

# Territoire(s) wallon(s)

Le SDER

CPDT

Conférence Permanente du Développement Territorial  
Région wallonne

Numéro 5 • Septembre 2010



**Territoire(s) wallon(s)**

**Le SDER**



*Conférence Permanente  
du Développement  
Territorial*

**Territoire(s) wallon(s) est une publication  
de la Conférence Permanente  
du Développement Territorial**

**Diffusion**

Service Public de Wallonie  
Département de la communication  
Place de la Wallonie 1  
B-5100 Namur  
E mail : publications@spw.wallonie.be  
Tél : 0800 11 901

Prix : 10,00 €

**Abonnements**

Deux numéros par an - 20,00 €  
Compte n° : 001-5587013-83  
regis.baudy@uclouvain.be

Les publications de la CPDT sont consultables et téléchargeables sur le site <http://cpdt.wallonie.be>

Droits de traduction et de reproduction réservés pour tous pays. Toute reproduction, même partielle, du texte ou de l'iconographie de cette revue est soumise à l'autorisation écrite de l'auteur.

N° d'ISSN : 1784-4991

Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

**Editeur responsable**

Ghislain Géron  
Service Public de Wallonie-DGO4  
Rue des Brigades d'Irlande, 1  
B - 5100 Namur

**Rédacteur en chef**

Luc Maréchal

**Comité de rédaction**

Luce Bellefontaine  
Dominique Costermans  
Marie-Laurence De Keersmaecker  
Jean-Marie Halleux  
Florence Lechat  
Alain Malherbe  
Christian Vandermotten  
Bernadette Vauchel

**Secrétariat de rédaction**

Dominique Costermans  
Tél. 32 (0) 10 47 21 89  
E mail : dominique.costermans@uclouvain.be

**Conception graphique**

Debie graphic design

**Mise en page**

Régis Baudy

**Couverture**

Photo : D. Costermans

**Imprimerie**

Unijep, Liège

# Territoire(s) wallon(s)

**Le SDER**

Numéro 5, Septembre 2010

Conférence Permanente du Développement Territorial



# Table des matières

<b>Editorial</b> Luc Maréchal	7
<b>Les aventures du Plan Régional</b> Anne Sinzot, Véronique Rousseaux, Yves Hanin	11
<b>Un demi-siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen</b> Philippe De Boe, Thérèse Hanquet, Luc Maréchal	53
<b>Les plans stratégiques des régions frontalières, source d'inspiration en cas de révision du SDER</b> Jean-Marc Lambotte	101
<b>La prospective territoriale en Wallonie : un mécano à géométrie variable</b> Michaël Van Cutsem	113

Le site [www.sder.wallonie.be](http://www.sder.wallonie.be) permet d'accéder au SDER en français, en allemand et en néerlandais ainsi qu'au résumé en français et en anglais. Par ailleurs, un moteur de recherche permet d'explorer le schéma à partir de mots libres.

L'édition intégrale en français et allemand (en version papier reliée) ainsi que le résumé en français et en anglais sont disponibles gratuitement auprès de :  
[pascal.molina@spw.wallonie.be](mailto:pascal.molina@spw.wallonie.be)





En mai 1999, le Gouvernement wallon adopte le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)<sup>2</sup>. C'est autour de ce document qu'est axé ce numéro de Territoire(s) Wallon(s).

La décision d'élaborer un plan régional d'aménagement du territoire (c'est la dénomination de l'époque) a été prise en 1976. Le SDER, sous cette dénomination ou celles qui la précèdent, a accompagné la construction progressive de la Région wallonne, au travers du processus de régionalisation de l'État belge<sup>3</sup>. L'article signé par Anne Sinzot, Véronique Rousseaux et Yves Hanin retrace cette histoire, épinglant les versions intermédiaires.

Le SDER met l'accent sur le contexte européen large (l'Union européenne) ou proche (les Régions voisines)<sup>4</sup>. C'est le résultat d'une analyse clairvoyante

de ce qu'est la Wallonie : fortement impliquée et imbriquée dans d'autres régions et ayant à ses frontières des pôles importants qu'elle ne peut ignorer. C'est la raison pour laquelle une expertise «continue» a été confiée à la CPDT, à la demande de l'Administration de l'aménagement du territoire dans le cadre de son programme 2004-2009 : une veille sur les stratégies territoriales des régions voisines. Jean-Marc Lambotte dresse le bilan de cette veille, qui n'est pas clôturée puisqu'elle se poursuit dans le cadre du programme 2009-2014. La clé de lecture de ces documents permet de comparer les convergences et divergences par rapport au SDER ainsi que les options, avancées méthodologiques ou analyses susceptibles d'enrichir la réflexion et l'action en développement territorial en Wallonie.

Autre aspect dans cette dimension européenne : le SDER a été adopté le même mois de la même année que



1 Inspecteur général honoraire de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

2 Voir [www.sder.wallonie.be](http://www.sder.wallonie.be)

3 Ph. Destatte, L. Maréchal, *Prospective des espaces en transition territoriale et politique : la Wallonie*, dans Y. Jean, G. Baudelle (sous la dir.), *L'Europe-Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009, pp. 378-389.

4 Parmi les huit objectifs du SDER : *Intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie (O. II)*.



Le SDER a été adopté la même année que le SDEC, le Schéma de développement de l'espace communautaire. Les objectifs de celui-ci s'appuient sur les trois piliers du développement durable. — SOURCE : EUROPE.EU

le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire) à Leipzig, sous présidence allemande de l'Union européenne. Outre la proximité des acronymes (le SDER s'alignant sur le SDEC), il se fait que les fonctionnaires régionaux qui ont suivi le SDEC et le SDER sont pour la plupart les mêmes. Enfin, la Région wallonne, dans les différentes enceintes européennes concernées par l'aménagement du territoire, a constamment tenu une attitude positive et constructive en vue d'une démarche spatiale et territoriale européenne consistante. L'article de Philippe De Boe, Thérèse Hanquet et Luc Maréchal dresse le tableau de cinquante ans de cette montée en puissance.

Enfin le SDER, document stratégique (et non prospectif en tant que tel, bien que s'inscrivant dans un horizon de long terme) est, notamment à travers cette nature stra-

tégique et plus précisément à travers les «aires de coopération supracommunales» y prônées, un des facteurs de l'émergence de nombreuses opérations de prospective territoriale à différentes échelles en Wallonie<sup>5</sup>. Michaël Van Cutsem décrit ces expériences et en tire des conclusions sur la prospective territoriale en Wallonie.

Pour être complet sur cet environnement du SDER, précisons que sa démarche d'élaboration a mis en lumière la nécessité d'augmenter le degré de connaissance du territoire wallon. C'est ainsi qu'a été instituée la CPDT, programme de recherche et de formation du Gouvernement wallon, fondé sur une approche intégrée entre les trois académies universitaires de Wallonie-Bruxelles<sup>6</sup>. C'est dans le même esprit qu'a été fondée la revue Territoire(s) Wallon(s). Son objectif est double : d'une part, à côté d'autres vecteurs (comme les notes de recherche), diffuser les travaux de la CPDT, d'autre part être le point de convergence des chercheurs et des acteurs du développement territorial en Wallonie, voire à l'étranger, pour enrichir les connaissances. Modestement, être la revue de référence, explicitement et uniquement dédiée à ce domaine de recherche et d'action, condition nécessaire pour la consistance du développement territorial et de l'aménagement du territoire durable en Région.

Pour clôturer cet éditorial, tournons-nous vers l'avenir, et plus précisément celui du SDER.

La déclaration de politique régionale 2009-2014 prévoit d' « actualiser le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) en définissant les options stratégiques pour structurer le territoire wallon de manière à favoriser la compétitivité régionale et apporter une réponse efficace aux défis climatiques, énergétiques et de mobilité. De manière à accroître son rôle d'orientation, le SDER déclinera des options régionales ainsi que des objectifs chiffrés et des indicateurs qui permettront d'évaluer les projets. Le SDER doit pleinement devenir un outil de prospective. L'actualisation portera notamment sur les infrastructures principales, la densification

<sup>5</sup> Pour mutualiser les acquis de ces expériences et les éclairer par des expériences étrangères une plateforme, pilotée par l'Institut Destrée, a été créée en 2006 : la plateforme intelligence territoriale wallonne ([www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net)).

<sup>6</sup> Voir pour un historique, La lettre de la CPDT, numéro 20, mars 2009; voir également F.Lechat, La CPDT, un programme de recherche et de formation en aménagement du territoire, dans Territoire(s) Wallon(s), numéro 1, septembre 2007, pp. 11-14.



Etant donné la complexité du document original, le SDER a été décliné sous la forme d'une synthèse, afin d'en faciliter l'usage par les milieux professionnels concernés.

de l'habitat, la préservation des zones non urbanisables, les activités économiques et agricoles, les implantations commerciales, l'exploitation des ressources du sous-sol, les bassins de vie et d'emploi, etc. La conception et la concrétisation du SDER se fera en partenariat avec toutes les forces vives concernées, dont les acteurs locaux et de terrain ». La DPR précise aussi que le SDER doit devenir également un outil de prospective<sup>7</sup>.

Pour préparer l'évolution du SDER, une expertise continue, dite de veille, a été confiée à la CPDT dans le cadre du programme 2004-2009. Elle a été réalisée par la même équipe qui publie dans ce numéro l'historique du SDER. Le but était d'examiner au regard du SDER (toujours selon les clés convergence, divergence, nouveauté) les plans et programmes adoptés ou préparés par le Gouvernement wallon depuis 1999, les éléments du contexte qui ont fortement évolué depuis le début de ce millénaire. Il ne s'agit pas d'une évaluation, mais du rassemblement structuré de matériaux à la fois pour aider à la décision quant au principe d'une actualisation et ce sur quoi devrait porter celle-ci.

Pour alimenter le débat, deux constatations : si le diagnos-

tic demanderait à être revisité, le cœur du document est par contre d'une grande robustesse tant dans son projet de structure spatiale (la deuxième partie : projet de développement spatial et notamment cartes 16 et 17) que dans les objectifs et options. Sans doute des mesures devraient-elles être ajoutées (troisième partie), voire ajustées. Mais des mesures comme la centralité, la mixité (fonctionnelle et sociale), la densité proportionnée sont et restent les facteurs clés du développement et de l'urbanisme durables.

La question qui est posée n'est-elle pas de mettre en œuvre le SDER et de l'actualiser à travers des plans complémentaires adossés au SDER là où il est nécessaire d'élaborer une stratégie à fort impact territorial ? Par exemple dans le domaine des implantations commerciales comme prévu dans la DPR et décidé par le Gouvernement.

En guise de conclusion et pour lancer le débat, pointons quelques éléments.

Tout d'abord, des analyses précédemment citées, il apparaît que quelques secteurs devraient être appro-

<sup>7</sup> Voir le numéro 5 de la Newsletter du développement territorial (accessible sur le site [www.developpement-territorial.wallonie.be](http://www.developpement-territorial.wallonie.be)) où la DPR est lue au regard du SDER (Véronique Rousseaux), de l'intelligence territoriale (Michaël Van Cutsem), de la politique de la ville (Thomas Cheveu, Raphaëlle Harou).

fondis au niveau du diagnostic, particulièrement parce que le contexte a changé ou parce que des études significatives ont été réalisées. On songe parmi celles-ci à ESPON I et II. Dans ces nombreuses études, pointons celles sur le monde rural, sur la ville et celles sur des concepts aussi structurants de la pensée et de l'action que le polycentrisme<sup>8</sup>.

Il est nécessaire d'embarquer tous les plans et programmes (exemple les deux «Plans Marshall» successifs) qui ont été adoptés par le Gouvernement wallon depuis 1999. Ici, l'analyse, qui est du ressort de l'expertise CPDT signalée supra, doit viser à établir les convergences, divergences et apports au regard du SDER, tout en les croisant entre eux, en tenant compte du statut du document et de sa date d'émission. L'étape suivante est de relever dans tout ce matériel ce qui est structurel du point de vue territorial.

De nombreux exercices de prospective territoriale ont été menés à différentes échelles. Au sein même de la Wallonie, il y a les travaux de la plate-forme intelligence territoriale wallonne et les expériences reprises dans l'article de Michaël Van Cutsem. Le projet des plans de secteur durables vise quand à lui à établir des scénarios de reconfiguration de ces plans au regard du développement durable<sup>9</sup>. Paradoxalement, les plans de secteur ont été stigmatisés comme obsolètes face aux exigences territoriales de la croissance alors qu'on est peut-être face à une autre obsolescence : celle due au développement durable qui renvoie notamment à la notion de compacité. La différence réside dans les conséquences territoriales de ces deux facteurs qui va dans des sens totalement opposés. En matière de démarches prospectives, il y a encore de multiples pistes : les travaux du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais, le lancement de «Territoires 2040. Aménager le changement» de la DATAR, enfin les travaux de prospective

réalisés dans le cadre d'ESPON<sup>10</sup>. Nous devons arrêter ici l'énumération des démarches prospectives, car ce n'est pas l'objet de cet article, si ce n'est de montrer le potentiel à exploiter.

### Choisir là où il faut mettre l'accent

Il importe d'engager une réflexion stratégique, à géométrie variable selon les thèmes, selon leur impact spatial et le degré de maturation préalable à toute production stratégique; on peut à ce stade relever tourisme, mobilité, énergie, espace agricole, politique de la ville.

Définir une stratégie, c'est construire une logistique pour l'élaborer, tâche d'autant plus ardue qu'elle est transversale. C'est d'abord mettre en place un réseau qui regroupe, en des configurations spécifiques aux thèmes, des producteurs d'information ou plutôt des synthétiseurs (assembler, regrouper selon les stratégies et les données-clés), des décideurs administratifs qui apportent l'expertise technique et des décideurs politiques. C'est aussi créer la logistique matérielle et intellectuelle pour cette tâche de réseautage.

Dans ce registre, le site du SDER qui devrait être développé (des pistes ont déjà été émises) fournit une bonne base à la fois pour animer le débat, être le vecteur de l'avancement du projet d'actualisation et diffuser les informations si l'on veut que l'actualisation soit portée.

En conclusion, la piste qui paraît être la plus efficace (et gérable dans le contexte financier et institutionnel) est la suivante : partant de la robustesse du SDER dans le cœur du document, établir la séquence des plans complémentaires à adosser au SDER et mettre en place une structure de conception et de suivi qui soit légère et pérenne.

8 *Espon ou Orate en français est une source majeure dans ce domaine (voir article de Philippe De Boe et Cie). Pour en savoir plus voir le site [www.espon.eu](http://www.espon.eu). Par ailleurs, l'ensemble des documents étant produits en anglais, les Executive Summary ont été - pour la plupart des études - traduits en français par la France, le GDL et la Wallonie, en vue d'en assurer une diffusion large et ce sur initiative de l'administration wallonne de l'aménagement du territoire (traduction accessible sur le site [www.developpement-territorial.wallonie.be](http://www.developpement-territorial.wallonie.be)).*

9 *Voir Note liminaire dans E. Lepers et alii, Vers un développement territorial durable : Critères pour la localisation optimale des nouvelles activités, Notes de recherche, n° 8, août 2009, CPDT, p.1.*

10 *Voir Séminaire de prospective territoriale dans le cadre du programme ESPON-ORATE, Namur, septembre 2005, SWEP et DAU (Région wallonne), 71 pages (sur le site du développement territorial référencé en 7); Scénarios pour le devenir du territoire européen, Projet Espon 3.2, mai 2007, ESPON, 67 pages.*

# Les aventures du plan régional de l'avant-projet de PRAT au SDER

## *From PRAT to SDER, twenty years of history*

V. Rousseaux et A. Sinzot, sous la direction d'Y. Hanin<sup>1</sup>

*Cet article explore l'histoire de l'élaboration des projets de plans régionaux et du SDER. Il rappelle les principales étapes de cette saga longue de plus de vingt ans et propose une analyse comparative des différents documents sous l'angle, entre autres, des enjeux, de la structure spatiale ou de la place de la Wallonie dans l'Europe.*

*This article explores the story of the development of draft regional plans and of the SDER. It recalls the main stages of this long, more than twenty-year history.*

Mots-clé : Histoire – Développement territorial – Planification - Wallonie

Keywords : History - Territorial Development - Planning - Wallonia

Dès l'adoption, en mars 1962, d'une « loi organique » de l'aménagement du territoire, le législateur prévoit la mise en place de documents d'organisation du territoire à différents niveaux : le pays, les régions, les secteurs, les communes et les quartiers. En Wallonie, l'histoire de la conception du plan régional débute dans les années 70 pour se finaliser par son adoption en 1999<sup>2</sup>.

L'histoire du plan régional comporte trois épisodes principaux : l'élaboration d'un « avant-projet » de plan par la Société de développement régional pour la Wallonie (SDRW) en 1984, la réalisation en 1995 d'un « projet » de plan auquel ont travaillé successivement le SIWAT (Syndicat des intercommunales wallonnes d'aménage-

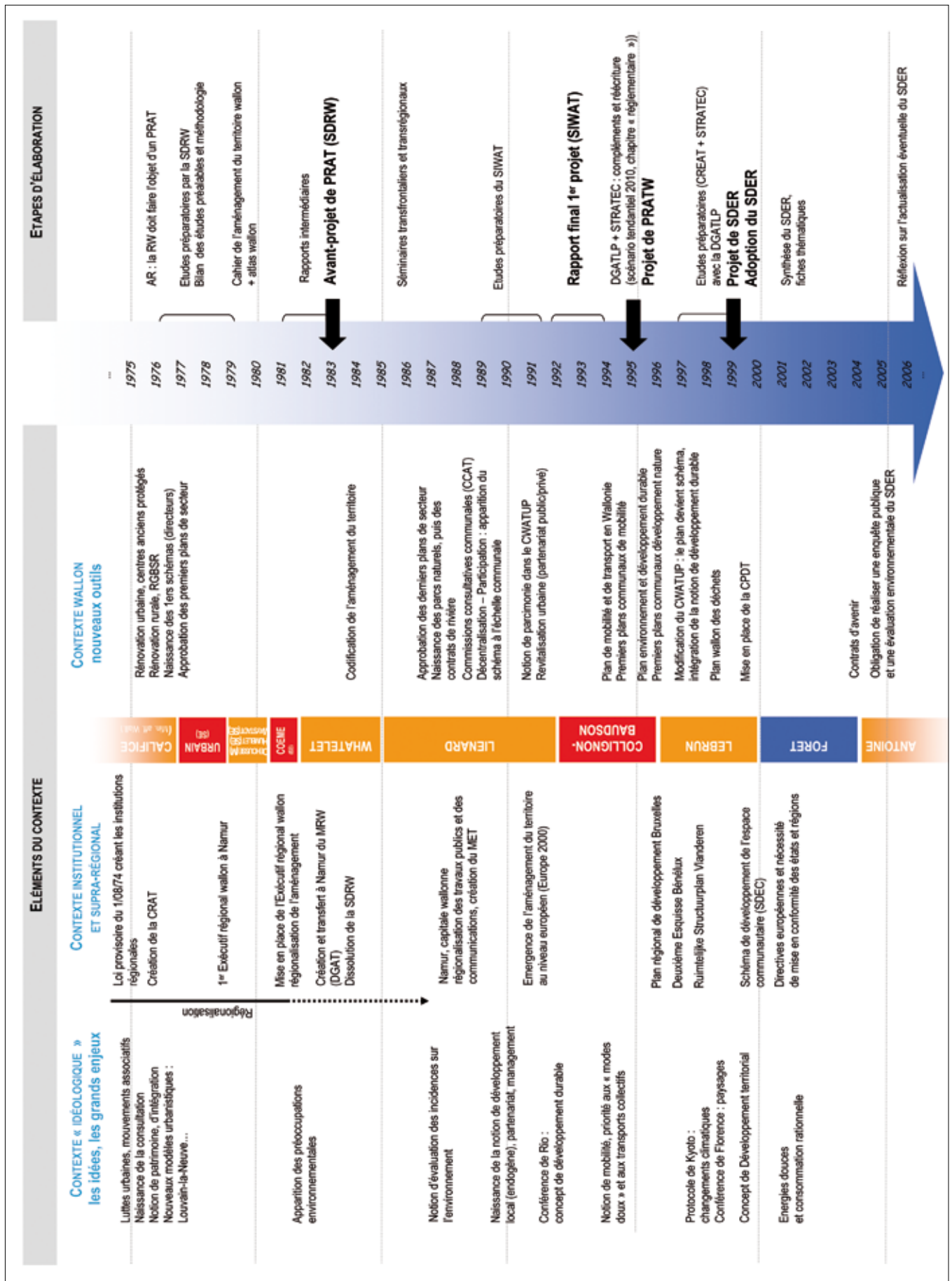
ment du territoire) puis l'administration accompagnée par STRATEC, et enfin l'élaboration du SDER (Schéma de développement de l'espace régional) toujours par l'administration, aidée de deux consultants, le CREAT et STRATEC, et son adoption le 27 mai 1999<sup>3</sup>.

Pour la clarté de l'exposé, on utilisera les dénominations « avant-projet » et « projet » dans le sens défini ci-avant, ce qui permettra de distinguer les documents tout en créant une filiation entre eux. Ces dénominations ne doivent toutefois pas masquer les différences parfois importantes qui les séparent. Mettre en évidence ces différences mais aussi les ressemblances et les évolutions entre les trois documents finaux est l'un des objectifs

<sup>1</sup> Anne Sinzot et Véronique Rousseaux sont chercheurs CDPT. Yves Hanin est professeur d'urbanisme et de développement territorial à l'Université catholique de Louvain. Cet article a été rédigé avec la collaboration de L. Arnould et de P. Govaerts. Adresse : CREAT, UCL, Bât Vinci, 1 Place du Levant, 1348 Louvain-la-Neuve. Courriel : yves.hanin@uclouvain.be. Cette note a été rédigée dans le cadre d'une convention d'étude RW (Division de l'aménagement et de l'urbanisme) - CREAT initiée par l'administration de l'aménagement du territoire et piloté par Christian Bastin et Luc Maréchal.

<sup>2</sup> Toutefois, des études avaient été réalisées dès avant la loi de 1962, apportant une réflexion sur le maillage urbain et les déséquilibres de développement, notamment dans le Sud-Est belge. Ces études étaient réalisées dans une perspective nationale.

<sup>3</sup> M.B., 21 septembre 1999.



de cet article, l'autre étant de rassembler les éléments « historiques » qui expliquent leur mise en chantier, leur réalisation et leur aboutissement ou non.

Nous examinerons donc pour chacun de ces documents le contexte de son élaboration, sa composition, les grandes lignes de son contenu et les réactions qu'il a suscitées. En conclusion, nous mettrons en évidence les apports de cette approche historique pour le futur.

Avant cela, il est nécessaire de se poser une question de fond : pourquoi un document de planification régionale ? Quelle est sa finalité, son utilité ? Comme

on va le voir, la réponse a évolué au cours du temps. Il est d'ailleurs significatif qu'on soit passé du « plan » au « schéma » et de « l'aménagement du territoire » au « développement territorial ».

En guise d'entrée en matière, le schéma ci-contre présente sur une ligne du temps les différentes étapes d'élaboration de l'avant-projet et du projet de plan régional, puis du SDER. En regard de cette ligne, divers éléments tels que les concepts et idées, les événements institutionnels, les outils régionaux ou supra-régionaux... permettent de replacer la genèse du plan régional dans une perspective historique.

## Pourquoi un plan ou schéma régional ?

L'article premier de la loi organique d'aménagement du territoire du 29 mars 1962 disposait que « *l'aménagement du territoire national, des régions, secteurs et communes est fixé par des plans. Il doit être conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays* ».

Précisons d'emblée que même le législateur de l'Etat belge n'a jamais sérieusement envisagé qu'il fût nécessaire d'établir un document de niveau national en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Seul le premier article de la loi organique, cité ci-avant, évoquait explicitement ce niveau, mais la loi ne comportait aucune disposition sur l'établissement de ce document. La seule référence à ce niveau apparaît à l'article 3, pour indiquer « qu'il est créé une Commission nationale de l'Aménagement du territoire » (CNAT), en donner la composition et décider que le Roi en fixera l'organisation et les règles de fonctionnement, ainsi qu'à l'article 4, pour en définir la mission générale.

Les articles 6 à 10 définissaient le contenu et la procé-

dure d'élaboration du plan régional. Le contenu prévu était le suivant (art. 8) :

« *Le plan comporte :*

- *l'indication de la situation existante,*
- *les mesures générales d'aménagement requises par les besoins économiques et sociaux de la région.*

*Le plan peut également comporter :*

- *des mesures générales d'aménagement du réseau des principales voies de communication,*
- *des prescriptions générales d'ordre esthétique,*
- *l'indication des limites approximatives des secteurs ».*

Les travaux préparatoires de la loi organique indiquaient que la région était « *une partie du territoire national qui constitue un ensemble, au point de vue démographique, social et économique* »<sup>4</sup>. Les régions ne sont cependant pas délimitées, ni dans la loi organique ni dans d'autres législations, et c'est seulement lorsque l'Exécutif régional wallon sera en place qu'il déterminera que le plan régional doit couvrir la totalité de la Région wallonne (alors

---

4 Doc. Parl. Sénat, 1959-1960, doc. n° 275, 6 avril 1960, p. 27.

que l'Exécutif de la Région flamande prévoit quant à lui cinq plans régionaux en Flandre, soit un par province).

L'arrêté royal du 15 mars 1976 désigne la Région wallonne comme devant faire l'objet d'un plan régional d'aménagement du territoire (PRAT) et institue une commission consultative régionale wallonne d'aménagement du territoire<sup>5</sup>. Par arrêté ministériel du 16 mai 1977, la Société de Développement régional pour la Wallonie (SDRW) reçoit mission de rédiger les études préparatoires au projet de plan régional d'aménagement du territoire. Un avant-projet est réalisé en 1984.

A cette époque, l'élaboration des plans de secteur est déjà en cours. Ils seront adoptés entre 1977 et 1987. La logique aurait pourtant voulu que les plans régionaux soient adoptés avant les plans de secteur, qui sont censés « s'en inspirer » (art. 10). Cette situation étrange remet évidemment en cause le rôle du plan régional, qui doit être réinterrogé. D'où un débat sur le caractère réglementaire ou non du plan qui persistera jusqu'à ce que la révision du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) en 1997 tranche en faveur du document « d'orientation ». Dès la fin des années 70, lors de l'élaboration de l'avant-projet du PRAT, la SDRW imagine que le plan régional devrait être un « plan directeur », indicatif et sans valeur réglementaire, plutôt qu'un document à valeur réglementaire comme l'est le plan de secteur.

Le projet de plan régional de 1995 est établi sous l'empire de la même législation que le document précédent, mais les dix ans qui ont passé ont changé bien des choses. De nouveaux enjeux ont émergé, la Wallonie a « pris ses marques » au niveau interne et par rapport aux autres régions et à l'Europe. Le contenu du document de 1995, comme on le verra, sera fort différent de celui de 1984.

Adopté en 1999, le SDER reprend certains éléments du projet de 1995. Entre-temps, le « plan » est deve-

nu « schéma » et son contenu a été précisé sans pour autant changer sa position dans la hiérarchie des documents d'aménagement car il constitue toujours la référence pour les documents de niveau inférieur, notamment le plan de secteur.

Une étape préalable à cette modification est – au niveau communal – celle du décret du 27 avril 1989 sur la décentralisation et la participation<sup>6</sup>, non pas de façon directe, mais parce que ce décret crée le schéma de structure communal, document d'orientation appelé à remplacer le plan général d'aménagement (également de niveau communal). Ce dernier était un document à caractère réglementaire imaginé dès avant la loi organique de 1962 pour les communes de plus de 10.000 habitants<sup>7</sup> mais qui n'avait que rarement été mis en oeuvre.

Reprenant cette notion de « schéma », document d'orientation, indicatif et non réglementaire, le décret qui modifie le CWATUP en 1997 remplace la superposition de quatre niveaux de plans réglementaires (régional, de secteur, général et particulier) par une alternance : schéma régional, plan de secteur, schéma de structure, plan particulier (rebaptisé communal). On passe d'une hiérarchie complète à un double système intégré alternant chaque type d'outil. Le pragmatisme y trouve aussi son compte, puisque, comme on l'a relevé, il ne semblait plus indispensable d'imaginer un plan réglementaire s'imposant aux plans de secteur déjà réalisés.

Le nom du schéma de développement de l'espace régional (SDER) est calqué sur celui du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) en cours d'élaboration à la même époque par l'Union européenne. Les deux documents se construisent en parallèle, alors que le Benelux, la Région bruxelloise et la Flandre viennent d'élaborer leurs propres documents. Le SDEC sera adopté définitivement par le Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire le 10 mai 1999, soit dix-sept jours seulement avant le SDER.

<sup>5</sup> Cet arrêté a été abrogé par l'AERW du 27 avril 1983, lui-même abrogé par l'AERW du 12 octobre 1985 désignant la Région wallonne comme faisant l'objet d'un plan régional d'aménagement du territoire (M.B., 24 janvier 1986).

<sup>6</sup> M.B., 8 juillet 1989.

<sup>7</sup> Arrêté-Loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation (MB des 26-27-28 décembre 1946) applicable aux communes sinistrées ou comprises dans une agglomération, ou encore à celles dans lesquelles des travaux d'utilité publique étaient entrepris. Les communes étaient tenues d'élaborer un plan général et des plans particuliers d'aménagement.



Le Code modifié par le décret du 27 novembre 1997<sup>8</sup> dispose en son article 13 que le SDER « exprime les options d'aménagement et de développement pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne.

§ 2. Le schéma indique :

1. l'évaluation des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux ainsi que l'analyse des contraintes et potentialités du territoire de la Région wallonne ;
2. les objectifs généraux d'harmonisation des activités, de mobilité, de gestion parcimonieuse du sol, de conservation et de développement du patrimoine dans la perspective du développement durable (...);
3. les options à prendre et les objectifs sectoriels à atteindre, notamment en matière de mobilité, d'équi-

pements et d'infrastructures d'intérêt suprarégional ou régional ;

§ 3. Le schéma peut indiquer :

1. la définition d'aires d'aménagement du territoire ;
2. les instruments à mettre en oeuvre ».

La procédure d'adoption prévoit une « information publique ». En 2005, une nouvelle modification du CWA-TUP transformera cette « information » en véritable « enquête » et intégrera au processus une forme d'évaluation des incidences sur l'environnement, de façon à répondre aux directives européennes en la matière<sup>9</sup>. En 1999, toutefois, ces deux obligations ne sont pas encore de mise.

## L'avant-projet de la SDRW

### Contexte et acteurs

De 1976 à 1979 : les études préparatoires

En 1976, au sein du Gouvernement belge et sous le ministère d'Alfred Califice (social-chrétien), le Comité ministériel des Affaires wallonnes confié à la SDRW la réalisation des études préparatoires à l'élaboration du plan régional d'aménagement du territoire prévu dans la législation.

