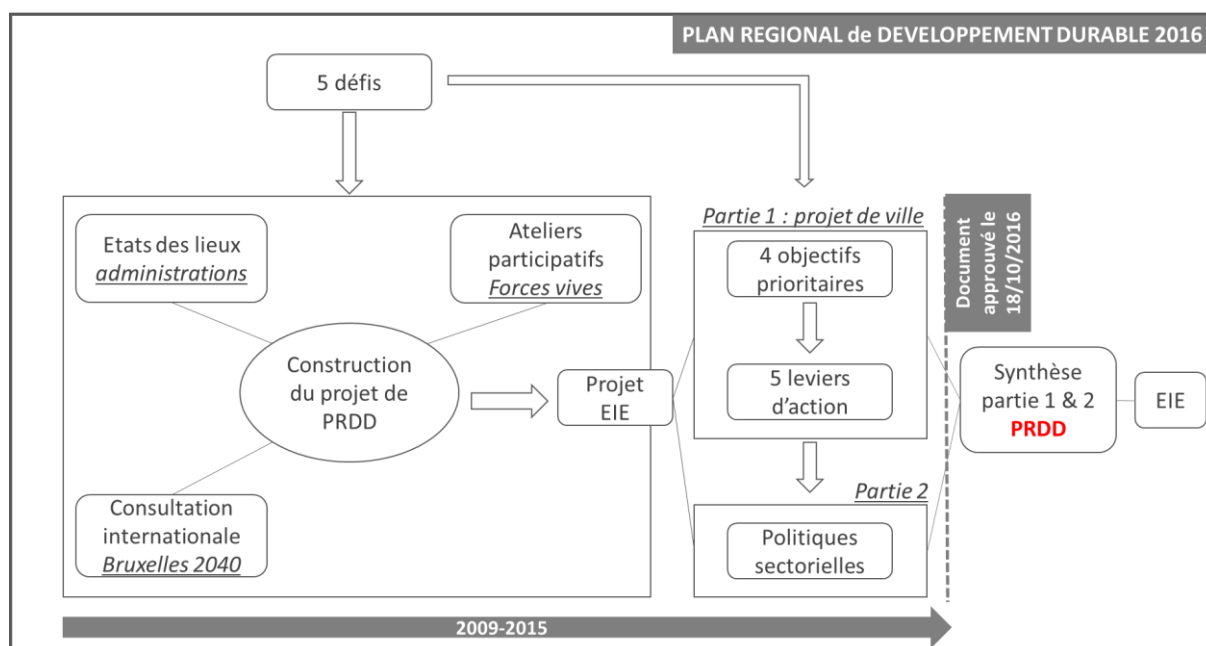


Schéma de synthèse de l'élaboration du PRDD (CREAT - CPDT, 2016)

Le PRDD vise à répondre à deux horizons temporels en *déterminant les grandes priorités et les actions à mettre en œuvre à l'horizon 2020* et de tracer les évolutions souhaitables du territoire bruxellois à l'horizon 2040. Le PRDD correspond à la structure imposée par le législateur bruxellois (cfr. supra). La structure du document détermine d'abord quels sont les objectifs que la région bruxelloise se fixe et ensuite quels outils sont activables au travers de stratégies pour les rencontrer (multipolarité du territoire bruxellois, le paysage et la nature, la structuration du développement économique et de la mobilité et enfin l'articulation avec les

autres parties de l'aire métropolitaine bruxelloise). Le projet de ville apporte donc une vision transversale pour répondre aux défis bruxellois.

Enfin la dernière partie au travers de l'approche sectorielle définit les actions prioritaires à mener par secteurs. Elles sont introduites par un résumé des constats, problématiques et objectifs qui ont été relevés dans le projet de ville. L'approche sectorielle a fait l'objet de débats dès 1995. Selon ces discussions le PRD devait réaliser les interactions entre les secteurs sans rentrer dans les détails opérationnels qui étaient réglés par les plans spécifiques (mobilité, eau...). Or le projet de PRDD reprend l'ensemble des politiques sectorielles en leur attribuant un volet opérationnel très précis. La complexité s'accroît dans l'articulation entre un projet territorial et les politiques sectorielles avec l'adaptation de plan comme par exemple le Pacte de Croissance Urbaine Durable (PCDU) signé le 29 avril 2011 entre les acteurs sociaux et le Gouvernement bruxellois qui est orienté sur les politiques d'économie et d'emploi. On verra que cette difficulté à articuler objectifs de planification et leurs déclinaisons en politique sectorielle restent problématiques au travers de l'ensemble des méthodes déployées dans les régions étudiées.

4.1.4. Le mode de représentation du PRDD version du 18 octobre 2016

Le projet de PRDD est essentiellement représenté et décrit sous la forme textuelle. Des cartes et graphiques interviennent de manière ciblée dans le document et principalement à l'échelle bruxelloise. Sept cartes accompagnent le PRDD : une carte de synthèse du projet de ville, une carte du cadre de vie, trois cartes sur la mobilité et sur les infrastructures viaires, une carte sur le développement économique et enfin une carte sur la rénovation urbaine. Ces cartes ont été réalisées par un consultant extérieur à l'administration (le bureau BUUR). Chaque carte se décline en sous-carte thématique approfondissant l'un ou l'autre aspect. La structure spatiale souhaitée de la région bruxelloise est reprise ainsi de manière synthétique au travers de la hiérarchie des pôles et de politiques spécifiques à conduire (densification, rénovation urbaine, mobilité – axes et nœuds de transport, les développements locaux à préconiser...). Vu le territoire très réduit de la Région bruxelloise, le degré de détail des cartes vont jusqu'à la parcelle avec pour objectif d'anticiper les conflits lors de l'enquête publique et d'être en coordination avec le PRAS.

La version approuvée du PRDD par le Gouvernement bruxellois le 18 octobre 2016 est construite en 4 axes d'actions :

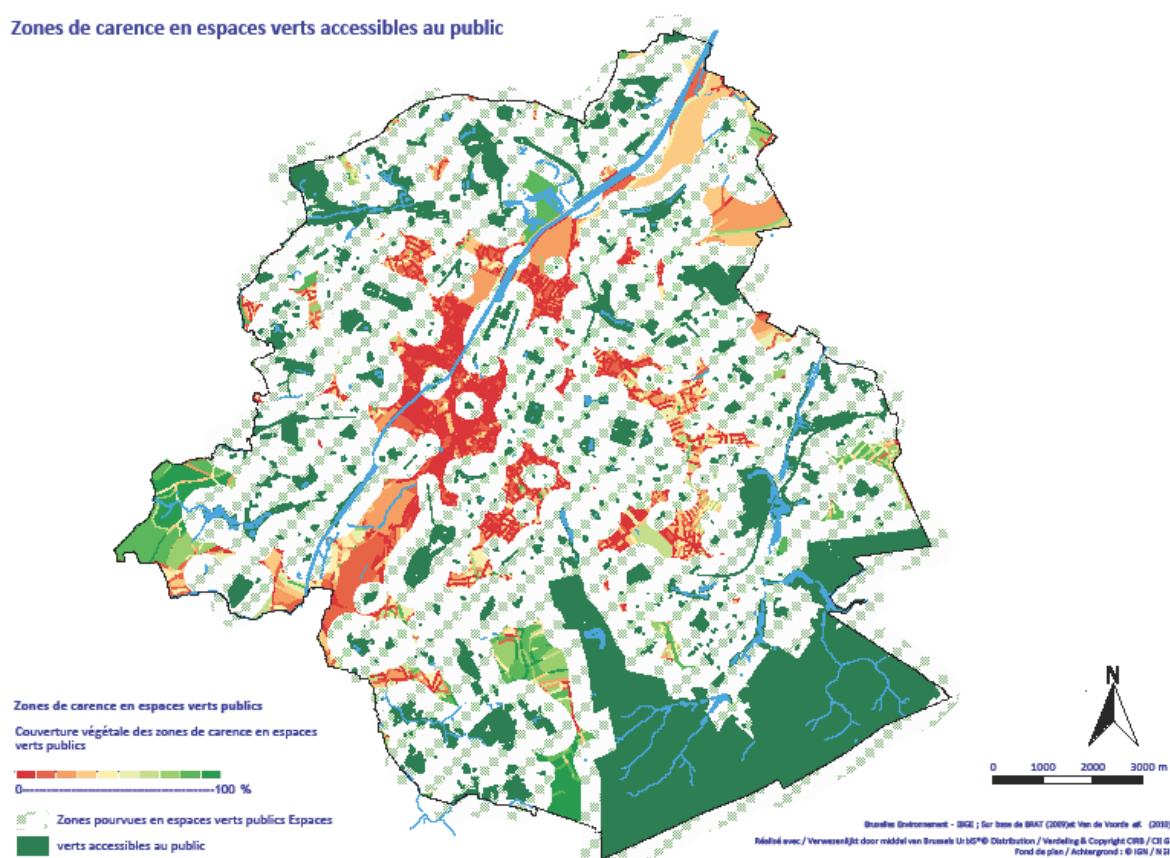
1. Mobiliser le territoire pour développer de nouveaux quartiers et assurer une production ambitieuse de logement ;
2. Mobiliser le territoire en vue du développement d'un cadre de vie agréable, durable et attractif ;
3. Mobiliser le territoire pour le développement de l'économie urbaine ;
4. Mobiliser le territoire pour faire de la mobilité un facteur de développement urbain durable

Chacun des axes fait l'objet d'un développement en stratégie à poursuivre, par exemple pour l'axe 1 la première stratégie est de mobiliser le potentiel et les ressources foncières. Les stratégies se déclinent en programmation précises comme la détermination de l'opérationnalisation du potentiel foncier avec le gisement de logement correspondant et puis la description des objectifs par pôle et les moyens ou outils à mettre en place pour parvenir à assurer le succès des opérations. Les besoins du territoire bruxellois en fonction des thématiques développées

dans chacun des axes sont appuyés pour certains de ces besoins par des supports cartographiés (p.e. places d'accueil pour la petite enfance)

Les cartes de l'axe 1 localisent précisément les projets à réaliser ou les périmètres des opérations à mener sur le territoire bruxellois pour répondre à la croissance démographique. Des schémas définissent les attendus notamment en termes de morphologie (gabarit) de la densité à atteindre et du type de construction à mettre en œuvre (p.e. tours d'ampleur locale ou tours d'ampleur régionale). Par contre, l'axe 2 fait l'objet de moins d'illustrations cartographiées. Les représentations utilisées sont fines (possibilité d'identifier la parcelle) avec dans certains cas des superpositions entre une représentation schématique et cette finesse de détails. Le PRDD est donc dans un mode de représentation analytique à l'échelle bruxelloise.

Zones de carence en espaces verts accessibles au public



Carte de la zone de carence en espaces verts accessibles au public à Bruxelles (source PRDD, 2016)

4.1.5. Identification des éléments susceptibles d'être intégrés dans le SDT wallon

Le contexte qui a entouré le PRDD est révélateur de la culture bruxelloise où la société civile est très active depuis les années 1980. Ayant vécu les dérives de l'urbanisation de Bruxelles dans les années 1960 illustrant l'utilitarisme de la capitale belge par le reste du royaume, des citoyens fédérés depuis lors dans un secteur associatif extrêmement vivant ont joué, au travers des Etats généraux, un rôle prépondérant dans la prise de conscience des enjeux du territoire régional. Le débat sur son avenir est devenu incontournable face aux mutations qu'il traversait. D'autre part, les partis politiques ont également pris la mesure de ces mutations lors de la campagne électorale de 2009. Parmi ces enjeux, la définition d'une stratégie bruxelloise à l'intérieur de son aire métropolitaine se retrouve dans les études préalables.

Force premièrement est de constater que malgré l'installation d'une réflexion commune appropriée par l'ensemble des acteurs en première phase du PRDD lors de l'état des lieux, celle-ci n'a pu se transformer en coalition de développement lors du projet. Cela a entraîné énormément de frustrations dans la société civile. Les tensions à l'intérieur du Parti Socialiste bruxellois lors du passage de témoin entre l'ancien président de l'exécutif bruxellois Charles Picqué et le nouveau Rudy Vervoort ont également pesé dans les bifurcations qui ont été prises entre le projet de départ et ce qui a été in fine approuvé pour le Gouvernement. En ce qui concerne la stratégie métropolitaine, la non-concrétisation de la communauté métropolitaine bruxelloise prévue dans la 6^{ème} réforme de l'Etat fédéral en contrepartie de la scission de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles Halle-Vilvorde ainsi que les tensions entre la Région bruxelloise et la région flamande expliquent l'abandon de cette échelle de réflexion et d'action dans la version finale du projet de PRDD.

Outre les caractéristiques institutionnelles de la Région bruxelloise, le PRDD pourrait servir d'inspiration dans l'organisation de la mobilisation des forces vives bruxelloises autour des questions de développement territorial régional. L'articulation entre les constats et réflexions de la société civile, une analyse scientifique accompagnée de représentations cartographiques puis la mise en débat de perspectives au travers de la consultation internationale, la rédaction du projet de PRDD sur ces bases ont permis d'alimenter la synthèse approuvée par le Gouvernement bruxellois. L'ensemble des travaux et les représentations qui les ont accompagnés servent de socle à une connaissance fine des dynamiques territoriales bruxelloises.

4.2. LA FRANCE : DU SRADDT AU SRADDET EN PASSANT PAR LE SCoT

4.2.1. Le contexte français

Les enjeux principaux de la France dans son développement territorial se situent dans les déséquilibres entre l'Île de France et le reste du pays. Depuis la parution en 1947 du livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, les politiques d'aménagement n'ont eu de cesse d'essayer de mieux diffuser la dynamique parisienne vers les autres territoires, que ce soit au travers des métropoles d'équilibre, des scénarii de la DATAR dans l'exercice *Territoires 2040* ou encore plus récemment avec la création des grandes régions française.

Le médium utilisé, le schéma d'aménagement, visant à appliquer cette stratégie d'équilibre se distingue de la hiérarchie fonctionnelle allemande (lieux centraux). Le schéma d'aménagement apparaît sous De Gaulle en 1967 avec la loi d'orientation foncière instaurant des schémas directeurs. Ils sont réalisés sur base de scénarii prospectifs (Levy J. & Lussault M., ed., 2013 : 895). Les SCoT sont les héritiers de cette pratique française qui utilise le schéma comme médiation pour fédérer un grand nombre d'acteurs sur le devenir d'un territoire, et ce quelle que soit l'échelle.

Ce contexte explique que la pratique française se fonde sur une abstraction plus grande de la représentation des stratégies territoriales illustrées par la conceptualisation des chorèmes de Roger Brunet dont il a été fait allusion plus haut. La vision européenne de l'aménagement se situe dans cette ligne dont le SDEC en est le résultat le plus parlant au travers les vignettes concepts du polycentrisme, des réseaux... plutôt que dans la tradition allemande (Faludi A. & Waterhout B., 2002). Dans le même ordre d'idée, le rôle des outils de stratégies territoriales est d'orienter les plans normatifs. Ils n'ont donc pas eu de valeur prescriptive jusqu'à la création du SRADDET en 2015 (Schéma Régional de Développement Durable et d'Égalité des Territoires).

4.2.2. Le contenu du SRADDT et les modifications introduite dans la loi NOTR instaurant le SRADDET

La France s'est dotée d'un outil stratégique à l'échelle régionale lors de l'adoption de la loi dite Pasqua du 4 février 1995 (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire –LOADT) qui contient en son article 5 le dispositif du Schéma Régional de d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) mais qui n'a pas été suivi d'arrêté d'application⁷. Elle remet néanmoins le schéma régional au-devant de l'actualité. Les schémas précédents menés par les Organisations d'Etudes et d'Aménagement des Aires Métropolitaines (OREAM) pilotés par l'État français au travers du ministère de l'Équipement et de la DATAR lors du V^{ème} Plan français (1966-1970) ont été les derniers instruments de planification régionale avant la loi Pasqua. Un OREAM a été réalisé dans le Nord-Pas de Calais et a été un outil important dans la planification de cette région (Dormard S., 2001).

La loi LAODT a par la suite été revue le 25 juin 1999 lors de l'adoption de la loi dite Voynet en déléguant la mise en œuvre de la planification régionale aux Régions. Les régions doivent élaborer un schéma de développement régional territorial (SRADDT). C'est donc la loi Voynet qui est le point de départ de la nouvelle génération des schémas régionaux en France.

Le SRADDT a eu un succès variable dans son utilisation par les régions françaises. Le dispositif du SRADDT a récemment été revu en profondeur dans le cadre de la loi NOTR de juillet

⁷ Le D de durable est intégré en par la loi Voynet de 1999 (Alexandre S., Schmit P. (coord.) & Thibault J.-P. 2014).

2015 réorganisant et fusionnant les régions. Cependant, il n'est pas inutile de présenter les grandes lignes du SRADDT pour comprendre son objet et son rôle. Cela permet de le resituer dans la hiérarchie et les articulations des documents d'aménagement actuellement produits par les régions et les intercommunalités françaises. Le SRADDT doit reprendre légalement trois parties⁸ :

- Un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire régional et présentant, dans ses dimensions interrégionales, nationales et européennes, l'évolution économique, sociale et environnementale sur vingt ans de ce territoire.
- Une charte régionale qui définit les orientations fondamentales à dix ans du développement durable de ce territoire et fixe à cet effet les principaux objectifs d'aménagement et d'équipement en cohérence avec les politiques de l'Etat et les différentes collectivités territoriales. Ce deuxième volet aborde donc l'aspect le plus opérationnel du schéma, comprenant en principe de véritables programmes d'équipements publics.
- Des documents cartographiques, traduction spatiale de la charte régionale et des choix qu'elle comporte.

Par ailleurs, le SRADDT est susceptible d'intégrer un quatrième volet, correspondant au schéma régional des transports (SRT), établi en application de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982. Par son contenu, le SRADDT se rapproche ainsi d'autres schémas régionaux prescrits par le code de l'urbanisme français, tels que le schéma directeur d'île de France (SDRIF) ou le programme d'aménagement et de développement durable (PADD) pour la Corse. Il convient d'ailleurs de souligner que l'adoption de ces schémas tient lieu de SRADDT pour ces collectivités qui les établissent (îles de France et Corse). Le parallèle établi entre ces différents instruments rencontre toutefois une limite majeure en ce qui concerne leur portée normative ou indicative respective.

Le SRADDT est de portée indicative et n'est pas opposable aux tiers. Il détermine les orientations de financements étatiques dans le cadre des Contrats de Projets Etat Région (CPER). Le contenu et les conclusions du SRADDT ne s'imposent pas aux SCoT ou au Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le SRADDT est donc plus un outil stratégique permettant de définir le programme pouvant être financé par les CPER tout en n'étant pas obligatoire pour les obtenir. Par exemple la Région Alsace n'a pas souhaité mettre en place un SRADDT tandis que la Lorraine et la Champagne-Ardenne n'ont pu faire aboutir leur SRADDT. La région Nord-Pas de Calais a finalisé un SRADDT adopté en 2006 et actualisé le 26 septembre 2013. Ce qui distingue, selon Philippe Petit, le Nord-Pas de Calais des autres régions est sa grande stabilité politique depuis 1999 et la volonté dès le départ de constituer sa propre administration alors que d'autres régions recevaient avant 2004 les dotations de l'Etat sans les gérer en interne. La conscience du fait régional dans le Nord-Pas de Calais (NPDC) se forge dès la fin des années 1970 avec les débuts de la reconversion industrielle.

La loi NOTR du 7 août 2015 (Nouvelle organisation territoriale de la République) transforme le SRADDT en Schéma de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) qui devient prescriptif. Il intervient dans un contexte de simplification administrative en octroyant un pouvoir prescriptif en matière d'aménagement du territoire ainsi qu'en rationalisant les schémas sectoriels pour les fusionner dans le SRADDET⁹. Le SRADDET intègre : le schéma régional d'infrastructure et de transport (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité

⁸ CERTU : <http://www.outils2amenagement.certu.fr/schema-regional-d-amenagement-et-a575.html>

⁹ <https://blog.landot-avocats.net/2016/08/02/sraddet-et-autres-schemas-prpgd-srit-sri-srcae-lordonnance-du-27-juillet-2016-promulguee/>

(SRI), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), le schéma de cohérence écologique (SRCE), le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)¹⁰.

En outre il ne définit pas les options de développement territorial à l'échelle du SCoT ou en dessous. L'application de ces principes doit être précisée dans une ordonnance d'application et reste encore à tester dans les exercices de planification régionale qui vont être lancés. Seul le fascicule du SRADDET sera prescriptif et comportera des règles en s'imposant aux plans et schémas inférieurs (SCoT, PLU...). Le SRADDET doit être adopté dans les 18 mois de l'installation des conseils régionaux. La loi pose également le cadre de l'organisation intercommunale du territoire en fixant à 15 000 le seuil d'habitants, sauf dérogation prévue, permettant de créer un Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI) à fiscalité propre. Cette politique a pour objectif de structurer le territoire régional en bassins de vie. L'article 10 définit le champ d'application assez étendu du SRADDET français qui coordonne et fixe les objectifs d'aménagement des infrastructures et des équipements à l'échelle régionale. Ces objectifs sont représentés par une carte synthétique illustrative. A l'instar des autres régions, la nouvelle région des Hauts de France doit sortir son SRADDET en 2019.

Plus précisément, le contenu de l'article 10 de la loi NOTR détermine que *ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Elles sont regroupées dans un fascicule du schéma régional qui comprend des chapitres thématiques. Le fascicule indique les modalités de suivi de l'application des règles générales et de l'évaluation de leurs incidences.* L'enquête publique doit être par ailleurs réalisée dans les trois ans de l'adoption du SRADDET.

Le SRADDET intègre donc à présent les 6 plans ou schémas régionaux sectoriels (climat air/énergie, cohérence écologique, prévention et gestion des déchets, développement de la biomasse, de l'intermodalité et la stratégie de cohérence sur l'aménagement numérique). Seules les règles figurant dans le fascicule du SRADDET seront opposables. A côté du SRADDET, la loi NOTR prévoit la réalisation par les régions d'un schéma de développement économiques, d'innovation et d'internationalisation avec lequel le SRADDET devra s'articuler.

Le nouveau dispositif de planification régionale SRADDET n'ayant pas encore trouvé d'application, une analyse du SRADDET du Nord-Pas de Calais dans son contenu et modes de représentation pose l'hypothèse de ce que pourrait être à l'avenir le schéma régional français. En effet, avant la procédure du SRADDET, ce y compris les modalités d'association des partenaires et d'élaboration du SRADDET, n'est pas encore arrêtée car la loi NOTR prévoit qu'un

¹⁰ Le concept de la prescriptibilité du SRADDET a été précisé dans l'ordonnance du 27 juillet 2016. Le fascicule du SRADDET sera prescriptif dans les compétences couvertes par les schémas sectoriels repris dans le SRADDET. Une autre prescription de la loi NOTR qui intéresse directement la Wallonie est la possibilité que les aires métropolitaines de Lille et de Strasbourg puissent réaliser un schéma territorial transfrontalier. Les éléments prescriptifs devraient être également représentés sous forme d'une carte sans aller dans la représentation graphique d'un SCoT et sans également avoir de cartes d'affectation des sols. Par contre les intentions y figureront éventuellement avec des objectifs chiffrés à atteindre. L'affectation des sols reste à l'échelle des bassins de vie au travers des SCoT, Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et PLU intercommunaux.

débat soit organisé au sein d'une Conférence Territoriale d'Action Publique (CATP)¹¹ qui sera mise en place en automne 2016 avant d'adopter la motion d'élaboration du SRADDET.

4.2.3. L'élaboration du SRADDT Nord-Pas de Calais

Le Nord Pas-de-Calais est un territoire de 4 millions d'habitants et qui devrait atteindre 4.125.000 habitants en 2040. La métropole de Lille est la première agglomération du Nord-Pas de Calais (plus d'un millions d'habitants regroupant 85 communes). Le Nord-Pas de Calais est un territoire en reconversion depuis la fin des années 1970 ce qui a constitué la question centrale du SRADDT en 2001-2003. Cette question glisse à présent avec la troisième révolution industrielle de Jeremy Rifkin sur le concept de résilience associé au thème de la croissance.

La position du Nord-Pas de Calais entre le bassin parisien, Londres et l'aire métropolitaine bruxelloise fait que la Région accorde une grande importance à ses relations transfrontalières et son rôle d'interface entre l'Îles de France et l'Europe du Nord-Ouest.

Le SRADDT du Nord-Pas de Calais version loi Voynet, est le résultat d'un travail participatif de co-construction ayant concerné plus de 500 acteurs. Ce processus participatif a été alimenté par des études et expertises externes. Cette large consultation se retrouve dans les exigences méthodologiques des SRADDT (Behar D. & Estebe P., 2006). Conformément à la loi Voynet, l'horizon temporel du SRADDT de 2006 est de 20 ans pour l'horizon prospectif et de dix ans pour la charte régionale d'aménagement qui détermine les enjeux, priorités et objectifs de mises en œuvre. Les stratégies et les priorités sont donc conçues pour la décennie qui suit l'adoption du SRADDT. Le premier SRADDT a été lancé en novembre 2001. Il devait initialement se clôturer fin 2003 mais son adoption a été reportée suite aux élections régionales de 2004 pour être finalement voté le 22 novembre 2006.

Historiquement Michel Delebarre (président du Conseil régional de 1998 à 2001) a mis en œuvre une stratégie visant d'abord à signer le CPER, ce qui sera fait en 2000, avant le lancement du SRADDT. Une équipe technico-administrative est constituée dès 1999. Celle-ci lance néanmoins un premier diagnostic du territoire et édite un guide de prospective encadré par des experts. Il est le fruit dès 2000 d'une première démarche avec les autres services régionaux¹². Ce lancement se déroule fin des années 1990 dans un contexte politique délicat : l'exécutif picard ainsi que d'autres conseils régionaux s'installent avec l'appui du Front National, la DATAR peine à reconnaître ce qui se passe dans le Nord de la France, un dynamisme Eurorégional est encore actif suite à l'ouverture du tunnel sous la Manche.

Dans un premier temps un Benchmark est organisé avec les régions de Poitou-Charentes, Rhône Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur en vue de préparer le SRADDT. Il en ressort que les situations sont contrastées dans les trois régions qui développent trois visions. La région Poitou-Charentes met en place un exercice prospectif en club sous la présidence de Jean-Pierre Raffarin (vision experte), un exercice participatif des forces vives a lieu dans la région Rhône-Alpes (vision participative) et enfin dans la région Provence Alpes Côte d'Azur le SRADDT est un moyen de reconnaissance du fait régional vis-à-vis des départements (vision politique). Jean-François Carron (vice-président écologiste du Conseil régional de NPDC, 1998-2004) s'appuie sur ces trois dimensions pour lancer le SRADDT en novembre 2001. Des

¹¹ La CATP comprend 70 membres qui sont essentiellement institutionnels (Région, communes...) et qui correspond à une conférence des territoires.

¹² Cfr. Stevens J.-F. (2000), Petit guide de prospective Nord-Pas de Calais, L'Aube.

moyens conséquents y sont consacrés. Les premiers résultats de ces réflexions guideront les investissements du CPER 2004-2008 et les grandes orientations stratégiques des programmes européens en NPDC au travers des programmes opérationnels du FEDER. Daniel Percheron (président socialiste du Conseil régional 2001-2015) suit le travail du SRADDT et reprend le projet après les élections de 2004 suite au départ de Jean-François Carron du Conseil régional. Progressivement en utilisant les trois visions, les acteurs du NPDC ont réussi à dépasser une approche exclusivement *localiste* pour resituer leurs enjeux à l'échelle régionale et créer les conditions de politiques territoriales spécifiques en fonction des caractéristiques de chaque territoire.

Les premiers travaux ont identifiés six familles d'enjeu qui ont servi de fondation aux groupes de travail participatif¹³. Huit bureaux d'études ont été désignés pour accompagner ces groupes de travail. Outre les experts-animateurs des six thématiques, deux autres bureaux ont été chargés, pour l'un de la méthodologie prospective et pour l'autre de la communication. Les défis ont été identifiés lors de ces démarches prospectives et participatives avec des réunions qui ont intéressés 500 à 600 personnes durant deux ans à raison de 6 réunions par groupe pour la partie prospective auquel se sont ajoutés des réunions transversales de mutualisation. Cette opération a bénéficié d'une large communication et s'est déroulée de fin 2001 à l'été 2003.

Deux règles ont été édictées : les personnes participantes s'exprimaient en leur nom et donc ne représentaient pas leurs institutions ; un engagement à participer personnellement à l'ensemble du processus. Les groupes ont fabriqué la charte à 10 ans et le contenu prospectif à 20 ans, soit la balise à l'horizon 2020. Les défis ont été croisés et appropriés avec et par les élus régionaux en parallèle au travail des groupes. Il est donc intéressant de relever la co-construction de l'avenir du territoire en partenariat. Dès le départ le processus du schéma comme élément fédérateur du NPDC est aussi important que le contenu. Il se veut également être un changement par rapport à une approche traitant exclusivement des infrastructures et des équipements du territoire comme elle était pratiquée précédemment par l'Etat français.

Le bilan de cette large opération de fabrique du territoire a instauré une culture participative et prospective qui perdure à présent dans le projet de troisième révolution industrielle. Les acquis partenariaux de la démarche ont d'ailleurs rendu possible cette nouvelle étape dans le processus de reconversion du NPDC. Le processus du SRADDT a aussi contribué à la prise de conscience du capital territorial du NPDC et de sa valorisation en atouts. La reconnaissance de la rareté du sol et de ses qualités, selon les porteurs du projet du SRADDT, est à présent ancrée dans la culture des acteurs et constitue un terreau fertile pour entamer le SRADDET. Cela ne prévient toutefois pas les conflits sur les seuils de consommation de terre agricole qui sont perçus différemment dans une région en retard de développement comme l'Avesnois et les zones déjà densément urbanisées comme la métropole lilloise. Enfin, le SRADDT a installé les fondations des mutations territoriales actuelles par notamment le concept de transformation écologique et sociale de la région. Reste à voir comment les nombreuses questions qui sont encore à investiguer dans le cadre de la mise en œuvre du SRADDET, comme le caractère prescriptif des principes, vont être arbitrées et comment la transversalité tout comme l'approche territoriale englobant les questions sociétales vont continuer à se développer.

¹³Les six familles d'enjeux étaient : la région et l'Europe ; la région urbaine ; l'économie, la recherche et le développement ; l'environnement et ressources ; institutions, association et participation ; modes de vie, individus et société.

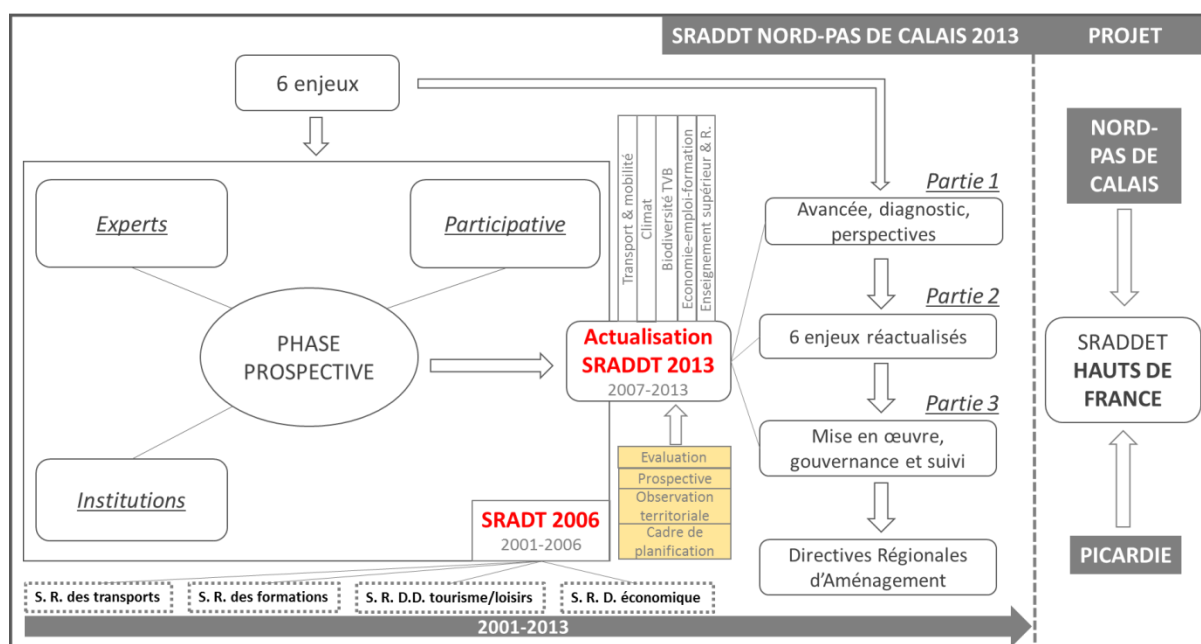


Schéma de synthèse de l'élaboration du SRADDT Nord-Pas de Calais (CREAT - CPDT, 2016)

4.2.4. Les préliminaires du SRADDET Hauts de France

Dans un avenir proche la réalisation du SRADDET va se dérouler en trois grandes phases : 2016-2017 la définition des grandes orientations de développement durable et d'aménagement du territoire ; 2017-2018 élaboration de la notion d'opposabilité en associant les acteurs du secteur de l'aménagement. Cette opposabilité devrait être *co-construite* ou *consentie* avec et par les acteurs pour éviter une nouvelle couche réglementaire. L'intention est que l'opposabilité ne devrait pas s'imposer au territoire mais être au service du territoire. Enfin la phase de consultation réglementaire est programmée pour 2019.