Les travaux de la SDRW sont supervisés par un comité d'accompagnement composé des ministres com-

pétents et de la section wallonne du Bureau du Plan. D'autres réunions ont eu lieu également entre la SDRW, la CNAT, les commissions « aménagement du territoire » et « transport » du CERW<sup>10</sup> et la Commission wallonne d'aménagement et de rénovation du territoire rural. La SDRW, dont la cellule « aménagement du territoire » est alors dirigée par René Schoonbroodt, fait réaliser certaines études en sous-traitance.

La première étape consiste à faire le bilan des travaux déjà réalisés et à préciser le contenu et la méthodolo-

<sup>8</sup> M.B., 12 février 1998.

<sup>9</sup> Par le décret du 18 juillet 2002, le parlement wallon a transposé dans la procédure d'adoption du SDER les dispositions de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le projet de SDER doit désormais comporter un « rapport sur les incidences environnementales ». Le contenu de ce rapport a été précisé par la modification du Code résultant du décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative.

<sup>10</sup> Instauré en 1972, le Conseil économique régional pour la Wallonie (CERW) est l'ancêtre de l'actuel CESRW (Conseil économique et social de la Région wallonne, instauré en 1983).

gie du futur plan régional. Une série d'études, nommées « études régionales », avaient en effet été réalisées entre 1950 et 1965. Ces études ne s'appuyaient sur aucun prescrit légal. Elles couvraient des territoires différents et comportaient classiquement une analyse de la situation existante et des options pour l'avenir. Certaines d'entre elles servirent à la réalisation des plans de secteur.

Parallèlement, la SDRW s'interroge sur la fonction du plan régional au regard de la Loi organique, en intégrant le fait que les plans de secteur ont été réalisés ou sont en cours, ce qui place en quelque sorte le plan régional en porte-à-faux. La conclusion de cette réflexion est que le plan régional doit être une sorte de « plan directeur » pour la Wallonie, c'est-à-dire un plan indicatif sans valeur réglementaire. Le plan ne doit pas non plus être exhaustif : il doit considérer les matières-clés du développement régional et de l'aménagement du territoire wallon (transports et communication, système de villes et territoires, politique de l'habitat, réorganisation rurale, impact social de certaines politiques sectorielles) pour déboucher, à partir d'un diagnostic, sur des options – plutôt que de réaliser un balayage systématique de tous les aspects économiques, sociaux et culturels de la Wallonie et en tirer un « plan ».

Le nouveau rôle du plan régional, tel qu'il découle des premiers travaux de la SDRW, est décrit de la manière suivante : « *fixer les options prioritaires pour l'utilisation des zones prévues par les différents plans de secteur afin d'assurer des niveaux d'équipement et d'urbanisation aptes à susciter le développement économique, culturel et politique de la Wallonie* »<sup>11</sup>.

Les études préparatoires traitent de la typologie régionale, de la hiérarchie urbaine, des grilles d'équipement, etc. Les transports, et surtout l'avenir du chemin de fer, y occupent une place importante. Deux publications sont mises en chantier : les Cahiers de l'aménagement du territoire wallon (parution du premier numéro en mars 1980) et un Atlas de la Wallonie (première carte en mai de la même année).

De 1981 à 1984 : l'avant-projet

En 1981, le premier Exécutif de la Région wallonne, créé par la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, confie à la SDRW la réalisation proprement dite de l'avant-projet de plan régional. C'est Guy Coëme (socialiste) qui a alors l'aménagement du territoire parmi ses attributions. L'avant-projet sera terminé deux ans plus tard, sous Melchior Wathelet (social-chrétien), légèrement modifié suite aux remarques du comité d'accompagnement, puis enterré en 1984 après son passage devant la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT). Entre-temps, la SDRW a été dissoute, ses attributions et son personnel ont été transférés au nouveau Ministère de la Région wallonne<sup>12</sup>. C'est donc l'administration (DGATL) qui présente le document à la CRAT.

Entre 1976 et 1984, l'élaboration de l'avant-projet de plan régional aura connu pas moins de huit ministres ou secrétaires d'Etat différents : Alfred Califice, Robert Urbain, Antoine Humblet, Philippe Maystadt, Jean-Marie Dehousse, Elie Deworme, Guy Coëme et Melchior Wathelet. Devant cette succession vertigineuse, on peut imaginer que la SDRW a été quelque peu livrée à elle-même et qu'elle a manqué des contacts nécessaires pour évaluer le résultat de ses travaux à l'aune de la sensibilité politique d'une Wallonie en train de naître.

### Philosophie et enjeux

Selon l'avant-projet de plan<sup>13</sup>, l'utilité majeure du document est « *de fixer les conditions spatiales qui mettent la Wallonie en état de production* »

Le document énonce trois principes fondamentaux qui doivent gouverner la gestion de l'espace. Il faut tout d'abord considérer la région comme un éco-système et s'appuyer sur le patrimoine existant « *la préoccupation de vivre 'à l'économie' doit être dominante, non seulement parce que les ressources sont rares mais aussi*

<sup>11</sup> Exposé de Luc Maréchal, *L'avant-projet de plan régional*, s.d.

<sup>12</sup> Décret du 8 juin 1983 modifiant pour la Région wallonne la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et réorganisant la Société de Développement régional pour la Wallonie (M.B. du 21 juin 1983).

<sup>13</sup> Avant-projet de PRAT, Volume 1 – Options, SDRW, juin 1983, pp 22 et suivantes.

*parce que chaque élément constitutif de l'environnement fait partie d'un ensemble »* La crise économique a laissé son empreinte dans les esprits et le concept de parcimonie est déjà cité, même s'il n'apparaîtra que bien plus tard dans l'article 1er du Code. Eviter les gaspillages, c'est à la fois protéger les espaces naturels et revaloriser et réaffecter les centres urbains. La rénovation urbaine affirme les tendances urbanistiques de l'époque avec une nouvelle manière de concevoir et de mener la requalification des centres-villes.

Il faut ensuite prendre en compte le dynamisme local, celui des communes comme celui de leurs associations, et lui donner une organisation institutionnelle. On ne parle pas encore véritablement de la notion de « développement local », mais le document stipule qu'« *une planification trop stricte s'appliquant du haut vers le bas pourrait avoir des conséquences graves pour la Région, car celle-ci pourrait perdre le bénéfice du dynamisme local* ».

Enfin, il faut prendre en compte les atouts que constituent les divers noyaux d'habitat dans une perspective de développement. Dans les agglomérations, il s'agit de renforcer les interactions entre les quatre principales villes situées dans le sillon industriel. En milieu rural, les noyaux d'habitat doivent être optimisés pour assurer l'équipement du monde rural, le développement d'activités économiques liées à ce contexte et la proximité plus grande avec la nature.

L'avant-projet de plan régional identifie deux enjeux principaux. Le premier est de fixer les options prioritaires pour l'utilisation des différentes zones du plan de secteur afin d'assurer les niveaux d'équipement et d'urbanisation aptes à susciter le développement économique, culturel et politique de la Wallonie. Le second est de lutter contre l'étalement urbain en limitant dans certains cas l'urbanisation des zones d'habitat des plans de secteur. Alors que ces plans ne sont pas encore tous adoptés, l'offre de zones urbanisables qu'on y trouve est déjà considérée comme trop étendue.

Le PRAT de la SDRW se situe dans une position critique face aux pratiques d'aménagement des « Trente glorieuses » et à l'idéologie de la croissance illimitée. Si aménagement et croissance s'épaulaient mutuellement pendant les années de prospérité, une réorientation est nécessaire en temps de basse conjoncture économique

(crises pétrolières, crise industrielle). Le plan régional apparaît comme le lieu de réflexion et d'arbitrage entre des demandes devenues plus cruciales et plus diverses en raison de la crise. Autrement dit, les aménageurs n'ont plus pour mission principale de procurer des terrains aux entreprises, ils doivent aussi trouver des solutions pour les charbonnages et autres sites désaffectés, pour les quartiers dégradés, etc.

La récession économique qui frappe la Wallonie l'oblige par ailleurs à défendre sa place parmi les régions d'Europe. Etre visible et montrer qu'on a des ambitions et des projets malgré les revers, est une attitude nécessaire pour exister dans une Europe devenue bâilleur de fonds ainsi que face aux intérêts économiques privés. Le plan régional a donc aussi une fonction de « carte de visite » de la Wallonie. Au niveau interne, il s'agit d'affirmer et de concrétiser l'unité de la jeune région en cours de constitution.

Enfin, la prise de conscience de la finitude des ressources et des impacts négatifs de la croissance ont modifié les mentalités et les exigences. De nouvelles conceptions prennent de l'ampleur, notamment le mouvement écologique ou l'importance accordée au patrimoine bâti (monumental mais aussi urbain). Ces nouvelles exigences doivent trouver une traduction dans le plan régional.

### Composition du document

L'avant-projet de PRAT élaboré par la SDRW comporte quatre parties principales rassemblées dans un volume intitulé « Options ».

La première définit les options fondamentales d'organisation du territoire. La deuxième partie expose des options plus détaillées concernant le développement des villes et des villages, le logement et l'habitat, la rénovation rurale, la rénovation urbaine, les sites désaffectés, les espaces publics et la politique foncière. La troisième partie énumère les options relatives à différentes politiques sectorielles : agriculture, forêt, eau, ressources naturelles, conservation de la nature, énergie, industrie, tourisme et services. Enfin, la quatrième partie porte sur les infrastructures de communication. Elle envisage successivement les transports en commun, le transport des marchandises, les infrastructures routières et la transmission des informations.

Le document est en outre accompagné de deux volumes annexes comportant diverses données, quantitatives et autres, relatives à chacune des parties.

Les éléments relatifs à l'analyse et au diagnostic ne font donc pas l'objet d'une partie distincte dans le document final, comme ce sera plus tard le cas pour le SDER par exemple, mais quelques enjeux sont généralement synthétisés en introduction de chacun des chapitres.

### La structure spatiale proposée

La « structure spatiale »<sup>14</sup> proposée par l'avant-projet de plan régional de la SDRW s'appuie principalement sur la notion de « polyville ». L'objectif est de renforcer les interactions entre les quatre principales villes wallonnes (Mons, Charleroi, Namur et Liège), qui ensemble, représentent une « ville » de plus d'un million et demi d'habitants.

Deux conditions toutefois doivent être remplies pour que cette polyville existe vraiment. Premièrement, l'interdépendance des quatre villes doit être rendue possible par des systèmes de communication qui assurent leur continuité fonctionnelle en dépit de leurs discontinuités spatiales. Ensuite, il faut que chacune des villes qui la composent soit renforcée dans sa centralité et dans ses relations avec son hinterland. Mons, Charleroi et Liège (mais ce n'est pas le cas de Namur) sont en effet au centre d'agglomérations composées de plusieurs communes.

Comme le fait remarquer Yves Hanin<sup>15</sup>, « *le projet de plan régional rompait assez clairement avec le zonage et l'approche planificatrice des années soixante en proposant une analyse systémique et une démarche essentiellement socio-économique. Il était élaboré par un ensemble de fonctionnaires régionaux cherchant à affirmer le territoire régional naissant (...) en affirmant comme enjeu essentiel le dépassement des rivalités locales et sous-régionales et en fixant la capitale régionale*

*à partir de l'intégration des villes du sillon industriel* ». Il s'agit de se « serrer les coudes », de trouver un consensus nouveau, d'exister, si l'on veut rivaliser avec des villes de la taille de Bruxelles, Cologne ou Lille.

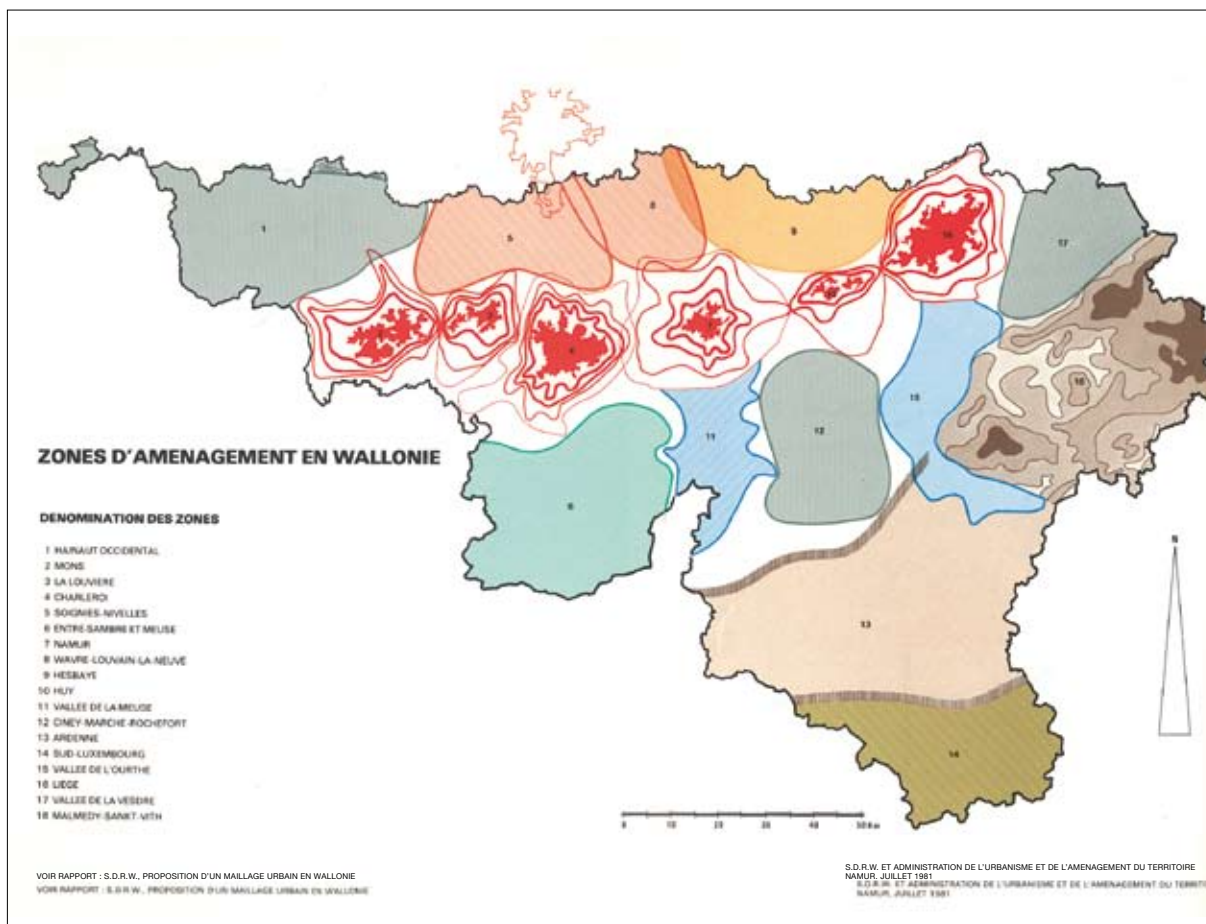
Le renforcement de la polyville oriente certaines options fondamentales, comme par exemple la politique du logement ou de la rénovation urbaine, politiques dans lesquelles les quatre villes composantes doivent être privilégiées. Entre ces villes, la répartition des compétences est le fruit d'un compromis, mais la hiérarchie urbaine s'impose, mettant en évidence le rôle moteur de l'agglomération liégeoise.

Il s'agit aussi, pour renforcer l'unité de la Wallonie, d'assurer l'interdépendance entre les villes et les campagnes, notamment en mesurant les effets des décisions d'aménagement sur l'ensemble du territoire. « *Cette insistance sur les liens unissant chaque partie au tout doit avoir comme effet de donner aux relations monde rural / monde urbain non un sens conflictuel mais un sens de solidarité.* »

Dans les espaces ruraux, l'implantation de logements doit répondre aux besoins locaux. Elle ne peut pas servir les mouvements d'exurbanisation et de dispersion loin des villes. Il y a là une critique à peine voilée des pratiques en vigueur pour l'élaboration de certains plans de secteur qui prévoient des zones d'habitat surdimensionnées. Des « zones pour l'aménagement et le développement de la Wallonie » définissant des sous-régions (par exemple la Haute-Meuse) sont tracées indépendamment des secteurs d'aménagement en se basant sur des caractéristiques spatiales (relief, forêts, etc.), démographiques, économiques, sociales... et en tenant compte des potentialités locales et des rapports avec les villes proches. La délimitation de ces zones s'appuie sur des critères qui peuvent être différents, chaque zone étant homogène relativement à ses propres critères. Le but de ce découpage est d'organiser la mobilisation de toutes les ressources qui composent chaque territoire pour qu'il contribue au mieux au déve-

<sup>14</sup> L'expression « structure spatiale » n'est pas utilisée en tant que telle dans l'avant-projet de PRAT, mais nous l'utilisons néanmoins pour comparer la façon dont les différents documents ont abordé ce thème – fondamental en aménagement – de la structuration du territoire et des concepts utilisés pour l'exprimer.

<sup>15</sup> HANIN Y., « De l'aménagement du territoire au développement territorial durable. » in *Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables*, Acad. Bruylants, pp. 263-295



La structure spatiale du PRAT

veloppement de la Wallonie, et cela sous les aspects non seulement économiques mais aussi sociaux et culturels. Les zones d'aménagement sont aussi un outil de gestion des équipements existants et futurs, pour assurer une complémentarité et éviter les compétitions entre petits centres locaux.

Si la carte de structure du territoire proposée par l'avant-projet (voir ci-dessus) ne reprend pas les principales voies de communication, le texte accorde cependant une grande importance à cet aspect structurant du territoire, et notamment aux chemins de fer.

### La place de la Wallonie dans l'Europe

Le plan régional doit à la fois fournir les bases d'un développement autonome wallon dans une Belgique de plus en plus fédérale et mettre la Wallonie en position de négociation dans les circuits économiques internationaux. La volonté de créer une polyville se justifie aussi dans ce contexte. « *La Wallonie, dans la mesure où elle veut être attractive au plan international, doit offrir une vitalité urbaine supportant la comparaison. Une ville plus que millionnaire doit en être le point fort, centripète des forces humaines et économiques, capables*

*d'autonomie, c'est-à-dire traitant sur pied d'égalité avec d'autres villes telles que Bruxelles, Lille, Aix-la-Chapelle ou même Luxembourg »<sup>16</sup>.*

Au-delà de cette affirmation, les rapports et échanges avec l'extérieur sont peu abordés dans l'avant-projet de la SDRW, ce dont il lui sera d'ailleurs fait reproche par la suite.

### Principales autres thématiques abordées

L'avant-projet de plan régional de la SDRW définit les grandes options de plusieurs politiques à caractère spatial. Parmi les thèmes, les problématiques et les enjeux abordés, on verra que certains restent d'actualité.

Comme décrit précédemment, après une première partie introductive, une seconde traite spécifiquement des options relatives à l'aménagement des villes et des villages, où il sera question d'affirmer à la fois l'urbanité et la ruralité, tout en garantissant une bonne complémentarité entre ces deux mondes. En ce qui concerne le logement, le document rappelle les avantages d'une urbanisation forte et affirme dès lors la priorité au renforcement des centres existants – et plus particulièrement de la polyville. La construction de logements neufs ne pourra dès lors trouver place que « à l'intérieur des périmètres bâtis existants et dans la plus grande proximité possible des équipements collectifs et des réseaux de transport en commun »<sup>17</sup>.

L'avant-projet développe ensuite des critères pour le choix des communes qui feront l'objet d'une opération de rénovation rurale et pour la conduite de ces opérations. A cette époque, la rénovation rurale en est encore à un stade expérimental (et même si elle prendra de l'ampleur au cours des années 80, elle ne fera l'objet d'un décret, sous le nom de « développement rural », qu'en 1991), ce qui explique que le plan régional juge utile de lui donner des lignes de conduite. Il en va de même pour les autres politiques de rénovation (urbaine, sites désaffectés), elles aussi relativement récentes.

Concernant la rénovation urbaine, les quatre centres de la « polyville » se voient bien entendu accorder la première priorité.

Une troisième partie du document traite des options spatiales relatives aux politiques dites « sectorielles ». De manière assez classique, elle réaffirme l'importance fondamentale de l'activité agricole, dont la mission essentielle est l'alimentation de la population. L'un des premiers rôles de l'aménagement du territoire est de sauvegarder le maximum de terres présentant une valeur agricole. Mais on y évoque déjà aussi les fonctions secondaires des espaces ruraux : écologie et récréation. Les paysages agricoles et forestiers doivent être préservés, notamment dans le cadre des opérations de remembrement agricole.

Le thème de l'eau occupe une place importante parmi les thématiques traitées dans cette troisième partie : préserver le capital aquifère de la Wallonie, cela touche à la fois à la qualité des eaux, à la quantité disponible et aux inondations (établir des cartes de zones inondables). En matière d'extraction, il s'agit de concilier les impératifs économiques et humains. L'avant-projet de plan régional est aussi jugé comme un instrument global de conservation de la nature, par sa maîtrise des autres activités consommatrices d'espace. Le document met encore l'accent sur le lien étroit entre l'aménagement du territoire et l'énergie : les chocs pétroliers ont amené l'idée des réductions de consommation énergétique et, en termes d'aménagement, la lutte contre la dispersion de l'habitat et des activités rencontre ces objectifs. On aborde quelques pistes pour des énergies renouvelables, mais le nucléaire conserve la première place.

En matière économique, le principe est de préconiser la diversification dans la spécificité et la réinsertion des activités industrielles en milieu urbain, tout en ayant une réflexion sur la redéfinition du rôle des parcs d'activités économiques, à réserver aux entreprises qui ne peuvent rester ou s'établir en ville. Le tourisme fait l'objet d'une attention particulière : concentration du tourisme de masse dans sept vallées touristiques, tourisme diffus,

<sup>16</sup> Avant-projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, volume 1 «Options», SDRW et Direction générale de l'aménagement du territoire et du logement, 1984, p. 28.

<sup>17</sup> Idem, p. 53.

tourisme urbain... Quant aux services publics et privés, la stratégie de localisation se basera sur les zones d'aménagement et la polyville. Des options spécifiques sont énoncées pour les administrations et institutions dépendant de la Région wallonne, ainsi que pour les commerces. Le soin à apporter aux entrées d'agglomérations est évoqué.

Les infrastructures de communication sont traitées dans une quatrième partie distincte des thématiques sectorielles. Trois objectifs sont visés : la mobilité dans les centres, en particulier dans la « polyville », les relations au sein des différentes zones d'aménagement et vers les autres zones, les liens vers l'extérieur de la Wallonie. Le document préconise pour chaque commune la réalisation d'un plan des déplacements intégré dans un plan directeur local ; cette recommandation sera relayée quelques années plus tard dans le schéma de structure communal. L'avant-projet met l'accent sur la complémentarité entre les différents modes de transport. Des options sont ensuite détaillées particulièrement pour le transport en commun des personnes et des marchandises et sur les infrastructures routières. Il faut renforcer l'interrelation entre les villes du sillon wallon et rabattre les dessertes des différentes zones d'aménagement vers cette polyville.

### Les réactions

Le 29 mars 1984, la CRAT remet sur l'avant-projet de plan régional de la SDRW un avis franchement négatif. Selon certaines sources, les intercommunales, qui estimaient qu'elles avaient été tenues trop à l'écart de l'élaboration du plan et surtout que les « zones d'aménagement » ne respectaient pas leurs territoires de compétence, ont trouvé à exprimer leur opposition par la voix de la CRAT.

La Commission commence par regretter l'absence de concertation entre les services s'occupant du plan (la SDRW) et ceux de l'aménagement du territoire (la DGATL). Elle déplore également l'absence d'une étude démographique approfondie.

La suite ne nécessite ni paraphrase ni commentaire. « La commission considère que la notion de polyville résulte d'un constat, celui de l'impossibilité actuelle pour la Région wallonne de se définir un centre urbain qui

remplirait les fonctions d'une capitale. Qu'il soit nécessaire d'organiser le fonctionnement du sillon est une chose, qu'il faille le baptiser 'polyville' en est une autre que la Commission juge inutile.

*En ce qui concerne la définition de 'zones d'aménagement', la CRAT se demande pourquoi l'auteur de projet juge utile de proposer le démembrement de zones qui existent et qui fonctionnent (secteurs, aires d'action des intercommunales de développement, provinces...). C'est poser un problème inutile et qui risque, par ses implications politiques, de détourner l'attention au détriment des questions réelles qui se posent pour l'organisation territoriale de la Région wallonne. (...) Il aurait certainement été plus opportun de définir les fonctions spécifiques, actuelles et souhaitées dans l'avenir, des différentes sous-régions wallonnes en s'inspirant des études régionales déjà réalisées, celles-ci réclamant toutefois une indispensable remise à jour. (...) A partir d'une telle connaissance de la région, le PRATW doit consister en un ensemble de plans facettes couronnés par un document d'arbitrage. (...)*

*Les différents chapitres de l'avant-projet peuvent être considérés comme des plans facettes. Force est cependant de constater leur portée, leur profondeur inégale, le fait qu'ils ne présentent pas toujours des options macro-spatiales arbitrées alors que celles-ci constituent la nature même de l'exercice de planification. (...)*

*La Commission regrette qu'ait été oubliée la problématique des villes frontalières : étant donné le rôle polarisateur des villes périphériques à la région – souligné par l'auteur de projet – et l'attractivité réciproque de villes et communautés proches des frontières nationales et régionales, l'élaboration de documents d'aménagement transfrontaliers lui semble indispensable. (...)*

Avec le recul, il semble bien que, en plus des réactions des intercommunales, ce soit surtout la structure spatiale proposée, et particulièrement la polyville, qui ait paru inadmissible, trop éloignée de la sensibilité wallonne. La polyville voulait être un projet fédérateur pour la Wallonie, au-delà de la « guerre des bassins » ; elle voulait faire le lien entre économie et développement du territoire, mais le concept est sans doute arrivé trop tôt, à une époque où il n'y avait pas encore réellement de culture urbaine et où la priorité était toujours le développement des parcs d'activités économiques. Au même

moment pourtant, des fusions industrielles – notamment sidérurgiques – allaient dans le même sens.

Sans doute l'opinion de la CRAT reflétait-elle celle des décideurs, car elle sonna le glas de l'avant-projet. La poursuite de l'élaboration du document n'était pas non plus une priorité dans le chef des politiques, davantage préoccupés à ce moment par la concrétisation de la régionalisation et le déménagement des institutions vers la nouvelle capitale wallonne. La dissolution de la SDRW, intervenue entre-temps<sup>18</sup>, explique peut-être aussi qu'il n'ait pas été remanié, mais purement et simplement abandonné.

Plus tard, on reprochera à l'avant-projet de la SDRW de

n'avoir pas assez tenu compte du positionnement de la Wallonie par rapport aux régions voisines (et notamment de l'influence de Bruxelles) ainsi qu'au sein de l'Europe. On peut toutefois se demander si ces reproches sont recevables au regard de la réalité historique, qui était alors bien différente. Le processus de métropolisation n'en était qu'à ses débuts et l'Union européenne n'avait certes pas la même importance que dix ou vingt ans plus tard. En outre, la Région wallonne venait à peine de commencer à exister, et peut-être ses hommes politiques étaient-ils plus préoccupés par le fait de justifier son existence que par ses relations avec l'extérieur. Il fallait d'abord se construire soi-même avant de s'affirmer par rapport aux autres.

## Le « projet » de l'administration (1995)

### Contexte et acteurs

Les travaux d'élaboration du plan régional sont relancés en 1991 sous l'impulsion du ministre Albert Liénard (social-chrétien). Les membres de son cabinet, lorsqu'ils présenteront « leur » projet de plan, parleront du résultat des travaux de la SDRW comme d'un « avant-projet ». Mais la filiation ainsi établie est sans doute plus diplomatique que réelle.

Dès avant 1991, des séminaires transfrontaliers et interrégionaux sont organisés dans la perspective de l'élaboration du nouveau projet de plan. Ils réunissent la Wallonie successivement avec la Lorraine française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Nord-Pas de Calais, la Rhénanie-Palatinat, la Rhénanie du Nord-Westphalie et le Limbourg hollandais. Ces échanges portent à la fois sur les expériences de planification des uns et des

autres et sur les enjeux transfrontaliers. Un contact aura lieu également avec Bruxelles, qui a commencé l'élaboration de son Plan régional de développement.

Une autre initiative importante liée à l'élaboration du projet de plan est la carte d'occupation du sol réalisée pour la Région wallonne par l'association momentanée Walphot-Cicade. Basée sur des données d'observation satellitaire de 1989<sup>19</sup>, cette carte thématique représente l'espace occupé par les différentes activités au moyen de seize classes telles que par exemple terrains incultes, agricoles, boisés (différenciés selon la proportion de feuillus et de résineux), urbanisés (habitat jointif ou discontinu, proportion d'espaces verts...), etc.

Le 16 juillet 1991, le ministre Albert Liénard confie au

---

<sup>18</sup> La SDRW disposait d'une certaine autonomie par rapport à l'administration et, après sa dissolution, la DGATL a été confinée dans un rôle de contrôle, sans réel pouvoir d'initiatives.

<sup>19</sup> La carte fondée sur des observations satellitaires reprend cependant le zonage du plan de secteur pour les zones d'activités économiques. Une difficulté apparaissait en effet de pouvoir déterminer sur la base de ces observations le degré et l'importance des terrains bâtis.



SIWAT (Syndicat des intercommunales wallonnes d'aménagement du territoire) la mission de dresser un avant-projet de plan régional. Il est précisé d'emblée que ce plan n'aura pas valeur réglementaire – un point de vue qui évoluera par la suite.

Pourquoi le SIWAT ? Une des raisons principales semble avoir été la volonté de dépasser les sous-régionalismes qui risquaient de nuire au projet. En laissant les intercommunales trouver elles-mêmes les équilibres nécessaires entre villes et régions, on désamorçait d'inévitables critiques. En outre, selon la Déclaration de politique régionale, le plan ne devait pas seulement avoir pour rôle de guider l'Exécutif dans toute décision ayant une implication sur l'organisation du territoire ; il devait constituer également, pour l'Exécutif comme pour les pouvoirs locaux, une des bases des programmes d'investissement. Les actions prévues par les intercommunales dans le cadre du plan régional devaient répondre à la crise économique qui marque cette période. Ayant acquis et équipé de nombreux terrains pour promouvoir l'expansion économique, elles semblent donc particulièrement bien placées pour élaborer le document et répondre à l'enjeu de reconversion et de relance de l'économie. Enfin, on se souvient que les intercommunales avaient apparemment joué un rôle non négligeable dans l'échec de l'avant-projet de la SDRW. Les impliquer activement dans le nouveau projet était évidemment la meilleure manière d'éviter que cette opposition ne se reproduise.