A l'aube de la nouvelle démarche de planification régionale voulue par la loi NOTR, beaucoup d'incertitudes subsistent. La gouvernementalité qui a été appliquée lors du SRADDT de 2006 associant les visions expertes, politiques et participatives, puis les acquis du SRADDT de 2013 ont forgé une culture du développement territorial forte en Nord-Pas de Calais où les enjeux ont été appropriés par l'ensemble des acteurs. Néanmoins NPDC affronte des modifications importantes : la mise en place de la fusion avec la Picarde pour constituer la région des Hauts de France, des changements de majorité dans les exécutifs et enfin des restrictions budgétaires importantes.

Elle se traduit par des représentations graphiques issues d'un travail de plus de 15 ans. Les tournées de territoire réalisées par Emmanuel Cau au cours de 2013 et 2014 (vice-président du groupe des verts au Conseil régional de 2010 à 2015) sont dans cette tradition pédagogique et intégrative qui a été construite dans le NPDC. Le consensus politique obtenu sur les cartes (schémas des enjeux en 2013) témoigne de cette réussite basée sur des recherches approfondies sur les représentations articulant une certaine abstraction à partir de couches précises générées par les systèmes d'information géographique. L'approche française privilégiant la fabrication de stratégies territoriales par la prospective constitue les fondamentaux de cette culture territoriale.

Par ailleurs, le positionnement stratégique de la Région Hauts-de-France devrait se retrouver dans le SRADDET. Un travail préliminaire est cours dans ce sens. L'administration régionale

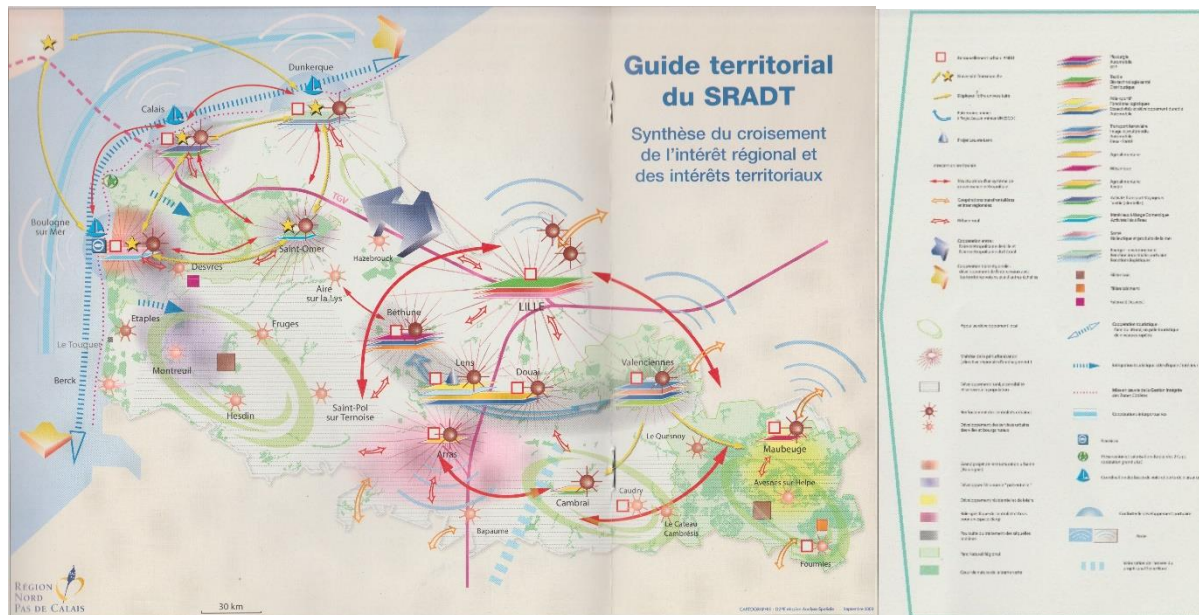
de l'aménagement du territoire du Nord Pas-de Calais rédige des notes à destination des élus sur les *enjeux du voisinage* pour la partie Belgique et la Normandie tandis que la Picardie examine les *enjeux de voisinage* avec le Grand-Est et l'Île-de-France.

L'élaboration du SRADDET devrait associer les 7 grands espaces de dialogues correspondants à des espaces départementaux pour la Picardie (Somme, Oise et Aisne) et les pôles métropolitains pour le NPDC (Lille ; littoral ; Hainaut-Cambrais ; Artois et Artois-Douais). Ces espaces de dialogues réuniront les acteurs déjà institutionnalisés (EPCI, agences d'urbanisme, Communautés de communes...) et des représentants de la société civile. Les 7 espaces de dialogues ont été dessinés d'abord au départ des données statistiques puis ils ont été adaptés de manière pragmatique après discussions avec les élus, sur des territoires institutionnels au sud et sur les pôles métropolitains au nord. La vocation de ces espaces est d'initier le débat. Ils pourraient être à terme redéfinis dans le SRADDET. Des ateliers régionaux devraient réunir des acteurs de différents horizons (comme par exemple : les entreprises, la poste, les agents consulaires...) sur des questions plus transversales comme l'égalité des territoires et la mobilité. Enfin, des débats publics devraient s'adjoindre à l'élaboration du SRADDET sur base de l'expérience de la mise en place d'une instance régionale de débat public calquée sur la commission nationale de débat public qui a eu lieu en NPDC. Un exemple de sujet récemment traité par la commission régionale de débat public du NPDC est l'alimentation.

Actuellement l'administration régionale prépare les éléments de base pour mettre en place le SRADDET avec en appui une consultation d'une quarantaine d'experts pour dégager des pistes prospectives et recueillir des points de vue sur la Région. Des bureaux d'études devraient être mandatés par la suite pour accompagner le travail de l'administration.

4.2.5. Les modes de représentation du SRADDT Nord-Pas de Calais

Lors du vote du SRADDT en 2006 le principe d'une actualisation dans les 5 ans du document a été acté pour correspondre aux pas de temps des grands programmes d'investissement français et européens. Il met en place également le concept de *SRADDT évolutif* qui installe une démarche permanente. Le travail sur le SRADDT a débuté en 2011 pour être adoptée le 26 septembre 2013. Cette actualisation a été précédée de travaux préparatoires dès 2007. Il n'a cependant pas été jugé pertinent de reprendre lors de l'actualisation de 2013 le dispositif participatif complexe mis au point pour le SRADDT de 2006.



Carte de mise en œuvre du SRADDT (source : SRADDT, 2006).

L'actualisation du SRADDT de 2013 débute en 2011 par un exercice prospectif qui mobilise un panel d'experts français et internationaux dont certains vont influencer la compréhension des enjeux par les élus et dégager une nouvelle vision à 2040. Les thèmes qui y ont été abordés traduisent les enjeux identifiés en 2011 pour construire le SRADDT dont découlent les questions de base¹⁴. Une publication de 8 cahiers reprend l'ensemble des résultats obtenus lors de ces ateliers prospectifs (Percheron D. & Cau M., 2013).

Le SRADDT de 2013 est donc structuré autour de quatre questions qui traversent le diagnostic :

- Quelles identités et quelles appartenances pour les habitants de la région ?
- Comment les habitants de la région pourront-ils mieux vivre ensemble ?
- Quel modèle de développement pour la région ?
- Quel rôle pour l'action publique de la région ?

De ces questions découlent une analyse des tendances et dynamiques territoriales par aire de coopération (aire de coopération métropolitaine du Littoral et aire de coopération métropolitaine de Lille) au sein desquelles des pôles métropolitains sont identifiés. Le SRADDT de 2006 avait identifié les espaces de coopération qui étaient effectifs de ceux qui étaient en projet. Le diagnostic de 2011 s'est décomposé en trois briques : la brique *Evaluation*, la brique *Observation*, la brique *Prospective*. La brique *Observation* au départ d'une analyse sur les emplois métropolitains a dégagé les aires et les pôles qui structurent le NPDC en relation avec les dynamiques métropolitaines transfrontalières. Des enjeux ont ainsi pu être mis en évidence à l'échelle des aires métropolitaines. In fine, la partie du diagnostic se conclut par trois perspectives qui vont guider le projet territorial par la suite : la résilience territoriale, la transition écologique et sociale, la mise en œuvre interterritoriale.

¹⁴Les thèmes sont : #1 Connaissance / Territoires apprenants / Egalité des chances... ; #2 Ouverture / Monde / Cultures / Mobilités/Europe... ; #3 Développement économique / Capital humain / Services... ; #4 Disparités / Lien social / Précarité / Santé... ; #5 Biodiversité / Adaptation / Changement climatique / Robustesse... ; #6 Citoyenneté / Innovation sociale / Démocratie / Participation...

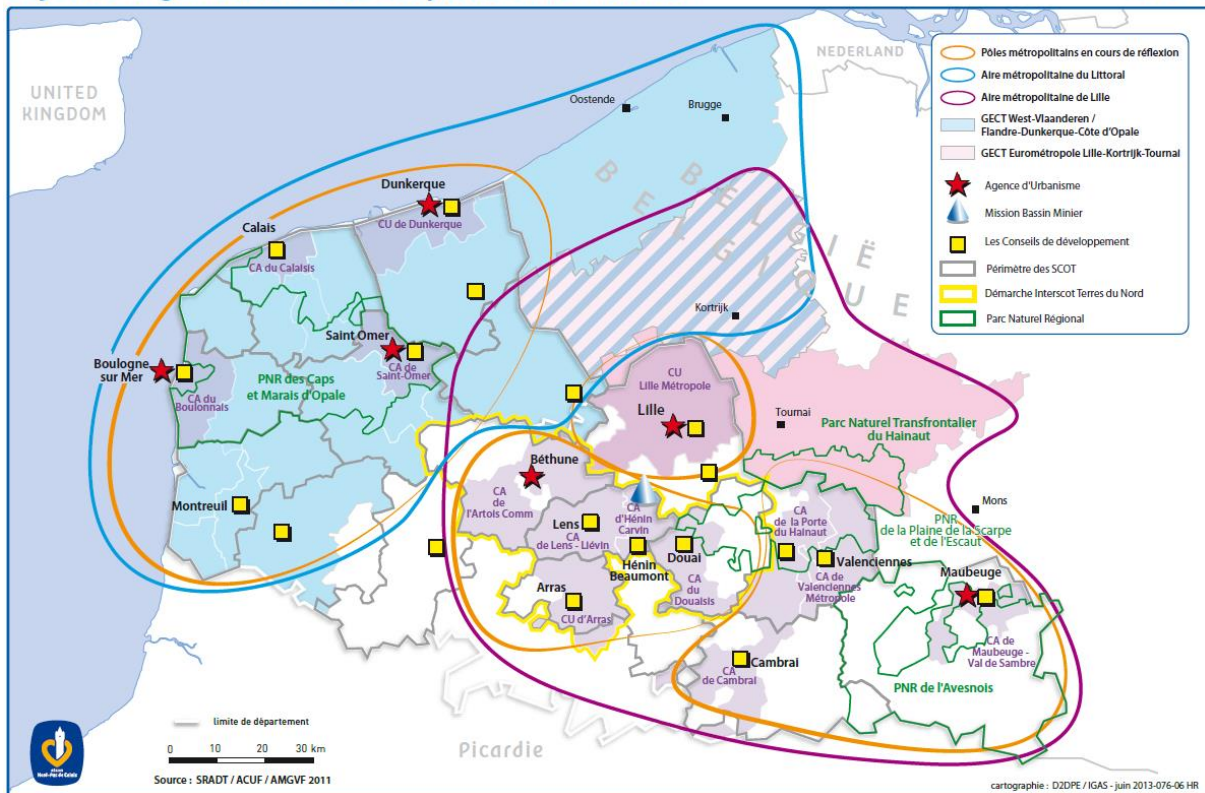
La seconde partie du SRADDT développe les six enjeux du Nord-Pas de Calais :

- Faire de la connaissance un bien partagé
- Valoriser notre ouverture au monde
- Conforter les dynamiques territoriales au service du développement régional
- Promouvoir le bien-être et le mieux vivre ensemble
- Engager la région dans la transition écologique
- Mobiliser les ressorts de la citoyenneté et favoriser les pratiques interterritoriales

Les six enjeux sont présentés en reprenant la formulation qui avait été adoptée lors de la première version du SRADDT de 2006 en intégrant les évolutions constatées depuis lors pour aboutir à l’actualisation de ces enjeux en 2013. La représentation cartographique sert essentiellement de support pour comprendre la position du Nord-Pas de Calais dans l’Europe du Nord-Ouest et l’insertion des dynamiques territoriales, la cohésion régionale, la structure territoriale et les coopérations interterritoriales du Nord-Pas de Calais en articulation avec son contexte transfrontalier. Un consensus des acteurs du territoire du NPDC s’est dégagé sur cette base.

Enjeux d'Organisation et de Coopération Territoriale

enjeu 6



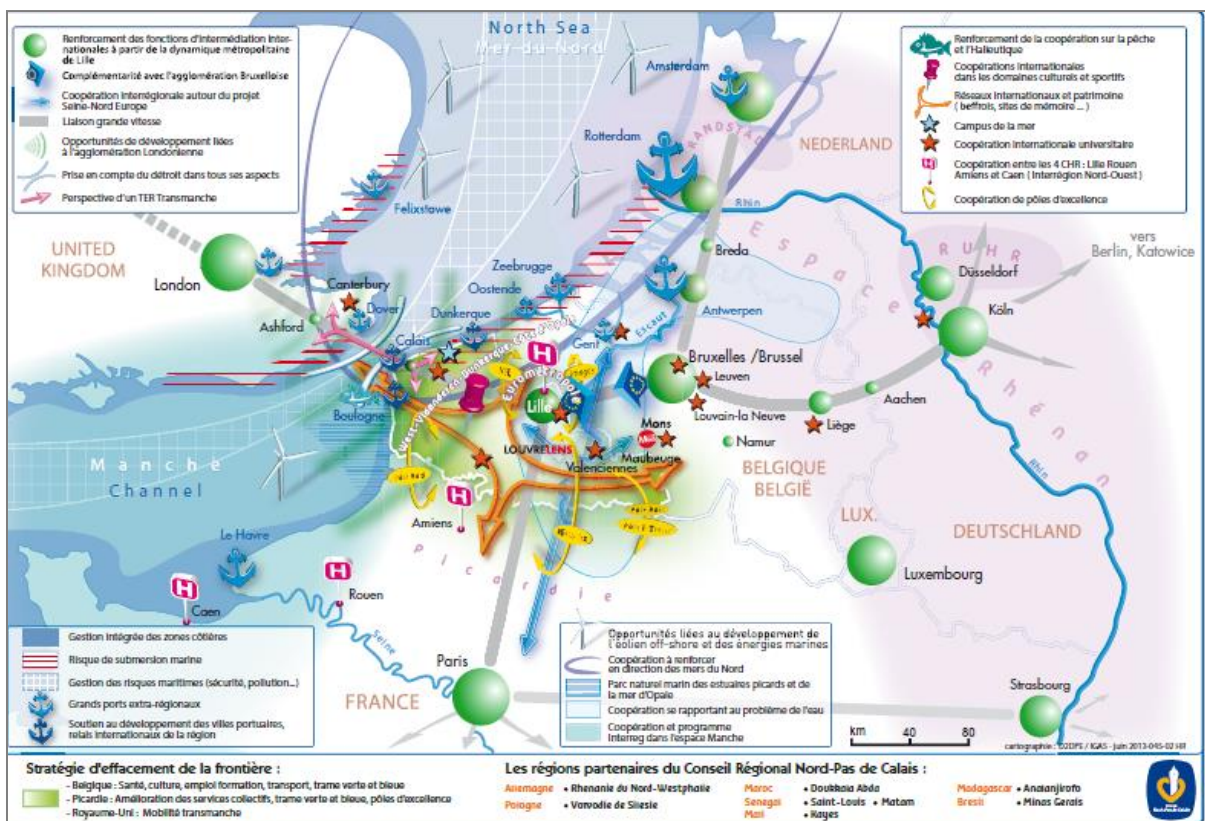
Carte des enjeux 6 avec les aires coopération interterritoriales (source : études prospectives régionales, hors-série SRADDT, 2012).

La dernière partie du SRADDT dresse les recommandations pour la mise en œuvre, la gouvernance et le suivi du projet territorial. Un instrument propre au SRADDT Nord-Pas de Calais est mis en place : la Directive Régionale d’Aménagement (DRA). Les DRA se répartissent en deux thématiques : la Trame verte et bleue et la maîtrise de l’urbanisation. La DRA vise à établir un cadre de référence partagé pour les acteurs facilitant la contractualisation entre eux. Cela a permis ainsi d’assurer une concrétisation des objectifs du SRADDT par la coordination

et la convergence des politiques publiques tout en mutualisant les moyens. Le SRADDT se clôture par une série d'indicateurs de suivi.

4.2.6. Identification des éléments susceptibles d'être intégrés dans le SDT wallon

La planification régionale dans le NPDC qui a déjà une longue expérience qui débute avec les OREAM à la fin dans les années 1970, connaît actuellement des transformations importantes avec l'application de la loi NOTR. Le SRADDT puise fortement son inspiration dans la culture française du schéma et dans les techniques de la prospective. Il bénéficie en outre de la pratique de partenariats et d'échanges tant à l'interne de l'administration que dans l'ouverture vers la participation associant des acteurs extérieurs à l'institution régionale. L'ensemble de ces acquis ont permis, selon l'équipe du SRADDT, de travailler sur des stratégies régionales et locales et de les mettre en résonance. L'évolution des représentations entre le schéma de 2006 et les cartes de 2013, qui sont plus fouillées, illustrent les transformations qui agissent dans la manière de comprendre le territoire et les complexités en présence. La question de la prise en compte des dynamiques transfrontalières comme atout pour le territoire du NPDC est un exemple de cette nouvelle complexité comme représenté dans la carte ci-dessous.



Carte de l'enjeu n°2 : Intérêt régional et régions voisines (source : SRADDT, 2013).

En outre, le SRADDT a développé une méthode de découpages spatiaux thématiques qui agrège des données statistiques. Cette méthode révèle plus la diversité des approches qu'une uniformité d'organisation fonctionnelle du territoire. Les découpages spatiaux décrivent les évolutions du territoire selon les thématiques comme la mise en place d'un indicateur du développement humain. Ces travaux d'agrégation de données statistiques en vue de les représenter en dynamiques spatiales ont nécessité plusieurs années d'élaboration. Ils sont toujours en cours. Ils avaient pour objectifs de s'affranchir des aires institutionnelles figées en intégrant le concept de l'interterritorialité. La fabrication de ces représentations s'inscrit dans l'école

française qui croise des schémas faisant ressortir des enjeux avec des observations scientifiques analytiques. Une collaboration structurelle avec un professeur de géographie détaché à temps partiel à l'administration régionale a visé à mettre l'accent sur la portée pédagogique de la production de ces représentations cartographiques.

In fine l'approche par questions en 2013 a remis en perspectives le SRADDT de 2006 en l'évaluant et le complétant par un travail très approfondi sur les représentations. Des trajectoires prospectives ont ainsi pu être dégagées. Comme on l'a déjà évoqué, l'ensemble de ces travaux a installé une culture territoriale partagée par les parties-prenantes du Nord-Pas de Calais. Elle a servi de socle à la construction de stratégies dans d'autres champs du développement du territoire.

4.3. LE PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'IVL LUXEMBOURGEOIS

4.3.1. Le contexte luxembourgeois

Le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) a été finalisé en 1999. Il a été adopté après consultations et amendements le 27 mars 2003. Il est le document faîtière de l'aménagement du territoire luxembourgeois. L'article 3 de la Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire précise que le territoire luxembourgeois se répartit en *un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs* (CDA). Il confirme l'encouragement à une intégration territoriale des communes au sein de ces régions d'aménagement. Le Programme directeur constitue ainsi un cadre de référence orientant de manière souple la politique nationale d'aménagement luxembourgeois. Ce document avait une échéance de 10 ans et aurait donc déjà dû faire l'objet d'une actualisation.

L'objectif du gouvernement luxembourgeois sous cette législature est d'évaluer le PDAT et l'Integratives Verkehrs- und LandesentwicklungKonzept für Luxemburg (IVL) adopté en 2004 en vue de préciser les orientations et les objectifs de l'aménagement du territoire à l'horizon 2020¹⁵. Il prévoit par ailleurs l'entrée en vigueur des plans sectoriels (zones d'activités économiques, logement, transport, paysage) avant la fin de la législature. Les dernières orientations du Gouvernement luxembourgeois soulignent la volonté de lier l'aménagement du territoire et le développement économique (Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, 2015).

4.3.2. Contenu du PDAT et méthodologie

Le découpage qui est issu PDAT a défini six zones de développement : Région Nord, Région Centre-Nord, Région Est, Région Centre-Sud, Région Sud, Région Ouest. Pour le rendre opérationnel, il se décline en plans directeurs sectoriels primaires (transports, logement, zone d'activités économiques, paysages), en plans sectoriels secondaires (Lycée, décharges et déchets, installations téléphonies mobiles) et en plans directeurs régionaux (Diederich R., 2011b ; Lejeune Z. & Teller J., 2012). Le PDAT se structure en trois champs d'actions qui constituent l'armature de toute la stratégie territoriale luxembourgeoise : développement urbain et rural, transport et télécommunication, environnement et ressources naturelles. Il s'inspire directement des trois principes du SDEC : développement spatial polycentrique et nouvelle relation ville-campagne, accès équivalent aux infrastructures de savoirs, gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel (OCDE, 2007).

Il doit répondre à deux questions prioritaires qui avaient été identifiées lors de débats publics :

- *Comment influencer la croissance future de la population, de la surface bâtie, de l'économie et des transports dans un cadre territorial défini en vue d'assurer le bien-être de la population ?*
- *Comment garantir à chaque région un développement dynamique et harmonieux reflétant la cohésion économique, sociale et territoriale en réduisant la consommation d'énergie et des ressources naturelles non bâties ?* (Ministère de l'Intérieur – Grand-duché du Luxembourg, 2003 : 18).

¹⁵ Cfr le programme gouvernemental adopté en 2013 (<https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>).

Le programme directeur est donc un document transversal devant renforcer la coordination interministérielle. Il est de nature stratégique. Le PDAT avait pour objectif de répondre à la croissance démographique du Luxembourg, d'examiner le nombre d'habitants supplémentaires acceptables tout examinant les conséquences de cette croissance de population sur la soutenabilité du système de pension et de la sécurité sociale dans son ensemble.

Il s'appuie sur une méthodologie en trois volets : coordination – coopération – participation. La coordination agit horizontalement en approchant la politique d'aménagement du territoire de manière transversale via une intégration sectorielle. Un comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) a été chargé d'assurer cette transversalité. Cette transversalité se situe également dans une dynamique verticale emboitant les différentes échelles. Dans cette configuration le niveau régional est le pivot d'articulation entre le national et le local. L'élaboration du programme directeur a nécessité une large consultation des acteurs et d'experts et s'est déroulée en quatre phases : le cadre d'orientation, le cadre d'action, le projet de programme directeur, la mise en œuvre.

Le cadre d'orientation a permis de déterminer les trois champs d'action (cfr. supra) sur base des objectifs et critères de durabilité du territoire. Il constitue le pendant spatial du Plan national de développement durable, d'une intégration territoriale pour compléter l'approche sectorielle par une intégration multisectorielle et enfin la contribution à la mise en œuvre des objectifs politiques de l'aménagement du territoire. Le cadre d'orientation a été rédigé par l'administration luxembourgeoise. Il a fait l'objet de discussions et de consultations informelles des représentants sectoriels et de la société civile. Ce cadre d'orientation a également fait l'objet de débat avec les communes.

Le cadre d'action a été construit sous la direction du ministère de l'aménagement du territoire en regroupant les ministères sectoriels. Pour le surplus des groupes de travail thématiques ont ciblé les trois champs repris ci-avant. Un forum élargit comme lors de la première phase a été réuni pour débattre du cadre d'action.

Le projet a été défini au sein de la CIAT et a également fait l'objet d'une consultation des pouvoirs locaux et auprès du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire. Une évaluation de la mise en œuvre du Programme directeur doit être réalisée annuellement.

Le programme directeur se structure en deux parties :

- Vers un développement durable des territoires ;
- La mise en œuvre par un catalogue des mesures détaillées, des actions et projets.

Ces deux parties principales sont articulées autour des trois champs d'action repris plus haut. La première partie dans son premier chapitre identifie six grandes tendances du développement luxembourgeois :

- La démographie,
- Les facteurs principaux de l'attractivité du Luxembourg (économie et marché de l'emploi),
- Le logement et l'habitat (lieu de vie de la population),
- La mobilité,
- Le développement spatial et l'organisation territoriale,
- Les espaces naturels – qualité de vie et modes d'utilisation.

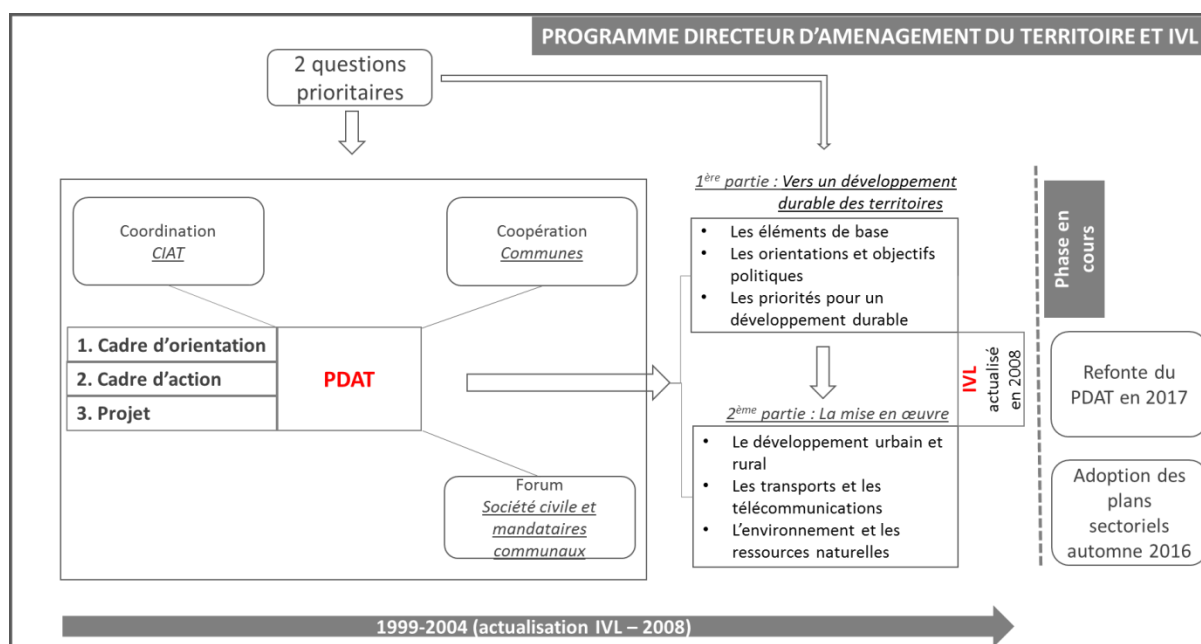


Schéma de synthèse de l'élaboration du PDAT et de l'IVL au Grand-Duché du Luxembourg (CREAT - CPDT, 2016)

Ce premier chapitre fixe également les cadres qu'ils soient opérationnel, administratif et spatial. Enfin, il resitue le Luxembourg dans les échelles européennes, de coopérations et transfrontalières. Le second chapitre de cette première partie détermine à partir des trois champs d'action les objectifs politiques. Le dernier chapitre fixe les priorités à rencontrer pour atteindre la durabilité du territoire luxembourgeois. Cette première partie détermine un *cahier des charges* devant orienter le contenu des plans sectoriels. La seconde partie précise les trois champs d'actions par des objectifs politiques en y attribuant des mesures. Le programme directeur ne se conclut pas par une structure territoriale souhaitée. Il passe le relai pour ce faire à l'IVL.

La stratégie de l'IVL (approuvée en 2004) est l'application conceptuelle du Programme directeur sur base de l'articulation entre le transport et le développement spatial. Il est en donc un des moyens de le concrétiser. L'IVL a été évalué et actualisé en 2008. En effet, le levier principal qui permet de rencontrer les champs d'action du programme directeur est une meilleure adéquation entre les infrastructures de transport et l'urbanisation afin, entre autre, de diminuer la consommation de la ressource foncière.

L'IVL a été réalisé à la suite du PDAT. Il est le résultat d'un processus d'études confrontant l'avis de trois sphères : le consortium de bureaux chargés de l'étude (AS&P, R+T Partners, L.A.U.B.) ; un groupe de travail interministériel ; un accompagnement par des experts indépendants. L'IVL reprend les trois champs d'action du programme directeur au travers des objectifs d'aménagement du territoire :

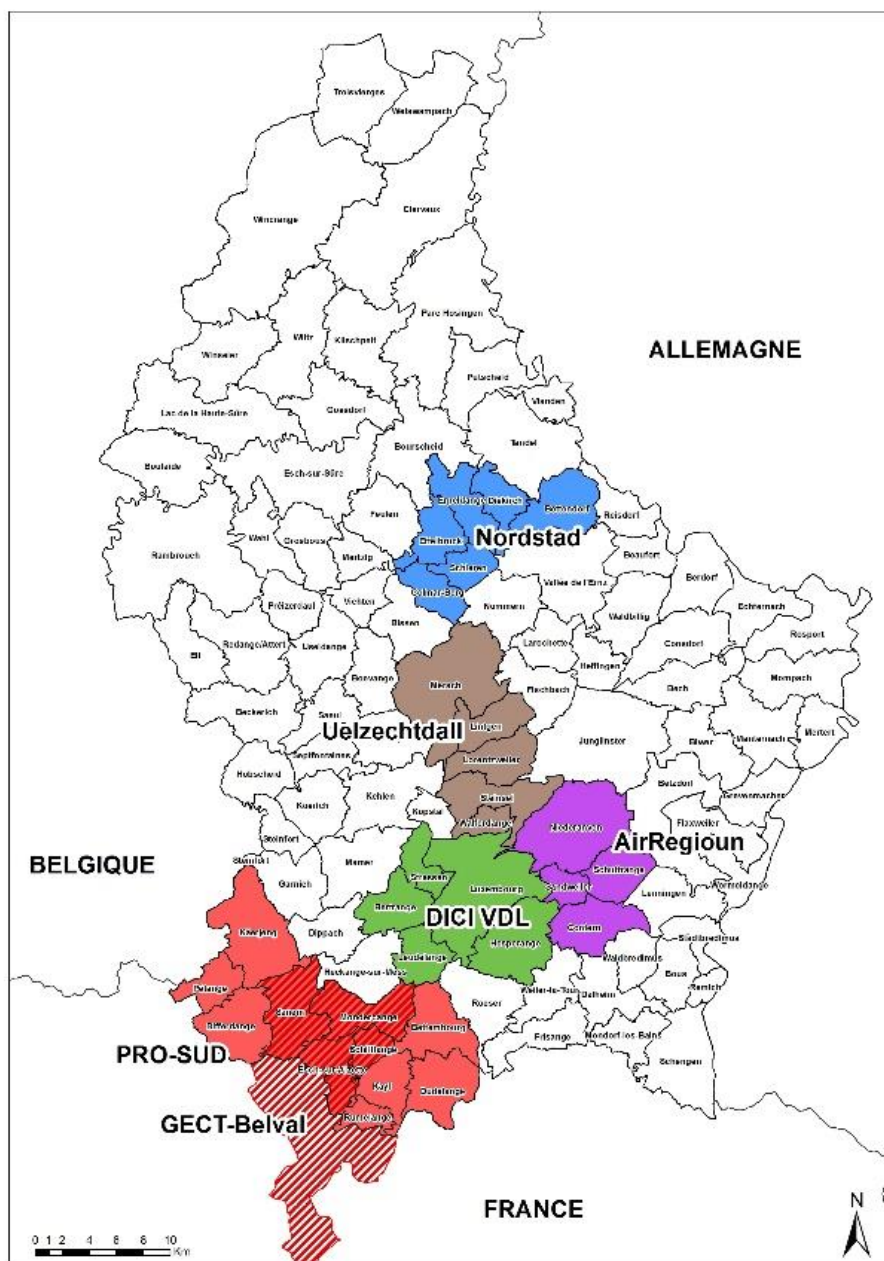
- L'étalement urbain, le mitage des espaces, habitat individuel, l'artificialisation du sol ;
- La croissance démographique engendrant des déséquilibres spatiaux, la polarisation économique sur Luxembourg ville entraînant des déséquilibres entre les régions ;
- L'accroissement de la demande de mobilité suite à l'évolution de la structure spatiale (Diederich R., 2011a).