Pour Jean-Marie Huybreck, alors membre du Cabinet du Ministre Liénard, « *le travail du SIWAT voulait assurer un rapprochement entre l'aménagement normatif désincarné et autoritaire et l'aménagement opérationnel des intercommunales (soit servir d'orientation aux programmes d'investissements), dans une démarche contractuelle. On était bien dans la foulée du décret de la décentralisation et de la participation qui avait pour ambition de mettre sur pied d'égalité Région et communes dans la réflexion et la gestion de l'aménagement du territoire.* »

Le SIWAT travaille sous la houlette de Pierre Got, qui faisait à l'époque partie de l'intercommunale du Tournaisis (IDETA). Ses travaux sont suivis de près par les organes directeurs des différentes intercommunales. Un comité d'accompagnement, un comité technique et un comité scientifique assurent son encadrement. Après quatre phases préparatoires, le SIWAT produit en 1994 un « rapport final » qui se présente comme un avant-projet de plan régional.

A la fin de la même année, André Baudson (socialiste) succède à André Liénard et le SIWAT est déchargé du projet. En réponse à une question parlementaire<sup>20</sup>, le Ministre motive sa décision par le fait que, selon les administrations concernées, les remarques formulées n'ont pas été suffisamment prises en compte. La DGATL semble avoir manifesté à l'époque un fort souhait de reprendre la main sur le projet de plan régional.

L'administration est donc officiellement chargée de retravailler le projet. Aidée du bureau d'études STRATEC s.a. et de l'IGEAT (ULB), elle le complète, l'amende et le réécrit en quelques mois.

Les études préliminaires à l'avant-projet de la SDRW, on s'en souvient, avaient conclu à la nécessité de donner au plan régional un caractère indicatif, notamment parce que nombre de plans de secteur (réglementaires) étaient déjà réalisés. Le projet de plan de 1995 voit les choses différemment puisqu'il comporte quelques pages de directives à caractère réglementaire. Une bonne partie d'entre elles, concernant des ajustements juridiques, seront intégrées à la législation lors de la réforme fondamentale du Code opérée par le décret du 27 novembre 1997<sup>21</sup>. Un scénario tendanciel est également ajouté.

Outre ces deux ajouts, il était prévu d'adapter le projet de plan, si nécessaire, à d'autres documents importants qui étaient alors en cours d'élaboration. Comme le montre la ligne du temps présentée en introduction, on assiste en effet à cette époque à la conception d'autres plans thématiques : au niveau wallon, le Plan d'envi-

<sup>20</sup> Question d'actualité de Germain Dufour au Ministre Baudson sur la fin de la mission du SIWAT en qualité d'auteur de projet du PRAT et réponse du Ministre le 05/04/95.

<sup>21</sup> M.B., 12 février 1998.

ronnement pour un développement durable et le Plan de mobilité ; dans les régions voisines, le Plan régional de développement bruxellois (PRD) et le Structuurplan Vlaanderen ; et enfin au niveau européen le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Quelques années plus tard, le SDER évoquera les mêmes documents et s'inscrira dans l'optique du SDEC, notamment en ce qui concerne la structure spatiale.

Le document rédigé devait être soumis à une enquête publique. Le Gouvernement en prend acte le 30 mars 1995. Des séances de formation à destination des agents communaux sont lancées, une campagne d'information pour le grand public est prévue. Mais le processus n'arrive pas à son terme : la fin prématurée du premier Gouvernement Dehaene, le 23 juin 1995, et les élections anticipées qui s'ensuivent entraînent la fin de l'Exécutif wallon, les élections des assemblées régionales et fédérales étant encore associées à cette époque.

### Philosophie et enjeux

Quatre principes « philosophiques » ont guidé le choix des options du projet de plan régional.

Le premier s'intitule « Rechercher la qualité de vie quotidienne par un développement durable ». Le plan doit veiller à répondre à la fois aux besoins de ceux qui habitent aujourd'hui en Wallonie et de ceux qui désirent ou désireront y habiter ou y investir. C'est pourquoi « *l'une des priorités retenues est de redonner aux villes wallonnes une attractivité que certaines ont perdue, sans pour autant négliger les zones rurales environnantes. Il s'agit de proposer un nouvel art de vivre 'ville-nature-culture' accessible au plus grand nombre. Cette nouvelle approche s'insère dans la philosophie du développement durable* ».

On a vu que l'attractivité des villes était déjà la première priorité de l'avant-projet de la SDRW, qui n'hésitait pas à préconiser la réduction des zones d'habitat dans les régions plus rurales pour éviter l'exurbanisation. La nouveauté est ici la référence au concept de développement

durable, apparu entre-temps<sup>22</sup>. Même si la conservation de la nature était déjà considérée dans l'avant-projet, il s'agit maintenant de « *modifier les modèles de croissance que nous connaissons actuellement (...) ce qui suppose que chacun prenne conscience que la qualité et la préservation du milieu naturel et des ressources sont l'un des fondements de la pérennité des activités humaines et du développement économique et social* ». De même, le développement économique est placé dans la perspective d'une amélioration de la qualité et du milieu de vie.

Le second principe philosophique est de « diminuer les inégalités mais accepter les différences ». Le projet de plan veut « *en effet réduire les inégalités entre zones, entre habitants, entre entreprises, et faire en sorte que chacun ait accès à un logement décent dans un quartier agréable et puisse accéder en un temps raisonnable aux équipements majeurs et à un emploi. Cette option ne signifie toutefois pas que les originalités territoriales doivent être nivelées* ».

Troisième principe : « Intégrer plutôt qu'opposer ». Il vise la cohérence entre ville et campagne, considérée comme un gage de la cohésion sociale future. Cette cohérence ne doit pas seulement être recherchée par souci de justice sociale, mais aussi parce qu'elle est la condition nécessaire pour que la croissance des villes puisse produire l'innovation et le dynamisme économique qui rendront la Wallonie compétitive par rapport aux autres régions européennes.

Enfin, le quatrième principe, « Enraciner la modernité dans le passé », veut utiliser pour préparer l'avenir les traditions des différents territoires qui constituent la Wallonie, « *traditions fortes issues d'une histoire économique et sociale riche qui a généré des spécialisations et des comportements particuliers* » (p. 34). Plutôt que d'ignorer les sous-régionalismes, il s'agit donc de les sublimer.

<sup>22</sup> Le concept de développement durable a commencé à se répandre avec la publication du Rapport Brundtland en 1987. Il a connu un essor considérable au moment de la Conférence de Rio en juin 1992.

## Composition du document

Après une assez longue introduction situant le document sur les plans juridique et historique, le projet de plan comporte une première partie intitulée un peu dramatiquement *Les pesanteurs de l'histoire* qui décrit les atouts et les faiblesses de la Wallonie, expose un scénario tendanciel et se conclut par l'énumération des défis pour l'avenir.

Le scénario tendanciel, absent des travaux du SIWAT et établi par STRATEC à la demande de l'administration, était conçu pour frapper les esprits et susciter une prise de conscience. Il est élaboré à l'horizon 2010. « *Par certains de ses aspects, il tourne au scénario catastrophe. Pourtant il est fondé, en toute circonstance, sur des hypothèses modérées. Il revient en effet à faire évoluer la Wallonie dans les 18 prochaines années (de 1992 à 2010) comme elle a évolué au cours des 11 années précédentes (de 1981 à 1992)* » (p. 33). On y évoque par exemple le vieillissement de la population, l'augmentation des besoins en logements en raison notamment de la décohabitation, la forte croissance du chômage, l'augmentation des déplacements, l'importance croissante de l'accessibilité par la route pour les entreprises, la saturation du réseau routier à grand gabarit, la hausse de la demande en espaces de bureaux, etc. En ce qui concerne l'évolution de l'organisation spatiale de la Wallonie, le scénario tendanciel prévoit « *le dangereux déclin économique des grandes villes wallonnes* », « *la détérioration considérable du tissu urbain* » et « *l'accroissement de la consommation d'espace en périphérie des villes* », la conséquence de tout ce qui précède étant résumée par l'expression « *un désastre environnemental et financier* » (pp. 41-42).

La deuxième partie du projet de plan expose le « projet régional ». Elle en explique les deux grands choix stratégiques principaux, accroître le rôle moteur des villes et redéfinir un espace et un mode de vie pour le monde rural. Elle aborde ensuite les politiques sectorielles, dont on reparlera ci-dessous. Elle donne enfin les grandes orientations proposées pour chacune des aires de dynamique (cf. la structure spatiale).

La troisième partie, ajoutée par l'administration, porte sur la mise en oeuvre des stratégies ainsi décrites. Elle comporte les principes d'une politique globale d'aménagement opérationnel justifiant la définition de zones

privilegiées (ZIP), énonçant les outils d'une politique foncière et d'assainissement des friches industrielles et urbaines, ainsi qu'une politique globale de revitalisation des quartiers urbains. De nouveaux outils sont proposés afin de simuler les initiatives locales (voir la structure spatiale). Enfin, le document propose des « mesures d'aménagement » qui auraient eu un caractère réglementaire si le plan régional avait été adopté en 1995. Leur finalité principale est de servir de lignes directrices aux futures révisions du plan de secteur. On y trouve des principes aujourd'hui traduits dans le CWATUP : la distinction claire entre zones destinées à l'urbanisation et zones non destinées à l'urbanisation, la nécessité pour toute nouvelle zone urbanisable d'être attenante à une zone urbanisable existante, le maintien de la superficie urbanisable totale (principe de compensation), la mixité des zones d'activité économique (sauf activités industrielles au sens strict), la disparition de la différence entre zones de loisirs avec et sans séjour, etc.

Certaines de ces propositions de mesures réglementaires, par contre, n'ont pas eu de suite. C'est le cas par exemple de celle qui tentait d'imposer l'adéquation entre les caractéristiques de mobilité d'une entreprise et les caractéristiques d'accessibilité du terrain censé l'accueillir. C'est le cas également de la distinction entre espaces agricoles prioritaires, exclusivement réservés à l'agriculture, et espaces agricoles mixtes, destinés à l'agriculture mais aussi au boisement ou aux activités récréatives de plein air. A la différence des autres, ces mesures ne pouvaient pas être mises en oeuvre par une simple modification décrétable. Il aurait fallu créer et faire accepter de nouveaux concepts à appliquer sur le terrain, ce qui était probablement plus difficile.

Par rapport au projet initialement élaboré par le SIWAT, la principale différence dans le document final, outre l'ajout d'un scénario tendanciel et du volet « réglementaire », semble être l'importance moins grande accordée au positionnement du territoire wallon dans l'espace européen. En effet, si ce thème est bien présent dans le projet final de l'administration, il y prend toutefois moins de relief.

## La structure spatiale souhaitée

L'élément central de la structure spatiale proposée par le projet de plan régional de 1995, ce sont les villes,

dont il faut accroître le rôle moteur. Elles sont classées en plusieurs types ayant chacun une fonction particulière. Elles constituent un réseau urbain qu'il s'agit de rééquilibrer.

Les pôles régionaux sont les quatre villes principales (Liège, Charleroi, Namur et Mons), celles que l'avant-projet de la SDRW voulait réunir en une « polyville » et que le SDER reprendra également. Elles ont pour rôles d'insérer la Wallonie dans les réseaux européens de métropoles et de capter les innovations venant du monde extérieur pour les faire diffuser dans l'ensemble de la région. Ces missions supposent non seulement qu'elles soient renforcées, mais aussi que les concurrences qui les opposent soient dépassées au profit d'une complémentarité.

Namur est qualifiée de « capitale politique et administrative de la Wallonie ». La question de la désignation d'une capitale wallonne, à laquelle la SDRW avait essayé de trouver une parade en imaginant la polyville, a en effet été tranchée, après de longues discussions émaillées de rebondissements parfois croustillants, par un décret publié au Moniteur belge du 17 février 1987 et comportant un article unique : « *Namur, capitale de la Région wallonne, est le siège du Conseil régional Wallon. Le Conseil pourra tenir des réunions en un autre lieu, s'il en décide ainsi* ».

D'autres villes se voient attribuer le nom de « villes-relais ». Ce sont des villes moyennes situées à proximité d'une métropole extérieure (Bruxelles, Lille, Maastricht, Aachen, Luxembourg) ou wallonne (Liège ou Charleroi). Leur rôle est de faire bénéficier le territoire des effets dynamisants de ces métropoles.

Les « villes-nœuds » sont des villes de petite taille qui doivent être le moteur de la réorganisation des espaces ruraux. Leur maillage équilibré devra assurer une qualité de service homogène à une population rurale très dispersée. Dans certaines zones très peu peuplées, des villes rapprochées sont invitées à développer des synergies et une complémentarité.

Le projet de plan du SIWAT prévoyait en outre des « villes-portes », une catégorie qui n'a pas été retenue par l'administration. Situées aux trois extrémités de la Wallonie, ces villes devaient permettre d'organiser et de gérer les effets dynamisants générés par les métropoles

voisines tout en jouant le rôle de portes symboliques entre la Wallonie et l'Europe.

A l'échelle de la ville elle-même, le document précise les principes pour revitaliser le tissu urbain : mener une véritable opération de séduction visant les habitants et les entreprises. Les questions de la densité et de la mixité urbaines sont posées dans une perspective de développement durable : concentrer, mais tout en préservant des espaces publics de qualité qui constituent « l'épine dorsale du cadre de vie » ; mélanger les fonctions, mais plutôt à l'échelle de grands secteurs de la ville, afin d'éviter les conflits de voisinages qu'engendrerait une « micro-mixité ». Quant à la rénovation urbaine, elle doit être menée de manière plus « sensible », c'est-à-dire « *centrée sur les perceptions, les besoins et les projets des populations concernées* », tout en faisant « *appel à beaucoup de créativité, mêlant un langage et un style résolument contemporains à des ensembles anciens restaurés* » (p. 74). A la même époque, on assiste à la naissance des quartiers d'initiatives.

Autour des villes, le projet de plan régional introduit un nouveau concept stratégique, celui des « aires de dynamique ». Ce sont des territoires dans lesquels « *les évolutions seront guidées par la présence d'un facteur dominant qui catalyse déjà aujourd'hui ou catalysera demain les efforts d'adaptation au changement* » (p. 82). Cinq aires de dynamiques sont proposées :

- l'aire de dynamique centrale qui s'inscrit dans la mouvance de Bruxelles et s'appuie sur Charleroi, Namur et Mons ;
- l'aire de dynamique Est, dans l'orbite directe de Liège : cette aire ouverte vers l'Allemagne, les Pays-Bas et la Flandre construira son avenir en fonction de l'intégration frontalière qu'elle mettra en place ;
- l'aire de dynamique Sud constitue la partie la plus rurale de la Wallonie ;
- l'aire de dynamique Ouest est localisée à proximité de la métropole lilloise ;
- l'aire de dynamique lorraine est définie par l'extension grandissante de la ville de Luxembourg.

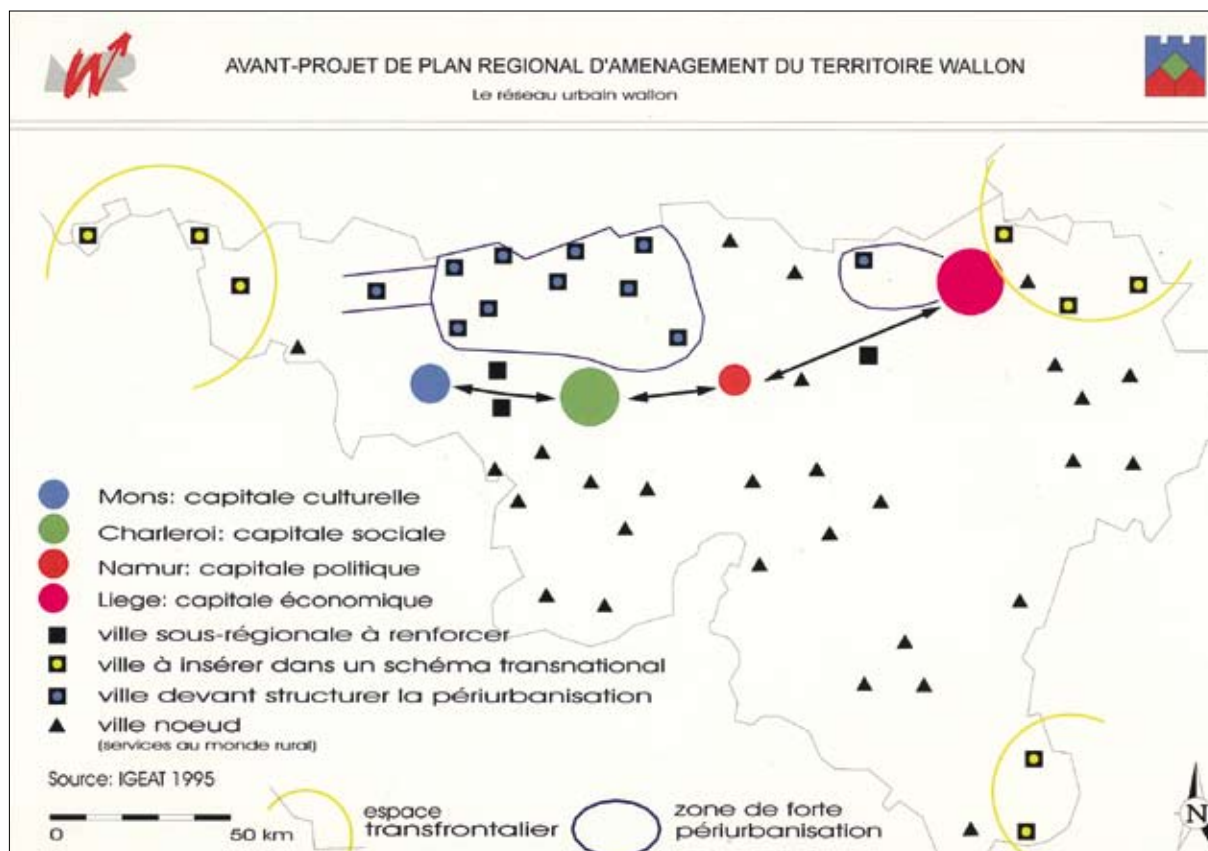
Pour Pierre Got et Pierre Vandewattyne (SIWAT), le document apporte des idées novatrices : « *l'idée-force des propositions du SIWAT est de mettre le territoire wallon en situation d'appréhender au mieux les défis qui l'interpellent en organisant celui-ci en cinq Aires de*

développement. Celles-ci doivent constituer l'échelle territoriale pertinente à même de mobiliser les acteurs locaux autour d'un projet global et cohérent : le Programme de développement. Ces aires s'ouvrent vers l'extérieur afin de prendre en compte la dynamique de développement exogène générée par les métropoles et les villes extérieures voisines et en faire bénéficier la Wallonie. Le concept de 'ville-porte' doit permettre aux villes wallonnes proches des villes extérieures d'éviter qu'elles ne soient 'satellisées' et de jouer un rôle d'ancrage et de charnière entre l'extérieur et l'intérieur. Le programme de développement de chaque aire, dès lors qu'il est approuvé, doit 'nourrir' le contenu du plan de secteur concerné et justifier son éventuelle révision.

L'idée sous-tendue est d'assujettir la planification normative à la planification stratégique ».

Dans le projet du SIWAT, les aires de dynamiques jouaient donc un rôle plus affirmé dans le positionnement de la Wallonie face aux régions voisines. Cette vision sera atténuée dans le document final.

Parallèlement aux villes, le PRATW préconise la redéfinition d'un espace et d'un mode de vie pour le monde rural. Il s'agit de maintenir une agriculture performante, compétitive et respectueuse de l'environnement. Les ressources locales seront développées : tourisme, services aux personnes, filières agricoles et forestières...



Les bourgs ruraux (villes-nœuds) concentreront les services sans doubles emplois tandis qu'on améliorera les communications vers les zones extérieures. Enfin, l'accent est mis sur le respect des lignes de force du paysage et le patrimoine bâti.

La structure spatiale proposée est indissociable des « nouveaux outils » que le projet de plan régional propose de créer. Ceux-ci sont au nombre de quatre :

- la communauté urbaine associe chacun des quatre pôles régionaux avec ses communes périphériques. Elle doit pouvoir disposer d'un organe décisionnel, d'une régie foncière, d'une structure technique apte à concevoir, réaliser et gérer des projets d'urbanisme et d'un droit de préemption ;
- le schéma d'agglomération, qui concerne également une ville et sa périphérie, n'est pas un instrument politique mais une extension du schéma de structure ;
- le projet de ville est un moyen opérationnel de mobiliser les acteurs locaux autour de la qualité urbaine considérée comme moteur du développement de la ville, avec une dimension prospective, dynamique et mobilisatrice qui fait défaut aux schémas d'aménagement ;
- la charte de partenariat, enfin, est l'expression d'un partenariat privilégié entre certaines villes. C'est un moyen de surmonter les rivalités locales et de s'unir pour améliorer le rapport de force vis-à-vis du monde extérieur.

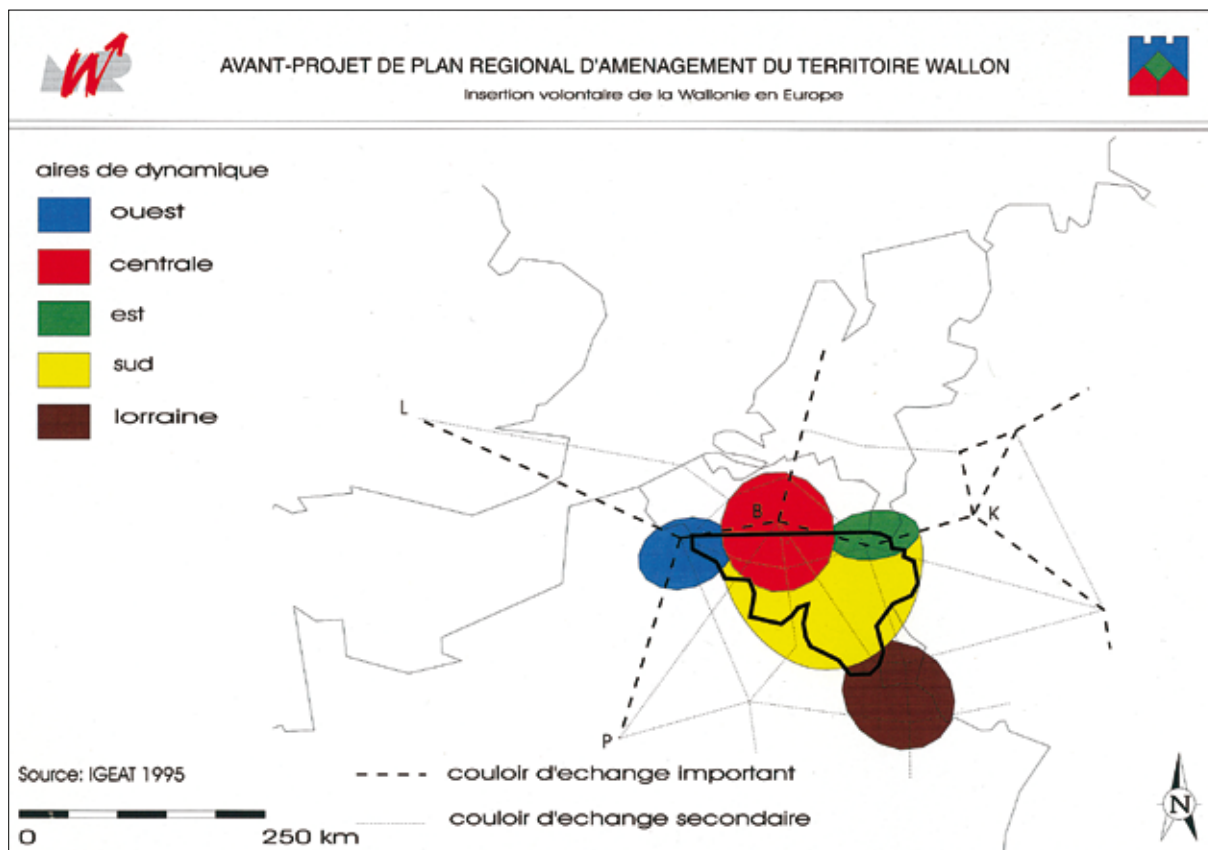
Le projet du SIWAT évoquait également deux autres nouveaux outils, que l'administration ne retiendra pas : le projet de pays et le schéma transfrontalier. Les projets de pays devaient s'inscrire au sein des trois grands sous-ensembles ruraux qui composaient l'aire de dynamique Sud. Leurs missions étaient nombreuses et variées, de la préservation du patrimoine à l'application des politiques et aides européennes au niveau local en passant par la mise en cohérence des politiques publiques. Les schémas transfrontaliers, quant à eux, devaient permettre de gérer spatialement les effets des pôles extérieurs et de contribuer au positionnement favorable des villes wallonnes et à la gestion des problématiques frontalières.

## La place de la Wallonie dans l'Europe

Le renforcement du rôle moteur des villes, objectif principal du projet de plan régional de 1995, se développe à trois échelles : celle de la ville elle-même, celle de la région (on vient de le voir) et celle du continent. Il faut en effet insérer les villes les plus importantes de la Wallonie dans le réseau des villes européennes.

Le projet de plan décrit la position de la Wallonie au sein d'une vaste aire qui comprend le sud de l'Angleterre, le nord-est de la France, le Benelux et l'ouest de l'Allemagne. Dans cet espace, le plus peuplé et le plus dynamique du continent, la Wallonie est soumise à l'attraction de villes et régions voisines, tout en ne disposant pas elle-même d'une métropole capable de « faire le poids ». C'est pourquoi le renforcement des villes apparaît comme une condition nécessaire sur le plan international.

Comme on l'a relevé plus haut, le projet de plan prévu par le SIWAT donnait plus d'importance à la place de la Wallonie dans l'Europe que la version finale de l'administration. Non seulement il préconisait le renforcement des villes, mais en outre il créait des « villes-portes » et attribuait un rôle suprarégional aux aires de dynamiques. Il affirmait également la nécessité d'insérer la Wallonie dans les réseaux de communication transrégionaux et transnationaux. Ce recul de l'importance accordée aux aspects suprarégionaux peut paraître étonnant, mais pour Pierre Gosselain (DGATLP), il est seulement réaliste, car la Région wallonne n'a aucun moyen d'influencer l'évolution des métropoles extérieures. Certaines propositions du projet du SIWAT étaient jugées « déconnectées du réel et sans option forte d'aménagement » par l'administration, qui estimait aussi qu'on y préconisait « de nouveaux organismes administratifs superflus ».



La place de la Wallonie dans l'Europe

### Les autres thématiques abordées

Le projet de plan régional de 1995 distingue deux types de politiques sectorielles : celles qui sont « structurantes », « intimement liées à l'espace » – ce sont les transports et le patrimoine – et les autres – logement, accueil des activités, tourisme, action sociale et santé.

La politique des transports doit être au service du développement durable. Il faut contribuer au développement économique en valorisant les points d'excellente accessibilité (croisements d'infrastructures, plates-formes intermodales), mieux intégrer le transport wallon dans les réseaux transeuropéens, contribuer à renforcer l'attractivité des villes par la maîtrise de la mobilité des personnes et mieux desservir les zones rurales et

périurbaines (transferts de modes, nouveaux transports en commun...).

La protection et la mise en valeur du patrimoine concernent le patrimoine bâti qu'il faut protéger et à qui il faut rendre vie par le classement, mais aussi par la rénovation urbaine et les zones d'initiative privilégiée (ZIP), par la réhabilitation et la reconversion des friches industrielles. La nature doit désormais être protégée et développée et se concevoir en réseau (zones centrales, couloirs de liaison...), tandis que « la prise en compte du paysage sera de règle dans toute prise de décision relative à l'installation d'équipements ou d'infrastructures » (p. 97). Le patrimoine, c'est aussi l'exploitation parcimo-

nieuse des ressources du sol et du sous-sol, ainsi que la prévention des risques et des pollutions. Ainsi, par exemple, en matière d'inondations, le document préconise « un aménagement intégré des fonds de vallée », allant jusqu'à « l'interdiction de toute nouvelle urbanisation dans les zones inondables » ; il cite le rôle important joué par un nouvel outil, les contrats de rivière, une conception intégrée de la gestion, de l'entretien et du suivi du bassin versant. Comme on l'a relevé en résumant la philosophie du document, le patrimoine au sens large est – ou doit être, selon le projet de plan – un réel socle du développement et non une politique sectorielle parmi d'autres.

La politique du logement intègre des aspects à la fois sociaux (quartiers pauvres et ménages à revenus modestes, notamment au travers de la politique des ZIP) et qualitatifs (produire des quartiers de qualité dans les villes, respecter le caractère de l'environnement construit). On y aborde la question des zones d'habitat du plan de secteur, jugées suffisantes sans que soit nécessaire le recours aux zones d'extension<sup>23</sup> non incluses dans la zone urbanisée des noyaux d'habitat ; celles-ci devraient faire l'objet d'une programmation dans le temps. L'espace public sera la carte de visite des quartiers urbains, tandis que la mixité fonctionnelle sera autorisée avec prudence.

L'accueil des activités suppose tout d'abord d'offrir aux entreprises des localisations qui leur conviennent. Cela concerne aussi bien les entreprises de production et de tertiaire lourd que les entreprises de services. Ces dernières doivent se voir attribuer des espaces de bureau situés dans les villes bien desservies par le chemin de fer. Dans les villes elles-mêmes, il faut conserver la mixité du tissu urbain tout en maîtrisant et encourageant le commerce et les grands équipements collectifs à rester dans les centres.

Quant au tourisme, il doit faire l'objet d'un plan stratégique afin de mieux faire connaître la Wallonie à l'étranger et de relever le défi de la qualité et de la diversité de l'offre touristique. Le tourisme diffus et rural prendra des formes plus variées, tandis que seront proposés des

« produits intégrés » gîte/couvert/activités. La Région dispose alors de nouvelles compétences et de nouveaux outils dans ce secteur. Le développement touristique doit rester compatible avec le besoin de protection que requiert le patrimoine naturel et historique.

Enfin, les services liés à l'action sociale et la santé doivent s'adapter aux besoins tout en évitant les doubles emplois.

### Les réactions

Le rapport final a été approuvé par le Comité d'accompagnement en janvier 2005. Il a reçu un avis globalement positif de la CRAT, du CESRW et de l'Union wallonne des Entreprises.

L'avis de la CRAT est sollicité par la DGATLP en juin 1995. Cette demande intervient dans un contexte politique mouvant qui se termine par la formation d'un nouveau gouvernement et l'approbation d'une Déclaration de politique régionale qui laisse à penser que le nouveau pouvoir a une position différente de celle de son prédécesseur sur la nature et la fonction du plan régional. Le ministre Michel Lebrun (social-chrétien) ayant confirmé qu'il souhaitait recevoir l'avis de la CRAT, celle-ci le remet le 22 décembre 1995.