Les trois degrés de hiérarchie à partir des centres de développement et d'attraction (CDA) du PDAT sont repris : centre de développement et d'attraction d'ordre supérieur, centre de développement et d'attraction d'ordre moyen, centre régional avec leurs espaces d'actions (espaces à structurer, espaces à régénérer, espaces à développer). Cette structuration vise à appliquer le principe de *déconcentration concentrée* à partir des CDA (objectif politique V du champ d'action urbain/rural du Programme directeur). Cette structure territoriale a pour finalité de rééquilibrer le territoire luxembourgeois dont la ville de Luxembourg concentre la très grande proportion des activités économiques au détriment des autres territoires Grand-ducaux. Les CDA ont servi également de base à la réforme sur la fiscalité communale. Le développement de Belval et l'amélioration des infrastructures de mobilité sur la partie nord du Grand-duché sont deux illustrations de l'application de cette politique polycentrique dont l'axe nord-sud est la colonne vertébrale urbaine. Des études de monitoring sur la structuration des centralités ont été initiées et sont menées par l'observatoire du développement spatial regroupant le centre de recherche du LISER et l'administration de l'aménagement du territoire du Luxembourg. L'observatoire sera également chargé de l'évaluation du futur PDAT avec des indicateurs scientifiques.

Deux scénarios ont été élaborés, un scénario *frontaliers* et un scénario *résidents*, dans le cadre de l'IVL. Ils sont destinés à répondre d'une part à la croissance démographique et d'autre part au besoin de main-d'œuvre nécessaire au fonctionnement de l'économie luxembourgeoise ainsi qu'à l'augmentation importante des besoins de mobilité qui sont liés. L'IVL est bien un document stratégique et donc n'a pas de finalités opérationnelles concrètes. Il fixe néanmoins des objectifs à atteindre en termes de part modale ou de densité d'urbanisation. Il cartographie au travers d'un concept de planification la structure du territoire correspondant au PDAT. Cette structure souhaitée préconise une diversification de développement selon les six régions identifiées par le PDAT. L'outil de l'IVL ne sera plus réactualisé. Les scénarios seront intégrés dans le futur PADT. Les principes de l'articulation aménagement du territoire / mobilité de l'IVL et resteront la base du PADT.

4.3.3. L'élaboration du PDAT

L'aménagement du territoire luxembourgeois est le résultat d'un processus de plus de 15 ans. Il a débuté avec le lancement d'une nouvelle version du PDAT, équivalent du SDER et du futur SDT wallon. La rencontre des trois champs d'action déterminés en 1999 et approuvés en 2003 s'est opérée au travers des différents exercices stratégiques et de planifications. La finalisation des plans sectoriels devrait être l'aboutissement des démarches entreprises à la fin des années 1990. Enfin, deux plans directeurs régionaux sur six ont été initiés dont un a été finalisé : la vision spatiale Côte du Sud (2007-2008) et l'autre n'a pu se concrétiser au-delà d'une première réflexion en 2006 (région Ouest). L'outil des plans directeurs régionaux n'ont plus été repris dans la loi de 2013 car les expériences antérieures n'ont pas été concluantes, notamment en ce qui concerne les délais de réalisation de ces plans. Cependant la coopération supra-communale est encouragée au travers de conventionnements entre les communes et l'Etat. Les parcs naturels qui couvrent plus de 50 % du territoire luxembourgeois en sont un exemple. In fine seulement deux communes restent en dehors de l'un ou l'autre dispositif de coopération supra communale.



Carte des regroupements de communes sous conventionnement avec l'Etat Luxembourgeois (source : MDDI).

Le nouveau PDAT comprendra après sa révision actuelle des objectifs chiffrés déclinant les besoins que les communes devront rencontrer dans leurs plans d'aménagement. En effet la loi de 2013 impose le respect par les communes des objectifs du Plan Directeur d'Aménagement du Territoire luxembourgeois. Le texte du PDAT doit être revu pour assurer une appropriation effective de ses objectifs. Ils seront exprimés par des quantifications qui guideront l'action des pouvoirs locaux pour les dix prochaines années (nombre de logements, affectation des surfaces...). Un équilibre doit encore être trouvé entre le degré de précisions de ces objectifs et l'autonomie communale, très forte au Grand-Duché. Les communes transposeront les prescriptions chiffrées au travers de leurs plans d'aménagement généraux. La concrétisation de ces objectifs par les communes sera évaluée par le Gouvernement.

Le PDAT a donc pour vocation de déterminer, sous forme de textes, la répartition des objectifs d'aménagement par commune. La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, par son dispositif de hiérarchisation des objectifs entre le PDAT et les plans généraux d'aménagement, donne au PADT une portée normative et contraignante en imposant le respect des objectifs chiffrés. C'est une nouveauté importante dans le système d'aménagement luxembourgeois fondé jusqu'à présent uniquement sur le Plan d'Occupation du Sol comme unique document opposable.

De plus il sera tenu compte de l'échec relatif des CDA dans le nouveau PDAT. En effet, l'évaluation du PDAT précédent a conclu que les communes rurales bénéficiaient d'une plus grande croissance démographique que les pôles reconnus comme centre de développement et d'attractivité. La question des CDA reste dès lors centrale tout en remettant en cause la pertinence de garder des CDA couvrant l'ensemble des communes. Des précisions seront ici aussi apportées en délimitant les CDA sur base du découpage cadastrale luxembourgeois pour éviter des développements périurbains dans les périphéries des pôles (p.e. les CDA peuvent accueillir des projets de bureaux de plus de 3.500m² alors qu'ils sont refusés en commune rurale).

La volonté actuelle est de mettre le futur PADT en débat et de sensibiliser la population et de l'intégrer au processus de réalisation du document. La participation sera un axe fort dans la méthodologie qui sera appliquée dans la réalisation du PADT avec pour objectif de favoriser une appropriation importante du programme directeur par la population et les forces vives. Cette participation s'appuiera sur un diagnostic scientifique et alimentera les discussions politiques. Les arbitrages entre les politiques sectorielles et les demandes de la population seront effectués par l'administration. L'enjeu de l'importance de défendre un développement soutenable du Luxembourg est à présent largement partagé par la société luxembourgeoise et constitue un terreau pour les réflexions à venir. Les organes de suivi ont également évolué depuis 2003. La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire de 2013 a fusionné le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT) et la CIAT en une seule entité : le CSAT.

En ce qui concerne les anciens plans sectoriels (transport, paysage, logement, activités économiques), ils ont été retirés et retravaillés suite aux avis émis par les pouvoirs locaux. Ils sont actuellement adaptés en conséquence. Les nouveaux plans sectoriels devraient être soumis en procédure d'approbation fin 2016. Leurs évolutions sont substantielles. Par exemple le plan sectoriel transport dans la version précédente comprenait trois volets (la réservation de couloirs, la gestion du stationnement et la mobilité douce). Il ne va à présent reprendre que la réservation de couloirs pour des infrastructures de transports. La gestion du stationnement précédemment traitée par l'IVL se retrouve à présent intégrée dans la loi sur l'aménagement du territoire.

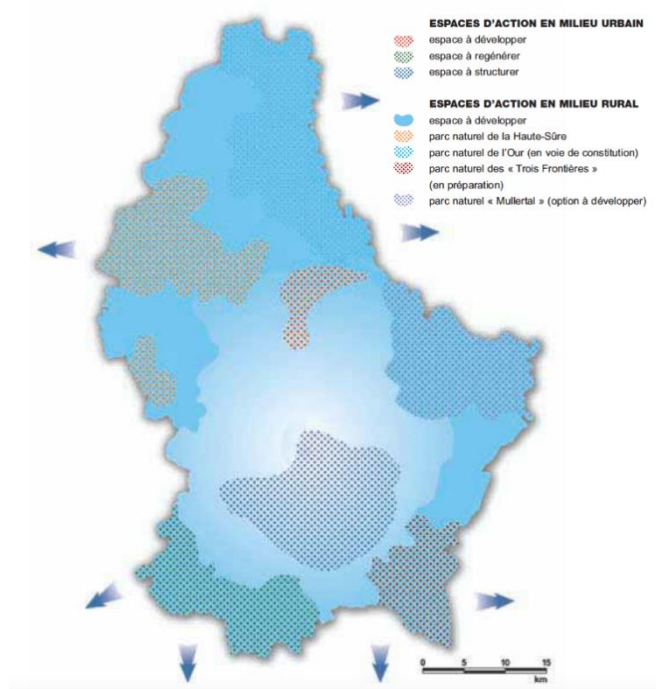
Parallèlement à la mise en place du nouveau PDAT, le ministre luxembourgeois de l'économie a mandaté Jeremy Rifkin pour déterminer les branches économiques du futur en tenant compte de la contrainte de la rareté foncière du Luxembourg. En outre les thématiques énergétiques et transfrontalières seront abordées dans le nouveau PDAT alors que cela n'avait pas été abordé en 2003. La cohésion sociale sera également un sujet important à traiter notamment avec la présence de plus en plus grande de l'immigration et des inégalités territoriales.

Le délai de pertinence pour le PDAT serait de 25 ans selon Frank Vansteenkiste. Il devrait être accompagné d'une évaluation avec phase intermédiaire (12 ans) sans devoir revoir le document en entier de manière régulière. Le PDAT précédent avait comme fonction de programmer les infrastructures majeures mais cela n'a pas été suivi d'effets. A présent, les projets d'investissements seront inscrits dans les plans sectoriels. La concordance de ces projets avec le PDAT sera évaluée lors de la présentation d'un rapport bisannuel au ministre de tutelle.

4.3.4. Les modes de représentation du PDAT et de l'IVL

Les documents luxembourgeois ont utilisé deux modes de représentation en fonction de la portée des documents.

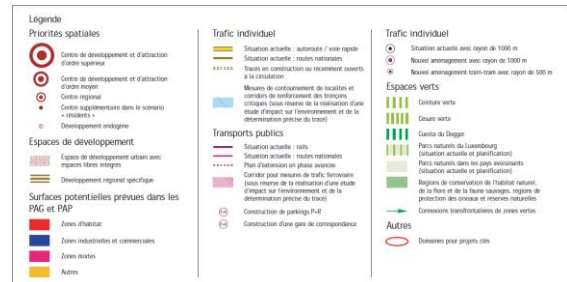
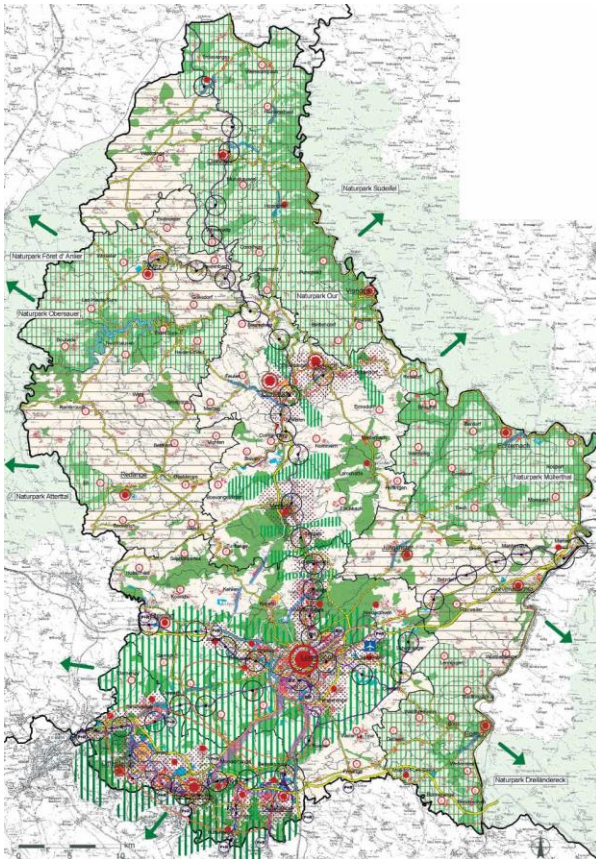
Le PDAT de 2003 s'était appuyé sur des représentations schématiques. Son rôle stratégique et de recommandations n'imposait pas d'affectations ou de zones de projet nécessitant une cartographie précise. La représentation textuelle prend le dessus pour énoncer les lignes directrices du projet de développement territorial luxembourgeois.



Espaces d'action du PDAT (source PDAT, 2003).

Les représentations analytiques ont été mobilisées dans l'IVL pour dessiner les stratégies à mettre en œuvre pour les zones de développement. L'IVL ainsi que lors des premières versions des plans sectoriels primaires décrivaient de manière précise l'application de la stratégie du PDAT sur les espaces concernés. Le PDAT oriente ainsi l'ensemble des politiques sectorielles qui figurent dans l'articulation urbanisme transport de l'IVL et dans les plans sectoriels primaires. L'IVL cible par exemple des zones précises d'enjeu de développement avec des leviers adaptés à chacune des zones de développement¹⁶.

¹⁶ Le développement du sud-ouest de Luxembourg-ville par de la planification intégrative // l'articulation urbanisme-transport collectif pour la croissance résidentielle du Sud // le parc régional Zone Verte Interurbaine, le plan de développement de la Nordstad, des instruments spécifiques pour les zones



Concept de développement luxembourgeois (source IVL, 2003)

4.3.5. Identification des éléments susceptibles d'être intégrés dans le SDT wallon

A l'instar du SRADDT Nord-Pas de Calais, le PDAT se fonde sur les questions qui se posent au territoire luxembourgeois. Si la structure est claire dans la relation entre les politiques sectorielles et la stratégie de développement territorial, le calendrier de l'adoption des plans sectoriels primaires ne pourra respecter le schéma théorique de départ, puisqu'ils seront approuvés avant la révision du PDAT. Par contre la mission assignée aux différents documents se retrouve dans les choix graphiques (schématique ou analytique) avec un niveau de précision en cohérence avec le rôle qui leur est assigné. Le PDAT étant stratégique et donnant des orientations générales, il dresse des grandes orientations sur base de schémas pour énoncer les grands principes et options du développement territorial luxembourgeois. A charge de l'IVL et des plans sectoriels primaires d'affecter à la parcelle ou à l'axe les options d'aménagement du territoire. En synthèse le PDAT remplit sa mission stratégique de développement territorial et l'IVL et les plans sectoriels dressent les projets d'aménagement du territoire en respect des options du PDAT.

rurales notamment par la réaffectation des bâtiments agricoles, des approches ciblées pour les espaces urbains et ruraux.

4.4. LE DÉVELOPPEMENT SPATIAL EN FLANDRE

4.4.1. Le contexte flamand

L'aménagement du territoire est régi par les décrets adoptés les 24 juillet 1996 et 18 mai 1999. Le nouveau CODEX (code de l'aménagement du territoire flamand) devrait être approuvé au mois de mars 2017. Il intégrera les résultats des travaux du Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Jusqu'à l'approbation par le parlement de la vision stratégique qui sera la dernière partie du BRV, le RSV (*Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*) reste d'application. Il a été adopté en 1997 et a fait l'objet d'une première actualisation en 2003. Une dernière version coordonnée a été éditée en 2011 après le vote du décret du 25 février 2011.

Lorsque le Gouvernement flamand décide d'entamer une nouvelle procédure de révision en 2011, celui-ci remet profondément en question le système de planification existant en souhaitant passer d'un document d'orientation contraignant à un document stratégique non contraignant fixant des modalités d'opérationnalisation de la vision territoriale. Ainsi le plan de structure spatiale flamand devient le plan de politique spatiale pour la Flandre (*Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* ou BRV). Cette nouvelle approche doit pouvoir prendre en compte et s'adapter aux facteurs d'incertitudes qui caractérisent le contexte de la métropolisation (Bousbauw K & Boelens L., 2014). Le BRV s'écarte de l'approche rigide et statique qui avait prévalu pour le RSV et dont l'actualisation s'est révélée trop lourde pour pouvoir répondre aux évolutions des enjeux territoriaux flamands face à la rapidité des changements sociétaux.

La méthode qui a été appliquée pour construire le BRV s'inspire des pratiques européennes en élaborant d'abord un livre vert qui dresse les premières propositions générales suivant les tendances qui ont été observées, puis un livre blanc qui détermine des options stratégiques et des modalités opérationnelles et pour conclure une vision stratégique augmentée d'une description des politiques à mener sur les thématiques permettant de rencontrer les objectifs qui ont été cernés au préalable. Le BRV a pour intention de retrouver la méthodologie de structure de planification cyclique qui avait été mise en place en Flandre dans les années 1970. Elle était caractérisée par une plus grande flexibilité dégageant une meilleure congruence entre le développement territorial et l'évolution du territoire. Cependant, selon Peter Cabus, le principal écueil qui devra être surmonté avec le BRV sera la tension entre les besoins d'indications claires avec un système juridique sûr dans la gestion du territoire qui est souhaité par les administrations ainsi que par le pouvoir politique et la souplesse nécessaire pour rencontrer les attentes sociétales. Pour ce faire le BRV distingue, à l'inverse du RSV qui globalisait les deux approches, ce qui relève du stratégique à long terme et ce qui est du court terme devant être abordé avec une certaine souplesse.

L'accord du gouvernement flamand 2014-2019 fixe comme objectifs au BRV de s'appuyer sur les lignes directrices du RSV pour élaborer un document non contraignant avec une méthodologie bottom up comprenant un fort accent participatif. La coopération supra-locale y est encouragée. L'optique est de rendre les communes responsables de leur aménagement suivant le principe de subsidiarité tout en rencontrant les défis supra-communaux de l'aménagement du territoire qui souvent se situent entre l'échelle communale et provinciale. Le BRV devra viser à une utilisation parcimonieuse du sol et à la compatibilité des fonctions pour assurer une intensification de l'utilisation de l'espace par la densification.

La prise de conscience de la rareté du sol, qui a été grignoté par l’urbanisation, est particulièrement vive en Flandre où l’étalement urbain a profondément transformé l’organisation spatiale. Cet étalement urbain a des conséquences sur la biodiversité (fragmentation), la mobilité (congestion automobile), la gestion d’un bâti résidentiel et économique énergivore... C’est par un meilleur usage du sol qu’une réduction de l’emprise de l’artificialisation sera atteinte, en intensifiant son occupation et en créant les conditions de la réutilisation des surfaces (réversibilité). *In fine* l’objectif est de ne plus urbaniser de nouveaux espaces à l’horizon 2040.

Pour y faire face des balises sont dressées concernant les espaces ouverts, les espaces dédiés au logement, les espaces pour les entreprises, l’artisanat et le commerce. Le plan régional d’exécution spatiale s’articulera aux options stratégiques du BRV pour dégager une approche zonale intégrée combinée à des instruments de planification axés sur l’exécution et des instruments d’accompagnement. Le BRV vise également à instaurer un partenariat horizontal avec les communes tout en renforçant leur autonomie. Reste à déterminer les modalités relationnelles entre le pouvoir régional et local et ce qui doit être imposé comme mesure à l’ensemble du territoire flamand.

La mise en route du BRV est officialisée par une décision du Gouvernement flamand du 28 janvier 2011 décidant d’entamer les travaux qui conduiront à la publication du Livre Vert : *La Flandre en 2050, une métropole à l’échelle humaine*. Une vaste enquête est réalisée entre 2011 et 2012 pour déterminer les priorités à accorder au Livre Vert. Celui-ci fera l’objet de consultations et de débats qui enregistreront plus de 10 000 réactions via une enquête internet auquel il faut rajouter des réactions de parties prenantes. Le Livre Vert fixe à une décennie la pertinence des options du BRV ce qui n’implique pas pour autant la nécessité d’une actualisation. Le Livre Vert a été approuvé le 4 mai 2012. Le Gouvernement flamand a adopté le Livre Blanc le 30 novembre 2016. Lorsque le BRV pour la Flandre sera approuvé, chaque Gouvernement qui suivra devra au moins l’évaluer une fois en cours de législature.

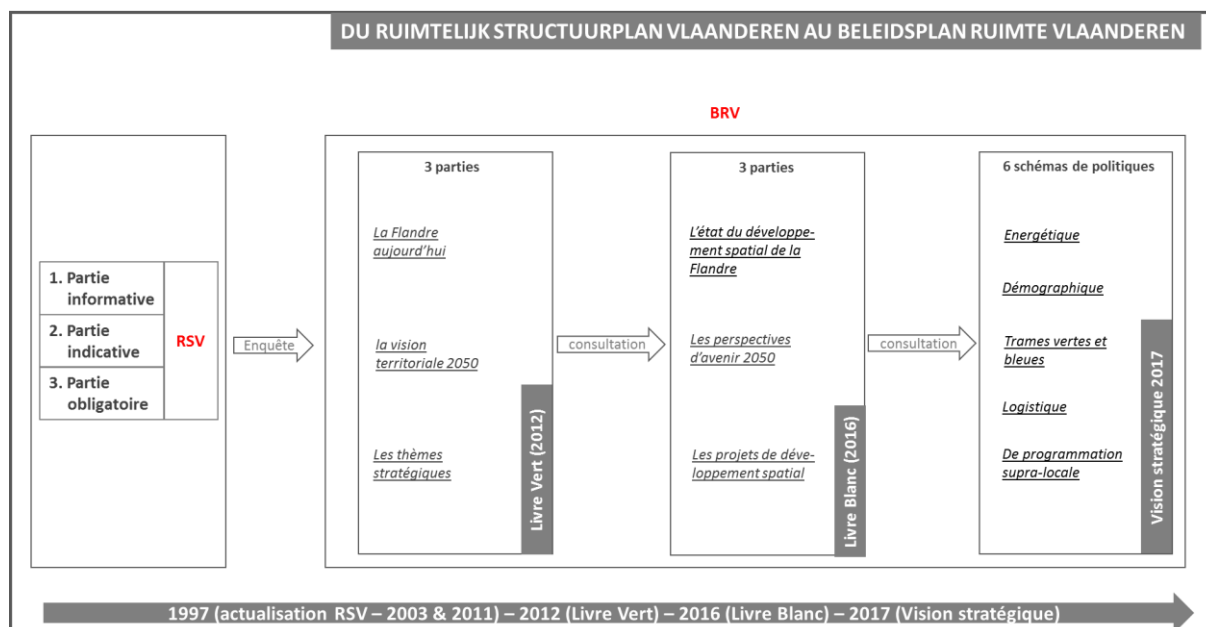


Schéma de synthèse de l’élaboration du BRV (CREAT - CPDT, 2016)

4.4.2. Le RSV

Pour comprendre les modifications apportées dans l'approche flamande du développement spatial, il est intéressant de reprendre rapidement l'organisation du RSV et les modes de représentations qui avaient été privilégiées dans la dernière version de 2011. De portée contraignante, le RSV s'organise en trois parties : informative, indicative et obligatoire. Il reprend six thèmes principaux : le logement, l'emploi, les infrastructures linéaires, le tourisme, la récréation et les sports, l'agriculture, la nature et la forêt et enfin la politique foncière et immobilière. Une zone stratégique est identifiée : la partie flamande de l'aire métropolitaine bruxelloise. Ainsi la démarche des *territoriaal ontwikkelingsprogramma* (T. OP) va déterminer une stratégie de développement de la périphérie Nord de Bruxelles (T. OP. Noordrand) mais aussi pour la côte ainsi que pour la partie centrale du Limbourg suite à la fermeture de Ford Genk.

Le document est exhaustif et décrit en 493 pages la structure spatiale souhaitée du Gouvernement flamand sur laquelle va s'appuyer la démarche conduisant au BRV. L'actualisation de 2011 se fonde sur le RSV de 1997 en reprenant la même structure illustrée par une iconographie similaire. La carte de la vision spatiale de 1997 est également reprise telle quelle dans l'actualisation de 2011.

La section informative reprend le diagnostic du RSV qui se distingue en deux parties, l'une décrivant la structure spatiale de la Flandre (armature urbaine, structure des espaces ouverts, espaces économiques, les réseaux à toutes les échelles – suprarégionaux, transfrontaliers, régionaux, infrarégionaux), l'autre dégagant une évolution prospective (démographie, développement sectoriel, développement spatial). L'analyse reprend les différents indicateurs classiques de diagnostic territorial : occupation du sol, activités de la construction, l'environnement... Elle dégage également des dynamiques sous-régionales structurées autour de pôles urbains. Celles-ci sont cartographiées et seront reprises dans les travaux préparatoires du Livre Blanc. La structure spatiale s'est construite au départ des constats du diagnostic en reprenant dans ses lignes directrices l'organisation urbaine, les fonctions que doit remplir les espaces ouverts, les infrastructures économiques et les réseaux. Les influences sociodémographiques des régions voisines sur la Flandre sont également analysées. Hormis une carte schématique de la structure spatiale, il n'y a pas d'illustrations et de figures en appoint du texte de diagnostic de la situation existante. La partie prospective reprend les tendances démographiques par province en mettant en rapport les capacités du territoire flamand à répondre à ces tendances. Les autres thématiques font également l'objet d'une analyse approfondie et de représentations cartographiques avec des tableaux et des options claires.

La partie indicative dresse la vision territoriale qui est précisée au travers de schémas concepts. La hiérarchie urbaine est développée sous la forme de tableaux avant d'être cartographiée. Le contenu du tableau permet de comprendre quel rôle est attendu de chaque ville flamande en fonction de sa position dans la structure spatiale. La carte spatialise et synthétise ensuite le rôle attribué à chaque ville flamande. Cette synthétisation cartographique a également été mobilisée pour spatialiser les options en ce qui concerne les activités économiques. Les réseaux de transports ont fait l'objet par contre d'une représentation cartographique plus complète.

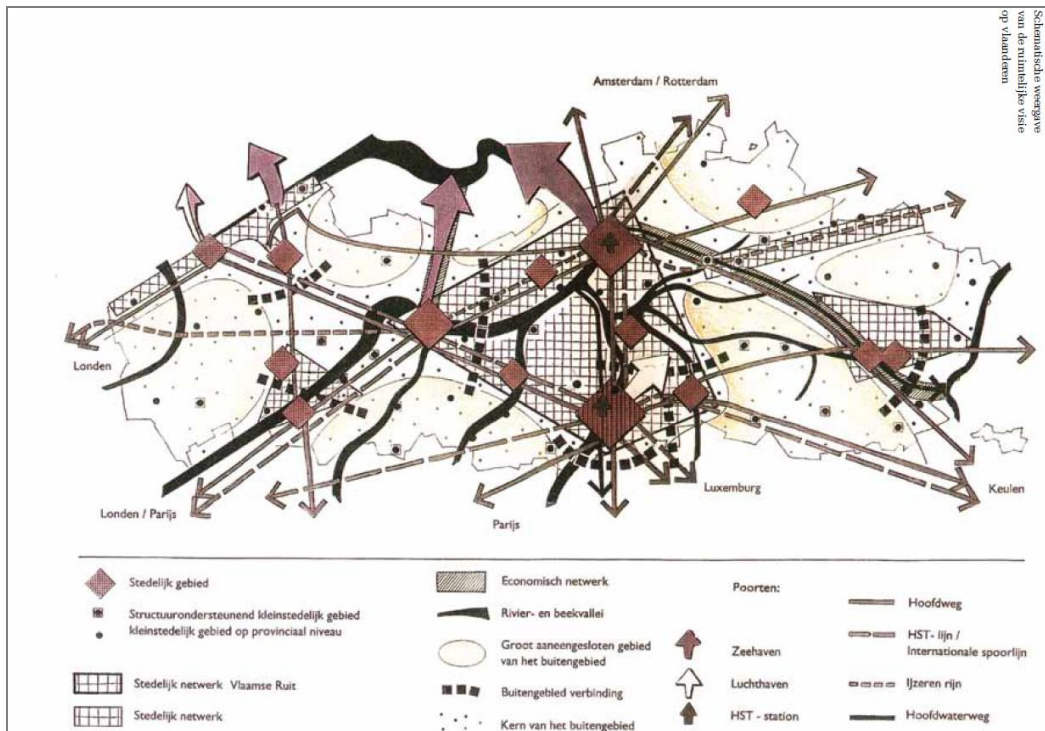
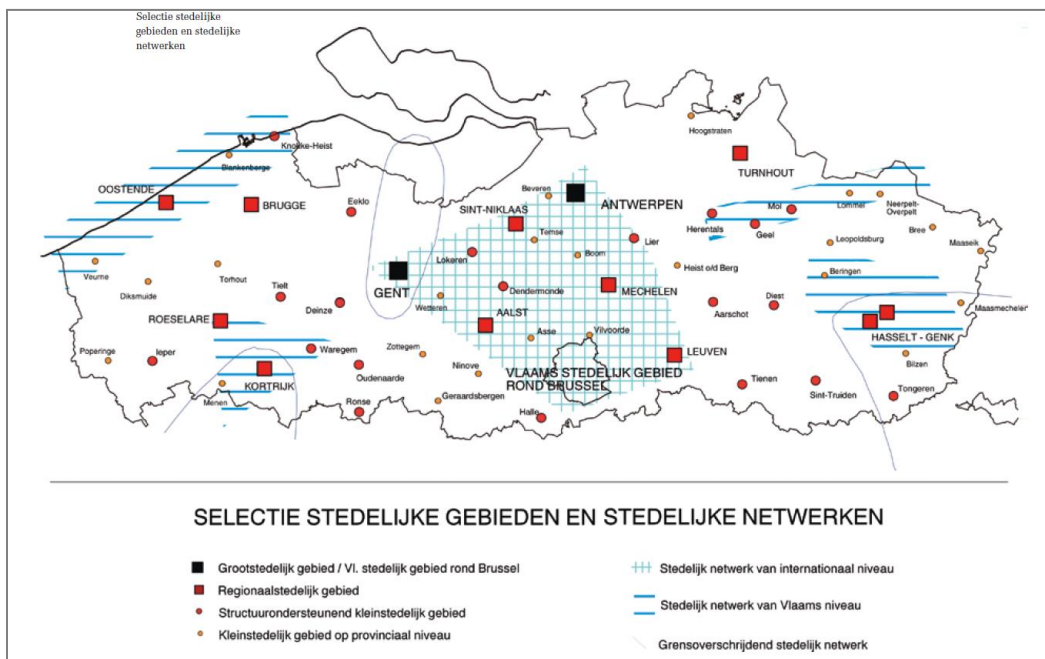


Schéma de synthèse de la vision spatiale du RSV

Un schéma de synthèse explique la méthodologie qui a été appliquée pour déterminer les délimitations des aires et comment le rôle que chaque aire et du pôle ou des pôles qui sont compris dans l'aire et qui l'organise a été construit. Ce schéma fait l'objet également d'un descriptif textuel détaillé. Tant l'aire structurée par le réseau de villes du diamant flamand qui joue un rôle d'envergure internationale (Anvers, Gand et la périphérie flamande de Bruxelles) que les réseaux de villes de hiérarchie inférieure ou les villes inscrites dans les aires métropolitaines transfrontalières font l'objet d'options de développement en cohérence avec la vision de la structure spatiale de la Région flamande.



Carte de synthèse des régions urbaines et des réseaux de villes (RSV, 2011 : 213).

Ensuite une répartition des logements à construire est effectuée entre les villes (60 % minimum) et les espaces ouverts (40 % maximum) avec des options de densification et de multifonctionnalité. Cette répartition a été réalisée à partir des besoins identifiés par province en logement suite à la croissance démographique. Cette option sera reprise par le Livre Vert et confirmée par le Livre Blanc. Les autres options fondamentales comme par exemple les portes d'entrées et les plateformes logistiques ont fait également l'objet d'un traitement équivalent suivant leur spécificité.

Les dispositions contraignantes de la dernière partie du RSV reprennent les objectifs de la partie précédente comme le ratio d'urbanisation entre les espaces ouverts et urbains par province, la spécificité et la typologie des terrains affectés aux activités économiques, la hiérarchie des infrastructures... sans illustrations cartographiques ou schématiques.

Le RSV est donc très précis sur les options d'aménagement du territoire sur l'ensemble des thématiques du développement du territoire avec l'intensification de l'utilisation du sol et l'optimisation de l'organisation spatiale, la localisation des activités en fonction de la desserte en transport collectif (bureaux p.e.), les politiques à mener suivant les secteurs (commerce p.e.) etc. La description littérale des différents éléments du RSV est privilégiée avec relativement peu d'illustrations cartographiques et schématiques. Le Livre Vert et surtout le Livre Blanc vont accentuer ce parti pris en ne spatialisant pas la structure spatiale souhaitée.