La CRAT marque « *son plein accord sur l'inscription d'aires de dynamique dont cependant l'intérêt peut ne pas être perçu par manque de définition du concept. Telles que présentées, les aires de dynamique peuvent apparaître comme des instruments d'éclatement du territoire alors qu'elles devraient avoir pour objet sa valorisation optimale dans une perspective d'adhésion à un vaste projet mobilisateur commun. (...) Le document souffre d'une insuffisance d'insertion des réseaux wallons dans l'espace européen. Ceci vaut tant pour les infrastructures que pour les politiques de collaboration transfrontalières oubliées dans les documents proposés. (...) Le document souffre également d'une présentation fragmentaire de la structure urbaine. Il en est ainsi de la sous-estimation du rôle que les deux grandes villes*

<sup>23</sup> La réforme du Code de 1997 appuiera cette idée en changeant la dénomination des zones d'extension d'habitat en zones d'aménagement différé.



*que compte la région doivent être appelées à jouer. On est aussi appelé à relever l'absence de toute proposition sur l'insertion de la capitale administrative régionale et des deux grandes villes dans le canevas européen des villes décisionnelles. (...) » (p. 4). La CRAT rend en outre un avis défavorable sur la cartographie, qui n'a pas été établie en symbiose avec le texte.*

La plupart des instances consultées refusent tout caractère contraignant au document. Certains approuvent cependant le fait que le dernier chapitre possède ce caractère.

Certains estiment que le scénario tendanciel ne devrait pas faire partie du document. Ce scénario est également critiqué sur le fond (peu fiable, pas de liaisons claires avec les options retenues). Selon Françoise Boon, de STRATEC, « *ma mission était de réécrire le projet du SIWAT en y ajoutant l'argumentaire qui en était totalement absent et une certaine quantification des phéno-*

*mènes, sur le modèle du Schéma de développement de la Région Rhône-Alpes, un exemple très réussi de document de communication, moderne dans ses concepts, tant sur le fond que sur la forme. Le petit groupe de l'administration qui s'occupait du PRATW avait emboîté le pas de façon très positive, mais le document n'a pas été accepté, jugé trop léger sur le fond ».* Quant au scénario tendanciel « catastrophe », il semble bien qu'il s'agissait à l'origine plutôt d'une note de travail interne non destinée à une large diffusion, qui aura eu néanmoins le mérite d'aider à une prise de conscience de l'état de la Wallonie.

Mais la critique fondamentale porte sur « *la perception d'un déséquilibre dans les potentialités de développement offertes au monde urbain par rapport au mode rural* »<sup>24</sup>.

L'élaboration du SDER prendra ces remarques en compte.

## L'aboutissement : le SDER (1999)

### Contexte et acteurs

Si la décision d'élaborer le premier avant-projet de plan régional, dès 1974, est incontestablement liée à la régionalisation et à la nécessité pour la Wallonie de se positionner sur le plan spatial dans une Belgique en pleine restructuration, l'aboutissement de cette démarche, vingt-cinq ans plus tard, répond surtout au même besoin sur le plan européen. En effet, à la fin des années 90 l'Union européenne est sur le point d'adopter son Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), tandis que la Région de Bruxelles-Capitale et la Flandre ont adopté eux aussi des documents d'orientation. Ces documents pourraient avoir des effets importants sur les différentes politiques européennes ayant un caractère spatial. Il est donc crucial pour la Wallonie

de faire reconnaître sa place et ses ambitions.

Le Ministre Michel Lebrun (social-chrétien) charge l'administration d'élaborer le SDER et celle-ci fait appel à l'aide de deux consultants, le CREAT (Centre d'études en aménagement du territoire de l'UCL) et la société STRATEC, qui était déjà intervenue dans le projet de plan régional de 1995. Les réunions entre l'administration et les consultants sont nombreuses. Un comité d'accompagnement suit également les travaux.

L'avant-projet est soumis à un examen préalable des différents ministres et corrigé au cours de réunions spécifiques en « intercabinets ». Les modifications né-

---

<sup>24</sup> Synthèses des consultations sur le projet de plan régional, note de la DGTALP à Michel Lebrun datée du 12 avril 1996, p. 4.

cessaires sont ainsi apportées et les objections peu à peu rencontrées. Le projet de SDER est adopté provisoirement par le Gouvernement le 29 octobre 1998. Il est ensuite soumis à différentes consultations ainsi qu'à une « information publique », conformément à la législation de l'époque. Cette information prend notamment la forme d'un dépliant distribué dans toutes les boîtes aux lettres de Wallonie et au cours des nombreuses réunions tenues dans les arrondissements wallons. A nouveau, les corrections et remarques jugées pertinentes sont incorporées au document.

Le SDER est adopté définitivement par le Gouvernement wallon, présidé par le Ministre Robert Collignon (socialiste) le 27 mai 1999. Une version synthétique du document est élaborée quelques mois plus tard, alors que le ministre Michel Foret (libéral) a reçu l'aménagement du territoire dans ses attributions. L'article 2 de l'arrêté précise qu'il « *est institué au sein du Gouvernement wallon un groupe de travail chargé du suivi et de l'évaluation du Schéma de développement de l'espace régional* ». A ce jour, cette décision n'a pas été suivie d'effet.

### Philosophie et enjeux

Le SDER se présente comme un projet de développement pour le territoire wallon. Il a pour rôles d'organiser ce territoire au niveau interne, mais aussi d'inscrire la Wallonie dans des contextes plus vastes : l'Etat belge, le Benelux, l'Union européenne et différentes enceintes de coopération transfrontalière.

La modification du CWATUP introduite par le décret du 27 novembre 1997 avait supprimé la force obligatoire et la valeur réglementaire du plan régional. Cependant, comme le précisait le Conseil d'Etat<sup>25</sup>, « *il est de sens commun qu'une autorité respecte un document qu'elle adopte et ne prenne pas de décisions qui lui soient contraires* ». Toutefois, conséquence de la nature indicative du document, l'autorité peut s'en écarter pourvu qu'elle motive sa décision. La position du SDER au sommet de la pyramide des plans reste d'ailleurs d'actualité puisque le SDER « inspire » toujours le plan de secteur (art. 22).

A côté de ce rôle légalement précisé, le SDER se définit comme un document de référence pour les politiques d'aménagement et de développement ainsi que pour les politiques sectorielles. Il se caractérise également comme un document évolutif dont l'actualisation régulière est nécessaire et souhaitable.

La philosophie qui l'inspire s'appuie sur trois valeurs fondamentales. La première est celle du territoire considéré comme « patrimoine commun », une notion qu'on trouve à l'article premier du CWATUP. Elle doit se traduire notamment par une gestion qualitative du cadre de vie et par la construction d'une image positive de la Wallonie, peut-être en réaction à la vision très négative donnée par le scénario tendanciel du projet de PRATW de 1995.

La seconde est le développement durable, qui implique qu'on tienne compte des effets à long terme de toutes les décisions ayant un caractère spatial. C'est notamment de cette valeur que découle le principe de gestion parcimonieuse du sol.

Enfin, le troisième principe est celui de la cohésion économique et sociale. Celle-ci est basée sur la solidarité entre les personnes, ce qui implique l'attention aux besoins fondamentaux non rencontrés, et entre les territoires, ce qui suppose une collaboration respectueuse des différences de façon à tirer parti des atouts de chaque territoire au bénéfice de tous.

### Composition du document

Après une introduction définissant le SDER, ses fonctions, son contenu et sa philosophie et décrivant rapidement les caractéristiques générales de la Wallonie, la première partie s'intitule « *Analyse de la situation et tendances pour l'avenir* ». Elle envisage l'évolution de la Wallonie sous différents aspects : socio-économique, environnemental, usage de l'espace, systèmes de transport, patrimoine, inscription dans l'espace supra-régional. Certains de ces aspects sont illustrés par des cartes montrant les pressions auxquelles est soumis le territoire. Cette partie se termine par une présentation

---

<sup>25</sup> Cf. les arrêtés Tasse n° 63.053 du 14 novembre 1996 et Daras n° 63.261 du 21 novembre 1996 du Conseil d'Etat.

des atouts, faiblesses, opportunités et menaces (AFOM) qui constitue une bonne synthèse du diagnostic.

La deuxième partie annonce les huit grands objectifs qui seront développés dans la troisième et expose le projet de structure spatiale (voir ci-dessous).

La troisième partie est subdivisée en huit objectifs qui sont déclinés en options et en mesures. Ces huit objectifs (qui constituent les titres des chapitres de la troisième partie) sont les suivants :

- structurer l'espace wallon ;
- intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie ;
- mettre en place des collaborations transversales ;
- répondre aux besoins primordiaux ;
- contribuer à la création d'emplois et de richesses ;
- améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité ;
- valoriser le patrimoine et protéger les ressources ;
- sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs.

Le parti pris de transversalité rend parfois ces titres peu explicites quant à leur contenu. Ainsi, « Structurer l'espace wallon » sous-entend à la fois la mise en oeuvre de la structure spatiale à l'échelle régionale et la structuration des villes et des villages, mais aussi les interventions sur les zones dégradées ou encore la politique foncière. « Répondre aux besoins primordiaux » concerne principalement le logement et les commerces, équipements et services. « Contribuer à la création d'emplois et de richesses » évoque l'accueil des entreprises et certaines politiques sectorielles comme la logistique, l'agriculture, la forêt et le tourisme.

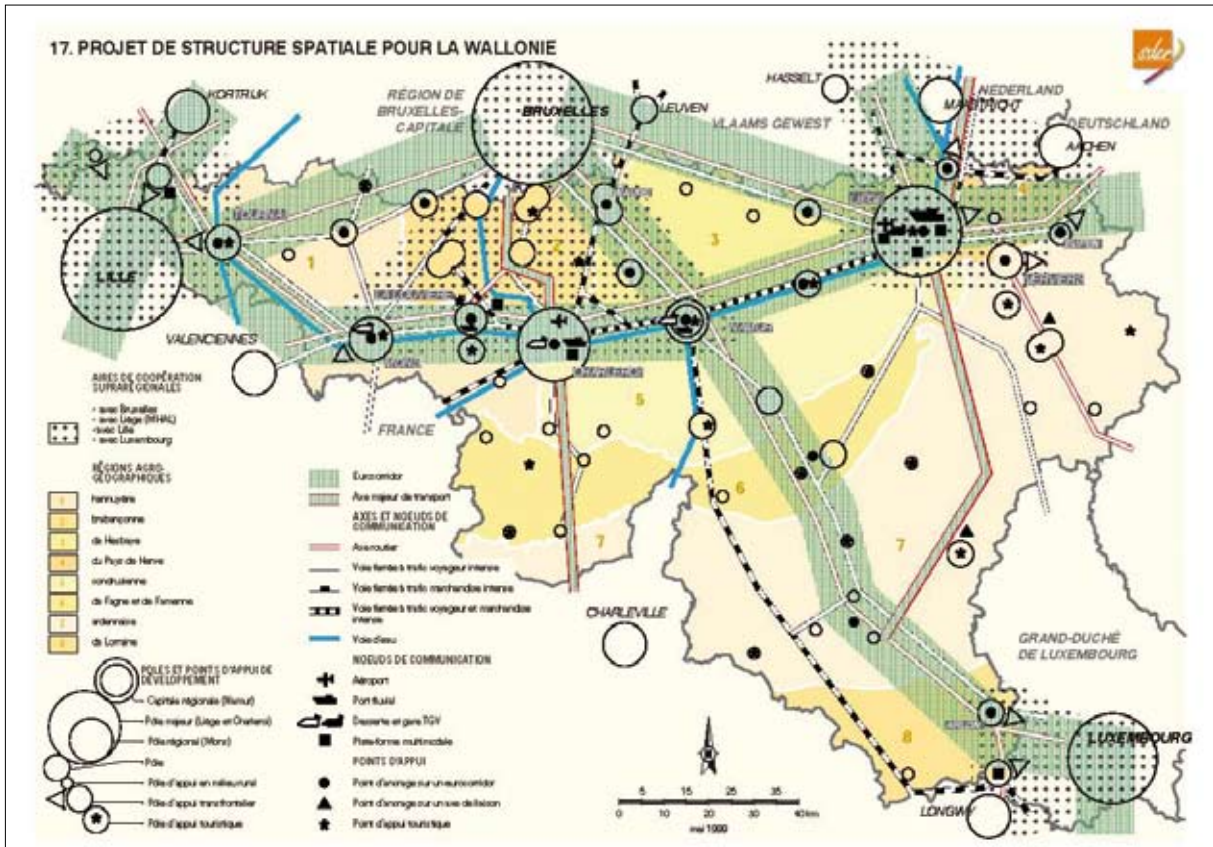
### La structure spatiale souhaitée

La structure spatiale souhaitée par le SDER pour la Wallonie se présente comme une proposition qu'il reviendra aux instances régionales et locales, mais aussi au secteur privé et à la population, de concrétiser.

Cette structure spatiale comporte tout d'abord des aires de coopération transrégionale qui correspondent à la partie wallonne des aires métropolitaines de Bruxelles, Lille, Luxembourg et Liège. L'aire centrée sur Bruxelles, ou « triangle wallon », comprend du côté wallon les villes de Mons, Charleroi et Namur. Ces aires de coopération transrégionale correspondent grosso modo aux aires de dynamique centrale, Est, Ouest et Lorraine du projet de plan régional de 1995. Le choix d'en faire des aires de relation entre la Wallonie et l'extérieur laisse à l'écart la partie « Sud », entre le sillon et la Lorraine. Par rapport aux compartimentages proposés dans les versions antérieures du plan régional, les aires de coopération se veulent moins directives et tentent davantage de susciter les initiatives locales. Parallèlement aux aires de coopération, le SDER évoque les huit aires agro-géographiques et donne quelques lignes de force pour le développement de chacune d'entre elles.

Le deuxième élément fort de la structure spatiale sont les villes, ou « pôles ». « *Le terme de pôle a été retenu car il exprime la présence et la complémentarité de fonctions pouvant servir d'appui pour structurer et développer l'espace régional. Ces pôles sont de taille variable et ont à jouer des rôles très différents* » (p. 133). Une large initiative est laissée aux instances locales pour structurer et faire croître les pôles. Le schéma de structure et le schéma d'agglomération apparaissent comme les outils à utiliser dans ce but.

Les quatre pôles principaux se voient attribuer des titres spécifiques. Namur est la capitale régionale, Liège et Charleroi sont des « pôles majeurs », Mons est un « pôle régional ». Le SDER cite également une vingtaine de pôles plus petits qui ont à relever des défis variés : croissance difficile à gérer, problèmes de restructuration ou de centralité, potentialités diverses à mieux exploiter, etc. D'autres pôles encore reçoivent des missions particulières : pôles d'appui en milieu rural, pôles d'appui transfrontaliers et pôles d'appui sur le plan touristique. Les premiers peuvent être comparés aux « villes-noeuds » du projet de plan 1995. Quant aux villes considérées comme des pôles d'appui sur le plan touristique, elles trouveront un complément sous la



forme de « points » d'appui qui sont non pas des villes, mais des sites touristiques importants.

La structure spatiale du SDER innove par rapport aux tentatives précédentes en comportant non seulement des aires et des villes, mais aussi des axes<sup>26</sup>. Les plus importants sont les eurocorridors, un concept tiré des publications sur l'aménagement du territoire européen. Les eurocorridors relient les aires métropolitaines et sont irrigués par des axes principaux de communication permettant des courants importants de déplacements et d'échange. Selon le SDER, la Wallonie est traversée par quatre eurocorridors : Lille-Bruxelles, Bruxelles-Liège,

Lille-Liège et Bruxelles-Luxembourg, ce dernier étant une innovation par rapport aux documents européens. Moins importants que les eurocorridors, les « axes majeurs de transport » sont les liaisons Liège-Luxembourg et Bruxelles-Charleroi-Reims. D'autres axes structurants sont également représentés sur la carte de structure spatiale (voir ci-dessus).

Sur les eurocorridors comme sur les axes moins importants sont situés un certain nombre de « points d'ancrage » qui doivent permettre de profiter du passage de personnes et de marchandises pour promouvoir le développement économique. Le choix de ces points d'an-

<sup>26</sup> Notons que l'avant-projet de la SDRW accordait également une valeur structurante aux axes, mais ils n'étaient pas représentés sur la carte de synthèse.

cragage a pour but d'éviter une urbanisation économique continue et anarchique le long des eurocorridors.

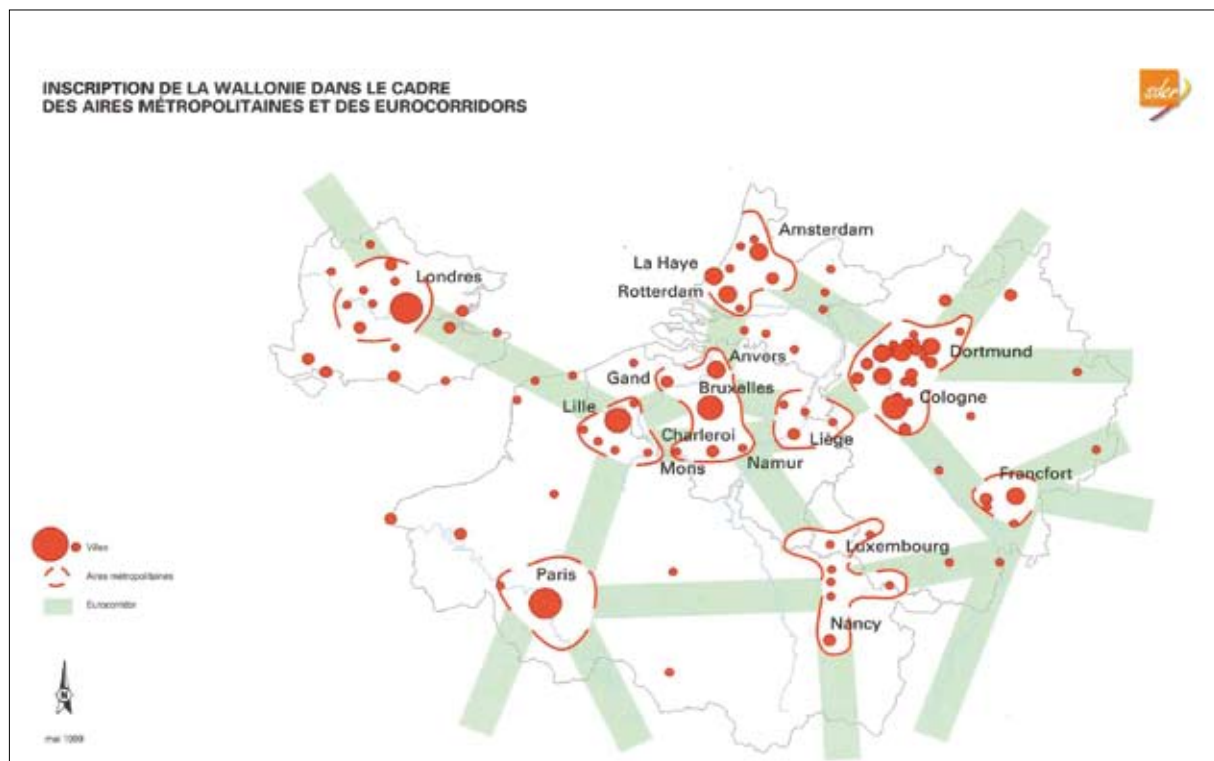
Les moyens de mise en oeuvre de cette structure spatiale sont abordés dans le chapitre « Structurer l'espace wallon ». On y parle bien entendu du plan de secteur, mais aussi de schémas de développement à réaliser à plusieurs échelles : celle des pôles et des agglomérations, déjà évoquée (schémas de structure et schémas d'agglomération) et celle des aires de coopération transrégionale. On y évoque également les « aires de coopération supracommunale », les projets de pays et les parcs naturels. Les uns comme les autres doivent permettre à des groupements de communes voisines de s'organiser autour d'un projet territorial.

#### La place de la Wallonie dans l'Europe

La place de la Wallonie dans l'Europe est une des pré-

occupations majeures du SDER. On la retrouve aussi bien dans la structure spatiale (voir ci-dessus principalement les aires de coopération transrégionale et les eurocorridors) que dans les objectifs.

L'objectif « Intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie » se propose d'agir sur plusieurs fronts. Il faut améliorer, dans les milieux wallons responsables, la perception des enjeux suprarégionaux et les moyens qui sont attribués à ces politiques. Il faut identifier les domaines d'intérêt commun avec les partenaires possibles et participer aux dynamiques suprarégionales et transfrontalières. Il faut faire connaître et reconnaître le projet spatial wallon, etc. Ce chapitre constitue donc une sorte de guide de bonnes pratiques dont l'objectif est d'assurer à la Wallonie une meilleure reconnaissance européenne. En effet, même si ce n'est pas toujours explicitement souligné, il va de soi que certaines aides et subventions peuvent dépendre de cette reconnaissance.



## Les autres thématiques abordées

Comme les projets précédents, le SDER établit une sorte de classement entre les politiques sectorielles, en commençant par aborder celles dont les caractéristiques spatiales sont les plus affirmées. L'ordre est grosso modo toujours le même : la planification (réglementaire mais aussi stratégique) et les lignes directrices pour les prises de décision, puis les politiques d'aménagement actif, et en particulier la requalification des zones dégradées (quartiers urbains, sites industriels désaffectés, mais également campings, entrées d'agglomération ou vallées dégradées), le tout rassemblé sous l'objectif de structurer l'espace wallon. Il s'agit de concrétiser le projet de structure spatiale énoncé dans le chapitre précédent. Mais la mise en œuvre de ce projet se traduit aussi dans la gestion quotidienne, où il faudra renforcer centralités et mixité raisonnée, et où la gestion foncière est importante.

Ensuite viennent le logement et les besoins en commerces, équipements et services, qui doivent être envisagés dans une perspective cohérente entre plusieurs communes voisines. Le besoin d'habiter se traduit aussi par un cadre de vie épanouissant ; les problématiques de la qualité de l'eau et de la protection contre les risques et les nuisances sont abordées.

Les activités économiques prennent ensuite une place importante. Le projet territorial doit développer les atouts wallons et assurer les conditions de développement des entreprises en rencontrant mieux leurs attentes. La question de l'accueil des entreprises est complétée par des suggestions concernant leur collaboration possible. Une nouveauté : le secteur de la logistique, dont l'importance commence à apparaître. Agriculture, forêt et tourisme donnent lieu à des approches plus traditionnelles.

Comme l'indique le titre « Améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité », le thème des transports est abordé sous deux angles, qui peuvent se révéler antagonistes, le premier visant à faciliter la mobilité et le second, notamment, à la réduire.

Un autre chapitre étudie trois composantes du patrimoine (bâti, naturel et paysager) et des ressources (eau, sol, sous-sol et énergie).

Enfin, le SDER accorde une grande importance aux bonnes pratiques des différents acteurs concernés par le développement territorial. On l'avait déjà relevé à propos de l'intégration de la Wallonie dans les dynamiques suprarégionales : la région doit s'ouvrir et s'affirmer comme partenaire, tout en prenant part activement aux dynamiques suprarégionales. C'est vrai également au niveau interne, où il faut « mettre en place des collaborations transversales ». L'aménagement du territoire doit avoir la mission de transposer et d'intégrer les aspects des autres politiques sectorielles qui ont une influence sur l'organisation du territoire. Le document préconise en outre la mise en place de nouvelles pratiques de collaboration transversale pour réaliser certains projets, notamment le partenariat public-privé. Tout un chapitre est consacré à la sensibilisation et à la responsabilisation des acteurs, en ce compris la population, sans l'adhésion de laquelle le projet de développement que présente le SDER ne pourra se réaliser. Il s'agit « d'amener à une prise de conscience citoyenne concernant les enjeux liés aux usages de l'espace », par l'information et la formation, la concertation et la responsabilisation, notamment pour lutter contre les dérives du phénomène NIMBY.

## Les réactions

Bien que le SDER n'ait été soumis, conformément au prescrit légal, qu'à une « information » publique, celle-ci a pris une importance considérable dans la procédure d'approbation du document. Un dépliant « toutes boîtes » est diffusé à la population, tandis que les consultations et les réactions sont nombreuses. Elles ont notamment montré l'intérêt des communes, presque toutes ayant remis un avis, et des instances consultées, notamment pour la coopération supracommunale qui a suscité de nombreuses réponses favorables et même des propositions concrètes de collaboration entre communes.

La CRAT souligne le point fort du SDER : son insertion volontariste et explicite de l'espace wallon dans l'espace européen. « *Le projet de structure spatiale pour la Wallonie tire lucidement un trait sur l'absence d'une métropole régionale capable de rivaliser avec les métropoles européennes. Tout aussi lucidement, ce deuil étant fait, le SDER propose de tirer profit de la présence d'importants pôles urbains à la périphérie de la Wallonie (...)* »

en proposant la reconnaissance d'aires de coopération transrégionale (...) ». Mais la CRAT attire aussi l'attention sur le risque d'un déséquilibre régional par le déficit organisationnel et dynamisant de son centre, d'où l'importance de l'aire de coopération avec Bruxelles.

D'autres réactions portent sur le positionnement de certaines communes ou sous-régions, voire de certains tronçons autoroutiers dans la structure spatiale. Elles expriment des ambitions locales parfois peu justifiées. Certaines seront cependant prises en compte.

De nombreuses remarques enfin portent sur des questions de procédure ou sur le fait que les mesures du SDER ne soient pas toujours aussi concrètes que certains le souhaitent. Ainsi, la CRAT souligne une « faiblesse rédhibitoire du SDER : l'indigence générale des moyens de mise en œuvre ». Par exemple, le rôle moteur des quatre principales villes wallonnes doit passer par l'obligation d'élaborer un schéma d'agglomération. Pourtant, en fin de compte, c'est probablement le caractère assez général et non réglementaire du document qui a permis qu'il aboutisse.

La CRAT regrette encore la faiblesse des mesures proposées pour les zones rurales qui « (...) tant dans la définition de l'aire rurale que les moyens de mise en œuvre proposés ne répondent pas aux problématiques et aux enjeux clairement définis (...) ». « Les enjeux sont bien identifiés, mais les réponses sont hélas inappropriées. Ce ne sont pas la discrète évocation du projet de pays, la référence aux outils classiques tels que le schéma de structure communal ou l'incantation sur la dynamisation des parcs naturels qui permettront à l'espace rural de répondre à ces enjeux ». La commission estime que les sous-régions agro-géographiques sont un bon découpage pour la description des espaces ruraux, mais que « la délimitation d'un territoire devrait résulter de la démarche volontariste des forces vives locales ». Les projets de pays sont une piste pour certains territoires ruraux, mais leur contenu et leur mise en œuvre sont trop peu détaillés dans le document.

Selon la CRAT, le SDER devrait être une opportunité pour développer une véritable politique foncière. Enfin,

« le caractère généraliste du SDER, son côté 'charte du bon aménagement du territoire' reflètent les limites de l'exercice ». La CRAT regrette que des priorités ne soient pas définies et que le Gouvernement wallon ne s'engage pas clairement dans sa mise en œuvre. « Aussi, la CRAT espère-t-elle que la version du SDER qui sera définitivement approuvée par le Gouvernement wallon sera expurgée de ses conditionnels. Il en va non seulement de la crédibilité du SDER mais aussi de celle du Gouvernement wallon ». Ce souhait sera entendu dans la version définitive du document.

Le document fait l'objet de nombreux débats, notamment lors des discussions au Parlement wallon<sup>27</sup>. Lors de la séance du 3 mars 1999, le projet de structure spatiale suscite quelques critiques : « le rôle moteur des villes n'est pas aussi clairement affirmé que dans le PRAT, la nécessité de mettre un terme à la croissance en surface des zones constructibles n'est jamais dite explicitement » (Marcel Cheron). Les atouts de certaines villes, de certaines sous-régions semblent sous-évalués. « Les sous-régionalismes réapparaissent parce qu'une série d'endroits se sentent laissés pour compte » (Serge Kubla).

Serge Kubla regrette que les liens avec Bruxelles ne soient pas appuyés davantage alors que les deux régions ont « un destin commun ». La notion d'euro-corridor amène un certain scepticisme dans son application concrète. Mais les parlementaires soulignent l'importance – voire l'urgence – d'inscrire la Wallonie sur l'échiquier européen : « La Wallonie doit lutter contre l'ignorance que les autres ont d'elle », affirme Maurice Bayenet.

On souligne aussi le manque de vision claire en matière économique. Selon Albert Liénard, le SDER devait être complété « par un document contenant le programme économique et social sur lequel s'appuyer ».

Les parlementaires dénoncent également un manque d'opérationnalité de l'outil : pas de calendrier concret, d'échéances, de moyens budgétaires. « Il faudra donc veiller à la faire vivre hors des tiroirs ou des poubelles où ne manqueront pas de tenter de l'enfourer tous ceux qui

27 Parlement wallon, session 1998-1999, séance du mercredi 3 mars 1999, CRI n°13, pp. 89 à 130.

voudront échapper aux principes prônés par le SDER » (Marcel Cheron). Dans la forme, il lui est également reproché l'usage d'un style trop technique : « un dossier complexe et véritablement réservé à ceux qui pratiquent un langage socioculturel élitiste » (Serge Kubla).

La nature non réglementaire du document est mise en évidence. « Le SDER est un document évolutif qui permet aux communes de prendre leurs responsabilités selon certaines normes, certains encadrements » (Serge Kubla). « C'est un document ouvert, qui ne nous donne pas des recettes toutes faites » (Maurice Bayenet). « Sa richesse et son originalité viennent du fait qu'il n'emprisonne pas le projet wallon mais qu'au contraire

il lui donne un socle pour s'épanouir » (Albert Liénard). On parle d'un « document sans valeur réglementaire, mais lorsqu'une autorité souhaite sans écarter, elle doit s'en justifier » (Marcel Cheron). Le débat porte sur la nature fédératrice du document et de l'aménagement du territoire par rapport aux autres politiques : « il ne se substitue pas aux politiques sectorielles, il en trace le cadre », explique Michel Lebrun ; « un projet fédérateur, qui s'impose à une logique de sous-régionalisme » précise Marcel Cheron. « C'est ainsi, enchaîne Maurice Bayenet, que le prochain gouvernement devra donner tout son sens au SDER en traduisant ses options dans la prochaine déclaration de politique régionale ».