4.4.3. Du RSV au BRV

Le Livre Vert est l'étape intermédiaire entre le RSV et le Livre Blanc de 2016. Le point de départ du Livre Vert est d'adapter le RSV aux défis démographiques et du changement climatique. En effet les projections démographiques évaluent à huit cent mille le nombre d'habitants supplémentaires en Flandre à l'horizon 2060. Se rajoute à ces deux défis, deux objectifs à long terme : mettre en place les conditions territoriales pour un progrès social équilibré et arriver à transformer intelligemment l'espace en atténuant les fragmentations spatiales tout en s'inspirant de la feuille de route européenne sur l'utilisation efficace des ressources. A partir de ces défis et en tenant compte des deux objectifs à long terme, le Livre Vert construit la vision de la métropole flamande à l'horizon 2050 en trois parties (*la Flandre aujourd'hui, la vision territoriale 2050, les thèmes stratégiques*) qui sont complétées par deux parties développant les pistes de coopération et les étapes ultérieures dans la construction du BRV.

Trois principes clés constituent l'armature de la vision spatiale du Livre Vert. Ils sont les atouts identifiés par la Flandre pour se positionner dans les concurrences mondiales. Le premier de ces principes est de renforcer les *allures métropolitaines de la Flandre*. Le réseau des villes flamandes doit constituer une structure polycentrique capable de s'inscrire dans la compétition entre les régions métropolitaines et de créer des alliances avec des régions métropolitaines équivalentes. Le cadre de vie est le deuxième atout et est valorisé au travers du principe de *l'échelle humaine* afin de conserver l'attractivité de la Flandre. Enfin le troisième principe est *l'espace résilient* face aux conséquences du changement climatique.

Le Livre Blanc se décompose en deux sections : la vision stratégique et le programme opérationnel reprenant les objectifs opérationnels et les actions. La vision stratégique est décomposée en trois parties (l'état du développement spatial de la Flandre, les perspectives d'avenir avec l'ambition fixée à l'horizon 2050 et les principes de développement spatiaux, les projets de développement spatial à mener). L'opérationnalisation reprend : le cadre de l'action poli-

tique ; l'intensification spatiale ; l'armature spatiale pour une économie concurrentielle internationale ; le réseau logistique ; l'espace pour l'énergie ; la robustesse et la cohérence de l'espace ouvert ; la programmation provinciale, supra-locale et locale.

Pour mettre en œuvre la vision du Livre Vert, douze groupes de travail régionaux et thématiques (nature, économie, social...) vont élaborer des questions concrètes pour la tester. Ces groupes de travail constitueront autant de boîtes à idées pour dégager des pistes de réalisation des options politiques du Livre Vert au travers de réflexions sur les infrastructures multifonctionnelles. Le Bouwmeester est intégré au dispositif pour définir et accompagner des projets pilotes appliquant les principes du BRV. L'intégration des secteurs et des pouvoirs locaux concernés par l'aménagement du territoire comme les associations environnementales, le secteur de la construction... poursuit la dynamique de partenariat qui a été mobilisée dès l'entame de la révision du RSV et qui doit faciliter la concrétisation de la vision stratégique du plan de politique spatiale. Dix territoires, déjà en projet, ont été choisis entre les deux étapes (Livre Vert et Livre Blanc) pour tester pendant un an (d'octobre 2014 à novembre 2015) les possibilités de consensus par les parties prenantes au départ des principes du Livre Vert (par exemple les T.OP, le Leiedal...). C'est sur base de ce processus que les discussions ont eu lieu, d'abord entre administration et cabinet ministériel, puis au sein du Gouvernement flamand pour aboutir à l'adoption le 30 novembre 2016 du Livre Blanc par le Gouvernement.

La première section du Livre Blanc établit le diagnostic de l'état du développement spatial de la Flandre via l'évolution des espaces bâtis, des espaces ouverts et de la cohérence spatiale en remettant en perspective les impacts des politiques européennes (stratégie 2020, feuille de route sur l'utilisation efficace des ressources, la politique de cohésion et les fonds FEDER, le réseau RTE-T...). Le diagnostic relève la nécessité d'inscrire la Flandre dans les politiques de développement des régions transfrontalières et des macro-régions. Ce diagnostic reprend les défis rencontrés par les thématiques de la globalisation, de la démographie, de la mobilité, du climat, de l'énergie, de l'innovation technologique, de la production de la biodiversité. Il est construit suivant les modalités d'occupation du sol et les évolutions attendues en ce qui concerne la croissance démographique, l'artificialisation du sol, de l'espace ouvert et de son occupation fonctionnelle (agriculture, forêt, loisirs, services écosystémiques...) ou encore les infrastructures et le système spatial permettant de positionner la Flandre dans la compétition mondiale. Ce dernier aspect se traduit par la mise en réseaux des portes d'entrées de la Flandre vers le monde (ports d'Anvers et de Gand, aéroport de Zaventem, gares TGV) et par l'organisation de l'espace fonctionnel où les fonctions résidentielles, de travail et de loisirs sont accessibles dans des temps de transport de maximum 70 à 90 minutes.



Les perspectives de développement à l'horizon 2050 sont dressées en remobilisant les trois principes de la vision dégagée lors de la rédaction du Livre Vert (*les allures métropolitaines de la Flandre, l'échelle humaine et l'espace résilient*). Les objectifs sont d'atteindre une artificiali-

sation nulle à l'horizon 2040, d'utiliser les nœuds de transports collectifs internationaux et métropolitains comme colonne vertébrale de l'urbanisation en localisant les logements ainsi que les zones d'emplois dans un rayon de 1 000 mètres desservis par les transports en commun et en renforçant ainsi les aires fonctionnelles, en améliorant le cadre et la qualité de vie, en rendant robuste les espaces ouverts, en valorisant et protégeant les trames vertes et bleues et en encourageant la coopération dans les zones de développement. Pour atteindre ces objectifs les principes spatiaux de développement tiennent compte du contexte flamand de raréfaction du sol en intensifiant son usage et en faisant plus avec moins d'espace disponible pour atteindre l'objectif de ne plus consommer d'espace en 2040. Dans la même lignée, l'espace ouvert doit répondre à une demande sociale plus complexe en développant sa multifonctionnalité.

La dernière partie de la première section détermine le rôle du développement spatial dans l'inscription de la Flandre dans la concurrence mondiale. La place de Bruxelles dans cette stratégie ainsi que la logistique et la transition énergétique constituent les leviers à activer pour mieux positionner la Flandre à cette échelle. Cependant l'échelle suprarégionale est encore assez succincte et devrait faire l'objet, selon Peter Cabus, d'un approfondissement lors de l'établissement de la vision stratégique. Cette troisième partie accorde également une place importante à l'espace ouvert en lui attribuant les fonctions qu'il doit remplir et les outils d'évaluation de l'évolution de l'occupation du sol. Enfin, les attentes de la coopération avec les pouvoirs locaux et provinciaux ainsi que les autres parties prenantes sont clairement définies à la fin de cette troisième partie.

La deuxième section approfondi l'opérationnalisation des principes de la vision du Livre Vert qui ont été déclinés dans la partie stratégique du Livre Blanc (intensification/densification, positionnement de la Flandre dans la concurrence mondiale, les réseaux logistiques, l'énergie, les espaces ouverts et enfin la coopération avec les autres niveaux de pouvoirs). Un lexique clôture le Livre Blanc.

L'ensemble du document traduit bien son orientation politique et ne détermine pas de structure spatiale flamande cartographiée. Il s'attache à décrire les attentes du Gouvernement flamand sur le développement spatial en décrivant de manière générale les modalités d'application de la stratégie sans définir, par sous-territoires flamands ou par une hiérarchie urbaine ou encore par la cartographie de réseaux, l'organisation spatiale souhaitée.

La dernière étape du BRV sera l'adoption en 2017 par le parlement flamand de la vision stratégique et par le Gouvernement le cadre de l'action politique en ce qui concerne l'intensification du sol pour répondre : aux besoins démographiques, à la transition énergétique, au développement de la logistique, au renforcement des trames vertes et bleues. La programmation du développement du territoire aux échelles supra-communales et communales y est également préconisée. Ce cadre politique fixera des objectifs chiffrés à atteindre. Cette dernière étape se construira également au travers des groupes de travail sectoriels dans la même lignée de la consultation entre le Livre vert et le Livre blanc. Cependant, si les groupes de travail sont sectoriels, une confrontation intersectorielle est insérée dans la consultation.

Un dispositif d'évaluation du BRV est prévu et se focalisera sur l'évolution de l'occupation du sol afin de vérifier si l'objectif de la fin de l'artificialisation des sols à l'horizon 2040 sera respecté.

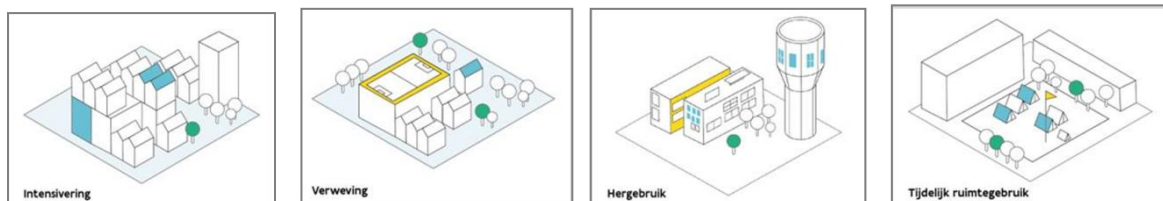
La vision stratégique ne sera pas spatialisée mais énoncera les grands principes à respecter et leurs modalités opérationnelles de mises en œuvre tels qu'ils ont été énoncés dans les exercices des Livres Vert et Blanc. Elle reprendra par exemple les systèmes des périmètres d'intensification des activités humaines autour des 1 000 mètres des pôles modaux de transports en commun. Le cadre de l'action politique qui traduit les intentions du BRV doit encore être écrit afin de mieux percevoir le degré d'imposition qui sera effectivement appliqué.

Cependant pour Peter Cabus cette option méthodologique pose deux problèmes de fond, d'une part le fait que 80 % des déplacements ne se font pas en transport en commun et d'autre part quel sort sera réservé aux zones déjà existantes qui sont situées en dehors de ces noyaux d'intensification ou de densification. En ce qui concerne la mobilité, l'impact du vélo électrique qui double les distances parcourues par rapport au vélo (respectivement 10 et 5 km) n'est pas intégré dans ce système de noyaux alors que les autoroutes pour vélo électriques sont en cours de construction. Les lignes directrices de mise en œuvre des noyaux prévues dans la partie opérationnelle de la vision stratégique de par la précision de ce qui est attendu en termes de densité, de connexion, de formes urbains sans toutefois faire l'objet de schéma d'organisation spatiale, risque d'être en contradiction avec la volonté de garder une certaine souplesse au BRV. La précision graphique du RSV pourrait dès lors se retrouver malgré elle dans la description textuelle du BRV en ce qui concerne les objectifs à rencontrer dans les périmètres d'intensification.

Enfin, l'administration de l'aménagement du territoire a été l'auteur de projet du BRV avec en soutien des bureaux de consultance qui ont fourni des expertises ciblées.

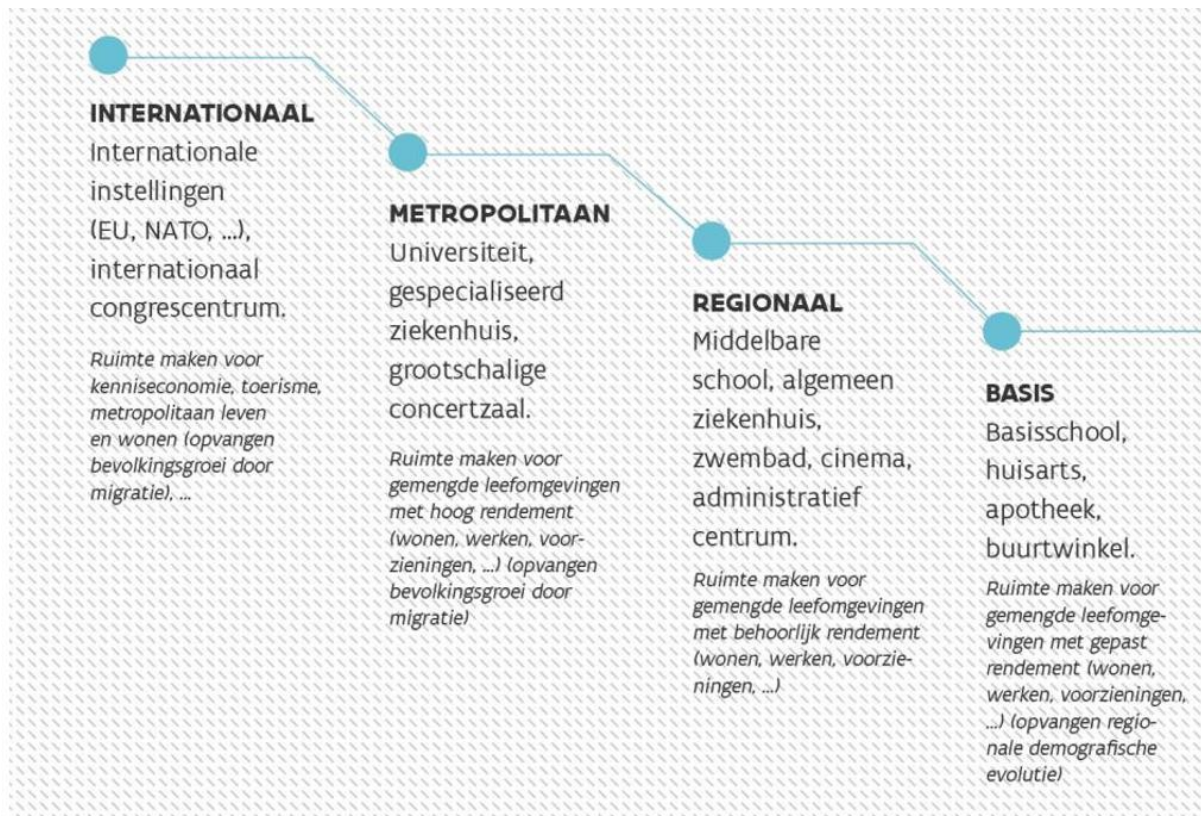
4.4.4. Les modes de représentation

Les deux documents faîtières du plan de politique spatiale ont des modes de représentation distincts suivant leur statut. Le Livre Vert qui développe la vision reste essentiellement sur un développé textuel illustré de photographies neutres. Il est à dessin abstrait dans son langage correspondant à la vision qu'il doit dégager. Le Livre Blanc qui a une portée stratégique et opérationnelle est illustré de schémas concepts qui tendent à montrer les options à mettre en place notamment dans l'intensification de l'espace pour atteindre l'objectif de la fin de l'artificialisation des sols à l'horizon 2040.



Schémas de principe d'aménagement spatial (Livre Blanc, 2016 : 31)

La première vignette ci-dessus illustre l'intensification du sol ou la densification par la construction d'habitat collectif. La deuxième vignette met en scène le principe de mixité fonctionnelle, la troisième le recyclage des espaces et la dernière les aménagements réversibles. L'usage des illustrations est donc très limité dans l'ensemble du Livre Blanc qui mobilise la forme textuelle pour décrire l'ensemble de la stratégie spatiale flamande et son opérationnalisation. La hiérarchie urbaine n'est pas cartographiée mais expliquée sous forme de tableaux déterminant les attentes de chaque catégorie de pôle.



Principes de développement des pôles (Livre Blanc, 2016 : 41)

Il est à remarquer qu'entre les différentes versions du Livre Blanc, on assiste à une abstraction des représentations surtout en ce qui concerne la partie diagnostic. Celle-ci est relativement succincte (8 pages) et ne reprend plus les cartes qui illustraient les constats dans les versions de travail antérieures en se limitant à des schémas concepts. En se limitant aux schémas de principes le BRV ne comprendra donc pas un schéma de structure spatiale de la Flandre comme le RSV. Il est à relever que certaines communes se saisissent déjà de la méthodologie du BRV dans leur planification. Une fois le CODEX approuvé, elles devront toutes se conformer au BRV.

In fine le Plan de politique spatiale constituera un cadre politique pour l'aménagement du territoire flamand avec une volonté de coopérer avec les pouvoirs provinciaux et locaux plutôt que d'instaurer des relations hiérarchiques. Cette volonté se traduit dans les modes de représentation du Livre Blanc qui ne souhaite pas anticiper par des schémas trop précis l'application des orientations politiques par les niveaux de pouvoirs inférieurs. Il dresse plutôt une boîte à outils de principes d'aménagement illustrant par des concepts l'intensification de l'utilisation du sol, le recyclage et la réversibilité des espaces.

4.4.5. Identification des éléments susceptibles d'être intégrés dans le SDT wallon

La structure spatiale flamande étant urbaine et la problématique de l'artificialisation des sols cruciale ainsi que les conséquences du réchauffement climatique sur le territoire flamand, tant le RSV que les documents du BRV insistent sur ces trois enjeux. Les attentes entre les espaces ouverts et urbains sont très précises de telles sortes à préserver les espaces non-bâti et de ne plus artificialiser de terrains à l'horizon 2040.

La méthodologie de construction du Livre Vert fondée sur des enquêtes composées de questions suscitant un débat est particulièrement intéressante. Elle a permis de recueillir et de cerner un public plus large que les procédures habituelles. La poursuite de cette démarche participative lors de l'élaboration du Livre Blanc par l'organisation de débats ouverts a conduit à dégager des pistes innovantes et à favoriser la compréhension des enjeux par les parties prenantes au projet spatial flamand.

Dans le même ordre d'idées, la volonté de construire un large partenariat avec les pouvoirs locaux et provinciaux qui ont leurs propres outils de structuration de leur espace permet d'envisager une application plus efficace du projet spatial tout en permettant la prise en compte d'un contexte incertain. La Région flamande n'exercerait plus une tutelle sur les communes concernant leur développement territorial et leur urbanisation mais chercherait à installer un dialogue entre les différents niveaux de pouvoirs. Le caractère non-contraignant du document sera à évaluer dans l'application de ses principes par les autres entités. Par contre, dans l'état actuel de l'élaboration du BRV, la manière de concrétiser les intentions restent encore assez tenues. Il est vrai que la méthode utilisée qui repose fortement sur la capacité des pouvoirs locaux à concrétiser les intentions du BRV. L'application du principe de subsidiarité combiné à une volonté de mettre sur le même pied le pouvoir régional et local dans la co-création du projet territorial devra encore être évaluée dans son efficacité à implémenter un projet territorial cohérent.

Le BRV, tant dans sa philosophie libérale que dans son approche radicale du développement territorial fondé sur les principes européens de cohésion territoriale abandonnant la conception classique de l'aménagement du territoire du RSV, devra démontrer que la méthode stratégique permet de rencontrer les objectifs politiques. L'équilibre entre l'intention d'orientation et l'interprétation normative du document sera encore à démontrer. La forme que prendra la vision stratégique qui est construite durant l'année 2017 sera pour cela bien sûr déterminante.

L'obligation d'évaluer une fois par législature le projet spatial est susceptible de favoriser son appropriation par les gouvernements successifs. La technique de l'évaluation n'engage pas le gouvernement en place à de longue procédure de révision mais détermine la pertinence du cadre stratégique vis-à-vis de la ligne politique recherchée.

5. SYNTHÈSE DE LA COMPARAISON DES SYSTÈMES DE PLANIFICATION RÉGIONALE ANALYSÉS

5.1. LES PROCESSUS DE FABRICATION DES SCHÉMAS DE PLANIFICATION RÉGIONALE

La comparaison des différentes méthodologies et des systèmes de représentations appliqués lors de l'élaboration des schémas et plan régionaux des régions bruxelloise, flamande, Nord-Pas de Calais, Hauts de France et du Grand-Duché du Luxembourg permet de retenir les points suivants :

- Chaque territoire a identifié et déterminé des questions clés ou défis auxquels le plan ou le schéma doit répondre. C'est sur base de l'identification de ces questions et défis que les objectifs seront fixés ;
- Certains plans et schémas ont un horizon temporel sur lequel le territoire se projette ainsi qu'une durée de validité des principes qui y sont exposés. Les objectifs à atteindre correspondent à ces temporalités ;
- Le processus d'élaboration du plan ou du schéma est aussi important que la stratégie elle-même. C'est durant la phase de réflexion et de construction de la stratégie que s'élabore le consensus sociétal et se solidifie l'appropriation future du document. L'enquête lors du Livre Vert a construit la vision puis les débats à la base du Livre Blanc ont établi la stratégie et l'opérationnalisation. Parallèlement la prise en considération des pouvoirs locaux et provinciaux comme partenaires de la réalisation du projet en Flandre ouvrent des perspectives quant à la transposition des principes dans les schémas des autres niveaux de pouvoirs. En ce qui concerne la France, la culture prospective est la base méthodologique de la construction de la stratégie ;
- La stratégie spatiale s'élabore autour d'un nombre limité d'axes, par exemple Bruxelles (la ville multipolaire et la ville des proximités). Cela clarifie les fondements qui vont permettre d'atteindre les objectifs fixés. Cette grande lisibilité renforce la compréhension de la trajectoire dressée par un plus grand nombre de parties-prenantes ;
- Le passage du contraignant au non contraignant, ou du prescriptif à l'orientation, est une tendance générale, à l'exception de la France. Les SRADDET ont pour objectifs de mettre de l'ordre dans le mille feuilles français en coordonnant mieux les plans sectoriels régionaux ainsi que les plans stratégiques et normatifs aux échelles inférieures. L'évolution des modes de représentations accompagne cette tendance privilégiant le principe de subsidiarité par l'emploi de schémas concepts pour illustrer les stratégies plutôt qu'une spatialisation précise des projets à réaliser. L'importance de la lisibilité du texte reste un fondement dans les applications futures des stratégies.

L'ensemble de ces points, sans être une recette à appliquer, constitue des éléments d'attention à examiner lors de la construction de la méthodologie qui sera appliquée pour élaborer le schéma de développement du territoire wallon.

5.2. TABLEAU COMPARATIF DES SYSTÈMES DE PLANIFICATION

	<i>Région bruxelloise</i>	<i>Nord-Pas-de-Calais</i>	<i>Hauts de France</i>	<i>Grand-Duché du Luxembourg</i>	<i>Flandre</i>	
<i>Dénomination du plan analysé</i>	<i>PRDD</i>	<i>SRADDT</i>	<i>SRADDET</i>	<i>PDAT/IVL</i>	<i>RSV</i>	<i>BRV</i>
<i>Population</i>	1.187.890 au 1.1.16 (source IBSA)	4.060.741 en 2013 (source INSEE)	5.987.883 en 2016 (source INSEE)	576.200 en 2016 (source statistique.public.lu)	6.471.996 au 1.1.16 (source Statbel)	
<i>Habitants/km²</i>	7.390,82 hab/km ²	327,1 hab/km ²	180 hab/km ²	222,81 hab/km ²	478,63 hab/km ²	
<i>Début de la procédure</i>	octobre 2008	novembre 2001	décembre 2016	1999	1997	2011
<i>Date d'approbation</i>	18 octobre 2016	22 novembre 2006 actualisé le 26 septembre 2013		2003 (PDAT) actualisation en cours 2004 (IVL) actualisé en 2008	1997 (actualisation en 2003 & 2011)	2012 (Livre Vert) 2016 (Livre Blanc) 2017 (Vision stratégique)
<i>Horizon</i>	2020 et 2040	2020 et 2040		2020	Non déterminé	2050
<i>Durée de validité</i>	Une législature	Actualisation tous les 5 ans		10 ans (25 ans et évaluation après 12 ans du futur PDAT)	Non déterminé	Jusqu'au remplacement du document + évaluation à chaque législature
<i>Statut</i>	Orientation	Indicatif	Prescriptif	Document stratégique de coordination (PDAT) et d'aménagement du territoire (IVL)	Contraignant	Non-contraignant
<i>Objectifs</i>	1. Nouveaux quartiers 2. Cadre de vie attractif 3. Développement de l'économie urbaine 4. Mobilité durable	1. Connaissance d'un bien partagé 2. Ouverture au monde 3. conforter les dynamiques régionales 4. Bien-être et vivre ensemble 5. Transition écologique 6. Coopération		1. L'étalement urbain 2. Croissance démographique et déséquilibres territoriaux 3. Accroissement de la mobilité	1. Concentration déconcentrée 2. Les portes (ports, aéroports...) comme moteur de développement 3. Localisation des activités à partir des infrastructures de transports 4. Un système physique structurant (hydrographie, espaces ouverts)	1. Renforcer les allures métropolitaines de la Flandre 2. Développer un aménagement du territoire à l'échelle humaine valorisant le cadre de vie 3. Rendre l'espace résilient
<i>Questions clés</i>	1. Démographie 2. Emploi/formation/ enseignement 3. Lutte contre la dualisation 4. Mobilité 5. Internationalisation	1. La Région et l'Europe 2. La région urbaine 3. L'économie et les R. & D. 4. Environnement et ressources 5. Institutions, associations, participations 6. Modes de vies, individus et société		1. Comment influencer la croissance future de la population, de la surface bâtie, de l'économie et des transports dans le cadre territorial défini en vue d'assurer le bien-être de la population ? 2. Comment garantir à chaque région un développement dynamique et harmonieux ?	1) Renforcement de la structure urbaine 2) Préservation des espaces ouverts 3) Renforcement de la structure économique de la Flandre par la concentration des activités 4) Optimisation de la mobilité en structurant l'urbanisation sur les réseaux de transports collectifs et publics.	1. Croissance démographique sans urbanisation supplémentaire et mettant en place un progrès social équilibré 2. Réchauffement climatique et atténuer les fragmentations spatiales
<i>Participation</i>	Consultation internationale Ateliers prospectifs	Ateliers de co-construction Expertises externes Ateliers prospectifs	Consultations réglementaires Ateliers prospectifs Démarche de voisinage	Coordination par le Comité interministériel d'aménagement du territoire Coopération supra-communale Débats de sensibilisation de la population (nouveau PDAT)		Enquêtes (10 000 répondants) Débats Partenariats et coopérations avec les pouvoirs locaux et provinciaux
<i>Mode de représentation</i>	Principalement textuel Sept cartes dont une carte de projets Détails à la parcelle Schémas concepts	Schématique et textuel		Textuel Cartographique et détaillé Schéma de synthèse des espaces d'actions	Textuel Cartographique et schématique	Principalement textuel illustré par des schémas concepts
<i>Cohérence des réflexions</i>	Difficulté d'articuler les réflexions de planification régionale aux procédures normatives et sectorielles.	Démarche continue sur plus de dix ans		Difficulté d'articuler les réflexions de planification régionale aux procédures normatives sectorielles.		

BIBLIOGRAPHIE

ADT-ATO (2011), Plan régional de développement durable. Phase préparatoire. Etats de lieux de la Région Bruxelles-Capitale, Région Bruxelles-Capitale.

Albrechts L. (2006), Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia, *Environment and Planning A*, 38.6: 1149-1170.

Alexandre S., Schmit P. (coord.), Thibault J.-P. (2014), Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?, rapport n°008800-01, La Documentation Française, décembre 2014, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000088.pdf>

Behar & Estebe (2006), Développement économique : la fausse évidence régionale. Analyse des schémas régionaux de développement économique, in : *Les annales de recherche urbaine. Economies, connaissance, territoire*, 101 : 41-49.

Bousbauw K & Boelens L. (2014), Plan in opmaak : de selective coproductie voor het Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen, in : *Ruimte & Maatschappij*, 6.2 : 39-67.

Brunet R. (1980), La composition des modèles dans l'analyse spatiale, in : *L'Espace Géographique*, 4.9. : 253-265.

Camagni R. (2009), *Territorial capital and regional development*, in : Capello R. & Nijkamp P., *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar, pp. 118-132.

Camagni R. & Capello R. (2013), *Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union*, in: *Regional Studies*, vol. 47 n°9, pp. 1383-1402

Corijn E., réd, (2013), *Où va Bruxelles ? Visions pour la capitale belge et européenne*, VUBPRESS, 218 p.

Diederich R. (2011a), Objectifs de l'aménagement du territoire au Luxembourg, in : Chilla T. & Schulz C., *Aménagement du territoire au Luxembourg*, OpenScience : 31-46.

Dejemeppe P. & Périlleux B., coord. (2012), *Bruxelles 2040. Trois visions pour une métropole*, Région de Bruxelles-capitale.

Diederich R. (2011b), Les documents fondamentaux de l'aménagement du territoire au Luxembourg. Le programme directeur et l'IVL, in : Chilla T. & Schulz C., *Aménagement du territoire au Luxembourg*, OpenScience : 58-76.

Dormard S. (2001), *L'Economie du Nord-Pas de Calais. Histoire et bilan d'un demi-siècle de transformations*, coll. Histoire, Presses universitaires Septentrion.

Dühr S. (2004), The form, style, and use of cartographic visualisations in Europe spatial planning: examples from England and Germany, in: *Environment and planning A*, 36: 1961-1989.

Dühr S. (2007), *The Visual Language of Spatial Planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*, Routledge.

During R. & van Dam R., ed., (2007), *Cultural Differences in European Cooperation. Learning from INTERREG Practice*, final report of the INTERACT project CULTPLAN, Alterra.

Etats généraux de Bruxelles (2010), *La société civile bruxelloise se mobilise*. Novembre 2008 – Avril 2009. Thématiques et conclusions, Le Cri, coll. Actes.

- Etudes prospectives régionales (2012), Brique Observation, Région Nord Pas-de-Calais, Hors-série.
- Faludi A. & Waterhout B. (2002), *The making of the European spatial development perspective. No Masterplan*, Routledge, 204 p.
- Fürst D. (2012), Planning Cultures en Route to a Better Comprehension of 'Planning Process', in : Knieling J. & Othengrafen F., ed., *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Ashgate : 23-38.
- Gouvernement bruxellois (2009), *Un Développement Régional Durable au Service des Bruxellois*, déclaration de politique régionale du 16 juillet 2009.
- Gouvernement bruxellois (2014), *Déclaration de politique régionale du Gouvernement bruxellois 2014-2019*, 20 juillet 2014.
- Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2015), *Quelle démarche pour un développement spatial durable*, Rapport sur le débat de la consultation, Février 2015, 47 p.
- Huxley M. (2000), *The Limits to communicative Planning*, *Journal of Planning Education and Research*, 19.4. : 369-377.
- Jean Y. & Vanier M. (2008), *La France, aménager les territoires*, Collection U, Armand Colin, 335 p.
- Knieling J. & Othengrafen F., ed., (2012), *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Ashgate, 328 p.
- Lejeune Z. & Teller J. (2012), *Méthodologie d'analyse opérationnelle des documents planologiques des Etats et Régions voisins. Boite à outils et grille d'analyse*, Contribution au rapport final de la subvention 2011-2012, CPDT, 82 p.
- Levy J. & Lussault M., ed., (2013), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace et des sociétés*, Belin, 1127 p.
- Malherbe A. (2015), *Mutations et ressources de territorialisation de l'espace transfrontalier Meuse-Rhin sur le temps long. Vers une métropole polycentrique transfrontalière ?*, Presse Universitaire de Louvain, 444 p.
- Ministère de l'Intérieur – Grand-duché du Luxembourg (2003), *Programme directeur d'aménagement du territoire*.
- Markusen A., 2003, *Fuzzy concepts, Scandy Evidence, Policy Distance : The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies*, in : *Regional Studies*, Vol. 37, n° 6 & 7, 701-712
- OCDE (2007), *Examen territoriaux – Luxembourg*, éditions de l'OCDE.
- Pendall R. & al., (2010), *Resilience and Regions: Building Understanding of the Metaphor*, in : *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, n°3, 71-84.
- Percheron D. & CAU M. (2013), *Visions 2040*, édition de 8 cahiers thématiques, Région Nord-Pas de Calais.
- Pinson G. (2004), *Le projet urbain comme instrument d'action publique*, in : Lascoumes P. & Le Galès P., ss. la dir., *Gouverner par les instruments*, Sciences Po – Les Presses : 199-233.
- Rousseaux V. & al. (2010), *Les aventures du plan régional, de l'avant-projet de PRAT au SDER*, in: *Territoire(s) Wallon(s)*, 5, Septembre 2010, 11-51.
- Schimdt S. (2009), *Land Use Planning Tools and Institutional Change in Germany: Recent Developments in Local and Regional Planning*, in: *European Planning Studies*, 17.12: 1907-1921.

Verhage R. (2009), Redéfinir la planification pour mieux répondre aux dynamiques territoriales : les expériences dans la Randstad, Pays-Bas, in : Jean Y. & Baudelle G., L'Europe. Aménager les territoires, Collection U., Armand Collin, 198-211.

Wachter S. & al. (2002), L'aménagement en 50 tendances, bibliothèque des territoires, l'aube-DATAR, 218 p.

Waterhout B. & al (2013), Neo-liberalization Process an Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration, in : Planning Practice & Research, 28 1, 141-159.

Zepf M. (2009), La métropolisation en Allemagne : rééquilibrage territorial fragile ? in : Jean Y. & Baudelle G., L'Europe. Aménager les territoires, Collection U., Armand Collin : 212-224.