## Conclusions et perspectives

Que retenir de toutes ces péripéties ? L'aventure de l'élaboration du plan régional, qui a germé dès les années 70, aura mis près de trente ans pour se concrétiser officiellement. Des documents successifs ont été élaborés, avec des points communs qui auront traversé les décennies, mais parfois aussi des divergences de vues, reflétant l'évolution des idées et les différents acteurs qui sont intervenus. En guise de conclusion, reprenons quelques thèmes qui permettent des points de comparaison et un questionnement sur l'avenir de l'outil.

### La structure spatiale wallonne et la place de la Wallonie dans l'Europe

L'expression de la structure spatiale souhaitée pour la Wallonie est peut-être un des aspects qui évolue le plus sensiblement au cours des étapes qui jalonnent l'histoire du plan régional. C'est vraisemblablement aussi un des éléments majeurs qui favorisera ou non l'adhésion au projet.

L'avant-projet de la SDRW préconise une « polyville » regroupant les quatre principales villes du sillon industriel en une métropole capable de rivaliser avec les grandes agglomérations proches. Dans le contexte des années

80, il faut en effet affirmer la toute jeune Région wallonne et lui offrir une agglomération digne de ce nom.

Dix ans plus tard, le projet du SIWAT et de la DGATLP reprend les mêmes quatre villes principales en préconisant d'accroître leur rôle moteur et les insérant dans un réseau où chaque ville wallonne a un rôle (relais, nœuds, portes...). Le renforcement des villes wallonnes dans le réseau européen est reconnu comme un enjeu, mais sans qu'on en tire réellement toutes les conséquences. Dans le SDER, au contraire, l'accent est davantage mis sur les eurocorridors et les aires métropolitaines, qui inscrivent la Wallonie dans l'Europe. Il est admis que la région ne dispose pas d'une métropole, mais les quatre principales villes apparaissent et s'intègrent dans un réseau de pôles qui se structurent en fonction de ces eurocorridors et s'articulent aux aires métropolitaines par le biais d'« aires de coopération ». La structure territoriale wallonne est ainsi enchâssée dans un ensemble plus vaste, d'échelle européenne, ce qui lui donne une assise difficilement contestable.

Dans chacun des trois documents, la structure spatiale subdivise le territoire wallon en « sous-régions ». Les zones d'aménagement de l'avant-projet de 1984 doivent aider à préserver une solidarité entre le monde rural



et les villes. Le projet de 1995 invite à la constitution de cinq aires de dynamiques, qui devront élaborer un projet territorial à traduire dans la révision des plans de secteur. Le SDER préconise, à côté des aires de coopération suprarégionale, la création d'aires de coopération supracommunale, mais il n'en détermine pas les contours. Il évoque aussi, de manière assez abstraite, l'avenir d'aires agro-géographiques dont la définition est tirée du Règlement sur les bâtisses en site rural. On peut se demander si l'extrême prudence du SDER sur ce sujet du découpage interne du territoire wallon n'a pas été l'un des éléments qui ont permis à la démarche d'aboutir. Un constat à retenir en cas d'actualisation du document...

#### Des thématiques qui émergent progressivement

D'une phase à l'autre, les thématiques traitées dans les documents successifs et la manière de les aborder évoluent en fonction des priorités du temps. Il aussi frappant de voir que certaines idées présentes dans le SDER émergeaient déjà à l'époque de l'avant-projet, quinze ans plus tôt. Peut-être le document était-il en avance sur son temps ? Ou est-ce parce que certains problèmes ou certaines tendances n'ont pas encore trouvé de solutions concrètes, voire se sont aggravées entre-temps ?

L'avant-projet de 1984 est élaboré à une époque qui constitue un tournant assez radical dans la conception de l'aménagement du territoire. Certains concepts de base des années 50-60 sont remis en question, comme le zonage ou l'expansion de l'automobile et, corollairement, de l'urbanisation. L'avant-projet porte déjà les idées de requalification des centres urbains. On y parle de densité urbaine et de maintien d'une certaine mixité au cœur des villes. La crise pétrolière est certainement l'un des éléments qui expliquent ces nouvelles orientations.

Le projet de 1995 continue dans la même direction. Les zones d'extension d'habitat doivent être préservées comme réserves foncières et utilisées avec parcimonie, leur occupation étant menée selon une programmation dans le temps. Une mixité fonctionnelle prudente doit être préconisée, tandis que la qualité de l'urbanisme et de l'aménagement des espaces publics sont d'une importance majeure pour le cadre de vie.

Quatre ans plus tard, le SDER reprend ces principes à son compte et insiste en outre sur l'importance de la structuration du territoire à toutes les échelles. A chaque étape, les mêmes principes sont répétés avec des nuances qui sont plutôt des approfondissements. La poursuite de l'étalement urbain rend nécessaire cette insistance.

Le thème du logement, proche du précédent, évolue vers une intégration de plus en plus forte entre les aspects sociaux et urbanistiques. Dans le projet de 1995, la politique des zones d'initiative privilégiée, mise en œuvre depuis quelques années, donne un souffle plus social à la rénovation urbaine. Dans le SDER, diverses préoccupations s'ajoutent à la question du logement pour garantir à la population un cadre de vie épanouissant.

Les préoccupations environnementales prennent de plus en plus d'ampleur au fil des documents. La conservation de la nature occupe une place de choix dès l'avant-projet de 1984. Les préoccupations énergétiques y sont également présentes, le souvenir des « chocs pétroliers » étant encore proche ; le nucléaire y garde cependant une bonne place. Le besoin de préserver un cadre de vie de qualité se traduit notamment par la nécessité de déterminer la carte des zones inondables. Les campagnes et les forêts ont un rôle économique, mais les fonctions secondaires d'écologie, de paysage et de récréation sont également soulignées.

Le projet du SIWAT voit l'émergence du concept de développement durable, notamment en ce qui concerne tous les aspects liés à la mobilité. Le patrimoine a pris de l'importance et constitue le véritable socle du développement local. Les idées ont particulièrement évolué en ce qui concerne la nature, qui doit être non seulement protégée mais aussi développée, notamment au moyen de la mise en place d'un réseau écologique. L'intégration paysagère doit être prise en compte dans tous les actes d'aménagement et pas seulement dans les espaces ruraux.

Le SDER repart de l'idée de patrimoine et en fait une option fondamentale de l'aménagement, qu'il s'agisse du patrimoine naturel, bâti ou paysager. Les aspects environnementaux des différentes thématiques abordées (mobilité, logement, activités économiques, etc.) sont systématiquement traités.

Sur le plan économique, les priorités et les problèmes varient selon les époques. En 1984, on insiste sur la diversification et sur la nécessité de maintenir des activités en milieu urbain mais aussi de les maîtriser dans les entrées d'agglomération. En 1995, le développement passe par une réflexion sur la bonne accessibilité. Quatre ans plus tard, la logistique devient un des secteurs économiques prioritaires. L'évolution du thème du tourisme est également significative : en 1995, on insiste sur la nécessité de contenir le tourisme de masse dans les quelques vallées déjà fortement consacrées à cette vocation, tandis qu'en 1999 la priorité est à la diversification et à l'offre de produits intégrés.

Notons enfin que, si les trois plans évoquent certains aspects de ce qu'on appelle aujourd'hui la gouvernance, c'est surtout le SDER qui en élargit le concept en insistant sur la responsabilisation et la sensibilisation des acteurs.

Si l'on actualisait le SDER aujourd'hui ? Sans doute le thème de l'énergie (réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto et croissance prévisible des prix pétroliers) prendrait-il une importance considérable et interviendrait-il de manière transversale par rapport à divers thèmes (conception urbanistique compacte, conception architecturale à basse consommation énergétique, utilisation des énergies douces, utilisation des modes de déplacements peu consommateurs d'énergies fossiles, etc.). De même, le vieillissement de la population et les enjeux majeurs qui en résultent en termes d'adaptation des logements, des services et des activités seraient également à prendre en compte.

### Des nouveaux outils

Le plan régional a été l'occasion de suggérer la mise en place de nouveaux outils pour concrétiser ses principes. Dans les années 90, le projet du SIWAT insiste sur de nouvelles démarches, indispensables pour donner vie à la structure spatiale qu'il propose. Les quatre pôles régionaux se doteront d'une « communauté urbaine » disposant notamment d'outils fonciers. Des schémas de structure, des « schémas d'agglomération » permettront aux villes et à leur périphérie de fonctionner en bonne cohérence. Les « projets de ville » inciteront à une mobilisation des acteurs locaux autour de la qualité urbaine,

moteur de leur développement. Quant au milieu rural, une « charte de partenariat » devait matérialiser les liens privilégiés entre certaines villes locales pour éviter les rivalités.

Pour le SDER, les schémas de développement à réaliser à plusieurs échelles sont également des passages obligés pour concrétiser le projet de structure spatiale. Outre les outils existants, ce sont les « schémas d'agglomération » et les « aires de coopération transrégionale » qui sont explicitement cités. On y évoque également les « aires de coopération supracommunale » (sans précision), les « projets de pays » et les « parcs naturels ». Reposant sur les initiatives locales, ils ne sont pas mis en place de façon systématique et leur utilité concrète est parfois remise en cause.

### L'opérationnalité du plan régional

Le caractère indicatif du schéma a été officialisé dans le Code wallon en 1997, lorsque le plan devient un schéma. Il aura donc même force d'orientation que le schéma de structure communal. Un volet « réglementaire » avait été adjoint au projet de la DGATLP. Certaines de ses mesures ont depuis lors été incorporées dans le CWATUP.

Certains regrettent que le SDER ne soit qu'une « charte de bonnes pratiques ». Son caractère trop général est sujet à des interprétations parfois divergentes. Il manque peut-être de mesures concrètes de mise en œuvre, et certainement de moyens financiers. Paradoxalement, c'est peut-être ce caractère généraliste, et finalement fondamental, qui a permis qu'il aboutisse. Ce serait sans doute une erreur que de le confondre avec un programme concret de législation fixant des objectifs précis à atteindre.

Son caractère indicatif rendrait d'ailleurs vaine la définition de politiques que rien ne viendrait concrétiser. Son utilité est plutôt de servir de point de repère lorsqu'il s'agit de juger de l'opportunité de projets importants.

### Un plan d'urbanisme, d'aménagement ou un document fédérateur de développement territorial ?

La dimension de la planification spatiale est sans doute celle qui s'est davantage concrétisée dans le SDER. Les aspects urbanistiques sont également évoqués, dans un souci de conserver le patrimoine et d'intégrer les nouvelles constructions et les rénovations dans le tissu existant. Mais au-delà, comment l'outil peut-il réellement jouer un rôle de développement territorial, de soutien au développement économique de la région ? Il est important de dépasser le cadre strict de l'aménagement du territoire lorsqu'on réfléchit à l'avenir de l'espace wallon. Le SDER se veut en effet un document de « développement spatial », fédérateur et transversal. Il brasse les différentes compétences au lieu de les cloisonner. Il a été porté non seulement par le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, mais également par le ministre président, et finalisé en « intercabinet ».

Dans les faits, le SDER sert sans doute de référence pour orienter le traitement de certaines demandes de permis, mais n'a pas réellement été repris comme un document stratégique à part entière. Cela pose la ques-

tion de la place du SDER parmi les autres plans et documents à portée régionale, et de sa crédibilité par rapport à d'autres acteurs au niveau wallon. C'est sans doute la notion même de « schéma » qu'il s'agit d'interroger puisque les mêmes remarques sont généralement formulées à l'échelle locale pour le schéma de structure.

### Et pour l'avenir ?

Dix ans après l'adoption du SDER, la nécessité d'établir un bilan commence à se faire sentir. Comme on l'a vu, le document lui-même prévoit d'ailleurs qu'il doit être régulièrement évalué et modifié si nécessaire. De nouvelles thématiques sont apparues. Le protocole de Kyoto, par exemple, est à peine évoqué dans le SDER de 1999 alors que les engagements auxquels il a donné lieu orienteront (ou devraient orienter) à l'avenir les décisions à caractère spatial. Il en va de même pour la croissance actuelle et prévisible des prix pétroliers. Le contexte international, lui aussi, a évolué, notamment au niveau de l'Union européenne. Si la philosophie et les options fondamentales du SDER restent valables, certaines d'entre elles devraient sans doute être affinées ou renforcées.

1. L'histoire du plan régional a été rythmée par un double tempo. Le premier tempo est celui du contexte socio-économique et de son évolution. L'article ci-contre détaille les différents moments de croissance puis de crise et de relance de la Wallonie. L'influence du contexte socio-économique est évidente vu l'objectif d'outil de développement qui fut toujours assigné au plan régional. Nous verrons toutefois comment cet objectif a été décliné différemment au cours du temps. Le second tempo est celui du contexte politico-administratif. L'article met le doigt sur la dynamique décisionnelle avec l'émergence et la reconnaissance de la Région en tant qu'institution territoriale. Mais il démontre aussi que le plan régional en tant qu'outil politique a évolué à l'image d'un balancier. La succession d'avant-projets et autres projets répond à une logique de contre-pieds successifs, les initiatives des premiers étant nuancées voire abandonnées par les suivants et ce même si le Gouvernement wallon n'est pas traversé fondamentalement par une alternance politique. Dans cette saga, le SDER apparaît comme un moment de convergence et de synthèse.

2. Avant de revenir plus en détail sur la lecture proposée du double tempo, il convient de s'interroger sur la notion de territoire régional. L'article rappelle en effet qu'un arrêté royal de 1976 indique que le territoire devant faire l'objet du plan régional en Wallonie est celui de la Région wallonne. Cette évidence n'est pas aussi évidente qu'il y paraît car la même décision conduit la Flandre à reconnaître cinq plans régionaux, c'est-à-dire un par province.

Il faut plutôt lire dans cette réponse la tension entre quatre formes de territoires. Le premier est donc l'institutionnel. Les régions s'affirment avec la fédéralisation de l'Etat belge en parallèle avec l'affirmation de l'Union européenne. Cette recomposition territoriale s'explique naturellement par des logiques

propres mais elle répond aussi à l'évolution des autres formes de territoires. La recomposition des territoires institutionnels apparaît en effet comme une mise en adéquation avec les autres logiques territoriales que sont les territoires économiques, c'est-à-dire ceux des entreprises et de la finance, les territoires vécus, c'est-à-dire les espaces au sein desquels les individus vivent au quotidien avec leurs lieux de résidence, de travail, de consommation, de loisir et d'appartenance sociale, et enfin des territoires fonctionnels, c'est-à-dire ceux qui correspondent aux services collectifs mis à disposition des populations. Il est important de les mentionner spécifiquement chez nous car les citoyens disposent d'une certaine liberté de choix parmi les établissements publics et les équipements collectifs. L'enseignement est symptomatique sur ce point en l'absence d'une carte scolaire comme en France qui impose de fréquenter l'école dans le quartier de résidence. Le territoire fonctionnel est donc une forme de compromis entre l'offre d'établissement et les aspirations individuelles et sociales des citoyens.

Le plan régional apparaît donc comme l'outil qui va affirmer le territoire supralocal afin de réduire les tensions entre ces dynamiques territoriales. Cette forme de quête, de mise en adéquation avec les autres territoires est constante. Dès les premières études des plans régionaux cette question est centrale. Quelles sont les (sous-)régions qui permettraient de faire la synthèse entre les différentes logiques territoriales ? Les multiples découpages proposés démontent la difficulté de l'exercice. On peut d'ailleurs croire que les réponses apportées à cette question furent parmi les causes de l'échec des plans régionaux initiés par l'Etat belge dans les années 50-60. Par ailleurs, le fait que les provinces ne furent pas redessinées aboutira à la fusion des communes. Dans les années septante, l'exercice est relancé par la SDRW lorsqu'elle initie un atlas des territoires de Wallonie. L'objectif était de dégager des aires récurrentes entre les territoires des associations, de l'organisation du secteur bancaire, de la presse écrite, etc. Vingt

ans plus tard, la CPDT a relancé cette étude à travers son Atlas des dynamiques territoriales.

Cette question du territoire pertinent est centrale parce qu'elle relève de la nécessité de dégager les composantes sous-régionales et de s'interroger sur leur évolution et leur pertinence – d'où le questionnement sur l'avenir des provinces au regard de l'émergence des projets de pays ou d'agglomérations – mais elle relève aussi d'une interrogation sur l'unité wallonne. Le plan régional a été à plusieurs reprises l'outil de mise en cohérence des sous-régions wallonnes. Il devait dépasser la guerre des bassins, la rivalité entre les villes du sillon, la concurrence entre villes et campagnes voire même les tirailllements entre la Wallonie, l'Ardenne touristique et le Hainaut en reconversion. Peut-on penser que le plan régional a contribué à affirmer une vision fédératrice de la Wallonie ? Assurément oui, notamment en présentant d'abord la Wallonie comme reposant sur une « polyville », ce qui laissait cependant par ailleurs éclater la dichotomie ville-campagne. Le SDER a également avancé en ce sens en présentant une structure spatiale savamment dosée mais surtout en affirmant la place de la Wallonie parmi ses voisins. La première version de l'Esquisse Benelux, à la fin des années nonante, traduisait pleinement la vision générale que nos voisins Flamands et Hollandais avaient de la Wallonie telle qu'ils la souhaitaient : un territoire de « réserve » tant pour les vacances que pour le patrimoine naturel ou bâti, voire même comme potentiel foncier pour l'avenir.

L'actualisation du SDER devrait donner l'occasion de mieux réfléchir à cet enjeu d'une vision spécifique au niveau de la région. Nous pourrions dès lors éviter de construire le plan régional tantôt comme la somme des revendications et aspirations locales voire sous-régionales, tantôt comme le résultat des intentions des régions voisines. Il est donc important de poser la réflexion des spécificités, bref de l'identité wallonne.

3. L'effet de balancier subi par le plan régional s'explique pour partie par la place reconnue en Wallonie à l'aménagement du territoire. L'histoire du plan régional traduit pleinement la tension entre deux visions ou plutôt deux positions et rôles assignés à l'aménagement du territoire. Le premier rôle est celui d'une administration et d'une politique sectorielle. En ce sens, le plan régional est avant tout, et même presque exclusivement, un outil parmi ceux de l'aménagement du territoire dont le but est d'assurer une localisation optimale des activités et une utilisation parcimonieuse du sol. Dans cette logique, le plan régional doit donner les orientations pour la révision des plans de secteur et finalement définir le cadre de la délivrance des permis d'urbanisme. Cette vision sectorielle implique que l'aménagement du territoire est une politique comparable aux autres politiques. Une autre vision reconnaît au contraire à l'aménagement du territoire une position plus globale et plus générale au nom du fait que l'ensemble des activités s'inscrivent sur le territoire. En ce sens, le territoire constitue un dénominateur commun et une synthèse, une mise en confrontation et en cohérence des activités dans l'espace. Cette vision est notamment celle qui a prévalu en France avec la DATAR qui était chargée de l'aménagement du territoire auprès du Premier Ministre. En Wallonie, la position n'est pas clairement déterminée. Pendant un certain temps l'aménagement du territoire était rattaché aux travaux publics, puis il fut plus largement abordé avec la SDRW (société de développement régional). Par la suite une position plus sectorielle fut réaffirmée. Au moment de la réalisation du SDER, le Ministre-Président et le Ministre de l'aménagement du territoire ont soutenu ensemble une vision transversale. Le passage de la dénomination « aménagement du territoire » à celle de « développement territorial » au cours de la législature 2004-2009 voulait confirmer cette vision.

4. L'histoire du plan régional dépend donc du contexte socio-économique, l'article le démontre bien. Mais il est important de souligner combien les réponses à ces contextes s'inscrivent aussi dans une vision

évolutive de l'aménagement du territoire.

Cinq visions de l'aménagement du territoire ont marqué l'histoire du plan régional. La première est celle de la planification relativement volontaire qui a prévalu jusque dans le début des années quatre-vingts. Cette vision inscrivait le plan régional comme un outil de planification capable d'influencer les localisations privées mais aussi les programmes publics d'équipement. Les plans régionaux établis par Le Ministère des Travaux publics belge des années 50-60 s'inscrivaient dans cette perspective. Ils étaient d'ailleurs plus encore ambitieux puisqu'ils proposaient des recompositions territoriales au-delà des limites communales et provinciales existantes. Cette vision s'est concrétisée dans les plans de secteur mais aussi indirectement par la fusion des communes. La philosophie était de répondre aux besoins liés à la croissance économique et démographique de l'époque. Les certitudes l'emportaient largement : il fallait organiser l'extension des villes, le développement agricole et forestier dans les campagnes et permettre le développement tertiaire dans les villes. L'automobile était le vecteur de développement en lien avec la maison individuelle.

Cette vision a été remise en question avec la régionalisation et l'introduction progressive d'une nouvelle approche plus culturaliste et moins fonctionnaliste. La vision portée par la SDRW visait à répondre à une crainte : la Wallonie ne dispose pas d'une structure urbaine et les dynamiques territoriales sont encore trop industrielles et rurales. Dans une démarche toujours très volontariste, il semblait évident pour les auteurs qu'il était possible de changer de cap en mettant la ville et l'urbain au cœur du plan régional. Ce changement ne put remettre en question l'élaboration de plans de secteur très optimistes et généreux en superficies urbanisables. Il pouvait néanmoins compter sur l'émergence de la rénovation urbaine et rurale. A contrario, les objectifs de structuration à partir du réseau ferroviaire furent rapidement oubliés face aux projets de rationalisation de la SNCB. Notons enfin que cette seconde vision volontariste se déclinait de manière assez différente de la première : la technocratie et les études scientifiques des aménageurs devaient

laisser la place aux initiatives et à une attitude plus concertée et participative. L'idée d'un plan à valeur non réglementaire est donc à comprendre en ces termes : le territoire ne se décrète pas, il se construit par les acteurs. Enfin, soulignons que cette vision fut portée par une « société de développement régional » et non par l'administration. Les notions de développement et de transversalité en dehors de la seule gestion des localisations et du zonage étaient clairement affinées par l'opérateur en charge de l'élaboration du projet.

Après ces deux visions volontaristes, la crise s'est affirmée dans les années quatre-vingts. Le plan régional fut alors orienté selon une nouvelle vision de l'aménagement du territoire afin de répondre aux défis de la crise post-industrielle. Le recours aux opérateurs de développement économique que sont les intercommunales est emblématique à cet égard. Mais plus encore, la vision initiée par P. Got et P. Vandewattyne visait à mettre la Wallonie en mouvement par l'instauration de plateformes productrices de projets territoriaux. Cette vision est à la fois proche de la seconde tout en étant très différente. En effet la polyville laissait la place au polycentrisme. Le sillon industriel n'était plus la structure de référence, mais au contraire il fallait s'appuyer sur le réseau des grandes, moyennes et petites villes. En somme, chaque commune et chaque sous-région devaient se projeter dans l'avenir. Restait naturellement que la vision de la cohérence wallonne n'était pas donnée mais résulterait en quelque sorte de ces dynamiques sous-régionales.

La quatrième vision du plan régional s'est posée en réaction à cette troisième piste. L'idée maîtresse de la fin des années nonante est qu'au contraire les dynamiques sous-régionales ont produit une Wallonie dispendieuse et que le rôle moteur des villes s'est affaibli. L'aménagement du territoire revenait en quelque sorte sur des références plus classiques mais sous un jour nouveau. Forte d'un constat alarmiste sur le devenir de la Wallonie, l'administration wallonne de l'aménagement du territoire s'orientait vers une attitude plus ferme dans la gestion des plans de secteur et plus généralement des moyens disponibles pour soutenir le développement. L'objectif du

plan régional était donc de revoir les plans de secteur en tentant de réduire les superficies à urbaniser et en recentrant l'urbanisation des équipements dans les pôles, voire même de limiter les complexes des bureaux dans les grandes villes autour des gares. Cette vision régulatrice et normative prônait assez logiquement une version réglementaire du plan régional. Si le Gouvernement wallon n'avait pas démissionné dans la foulée du Gouvernement fédéral, on peut se demander si les élus auraient accepté cette vision centralisatrice et réglementaire.

C'est d'ailleurs notamment cette priorité de faire du plan régional un document d'orientation qui a motivé la réforme du Code de 1997. Le schéma de développement de l'espace régional était né, et avec lui une nouvelle vision de l'aménagement du territoire. Cette cinquième vision est moins tranchée que les autres, c'est d'ailleurs peut être son aspect consensuel qui la caractérise le plus. Mais qui dit consensuel dit aussi souvent document mou et de peu de portée. Il est évident que le SDER reprend un ensemble d'idées présentées dans les versions successives et communément admises, mais il fait davantage que les additionner en mettant en avant la notion de structure spatiale. Pour cette vision du territoire, trois éléments doivent être pris en considération aux différents niveaux : les pôles, les aires et les axes. Cette vision est sans doute plus intemporelle, c'est d'ailleurs pourquoi elle se définit comme une structure. Au moment de son actualisation, ces trois éléments sont interpellés. Les pôles doivent jouer un rôle de renouveau en développant des projets d'urbanisme durable, les aires sont de plus en plus les territoires de référence alors même qu'elles ne jouissent d'aucun dispositif démocratique ou participatif à leur échelle, et enfin, les axes dans leur multimodalité doivent être repensés en questionnant la place du transport routier et la complémentarité des modes autour de nœuds intermodaux dont principalement les gares. Mais cette structure manque cruellement d'un projet wallon fort. L'une des questions fondamentales sera donc de savoir de quelle Wallonie les Wallons ont l'ambition.

5. La Wallonie, territoire pour notre avenir, est en somme la pierre angulaire du débat du plan ou schéma wallon. L'absence d'un projet pour la Wallonie au-delà des discours sur la reconversion, la compétitivité, la protection de l'environnement et du cadre de vie pose cruellement question. L'identité contemporaine et future de la Wallonie ne se résume pas dans un combat pour l'intégration des compétences culturelles vers l'instance régionale ni même à un débat sur l'indépendance de la Wallonie ou son rattachement. Trop longtemps la Wallonie s'est affirmée au travers de son patrimoine, ce qui était normal vu les atteintes qu'il subissait. Il convient sans doute maintenant de se mettre en état de « production de patrimoine ». Comment ménager son territoire, c'est-à-dire opter pour une vision « jardinière » de notre gestion du territoire ?

Cette vision nouvelle nécessite également de renforcer le niveau régional non seulement grâce à une vision d'avenir mais aussi dans son rapport avec les communes. Or on peut s'interroger sur le poids de nos communes wallonnes suite à la fusion des années septante. Comment aujourd'hui éviter que la force des communes ne continue à freiner la dynamique régionale ? Des pistes existent notamment en articulant mieux ces deux niveaux, par exemple en soutenant au sein des communes des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme, ou encore en faisant évoluer la Région d'un statut de tutelle vers une contractualisation avec les communes afin de rencontrer les objectifs inscrits dans le projet régional de demain. Une autre piste serait sans doute de remettre sur le métier l'émergence de territoires supralocaux plus en adéquation avec les territoires vécus et fonctionnels de demain. La prochaine législation nous confirmera peut-être ces orientations..

## Acronymes

CERW	Conseil économique régional pour la Wallonie
CESRW	Conseil économique et social de la Région wallonne
CNAT	Commission nationale d'aménagement du territoire
CRAT	Commission régionale d'aménagement du territoire
CREAT	Centre d'étude en aménagement du territoire
CWATUP	Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine
DGAT(L)(P)	Direction générale de l'aménagement du territoire (du logement et du patrimoine)
IGEAT	Institut de gestion de l'environnement et de l'aménagement du territoire
PRAT(W)	Plan régional d'aménagement du territoire wallon
SDEC	Schéma de développement de l'espace communautaire
SDER	Schéma de développement de l'espace régional
SDRW	Société de développement régional pour la Wallonie
SIWAT	Syndicat des intercommunales wallonnes d'aménagement du territoire
ZIP	Zones d'initiatives privilégiées

## Bibliographie

### 1. PRAT

#### Rapports finaux

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon, Volume 1 : Options fondamentales portant sur l'organisation du territoire wallon et options portant sur l'aménagement des villes et des villages* (juin 1983). SDRW, DGATL, pp. 1 à 178.

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon, Volume 2 : Options spatiales dans le domaine de différentes politiques sectorielles* (juin 1983). SDRW, DGATL, pp 179 à 501.

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon, Volume 3 : Options portant sur les infrastructures de communication* (juin 1983). SDRW, DGATL, pp 501 à 755.

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon, Volume 1 : Options* (juin 1983). SDRW, DGATL, 334p.

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon, Volume 2 : annexes des parties 1,2 et 3* (juin 1983). SDRW, DGATL, pp 340 à 607.

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon, Volume 3 : annexes de la partie 4* (juin 1983). SDRW, DGATL, pp 611 à 775.

#### Rapports finaux des études préparatoires

*Etudes préparatoires au Plan régional d'aménagement du territoire wallon, Rapport final, Volume 1 : textes* (juin 1979). SDRW, 41p, Namur.

*Etudes préparatoires au Plan régional d'aménagement du territoire wallon, Rapport final, Volume 2 : annexes* (juin 1979). SDRW, 17 annexes, Namur,

#### Rapports préparatoires

MARÉCHAL L., DUBOIS A., MIHALY A., sous la direction de R. SCHOONBRODT (1977). *Le système urbain wallon, inventaire des études de hiérarchie urbaine*, SDRW, Document de travail interne, 204p, Namur.

MARÉCHAL L., DUBOIS A., MIHALY A., sous la direction de R. SCHOONBRODT (1977). *Etudes préparatoires au Plan régional*



*d'aménagement du territoire wallon. Projet de création de sous-régions en Wallonie*, SDRW, 15 p + cartes, Namur.

MILLER J. ET DUTRY G. (février 1978 – mai 1979). Procédures de consultation et participation dans le cadre de l'élaboration du Plan région, Volume1 : propositions. SDRW, 54p + annexe graphique, Namur.

MILLER J. ET DUTRY G., *Procédures de consultation et participation dans le cadre de l'élaboration du Plan régional, Volume2 : annexes*. SDRW, 67 p + 36 p, Namur.

*Note de travail a propos de la restructuration du réseau SNCB* (septembre 1979). SDRW, DGATL.

*Analyse des propositions de restructuration du réseau voyageur de la SNCB, une alternative du point de vue de l'aménagement du territoire wallon* (octobre 1979). SDRW, DGATL.

*Inventaire des besoins de la Région Wallonne, synthèse des informations fournies par les sociétés intercommunales de développement, essai d'interprétation* (, décembre 1979). SDRW, Département des affaires sociales, Département de l'aménagement du territoire, 440p.

*Propositions relatives à un réseau ferroviaire pour la Wallonie - Trafic voyageurs* (juillet 1980). SDRW, DGATL, 54 p + annexes, document de travail interne, Namur.

*Découpage territorial des organismes privés et publics en Wallonie, 1er fascicule* (août 1980). SDRW, Namur.

*Découpage territorial des organismes privés et publics en Wallonie, 2ème fascicule* (octobre 1980). SDRW, Namur.

*Zones et villes de Wallonie, potentialités et facteurs de développement : proposition d'un maillage urbain en Wallonie, une première approche* , rapport établi par Monique Coppens et Luc Maréchal (septembre 1981). SDRW, DGATL, 161p + cartes.

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon, rapport sur la localisation d'un hippodrome en Wallonie* (avril 1982). SDRW, 27 p.

*La Wallonie* (octobre 1982). SDRW, DGATL, 23 p.

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon, options fondamentales portant sur l'organisation du territoire* (janvier 1983). SDRW, 43 p + cartes.

Avis remis lors des consultations ou de l'enquête publique

*Avis de la CRAT sur l'avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon* (novembre 1985). 45p.

#### Documents connexes

*Travaux de la SDRW, concernant les propositions de restructuration du réseau de chemin de fer en Wallonie* (décembre 1982). Conférence de presse du mercredi 24 novembre 1982, 32p + cartes + articles de journaux, Namur.

SDRW, Atlas de la Wallonie

Carte 1a : transport d'énergie, commentaires, 43p, Namur, juillet 1981

Carte 2a : énergie, statut des centrales électriques, commentaires, 25p, Namur, juillet 1981

Carte 3a : énergie, puissance des centrales électriques, commentaires, 27p, Namur, juillet 1981

Carte 4 : évolution du massif forestier, commentaires, 25p, Namur, juin 1980

Carte 4a : évolution du massif forestier, commentaires, 25p, Namur, mai 1984

Carte 5 : industries de la première transformation du bois, commentaires, 23p, Namur, juin 1980

Carte 7 et 8 : noyaux d'habitat, 72p, Namur, août 1982

Carte 9 : horticulture, 51p, Namur, novembre 1982

Carte 10 : relief, 43p, Namur, décembre 1982

Carte 11 : infrastructures de communication, commentaires, 45p, Namur, avril 1983

Carte 12 : équipements touristiques d'hébergement, commentaires, 51p, Namur, décembre 1983

Carte 14 : implantation des cités de logement social, commentaires, 41p, Namur, mars 1984

Carte 15 : parcs naturels et réserves, commentaires, 59p, Namur, décembre 1984

Carte 16 : rénovations, commentaires, 121p, Namur, décembre 1985

BASTIN CH. (1983). Les transports alternatifs. Présentation et analyse des diverses modalités, La Wallonie en chiffres. La Wallonie en cartes. Cahiers de l'aménagement du territoire wallon n°4, SDRW, 45 p + cartes.

BASTIN CH. (1984), *La ville en crise.*, SDRW, 12p.

DUTRY G. (1980), *Procédure d'élaboration des plans de secteur, l'enquête publique et des commissions d'avis*. Cahiers

de l'aménagement du territoire wallon n°2, SDRW.

HENDRICK J. (1981). *Proposition de réseau ferroviaire (trafic voyageurs) dans une optique d'aménagement du territoire wallon*, Cahiers de l'aménagement du territoire wallon n°3, SDRW, 100 p + annexes.

MARÉCHAL L. ET SCHOONBRODT R. (1980). *Transport et aménagement du territoire*, Extrait de transport et qualité de la vie, actes de la journée d'étude organisée par Inter-Environnement Wallonie, 18p, SDRW, DGATL, Namur.

MARÉCHAL L. (1988). *Une « ville » wallonne de 2.000.000 d'habitants ?*, in Toudi, pp.28 à 40.

OZER A., DETRY B. (1983). *Inventaire des photographies aériennes de la Wallonie*. Cahiers de l'aménagement du territoire wallon n°6/7, SDRW, 45 p + cartes.

PEETERS W. (1980), *La cartographie agricole de la Wallonie. Un état de la question*. Cahiers de l'aménagement du territoire wallon n°2, SDRW.

*Quelques éléments cartographiques extraits de l'avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon*. Cahiers de l'aménagement du territoire wallon n°5, La Wallonie en chiffres, SDRW, 45 p + cartes, décembre 1983.

*Les transports alternatifs dans l'avant-projet de Plan Régional d'Aménagement du territoire Wallon*, Ministère de la Région Wallonne, service de la politique générale de l'aménagement du territoire. Notes et Documents 1, 23p, janvier 1985.

*Démographie, structure économique, équipement de la zone de Charleroi*, Ministère de la Région Wallonne, service de la politique générale de l'aménagement du territoire. Notes et Documents 2, 105p, décembre 1985.

*Démographie, structure économique, équipement de la zone de Mons*, Ministère de la Région Wallonne, service de la politique générale de l'aménagement du territoire, Notes et Documents 3., 89p, avril 1988.

*Les études préparatoires au plan régional d'aménagement du territoire wallon, bibliographie commentée*, Extrait de Wallonie 81, n°44, SDRW, DGATL. pp 174 à 183.

Séminaires interrégionaux, documents

*Plan régional d'aménagement du territoire*, Séminaire interrégional « Wallonie – Lorraine », transcription des conférences et débats, Château du Pont d'Oye (Habay), Région Wallonne, octobre 1988

*Plan régional d'aménagement du territoire*, Séminaire « Wallonie – Intercommunales », transcription des conférences, Robertville, Région Wallonne, mai 1989.

*Plan régional d'aménagement du territoire*, Séminaire interrégional « Wallonie – Grand-Duché de Luxembourg », transcription des conférences et débats, FUL, Arlon, Région Wallonne, mars 1989.

*Plan régional d'aménagement du territoire*, Séminaire interrégional « Wallonie – Rhénanie-Palatinat », transcription des conférences et débats, Ferme Libert, Beverce Malmédy, Région Wallonne, juin 1989.

*Plan régional d'aménagement du territoire*, Séminaire interrégional « Wallonie – Nord Rhin - Westphalie », transcription des conférences et débats, Post House Hotel, Herstal, 177 p, Région Wallonne, mars 1990.

*Plan régional d'aménagement du territoire*, Séminaire interrégional « Wallonie – Limbourg - Pays-Bas », transcription des conférences et débats, Ferme Libert, Beverce Malmédy, 183p, Région Wallonne, juin 1990.

*Plan régional d'aménagement du territoire*, Synthèse des séminaires interrégionaux, transcription des conférences et débats, Château de Namur, 191p, Région Wallonne, juin 1991.

## 2. PRATW

Rapports finaux

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon (PRATW)*, Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, 189p, non daté

*Avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon (PRATW)* (17 mars 1995). Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, 134p + annexes.

*Synthèse de l'avant-projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon (PRATW)* (7 mars 1995). Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, 38p.

*Avant-projet du Plan régional d'aménagement du territoire wallon* (août 1995). Ministère de la Région Wallonne, DGAT-

LP, Iconographie.

Rapports finaux des études préparatoires

SIWAT (DÉCEMBRE 1994). *Projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon*, Rapport final, 1. Synthèse. 6p.

SIWAT (DÉCEMBRE 1994). *Projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon*, Rapport final, 2. Rapport. 96p.

SIWAT (DÉCEMBRE 1994). *Projet de Plan régional d'aménagement du territoire wallon*, Rapport final, 3. Cartographie.

RÉGION WALLONNE, STRATEC. *Complément au PRATW, le scénario tendanciel à l'horizon 2010*. 75p + annexes, non daté (farde, document non relié).

Rapports préparatoires

*Carte d'occupation des sols de la Région Wallonne, situation existante*. Ministère de la Région wallonne, DGATL, 1989 (document cartographique).

*Approche du système d'organisation urbain en Wallonie. Rapport réalisé dans le cadre de l'élaboration du projet de Plan régional d'aménagement du territoire, 1ère partie*. Ministère de la Région wallonne, CREAT, pour le SIWAT. 41p, avril 1992.

*Approche du système d'organisation urbain en Wallonie. Propositions d'axes de recherche complémentaires pour une approche du système d'organisation urbaine wallon, 2ième partie*. Ministère de la Région wallonne, CREAT, pour le SIWAT. 18p, avril 1992.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, philosophie, phasage et contenu*. SIWAT, 6p, novembre 1991.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, phase 1 : la Wallonie région d'Europe, présentation synthétique de la Région*. Ministère de la Région wallonne, SIWAT, 11 fiches + cartes, janvier 1992.

*Introduction méthodologique*. SIWAT, Document de travail, 20p, 26 novembre 1992.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, phase 2 : rapport intermédiaire, aspects méthodologiques - synthèse diagnostic*. Ministère de la Région wallonne, SIWAT, Document de travail, novembre 1992.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, phase 2 : Rapport intermédiaire. Annexes : lexique*. Ministère de la Région wallonne, SIWAT, 12p, novembre 1992.

*Recherche des options globales d'aménagement du territoire*. SIWAT, Document de travail, 20p, 2 décembre 1992.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, phase 2 : politique wallonne d'aménagement du territoire, options globales*. Ministère de la Région wallonne, SIWAT, 78p + cartes, juin 1993.

*Note d'orientation concernant la troisième phase du PRAT*. 5p + annexes

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, Projet de création de zones d'aménagement et de développement en Wallonie, Antécédents*. SIWAT, notes et documents n°2, 35p, Août 1993.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, phase 3 : les aires d'interventions et les mesures d'aménagement*. Ministère de la Région wallonne, SIWAT, Document de travail, 42p, mars 1994.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, phase 3 : la mise en œuvre des options globales d'aménagement*. Ministère de la Région wallonne, SIWAT, Document de travail, 42p, 11 avril 1994.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, phase 3*. Ministère de la Région wallonne, SIWAT, 75p + cartes, septembre 1994.

*Projet de plan régional d'aménagement du territoire wallon, phase 3 : annexe : éléments de bibliographie*. Ministère de la Région wallonne, SIWAT, 13p, septembre 1994.

Avis remis lors des consultations ou de l'enquête publique

*Recueil des avis de divers organismes et institutions concernant l'avant-projet*, 1995

### 3. SDER

#### Rapports finaux

GOUVERNEMENT WALLON (1999), *Schéma de développement de l'espace régional*, 233 p + annexes, Adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999

GOUVERNEMENT WALLON (2000), *Schéma de développement de l'espace régional, Synthèse*, 63p.

#### Rapports finaux des études préparatoires

*Avant projet de Schéma de Développement de l'Espace Régional SDER, Présentation et synthèse*. Ministère de la Région wallonne, DGATLP, 21p, juillet 1998.

*Avant projet de Schéma de Développement de l'Espace Régional SDER*. Ministère de la Région wallonne, DGATLP, 231p, juillet 1998.

*Avant projet de Schéma de Développement de l'Espace Régional SDER, Document de travail*. Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, version comportant les remarques des différents cabinets ministériels, 260p, août 1998 (farde, document non relié).

*Projet de Schéma de Développement de l'Espace Régional SDER*, Adopté provisoirement par le Gouvernement Wallon le 29 octobre 1998, 206p.

*Projet de Schéma de Développement de l'Espace Régional SDER, Document de travail en vue de l'adoption définitive par le Gouvernement Wallon*, comportant les modifications suite à l'enquête publique. Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, 198p, non daté (farde, non relié).

#### Rapports préparatoires

STRATEC (1997). *Note de travail n°1. Evaluation du scénario tendanciel 2.010, 1. l'évolution de la population*, 6p + cartes.

STRATEC (1998). *Note de travail n°2. L'évolution de la population et ses effets spatiaux*, 55p.

STRATEC (1998). *Note de travail n°3. Les transports. L'évolution de la population*, 41p.

STRATEC (1998). *Note de travail n°4. Evaluation du scénario tendanciel 2010, 2. Caractéristiques de la population, 3. Evolution de l'emploi, 4. Bilan des échanges de population active avec le monde extérieur*, 13p.

STRATEC (1998). *Note de travail n°5. Les impacts de l'évolution de l'économie sur l'organisation de l'espace : 1. Introduction et 2. L'industrie et le territoire lourd*, 60p + annexes.

STRATEC (1998). *Note de travail n°6. Les impacts de l'évolution de l'économie sur l'organisation de l'espace : 3. le reste du tertiaire*, 31p.

STRATEC (1998). *Note de travail n°7. Les réseaux*, 11p + cartes.

STRATEC (1998). *Population et logement, essai de texte final*, 29p.

CREAT (1998). *Schéma de développement de l'espace régional*, Document de travail, réunion du 24 avril 1998.

#### Avis remis lors des consultations ou de l'enquête publique

CREAT (1999). *Synthèse des avis sur le SDER*. Mars 1999

#### Documents connexes

Parlement wallon, session 1998-99, compte-rendu de la séance du mercredi 3 mars 1999. CRI n°13. pp. 89 à 130.

## Autres documents

ARNOULD, L. (2007). Schéma de développement de l'espace régional, de la genèse de sa conception à l'opportunité de sa révision. Mémoire de fin d'études, DES en urbanisme et développement territorial de l'UCL.

GOT P. ET VANDEWATTYNE P. (1998). *Une ambition pour le territoire wallon*. Artel, Namur, 104 p.

HANIN Y., (sous la dir. de DEBUYST F., DEFURNY P. ET GÉRARD H.) (2001). *De l'aménagement du territoire au développement territorial durable, entre idéologies et modes d'intervention*, in *Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables*, coll. Population et développement n°9, Académia-Bruyland, Louvain-la-Neuve, pp 263 à 295.

INSTITUT JULES DESTREE. *Histoire de la régionalisation*. <http://www.institut-destree.eu/>

## Remerciements

Nous tenons à adresser tous nos remerciements aux personnes qui ont participé à la réalisation de ce document, en particulier à celles qui ont accepté de relire le projet de texte et nous faire part de leurs remarques :

Mesdames FRANÇOISE BOON ET DANIELLE SARLET

Messieurs CHRISTIAN BASTIN, ROBERT COLLIGNON, PIERRE GOSSELAIN, PIERRE GOT, CHRISTIAN GOUZÉE, JEAN-MARIE HUYBRECK, MICHEL LEBRUN, JACQUES REGINSTER, RENÉ SCHOONBRODT ET PIERRE VANDEWATTYNE.



# Un demi-siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen

## *Half a century of initiatives for european « spatial planning »*

Ph. De Boe, Th. Hanquet, L. Maréchal<sup>1</sup>

*Y a-t-il une politique européenne d'aménagement du territoire? La réponse à cette question est loin d'être simple. Une mise en perspective historique peut aider à comprendre pourquoi, et porter un éclairage sur la situation actuelle et sur les perspectives pour l'avenir proche, en particulier pour ce qui concerne la Région wallonne.*

*Is there a European Land-use Planning Policy ? The answer to this question is far from simple. A historical perspective can help us to understand why, and to shed light on the current situation and the immediate prospects, concerning the Walloon Region in particular.*

Mots-clés : aménagement du territoire, Europe, historique, cohésion territoriale

Keywords : Town and country planning, Europe, historic, territorial cohesion

La question posée en appelle deux autres : de quelle Europe parle-t-on ? Et qu'entend-on par aménagement du territoire européen ? On le sait, il n'est pas évident de définir ce territoire. L'angle choisi ici est institutionnel : c'est au territoire de l'Union européenne que l'on s'intéressera, car cette instance est de plus en plus présente dans la vie des citoyens, et exerce une influence incontestable sur les réalités concrètes. D'autres enceintes ont été ou sont bien sûr actives dans le domaine de l'aménagement du territoire européen, mais ne possédant pas les mêmes moyens de mise en œuvre, leur action peut difficilement dépasser le stade des principes. On examinera cependant leurs initiatives dans la mesure où elles aident à comprendre les développements au niveau de l'Union européenne.

L'Union européenne s'est continuellement élargie depuis

cinquante ans. Son territoire ne peut donc être approché comme une réalité fixe et immuable. Il n'a quasiment pas cessé de s'étendre, et donc aussi de varier dans ses caractéristiques, ainsi que dans sa dimension géopolitique, vue de l'intérieur comme de l'extérieur.

De même, la façon d'envisager l'aménagement de ce territoire s'est progressivement modifiée. Comme il n'y a jamais eu de politique formelle en la matière au niveau européen - au sens des traités - il faut la retracer à travers divers processus et dispositions qui ont eux-mêmes évolué. La mise en perspective historique que l'on va esquisser essaiera autant que possible de faire le lien entre ces deux types d'évolution - celle du territoire et celle de la vision politique de son aménagement.

On retrace ici les développements qu'a connus l'amé-

<sup>1</sup> Philippe De Boe et Thérèse Hanquet, PhDB consultant ; Luc Maréchal, SPW - Inspecteur général honoraire de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Wallonie	Principaux jalons pour l'aménagement du territoire européen	Union européenne et Etats membres
<p>Loi régionalisation</p> <p>Avant-projet de PRAT</p> <p>Coordination CWATUP</p> <p>Loi régionalisation</p>	<p><i>Les événements et documents mentionnés ci-dessous sont présentés dans le texte</i></p> <p>1955 Fondation CRENO</p> <p>1956</p> <p>1957</p> <p>1958 Résolution CEPL sur l'adt</p> <p>1959 Résolutions + avis CEPL</p> <p>1960 Résolution 210 de l'APCE</p> <p>1961 Résolution CEPL sur l'adt européen</p> <p>1962</p> <p>1963</p> <p>1964 Résolution CEPL sur l'adt européen + institutions</p> <p>1965</p> <p>1966</p> <p>1967</p> <p>1968 Rapport APCE (Flämig) - Recommand. création CEMAT</p> <p>1969 Création de la CSAT Benelux</p> <p>1970 Bonn: 1ère CEMAT</p> <p>1971</p> <p>1972</p> <p>1973 La Grande Motte: 2ème CEMAT</p> <p>1974 Avis CEPL réseaux de communications européens</p> <p>1975 Décision 1ère Esquisse Benelux</p> <p>1976 Bari: 3ème CEMAT</p> <p>1977</p> <p>1978 Vienne: 4ème CEMAT</p> <p>1979</p> <p>1980 Londres: 5ème CEMAT</p> <p>1981 Proposition CEPL réseaux de communications</p> <p>1982</p> <p>1983 Torremolinos: 6ème CEMAT (Charte)</p> <p>1984 Recommandation Comité ministres CE sur Charte</p> <p>1985 La Haye: 7ème CEMAT</p> <p>1986 1ère Esquisse Benelux + recommandation</p> <p>1987</p> <p>1988 Lausanne: 8ème CEMAT (Schéma européen)</p> <p>1989 Résolution APCE sur 20 ans d'adt en Europe</p> <p>1990</p> <p>1991 Décision d'établir la 2ème Esquisse Benelux</p> <p>Ankara: 9ème CEMAT - Publication Schéma</p> <p>Nantes: 1ère réunion ministres adt</p> <p>Turin: ministres act (Observatoire)</p> <p>La Haye: ministres adt + politique régionale (CDS)</p>	<p>Traité de Rome</p> <p>Institution du Benelux</p> <p>CEE 6</p> <p>Création FEDER</p> <p>CEE 9 (+DK, IE, UK)</p> <p>Rapport Faure (Parlement européen)</p> <p>Rapport Gendebien + résolution (Parlement européen)</p> <p>CEE 10 (+ GR)</p> <p>Commission Delors I</p> <p>Acte Unique Européen</p> <p>Réforme Fonds Structuels</p> <p>Commission Delors II - Réunification allemande</p> <p>Résolution Parlement européen politique adt</p> <p>Europe 2000</p> <p>CEE 12 (+ES, PT)</p>

FS 1989-1993



Présidence belge UE	OSPON 2006	1992	Lisbonne: ministres adt	GDTU	FS 2000-2006	UE 25 (+ 10)
Objectif 1 Hainaut	OSPON 2006	1994	Oslo: 10ème CEMAT	CDS	FS 1994-1999	UE 16 (+ AT, FI, SE)
		1995	Résolution de l'ARE (CT)			
Adoption PEDD	OSPON 2006	1996	Projet 2ème Esquisse Benelux Limassol: 11ème CEMAT	GDTU	FS 2000-2006	UE 25 (+ 10)
		1997	Note 2ème Esquisse Benelux			
Création CPDT	OSPON 2006	1998	Schéma Eurorégion	GDTU	FS 2000-2006	UE 25 (+ 10)
		1999	Adoption SBER			
Contrat d'Avenir	OSPON 2006	2000	Prise d'acte de la 2ème Esquisse Benelux Hanovre: 12ème CEMAT (adoption Principes directeurs)	GDTU	FS 2000-2006	UE 25 (+ 10)
		2001	Recommandation Comité ministres CE sur Principes			
Présidence belge UE	OSPON 2006	2002	Ljubljana: 13ème CEMAT	GDTU	FS 2000-2006	UE 25 (+ 10)
		2003				
Contrat d'Avenir actualisé	OSPON 2006	2004		GDTU	FS 2000-2006	UE 25 (+ 10)
		2005				
"Plan Marshall"	OSPON 2006	2006	Lisbonne: 14ème CEMAT	GDTU	FS 2000-2006	UE 25 (+ 10)
		2007				
Présidence belge UE	OSPON 2013	2008		GDTU	FS 2007-2013	UE 27 (+ BG, RO)
		2009				
		2010	Russie: 15e CEMAT			
		2011				
			Evaluation / révision de l'Agenda territorial			

nagement du territoire européen au cours d'un bon demi-siècle, de la première « résolution sur l'aménagement du territoire européen » (1958)<sup>2</sup> jusqu'à la mi-2009, terme de la Présidence tchèque de l'Union européenne ainsi que du mandat de la Commissaire européenne Danuta Hübner, qui a porté le débat sur la cohésion territoriale.<sup>3</sup>

## Un territoire évolutif et diversifié

Moins du quart des 27 Etats membres actuels de l'Union européenne sont des Etats fondateurs, signataires du Traité de Rome en 1957 (Marché commun). Les six élargissements successifs - sept si on compte la réunification allemande de 1990 - ont tourné autour du noyau initial, accentuant tantôt la dimension atlantique du territoire, tantôt sa dimension méditerranéenne, nordique ou continentale/orientale [carte 1]. Même si la superficie de l'Union européenne reste relativement modeste à l'échelle mondiale (4 millions de km<sup>2</sup>, soit un peu plus que l'Inde, mais nettement moins que l'Australie), elle a pratiquement quadruplé en un demi-siècle.

La cohérence spatiale du territoire a également fluctué au fil du temps : ce n'est qu'avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 que la Grèce, entrée en 1981, a acquis une frontière terrestre commune avec le reste de l'Union, tandis que la Finlande, entrée en 1995, a vu son éloignement géographique atténué par l'entrée des trois Etats baltes dans l'Union en 2004. Chaque élargissement a changé l'accessibilité relative des différentes parties du territoire entre elles et par rapport au centre, suscitant des débats réguliers autour des concepts de centralité/périphéricité. Ils ont

aussi entraîné des déplacements du centre de gravité géographique du territoire de l'Union : situé d'abord en France, puis en Belgique - à Viroinval - de 1995 à 2004<sup>4</sup>, ce centre se situe à présent dans le Land de Hesse en Allemagne (IGN 2007). Au fil des modifications, la Wallonie a cependant toujours conservé une localisation centrale, sinon en termes d'épicentre, du moins dans sa situation au cœur d'un espace concentrant population et fonctions économiques.

Malgré son expansion rapide, le territoire de l'Union européenne ne couvre pas la totalité du continent européen : outre les 27 Etats membres de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe<sup>5</sup> compte vingt autres Etats, dont certains sont enclavés au sein du territoire de l'Union européenne. Ainsi, du fait de sa position centrale et de sa taille, le cas de la Suisse est certainement le plus frappant dans une optique d'aménagement du territoire. L'élargissement de 2004 a même formé une enclave russe, l'Oblast de Kaliningrad sur la mer Baltique. A plus grande échelle, plusieurs pays des Balkans constituent un « trou » dans la carte européenne, qui pourrait progressivement se combler, la Croatie et l'« ex-République yougoslave de Macédoine » étant candidates à l'adhésion.

A l'inverse, le territoire de l'Union européenne ne se limite pas au continent européen. Pour marginale qu'elle puisse paraître, la question des territoires ultrapériphériques ne peut pas être ignorée. En effet, les territoires français de la Guyane française, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion sont considérés comme faisant partie du territoire de l'Union européenne<sup>6</sup>, de même que les territoires extracontinentaux qui s'y sont ajoutés par la suite avec les adhésions de l'Espagne et

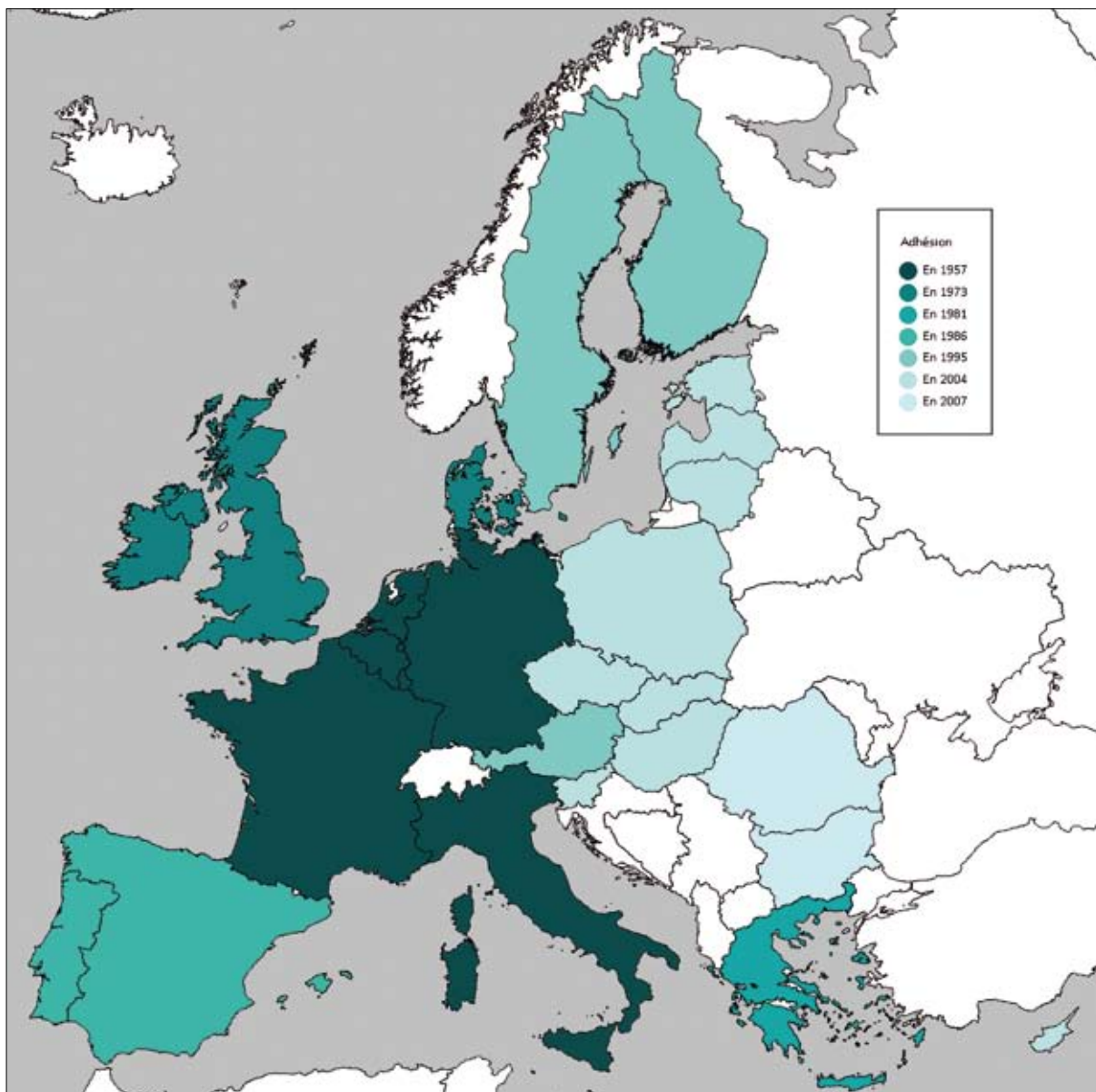
2 Voir plus loin le point « Le Conseil de l'Europe, pionnier de l'approche à l'échelle européenne »

3 Les principaux textes cités peuvent être consultés sur le site [http : //developpement-territorial.wallonie.be/](http://developpement-territorial.wallonie.be/)

4 Il faut cependant signaler que le déplacement de 1995 coïncide avec une modification de la méthode de calcul, qui à partir de 1995 prend en compte les territoires ultrapériphériques. Sans le « poids » de la Guyane, le centre de gravité ne serait jamais passé par la Belgique.

5 Le Conseil de l'Europe (à ne pas confondre avec le Conseil européen, qui est lui un organe de l'Union européenne) est une organisation fondée en 1949 avec pour objectif « de favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu ». Il compte actuellement 47 Etats membres, dont les 27 Etats membres de l'Union européenne.

6 A la différence des pays et territoires d'outre mer (PTOM) de l'Union européenne - îles appartenant au Danemark, à la France, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni - qui ne font pas partie du territoire de l'Union européenne mais bénéficient d'un statut spécifique d'association. Un représentant notable des PTOM est le Groenland, seul territoire à s'être jamais retiré de la Communauté européenne, en 1985, après referendum. Les habitants de ces territoires sont toutefois citoyens de l'Union européenne dans la mesure où ils ont la nationalité de l'Etat membre dont ils dépendent. On notera enfin que les îles Féroé, bien que danoises, ne font partie ni de l'Union européenne ni des PTOM.



Carte 1 : Les élargissements successifs de l'Union européenne

du Portugal - territoires ultrapériphériques des Açores, des Canaries, de Madère, et enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla en Afrique du Nord.

La variété des contextes n'a fait que croître au fil des élargissements successifs, et les enjeux d'aménagement du territoire évoluent de pair : transports, intégration/proximité de nouveaux pôles urbains, nouvelles portes

sur le reste du monde... Le cadre physique - climats, reliefs, hydrographie - et les déterminants historiques ont produit dans les Etats membres différents types de contextes économiques et sociaux, mais ont surtout façonné une grande diversité de langues, de religions, de cultures, qui conditionne le rapport au territoire. La répartition spatiale de cette diversité ne se calque pas strictement sur le découpage en pays, certains traits

physiques, économiques, sociaux ou culturels dépassant les frontières nationales. Bien plus qu'un assemblage de territoires nationaux, le territoire européen est donc une nouvelle réalité avec ses caractéristiques et sa configuration propres, en recomposition permanente depuis cinq décennies.

### Une réponse européenne à de nouveaux défis pour l'aménagement du territoire

Reflet de la mosaïque culturelle que constituent les sociétés qui peuplent l'Union européenne, la variété des systèmes de planification territoriale dans les Etats membres a été régulièrement mise en évidence. Ceci ressort notamment d'une compilation réalisée au cours des années 90 à l'initiative de la Commission européenne : le Compendium des politiques d'aménagement du territoire (CE, 1997). A cette époque, les Etats membres n'étaient encore que quinze. Depuis lors, les évolutions différenciées des pays d'Europe centrale et orientale à partir du système de planification étatique mis en place sous le régime communiste ajoutent à la diversité,

même si dans le même temps certaines convergences commencent à se dessiner.

On le sait, l'aménagement du territoire ne fait pas partie des compétences de l'Union européenne. Du fait des équilibres délicats qu'il implique entre de nombreuses politiques sectorielles et entre différents niveaux de pouvoir, l'aménagement du territoire représente probablement un défi particulier pour une approche à l'échelle européenne. Il ne s'agit pas seulement d'ajouter un niveau supplémentaire de pouvoir, mais aussi de tenir compte d'une vaste diversité de systèmes et de contextes. Ajouté au fait que la maîtrise du sol a toujours constitué un des fondements des Etats, cela explique probablement qu'encore aujourd'hui la politique d'aménagement du territoire au sens strict reste une prérogative des Etats membres et de leurs régions, tout particulièrement ce qui concerne l'affectation du sol. D'ailleurs, même modifiés par le Traité de Lisbonne, les Traités gardent une disposition spécifique (ex-article 175 du Traité CE) pour les mesures relatives à l'aménagement du territoire et à l'affectation des sols: les décisions qui s'y rapportent (dans le cadre de la politique de

#### Version coordonnée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (J.O. 9 mai 2008)

Article 192 (ex-article 175 du Traité instituant la Communauté européenne)

- 1 Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, décident des actions à entreprendre par l'Union en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191.
- 2 Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 114, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, arrête:
  - a) des dispositions essentiellement de nature fiscale;
  - b) les mesures affectant :
    - l'aménagement du territoire ;
    - la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources ;
    - l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets ;
  - c) les mesures affectant sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Le Conseil, statuant selon les conditions prévues au premier alinéa, peut définir les questions visées au présent paragraphe au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.

l'environnement) doivent être prises à l'unanimité.

Est apparue progressivement depuis le début des années 90, l'idée qu'il n'est plus possible de dénier une dimension européenne aux interactions entre société et territoire. Avec l'ouverture des frontières, mais aussi la mondialisation progressive de l'économie et des problématiques environnementales, bon nombre de questions pertinentes du point de vue territorial ne peuvent plus être abordées uniquement au niveau des Etats membres, qu'il s'agisse de la concurrence pour attirer les entreprises, des réseaux de transport, des mouvements de population, de la crise énergétique ou du réchauffement climatique.

Même les problématiques plus locales prennent de plus en plus souvent une dimension transfrontalière, que ce soit dans les faits, ou dans l'approche qui en est faite. Si l'on ne coopère pas encore toujours entre voisins, du moins se sent-on concerné par ce qui se passe de l'autre côté de la frontière. Le rapprochement des cadres juridiques et réglementaires induit par l'Europe favorise la comparaison, mais ne réduit pas la concurrence, bien au contraire.

Enfin, l'évolution des politiques communautaires et plus largement du « projet » de l'Union européenne, qu'il se traduise dans la stratégie de Lisbonne ou dans l'objectif de développement durable, modifie le contexte dans lequel se développent les politiques nationales, en particulier la politique d'aménagement du territoire. On a souvent évoqué l'impact territorial de dispositions européennes comme les directives relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement ou à la mise en place du réseau Natura 2000. Même s'ils sont moins flagrants, les effets indirects de choix européens - comme par exemple en matière de réseaux de transport trans-européens ou de critères pour attribuer les aides de la politique régionale et de cohésion, ou en matière de recherche et d'innovation - ont sur l'évolution à moyen et long terme du territoire une influence au moins aussi importante.

## Le Conseil de l'Europe, pionnier de l'approche à l'échelle européenne

Ce n'est pas au sein de l'Union européenne que les premières démarches pour un aménagement du territoire européen sont entreprises, mais au sein du Conseil de l'Europe, et ce dès la fin des années 50. La Conférence européenne des Pouvoirs Locaux, tout juste créée l'année précédente, adopte en 1958 une « *résolution relative à l'aménagement du territoire européen* » (CEPL 1958). Celle-ci considère qu'un « *développement géographique harmonieux des activités* » est « *irréalisable sans une politique d'aménagement du territoire* », et qu'« *une saine conception de l'aménagement du territoire européen et du relèvement de certaines régions sous-développées nécessite l'intégration économique des régions naturelles qui ont été fractionnées par les frontières nationales* ». La Conférence estime que « *cette politique d'aménagement du territoire européen doit également tenir compte de la nécessité de maintenir ou de rétablir un équilibre entre les zones urbaines et les zones rurales* ». Ces préoccupations inspirent d'autres résolutions au cours des années suivantes, sur « *l'orientation de l'aménagement du territoire pour l'expansion des régions moins développées* » (CEPL 1960 b), « *la participation des Pouvoirs locaux à l'aménagement du territoire européen* » (CEPL 1960 a), « *l'aménagement régional du territoire européen* » (CEPL 1962), « *l'aménagement du territoire européen et l'activité des organisations internationales en la matière* » (CEPL 1964). Des avis sont aussi rendus, notamment sur « *le problème de la déconcentration urbaine* » (CEPL, 1960 c).

Des autorités locales, la question remonte au niveau des représentants nationaux, plus précisément au niveau de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, dénommée plus généralement Assemblée parlementaire par la suite. Dans une résolution de 1961, l'Assemblée « *déclare l'aménagement régional du territoire européen une des tâches politiques essentielles qui s'offrent à l'heure actuelle aux institutions européennes* », et énonce un ensemble de moyens pour viser « *le développement équilibré de l'ensemble européen, objectif général de l'aménagement régional du territoire européen* » (APCE, 1961).

En 1968, l'Assemblée se penche sur un rapport intitulé « *Aménagement du territoire - problème européen* » (APCE, 1968 a), élaboré à sa demande par un groupe



de travail mixte pour l'aménagement du territoire créé en 1964. Ce rapport donnera notamment lieu à une résolution proposant la création d'une Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire, la CEMAT<sup>7</sup> (APCE 1968 b). En 1970, les ministres de l'aménagement du territoire des Etats membres (à l'époque au nombre de 17) se réunissent pour la première fois à Bonn pour discuter sur le thème « *Fondements d'une politique européenne de l'aménagement du territoire* ». Depuis lors, la CEMAT a tenu quatorze conférences au rythme d'une tous les trois ans. La dernière a eu lieu à Lisbonne en 2006, et la prochaine a été organisée par la Fédération de Russie en juillet 2010<sup>8</sup>.

Pendant ce temps, les représentants des autorités locales ne se désintéressent pas de l'aménagement du territoire, et se penchent notamment sur son lien avec le tracé des grandes infrastructures, avec l'avis de 1974 sur « *l'organisation du réseau européen des grands axes de communication dans le cadre de l'aménagement du territoire de l'Europe* » (CEPL, 1974), et une proposition

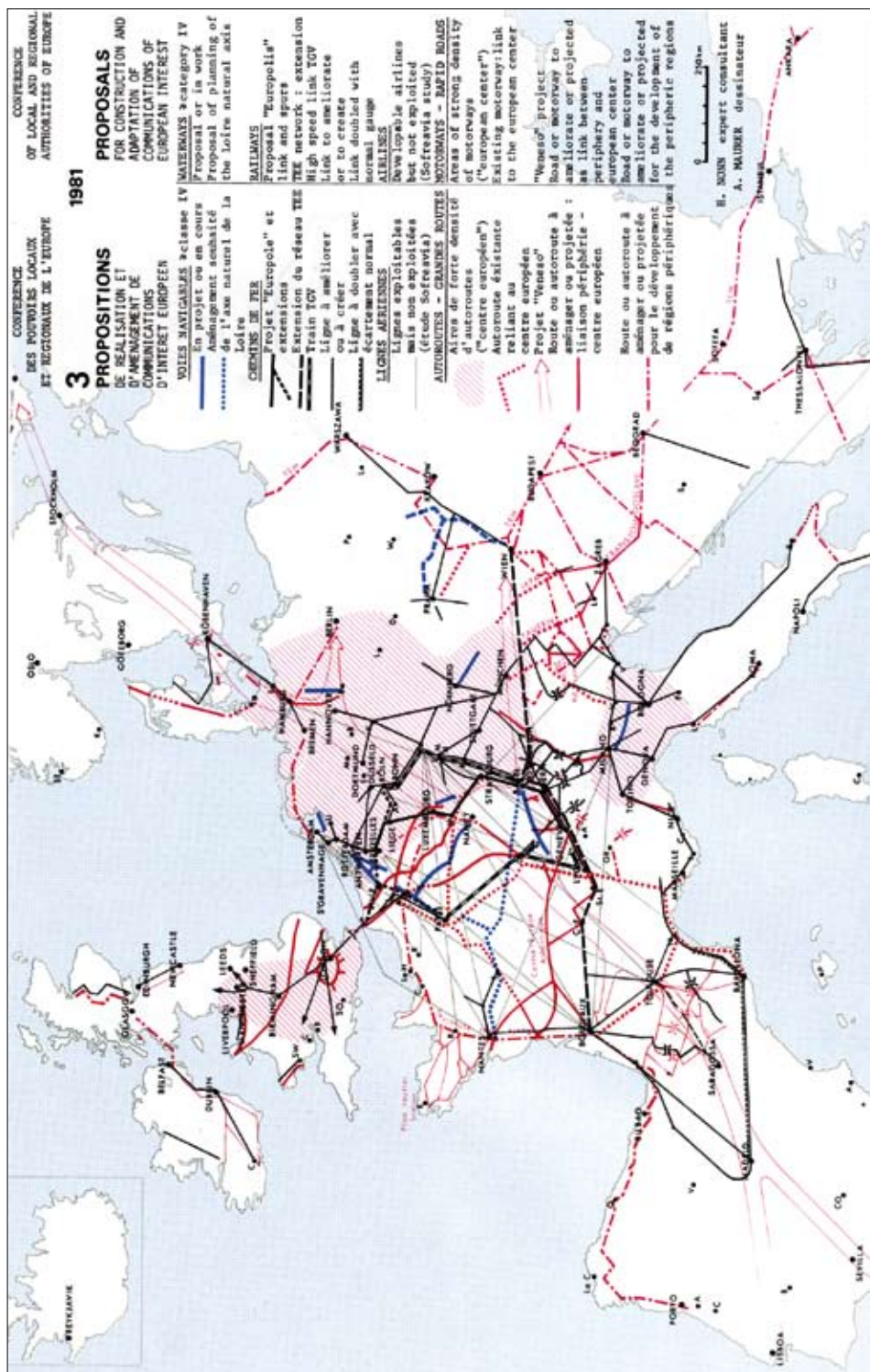
de réalisation et d'aménagement de communications d'intérêt européen élaborée en 1981 (CEMAT, 1991) [carte 2].

Les ministres rassemblés au sein de la CEMAT adoptent lors de leur sixième conférence, en 1983, la Charte européenne de l'aménagement du Territoire, dite de Torremolinos (CEMAT, 1983). Cette Charte aborde en quelques pages des questions fondamentales comme la notion d'aménagement du territoire et les objectifs que celui-ci poursuit, questions loin d'aller d'elles-mêmes à cette époque au vu de la diversité des conceptions et pratiques. Elle attire aussi l'attention sur les besoins particuliers de divers types de régions: urbaines, rurales, frontalières, de montagne, insulaires, présentant des faiblesses structurelles et/ou en déclin. Elle évoque notamment l'élaboration d'un schéma européen d'aménagement du territoire. La Charte sera entérinée l'année suivante par une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres (Comité des Ministres, 1984).



<sup>7</sup> Pour plus d'informations sur la CEMAT : [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/default_FR.asp)

<sup>8</sup> Cette 15<sup>ème</sup> session, qui sera aussi celle du 40<sup>ème</sup> anniversaire de la CEMAT, aura pour thème « *Les enjeux du futur : le développement territorial durable du continent européen dans un monde en mutation* ». La session suivante sera présidée par la France.



Carte 2 : Proposition de réalisation et d'aménagement de communications d'intérêt européen élaborée en 1981, reprise dans CEMAT 1991



Au cours des conférences suivantes de la CEMAT, les travaux se poursuivent en vue d'un schéma européen d'aménagement du territoire, déjà préfiguré par une série d'études au début des années 80. En octobre 1988, un projet de schéma européen préparé par la délégation luxembourgeoise est présenté lors de la conférence de Lausanne. Très fouillé et documenté, compilant de nombreuses résolutions précédemment adoptées par le Conseil de l'Europe, il comporte des recommandations articulées en « *directives générales* », mais pas de projet spatial sous forme de plan. Ce document sera publié sans changement notable<sup>9</sup> en 1991 par le Conseil de l'Europe (CEMAT, 1991) découlant de résolutions précédentes de la CEMAT.

Dans une résolution portant sur « *vingt ans d'aménagement du territoire en Europe* » (APCE, 1989), l'Assemblée salue l'élaboration de ce schéma mais propose néanmoins de réorienter les activités en matière d'aménagement du territoire, soulignant « *qu'une politique rénovée d'aménagement du territoire devrait plus que par le passé, s'attacher à mettre en application le principe*

#### Thèmes des directives générales du Schéma européen d'aménagement du territoire (CEMAT, 1991)

- 1 l'espace rural européen
- 2.1 les régions de montagne et l'aménagement du territoire
- 2.2 les problèmes de la région de montagne Alpes en rapport avec l'urbanisation
- 3.1 l'urbanisation et l'équilibre ville-campagne
- 3.2 la maîtrise de l'urbanisation dans le cadre de l'aménagement du territoire
- 3.3 la rénovation urbaine et le développement urbain
- 4.1 les régions frontalières
- 4.2 les régions frontalières et l'aménagement du territoire
- 4.3 l'évolution du processus de prise de décision dans l'aménagement du territoire
- 5 les politiques d'aménagement des territoires maritimes
- 6 la politique d'aménagement du territoire et la politique des transports
- 7 les fondements d'une politique européenne de l'aménagement du territoire - une répartition équilibrée de la population
- 8 la protection de l'environnement
- 9 l'utilisation rationnelle du sol, fondement et limite de notre développement
- 10 la participation du citoyen

*du respect et de la sauvegarde du patrimoine naturel, et notamment celui du sol, en même temps que son utilisation parcimonieuse pour les différents besoins de la société et des individus* ». Le schéma européen ne connaîtra pas de suite concrète. Il faut dire qu'entretiens, la Communauté économique européenne est à son tour entrée en scène.

<sup>9</sup> Comme l'indique l'auteur dans un avertissement. La secrétaire du Conseil de l'Europe souligne par ailleurs dans sa préface que le document n'engage ni le Conseil de l'Europe ni les gouvernements des Etats membres.



## La collection « Aménagement du territoire européen »

Editée par le Conseil de l'Europe jusqu'en 2003, cette collection regroupe une série de rapports et de documents pionniers (certains présentés lors de sessions officielles) qui méritent d'être revisités dans le cadre du débat actuel sur l'aménagement durable : Le n° 57 par exemple - « *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000. Stratégies pour un développement durable des régions urbaines en Europe* » -, un document présenté par le ministre norvégien lors de la 10e session de la CEMAT à Oslo en septembre 1994, montre la conscience déjà grande d'enjeux qui se déploieront 10 à 15 ans plus tard, comme l'illustre cet extrait (page 45) :

« [...] une urbanisation et une régionalisation durables doivent assurer :

- 1) Une réduction dans la ville et dans la région de la consommation d'énergie et des émissions par habitant, lesquelles doivent atteindre un niveau compatible avec les critères écologiques et les critères de répartition à respecter pour qu'il y ait développement durable à l'échelle suprarégionale et mondiale.
- 2) Une stricte limitation à l'intérieur de la zone urbanisée de la transformation des écosystèmes naturels et des ressources biologiques et des invasions à leur faire subir.
- 3) Le remplacement des flux « non limités » suivant lesquels les ressources naturelles se transforment en déchets par des « circuits fermés » faisant plus largement appel aux ressources locales et au recyclage des déchets opéré localement le plus souvent possible.
- 4) Un environnement sain à la population de la ville et de la région, sans pollution ni bruit préjudiciable à la santé, avec suffisamment d'espaces verts pour donner à cette population la possibilité de connaître la nature et d'établir avec elle des rapports affectifs. »

## La Communauté européenne s'investit à son tour

En observant la façon dont la Communauté économique européenne, et ensuite l'Union européenne, ont abordé la question de l'aménagement du territoire européen, on est frappé autant par les similitudes que par les différences par rapport au Conseil de l'Europe, qui font écho aux similitudes et différences dans la composition, les statuts et l'évolution de ces institutions.

Une des différences touche probablement au rôle d'impulsion des pouvoirs locaux. Une résolution de la CEPL (CEPL, 1962) « *constate avec regret que les administrateurs locaux n'ont pas été jusqu'à présent invités à participer aux travaux de la Communauté Economique Européenne sur l'aménagement du territoire et les économies régionales* ». C'est au niveau du Parlement européen qu'on trouve les premières initiatives en faveur d'un aménagement du territoire européen, se référant d'ailleurs explicitement aux travaux du Conseil de l'Europe et de la CEMAT.

Deux résolutions de 1982 ouvrent la voie, l'une portant sur un rapport d'Edgar Faure sur les mesures pour combattre la concentration urbaine excessive et promouvoir le polycentrisme institutionnel par un aménagement du territoire au niveau européen (Parlement européen, 1982 a), et l'autre demandant une modification du règlement relatif au Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), créé en 1975 (Parlement européen, 1982 b). L'article 15 de la deuxième résolution demande à la Commission de prendre en considération la possibilité d'élaborer un plan de développement intégré qui constituerait un cadre de référence pour les divers plans nationaux et régionaux. Comme on le verra, cette idée se concrétisera lors de la modification des règlements des Fonds structurels en 1988.

S'appuyant notamment sur une motion de 1982 proposée par Anne-Marie Lizin sur un schéma européen d'aménagement du territoire (Parlement européen, 1982 c), un rapport rédigé par Paul-Henry Gendebien va donner une nouvelle impulsion. Les Wallons sont donc à ce moment au cœur des initiatives en la matière. Suite au rapport Gendebien (Parlement européen, 1983 a), le Parlement européen adoptera le 15 décembre 1983 une résolution sur un schéma européen d'aménagement du territoire (Parlement européen, 1983 b).

## Le rapport Gendebien

La décision d'établir un rapport sur un schéma européen d'aménagement du territoire a été prise par le comité « *Politique et planification régionales* » du Parlement européen en juin 1982 et la rédaction en a été confiée à Paul-Henri Gendebien le 19 octobre 1982. En mars 1983, le comité décide d'intégrer au rapport le sujet d'une autre motion récente, à savoir l'étude des localisations de centrales nucléaires.

Le rapport Gendebien justifie en détail l'intérêt et la nécessité d'établir un schéma européen d'aménagement du territoire (S.E.A.T). Il s'appuie notamment sur le préambule au Traité de Rome, mais argumente aussi de la nécessité d'apporter plus de cohérence aux politiques communautaires à impact spatial. Référence est faite également aux travaux du Conseil de l'Europe.

Le rapport indique les principes directeurs, les modalités d'élaboration et les éléments que le S.E.A.T. devrait contenir, comme par exemple la localisation d'infrastructures, d'activités, de projets ou de zones d'intérêt européen pour lesquels la Communauté établirait des règlements et/ou fournirait une aide financière. Il s'agirait donc bien d'une vision spatiale pour l'ensemble du territoire européen, qui va plus loin que l'énoncé de principes d'aménagement.

Contenant plusieurs références à la situation belge, le rapport Gendebien plaide résolument pour que les régions et les citoyens soient impliqués dans la démarche, dans une perspective « *ascendante* ».

Sur base du rapport, le comité adopte lors de sa réunion du 3 novembre 1983 - à l'unanimité moins une abstention - une motion pour une résolution demandant l'établissement du schéma européen et définissant ses objectifs, son processus d'élaboration et son contenu.

La résolution adoptée par le Parlement européen le 25 décembre 1983 reprend le texte de la motion, moyennant deux amendements portant sur le § 6 (sujets à aborder dans le schéma). Comme le rapport, la résolution suggère que le S.E.A.T. fasse l'objet d'une « *proposition de la Commission au Conseil* » et demande « *qu'une cellule opérationnelle soit créée et placée sous la responsabilité d'un Commissaire et qu'elle soit chargée de l'aménagement du territoire et de la coordination spatiale des divers instruments et actions communautaires* ».

L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté en 1985 va entraîner des ajustements majeurs au cours des années suivantes. L'engagement du Parlement européen en faveur d'une approche européenne de l'aménagement du territoire reste cependant constant, comme en témoigne la résolution de 1990 portant sur « *une politique concertée d'aménagement du territoire* » (Parlement européen, 1990).<sup>10</sup>

Comme pour le Conseil de l'Europe, les initiatives parlementaires sont suivies d'initiatives au niveau ministériel. En 1989, les ministres de l'aménagement du territoire des Etats membres de la Communauté Economique Européenne se réunissent pour la première fois à Nantes, à l'invitation de la Présidence française de l'époque. Ils continueront ensuite à se réunir à intervalles plus ou moins réguliers. C'est le début d'un processus de coo-

<sup>10</sup> L'investissement du Parlement européen en faveur du développement territorial européen se prolonge actuellement, notamment dans les travaux de la Commission Développement régional (REGI) et du groupe interparlementaire Urban-Logement (créé en 2005) consacré au logement, à l'urbain, et au-delà - comme le révèle la lecture de ses travaux - au développement territorial.

### L'étude « Central and Capital Cities and Regions » (CCC)

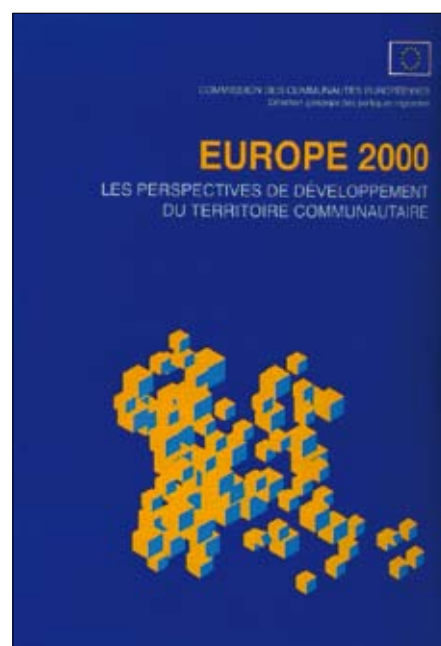
Le rapport relatif à la zone CCC (CE 1996) expose les résultats de l'étude lancée au début des années 90, et met en lumière une série d'éléments qui joueront par la suite un rôle important dans l'aménagement du territoire wallon. Il distingue six systèmes métropolitains principaux : Sud-Est (englobant Londres), Ile de France, Rhin-Ruhr, Randstad, Rhin-Main et ABG-Stad, c'est-à-dire Anvers - Bruxelles - Gand. Comme contrepoids à ces concentrations, le scénario « *politique* » préconisé par le rapport recommande de s'appuyer sur trois systèmes métropolitains transnationaux potentiels, tous trois s'étendant partiellement sur le territoire wallon : Lille - Courtrai - Tournai, Maastricht/Heerlen - Hasselt - Aix-la-Chapelle - Liège, (MHAL) et Saar-Lor-Lux.

Le rapport présente aussi pour la première fois le concept d'« *Eurocorridor* », pour lequel il préconise un rééquilibrage en développant notamment l'axe Bruxelles - Saar-Lor-Lux.

Enfin, le rapport CCC attire également l'attention sur le problème de la dispersion de l'urbanisation (« *urban sprawl* »), une question déjà évoquée notamment par la Charte de Torremolinos (« *une attention particulière doit être portée à l'amélioration des conditions de vie, à la promotion des transports en commun ainsi qu'aux mesures freinant la fuite des habitants du centre vers la périphérie des villes* »).

pération avec la Commission européenne qui se traduit notamment par la mise sur pied du Comité de Développement Spatial (CDS) lors de la réunion ministérielle de La Haye en 1991. Cet organe, qui rappelle quelque peu l'ancien comité paritaire mixte du Conseil de l'Europe, ou l'actuel Comité des hauts Fonctionnaires de la CEMAT, associe la Commission et les Etats membres et est présidé par le représentant de l'Etat assurant la Présidence de l'Union européenne. Soutenu par la DG XVI de la Commission européenne en charge de la politique régionale, il permettra de lancer des travaux ambitieux.

La Commission européenne s'engage aussi dans le processus en tant que telle. La réforme des Fonds structurels de 1988 l'a dotée de la possibilité de « *rassembler les éléments nécessaires à l'établissement d'un schéma prospectif d'utilisation de l'espace communautaire* » grâce à l'insertion d'une nouvelle disposition dans le règlement du FEDER (article 10) (Conseil des CE, 1988). En 1991, elle publie le document « *Europe 2000 : les perspectives de développement du territoire communautaire* » (CE, 1991). Ce document fera l'objet d'un avis du Conseil Economique et Social (CES, 1991) et d'une résolution du Parlement européen (Parlement européen, 1992).



En 1992, le Traité de Maastricht met en place l'Union européenne. Entretemps, la Commission a lancé une série d'études dites « régionales », portant sur des sous-ensembles du territoire européen [carte 3]. Parmi ceux-ci, la région dite CCC (« Central and Capital Cities and Regions») à laquelle appartient la Belgique.

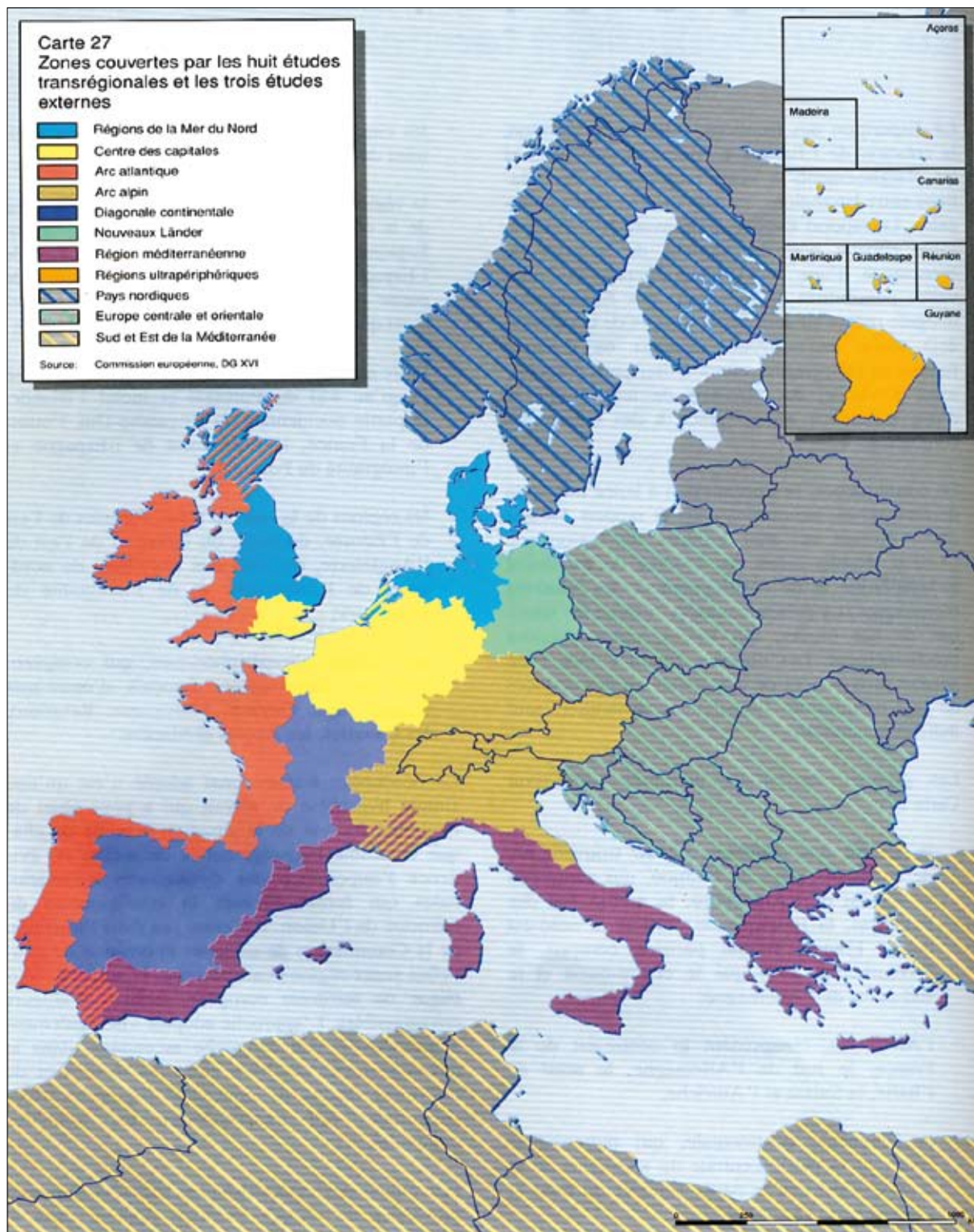
Sur la base des études régionales<sup>11</sup>, la communication Europe 2000 sera mise à jour et deviendra « *Europe 2000+ : coopération pour l'aménagement du territoire européen* » (CE, 1994), un document de référence dont il importe de souligner l'importance. Europe 2000+ reprend les cartes représentant les « *orientations volontaristes* » déterminées dans le cadre de chacune des études régionales, notamment celle de la zone CCC, dénommée « *Centre des Capitales* » [carte 4]<sup>12</sup>. Dans l'avant-propos du rapport, le commissaire Millan affirme que « *l'interdépendance croissante des territoires dont se compose l'Union et le renforcement des liens de celle-ci avec les autres régions d'Europe appellent*

*une coopération plus systématique et plus intense pour l'aménagement du territoire européen.* » Les principaux organes européens salueront la communication Europe 2000+ et se prononceront en faveur d'une approche européenne : résolution du Parlement européen (Parlement européen, 1995), avis du Conseil économique et social (CES, 1995) et avis du Comité des Régions récemment créé (CdR, 1995).

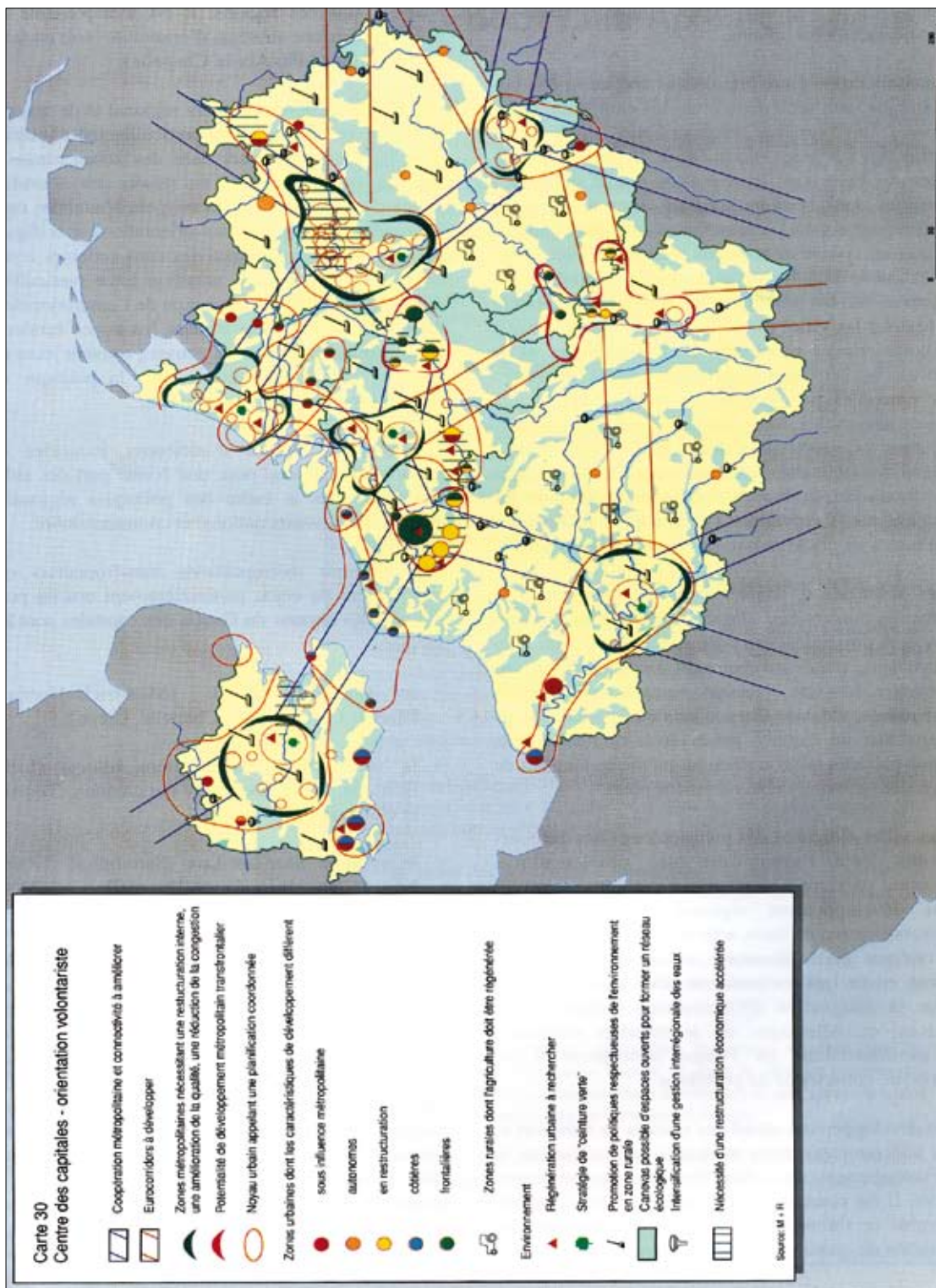


<sup>11</sup> Publiées deux ans plus tard par la Commission dans la série « *Regional Development Studies* ».

<sup>12</sup> On notera que les cartes tendancielles et volontaristes relatives à la zone CCC ont donné une impulsion déterminante pour l'élaboration du Schéma de développement de l'espace régional (SDER) : voir la carte 15 du SDER.



Carte 3 : Zones couvertes par les études transrégionales



Carte 4 : Orientation volontariste pour la zone Centre des Capitales

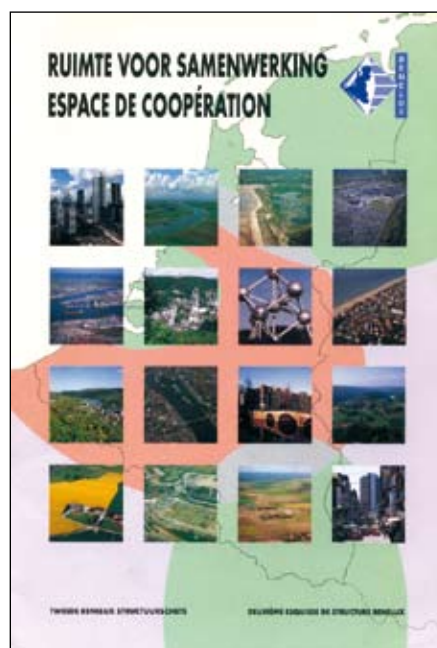
## L'expérience des approches transnationales

Entre le niveau des Etats membres et celui des organisations européennes, existent des enceintes transnationales dont certaines se sont intéressées de près à l'aménagement du territoire au-delà des frontières. La plupart sont temporaires, motivées par des enjeux conjoncturels ou par le souci de sous-espaces dynamiques de se positionner anticipativement, mais elles ont joué un rôle non négligeable d'impulsion et de stimulant des démarches à l'échelle européenne.

- L'une des plus anciennes dans ce domaine est la Conférence des Régions de l'Europe du Nord-Ouest (CRENO), fondée dès 1955 et regroupant la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne de l'Ouest, des régions du Nord et du Nord-Est de la France et les comtés anglais du Kent et de l'East Sussex. La CRENO dont un des objectifs est de « *prévenir le manque de cohérence dans les études d'aménagement du territoire à l'intérieur de l'aire qu'elle recouvre* » (CRENO 1983) organise régulièrement au cours des années 60 et 70 des journées d'étude dont les actes seront publiés.

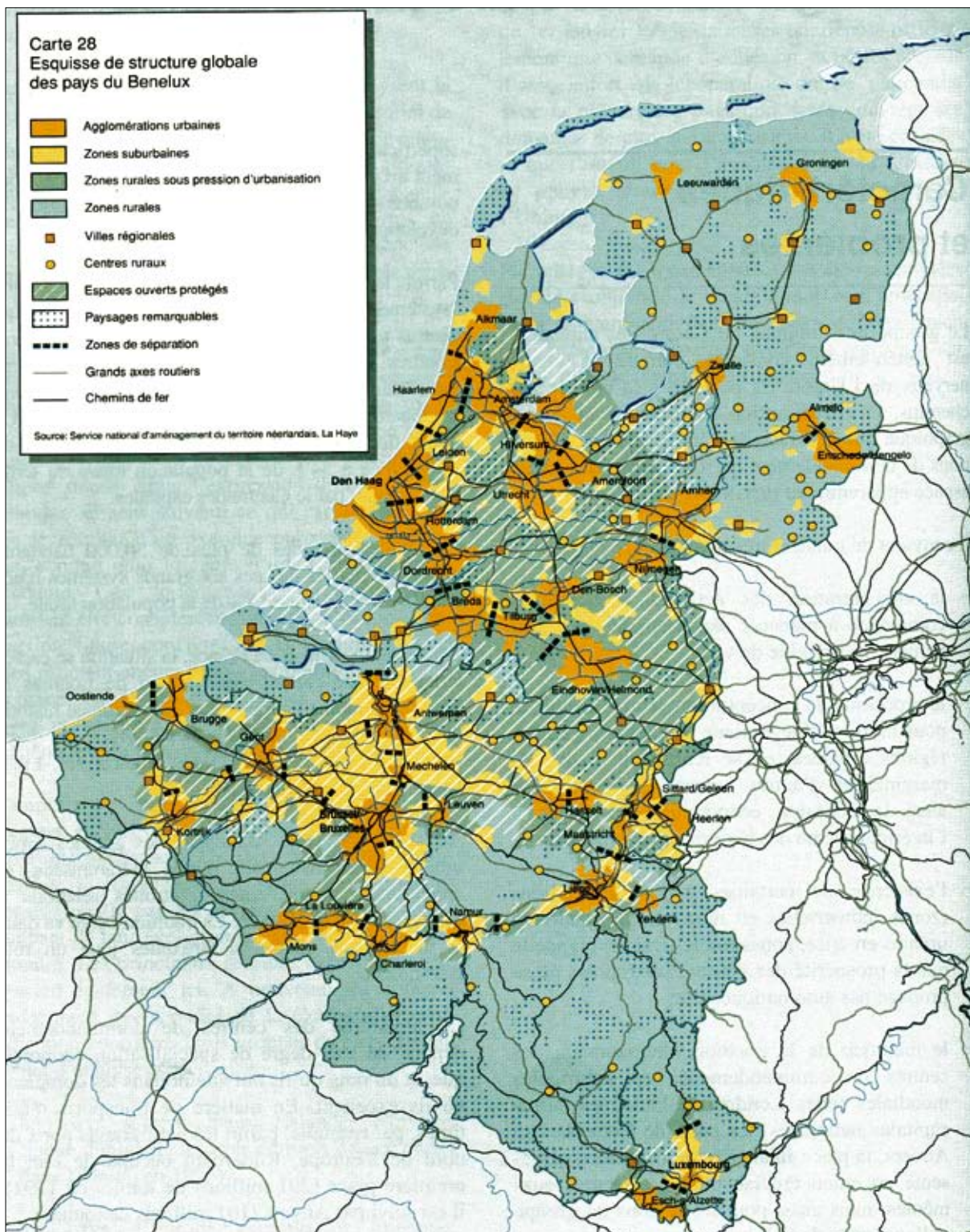
- On peut ensuite citer l'Union économique Benelux, instituée en 1958, et qui dès 1969 crée en son sein une Commission Spéciale pour l'Aménagement du Territoire (CSAT). En 1975, lors de la Troisième Conférence intergouvernementale Benelux, il est décidé d'établir une esquisse de structure globale pour l'ensemble du territoire du Benelux (Union économique Benelux, 1975). Le caractère pionnier d'un tel document et la recherche d'un consensus rendant l'entreprise difficile, ce n'est qu'en novembre 1986 que les cinq ministres de l'aménagement du territoire (les ministres néerlandais et luxembourgeois et les trois ministres régionaux belges) adopteront l' « Esquisse Globale Benelux en matière d'Aménagement du territoire » (Secrétariat Benelux 1986) par une recommandation (Union économique Benelux, 1986). L'esquisse se présente comme une vision spatiale - probablement la première à cette échelle - représentant sur une carte la structure souhaitée en termes de différents types de zones urbaines, suburbaines et rurales [carte 5]. L'Esquisse indique aussi les axes de communication, les paysages de valeur et les zones où devait être menée une « politique d'espaces ouverts ». Elle est accompagnée de principes généraux d'aménagement spatial énoncés sous forme de recommandations.

Constatant notamment le faible degré de mise en œuvre, voire même de référence à la première Esquisse, la CSAT décide en 1991 d'entamer sa mise à jour. En avril 1994, un accord est conclu entre les ministres de l'aménagement du territoire des trois pays pour réaliser une Deuxième Esquisse, qui cette fois ne sera plus « globale » mais « de structure ». Quatre facettes y seront abordées : la politique de localisation, l'infrastructure principale, les zones rurales et la structure écologique principale. Un bureau de projet ad hoc commun aux trois pays élabore un projet (Secrétariat Benelux 1996) qui donne lieu à une « note de décision » synthétique (Secrétariat Benelux 1997) approuvée provisoirement par les ministres de l'aménagement du territoire en 1997 et définitivement en octobre 2000, lors d'une réunion à



Namur où ils prennent acte de la Deuxième Esquisse et définissent de nouveaux axes pour la poursuite de leur coopération.

L'élaboration et la discussion de la Deuxième Esquisse auront montré la difficulté pour des partenaires aux intérêts parfois concurrents à s'accorder d'emblée - sans pouvoir s'appuyer sur des expériences préalables en



Carte 5 : Esquisse de structure globale des pays du Benelux



la matière - sur des éléments spatiaux aussi porteurs de conséquences concrètes que le tracé des grandes infrastructures ou la délimitation des zones où donner la priorité à la protection de l'environnement et du paysage. Il aura aussi mis en évidence les difficultés qu'entraînent des grilles de lecture trop schématiques pour prendre en compte les spécificités de certains territoires. Par exemple, une approche axée essentiellement sur les réseaux urbains et sur les « mainports » ne permet pas d'appréhender efficacement des réalités comme celle du sud de la Wallonie, dépourvu de grande ville, ni par conséquent de proposer de projets convaincants pour les acteurs concernés. La Deuxième Esquisse ne sera d'ailleurs pas suivie d'autres initiatives au niveau de l'ensemble du Benelux, les efforts ultérieurs - qui se poursuivent à l'heure actuelle - se concentrant sur des sous-ensembles comme l'estuaire de l'Escaut ou le Parc des Trois Pays à la frontière entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne.

La Deuxième Esquisse Benelux aura « obligé » la Belgique, pour laquelle aucune stratégie globale d'aménagement du territoire national n'avait jamais abouti, à réfléchir à cette question et à se situer dans une perspective internationale. On lui doit notamment le concept de « Réseau Urbain Central Belge », associant le « Lo-sange flamand » (Bruxelles, Anvers, Gand, Louvain), extension de l'ABG-Stad précédemment évoquée, avec le Triangle wallon (Bruxelles - Mons - Charleroi - Namur) [carte 6]. Le concept de Réseau Urbain Central Belge, qui confère un potentiel accru à l'aire métropolitaine autour de Bruxelles, sera repris ensuite dans le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) wallon (Région wallonne 1999), et apparaîtra par la suite dans des documents transnationaux (notamment : Groupe de Vision spatiale, 2000 ; JTS NWE, 2007).

- Au début des années 90, la Belgique participe également à une autre approche transnationale, de dimension plus limitée, celle de l'Eurorégion. En juin 1991, les présidents de cinq régions (les trois Régions belges, le comté de Kent au Royaume-Uni, et le Nord - Pas-de-Calais en France) signent une déclaration d'intention mettant en place une Conférence permanente bapti-

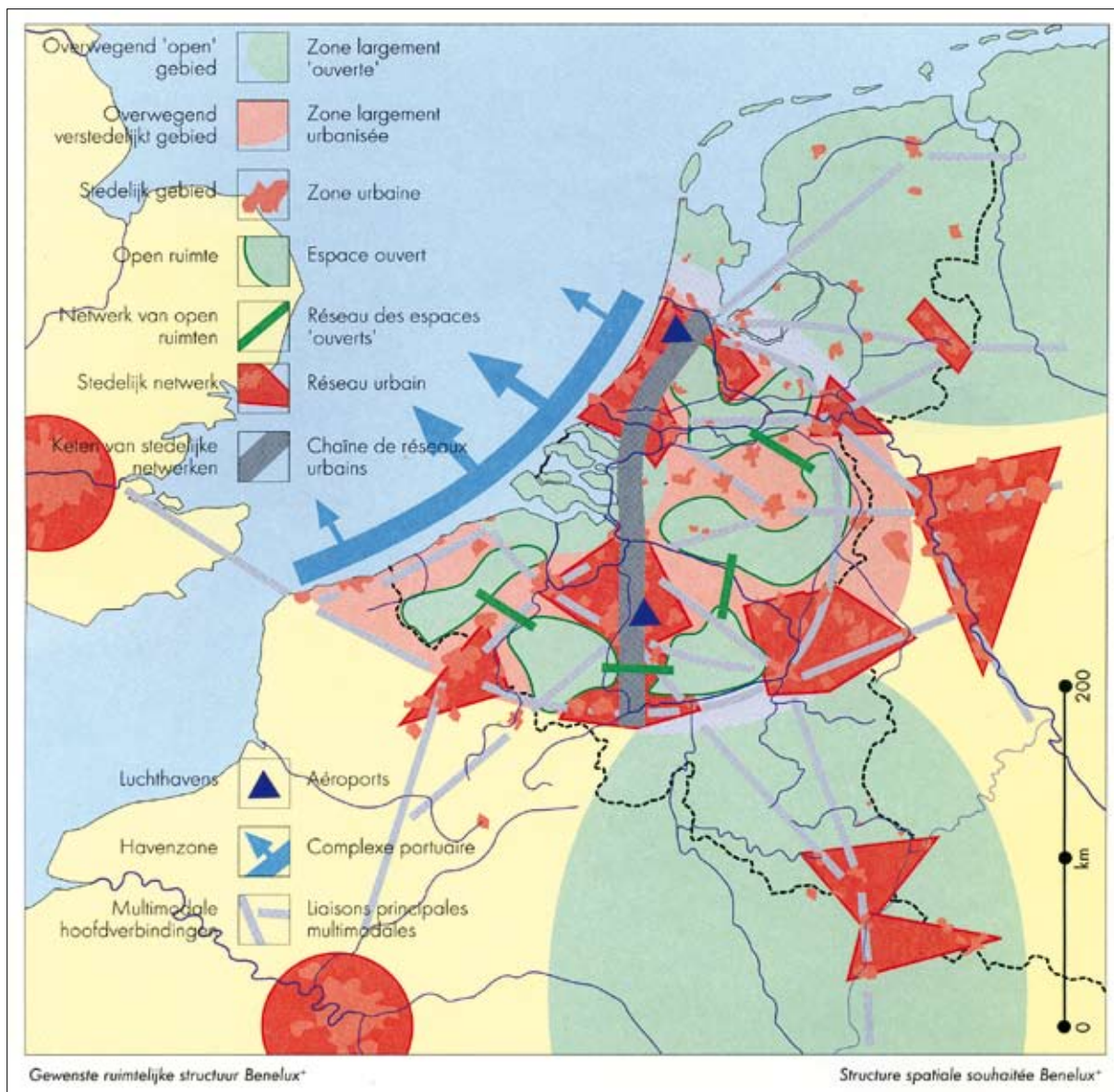
sée Eurorégion, essentiellement motivée par les implications de la réalisation de la liaison fixe Transmanche pour le développement territorial. L'Eurorégion produit un « Schéma d'objectifs stratégiques » (Eurorégion, 1999) mais sa raison d'être conjoncturelle ne lui permettra pas de perdurer. La réflexion sur l'aire métropolitaine lilloise et ses implications transfrontalières se poursuivra néanmoins au sein de la COPIT, conférence d'intercommunales œuvrant de part et d'autre de la frontière franco-belge<sup>13</sup>.

- Enfin, on ne peut pas passer sous silence une enceinte transnationale constituée de longue date mais qui n'a commencé ses activités en matière d'aménagement du territoire qu'au début des années 90, à savoir Saar-Lor-Lux, associant le Grand-Duché de Luxembourg, les Lander allemands de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, la Lorraine française et la province de Luxembourg. Un schéma transfrontalier d'aménagement de la zone Saar-Lor-Lux, baptisé SDE SLL+, est lancé quasiment en même temps que le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). Saar-Lor-Lux se muera progressivement en une aire de coopération plus vaste dénommée « Grande Région » qui s'étendra à l'ensemble de la Région wallonne, auxquelles s'adjoindront la Communauté germanophone et la Communauté française. Dans ce cadre, un programme opérationnel a été récemment lancé au titre de l'objectif de coopération territoriale des Fonds structurels européens [Grande Région, 2007].

### Le SDEC, de Liège à Potsdam

En 1993, fidèle à la logique qui avait animé le rapport Gendebien, et s'appuyant notamment sur une résolution récente du Parlement européen (Parlement européen 1992), la Présidence belge de l'Union européenne propose lors du conseil informel de Liège une note « *pour un pas significatif vers un aménagement concerté du territoire européen* » (Présidence belge 1993 a). L'une des principales propositions est d'accompagner « Europe 2000+ » d'un document à caractère plus politique, « *fixant les principes directeurs de l'aménagement*

<sup>13</sup> C'est d'ailleurs à Lille qu'a été installé le 28 janvier 2008 le premier Groupement européen de coopération territoriale (GECT), dénommé « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ».



Carte 6 : Structure spatiale souhaitée de la Deuxième Esquisse de structure Benelux

du territoire de l'Union européenne », qui serait baptisé « Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (S.D.E.C.) ». Dans leurs conclusions (Présidence belge, 1993 b), les Ministres indiquent que « ce document dépourvu de force contraignante à l'égard des Etats membres pourrait intégrer les aspects territoriaux des diverses politiques sectorielles communautaires et formuler quelques objectifs et principes de base, par exemple, celui d'un aménagement conforme à l'exi-

gence de développement soutenable ». L'élaboration du document est confiée au Comité de Développement Spatial (CDS).

Avec le soutien actif de la DG Politique régionale de la Commission, le CDS va plancher pendant plus de cinq ans sur le SDEC, sous onze Présidences successives ponctuées par neuf réunions des ministres de l'aménagement du territoire : Corfou en juin 1994 (cadre et pre-

mières options politiques), Leipzig en septembre 1994 (principes pour une politique d'aménagement du territoire européen), Strasbourg en mars 1995 (scénarios de développement spatial), Madrid en décembre 1995 (critères territoriaux et première compilation d'options), Venise en mai 1996 (poursuite du travail sur les options), Noordwijk en juin 1997 (adoption du premier projet officiel), Echternach en décembre 1997 (première note sur un Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen), Glasgow en juin 1998 (présentation du premier projet complet), et enfin, Potsdam en mai 1999 où le SDEC définitif est adopté par les ministres.

Le mode d'élaboration novateur du document, caractérisé par une coopération entre Etats membres et avec la Commission, basée notamment sur le principe de la « Troïka » (implication des Présidences précédente et suivante) amènera à parler du « processus SDEC ». Dans ce cadre sont organisés plusieurs séminaires trans-



tionaux et des débats publics dans les Etats membres (notamment une « Journée belge d'information sur le SDEC » organisée à Bruxelles le 25 mars 1998). Différentes instances européennes prendront position sur la question (Parlement européen 1998, Comité des Régions 1999). Pour certains dont la Belgique, le

### Les principes de Leipzig (1994)

Le document présenté lors du Conseil informel des Ministres en charge de l'Aménagement du Territoire de Leipzig en septembre 1994 a été rédigé par le Comité de Développement Spatial.

Il présente d'abord les principes pour l'élaboration du SDEC : importance de l'aménagement du territoire pour réaliser l'objectif de cohésion économique et sociale, objectif de développement équilibré et durable, pas de modification des compétences des institutions en charge des politiques communautaires, respect du principe de subsidiarité, mise en œuvre par les Etats membres sur une base volontaire (pas de caractère contraignant).

Au-delà de ces objectifs fondamentaux, le document distingue des objectifs opérationnels de l'aménagement du territoire : baser le développement sur la solidité et l'équilibre de la structure spatiale et sur la valorisation des atouts de l'Union européenne (en particulier la diversité des identités régionales), lier le développement économique à la gestion prudente et au développement du patrimoine naturel et culturel, combiner les objectifs de développement, d'équilibre et de protection.

Il définit ensuite des champs d'action qui seront repris plus tard dans le SDEC comme « principes directeurs » : développement d'un système urbain plus équilibré et polycentrique, accès équivalent aux infrastructures et aux connaissances, et gestion prudente et développement du patrimoine naturel et culturel.

Des « lignes directrices pour la mise en œuvre des politiques de développement territorial dans le contexte européen » sont ensuite esquissées.

processus du SDEC apparaît tout aussi intéressant et prometteur que le document lui-même, montrant que l'aménagement du territoire européen peut générer une dynamique à prolonger.

## Le Schéma de développement de l'Espace Européen (SDEC)

Le SDEC adopté à Potsdam, premier document politique sur l'aménagement du territoire européen émanant à la fois de la Commission et des Etats membres, est le fruit d'un compromis entre différentes visions et conceptions de la matière. On lui a parfois reproché d'être trop général et abstrait, et donc difficile à mettre en œuvre. Mais il contient certains principes forts et reste aujourd'hui encore une référence.

Dès l'introduction, le SDEC rappelle les principes sur lesquels il est bâti, énoncés lors de la réunion de Leipzig, et se présente comme un « cadre politique pour améliorer la coopération des politiques sectorielles communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, aussi bien entre elles qu'avec les Etats membres, leurs régions et leurs villes » (§ 22).

Le SDEC entend promouvoir le développement équilibré et durable, et articuler ensemble trois objectifs des politiques communautaires : cohésion économique et sociale, préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel et compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

La partie politique proprement dite s'organise autour de trois principes directeurs qui correspondent aux champs d'action définis à Leipzig : développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et nouvelle relation ville - campagne ; assurance d'une parité d'accès aux infrastructures et au savoir ; et développement durable, gestion intelligente et préservation de la nature et du patrimoine culturel. Ces principes directeurs sont déclinés en onze objectifs et soixante options politiques. Parmi les options novatrices, on peut relever celle portant sur le renforcement de zones d'intégration économique d'importance mondiale dans l'Union européenne (dans une perspective de polycentrisme à l'échelle européenne), ainsi que celles portant sur les réseaux et le partenariat : réseaux de villes (2, 14, 22), réseaux transnationaux et transfrontaliers (4), partenariat ville - campagne (20, 21, 23). Parmi les autres thématiques abordées par le SDEC et pouvant présenter un intérêt particulier pour la Région wallonne, citons l'aménagement urbain durable (7 à 11), l'extension de l'urbanisation (12), le développement endogène des espaces ruraux (13 à 18), l'utilisation efficace et durable des infrastructures de transport (30 à 34), le soutien à l'innovation et à la diffusion du savoir (35 à 39), la gestion des ressources en eau (48, 51, 52), la gestion créative du patrimoine naturel (53 à 56) et du patrimoine culturel (57 à 60).

Un chapitre entier du SDEC est consacré à sa propre mise en œuvre, et bâti autour du maître mot de coopération - horizontale entre secteurs, verticale entre niveaux et géographique entre territoires. Il est structuré suivant les niveaux d'action : communautaire, transnational, transfrontalier et transrégional, national, mais aussi paneuropéen. Parmi les recommandations, on relèvera celles portant sur des applications particulières de « combinaisons d'options » du SDEC, comme le développement des Euro-corridors, le renforcement des « villes-portes », la préservation et le développement de la biodiversité, les stratégies de mise en valeur du patrimoine culturel européen (§ 164). On trouve aussi des recommandations plus institutionnelles ou techniques, portant notamment sur l'évaluation de l'impact des politiques communautaires (§ 167), l'établissement de scénarios (§ 172), la mise sur pied de l'ORATE (§ 173), la mise en œuvre d'INTERREG (§ 178). Le chapitre sur l'application du SDEC servira de base au Programme d'action de Tampere (voir plus loin).

L'élaboration du SDEC va stimuler les activités de la CEMAT. Le Conseil de l'Europe apparaît en effet comme une sorte d'antichambre de l'Union européenne pour les pays candidats à l'adhésion, qui ne sont associés que de loin à la démarche du SDEC<sup>14</sup>. De plus, sa liberté est plus grande pour aborder une série de thèmes qui ne rentrent pas dans les compétences communautaires ou ne figurent pas nécessairement dans les priorités de l'Union européenne du moment, comme les questions culturelles. L'absence d'enjeux financiers favorise également les réflexions de fond. Les deux approches peuvent donc se compléter, d'autant plus qu'un certain nombre d'acteurs à l'œuvre sont les mêmes. La CEMAT met donc en chantier un document intitulé «Principes directeurs pour l'aménagement du territoire européen» (CEMAT, 2000) qui sera élaboré plus ou moins en parallèle avec le SDEC et sera adopté lors de la conférence de Hanovre en 2000. Deux ans plus tard, ces principes, qui montrent beaucoup de similitudes avec ceux du SDEC, seront repris dans une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres (Comité des Ministres, 2002).



## Des visions théoriques aux tentatives de concrétisation

Ni le SDEC ni les Principes directeurs de la CEMAT ne peuvent être considérés comme des plans territoriaux au sens où on l'entend généralement. Si les deux documents comportent des cartes, celles-ci ne font que décrire des situations existantes ou déjà décidées (comme par exemple le schéma des réseaux transeuropéens prioritaires). L'objectif de ces documents est avant tout d'établir des principes, et ceux-ci restent - à quelques exceptions près - à un niveau assez général. Ils entendent cependant se concrétiser sur le terrain, et requièrent donc une suite sous d'autres formes. Comme indiqué plus haut, le SDEC consacre d'ailleurs un chapitre entier à ses propres modalités d'application.

Lors du Conseil de Liège en 1993, la Présidence belge avait évoqué la possibilité d'encourager l'évolution de l'initiative INTERREG de la Commission européenne, axée sur les zones frontalières, « *vers des formules interrégionales ou interétatiques et non plus strictement transfrontalières* » (Présidence belge, 1993 a). En 1997, donc en pleine période d'élaboration du SDEC, un volet « *coopération transnationale pour l'aménagement du territoire* » est ajouté à INTERREG. Comme le signale le SDEC (Union européenne, 1999), « *la coopération à l'échelon transnational revêt une importance centrale* ». Le cadre des aires de coopération transnationale INTERREG IIC (devenues INTERREG IIIB au cours de la période de programmation suivante) semble donc approprié pour élaborer des visions spatiales pour ces espaces, qui constitueraient ensemble une sorte de spatialisation du SDEC. Aux aires INTERREG IIC s'ajoutent quelques aires dénommées à l'époque « *article 10* » (en référence à un article du règlement FEDER), qui seront reprises comme aires INTERREG IIIB lors de la période de programmation suivante [carte 7].

Seules cinq aires de coopération produisent - avec un succès variable - une vision spatiale pour leur territoire: l'Aire Métropolitaine du Nord-Ouest, la Région de la Mer du Nord, la Région Atlantique, la Région CADSES<sup>15</sup> et la

<sup>14</sup> Le SDEC consacre un chapitre spécifique à la question du futur élargissement, mais les pays concernés ne sont pas inclus dans les analyses territoriales générales. Le CDS ne comptait d'ailleurs pas de délégués permanents des pays candidats.

<sup>15</sup> Centre - Adriatique - Danube - Sud-Est Européen

Région de la Mer Baltique (CUDEM 2005). En particulier, la vision spatiale définie pour l'Aire Métropolitaine du Nord Ouest (AMNO) incluant la Belgique (Groupe de Vision spatiale, 2000) n'emporte pas l'adhésion de l'ensemble des partenaires [carte 8]. Au cours de la période de programmation suivante, la réflexion se poursuit sous la guidance du « Groupe de vision spatiale » avec trois études thématiques consacrées respectivement au polycentrisme, aux transports et à l'accessibilité, et au patrimoine naturel et culturel, et une étude de synthèse (CUDEM, 2005). Des ateliers sont organisés dans les différents pays afin de stimuler les débats. Mais l'étude de synthèse ne peut guère être considérée comme plus territorialisée que le SDEC lui-même. La vision développée pour la Région de la Mer du Nord (aire à laquelle la Flandre participe à partir de 2000) est elle aussi peu spatialisée, restant la plupart du temps au niveau des principes d'aménagement (Vision Working Group & PLANCO 2000).

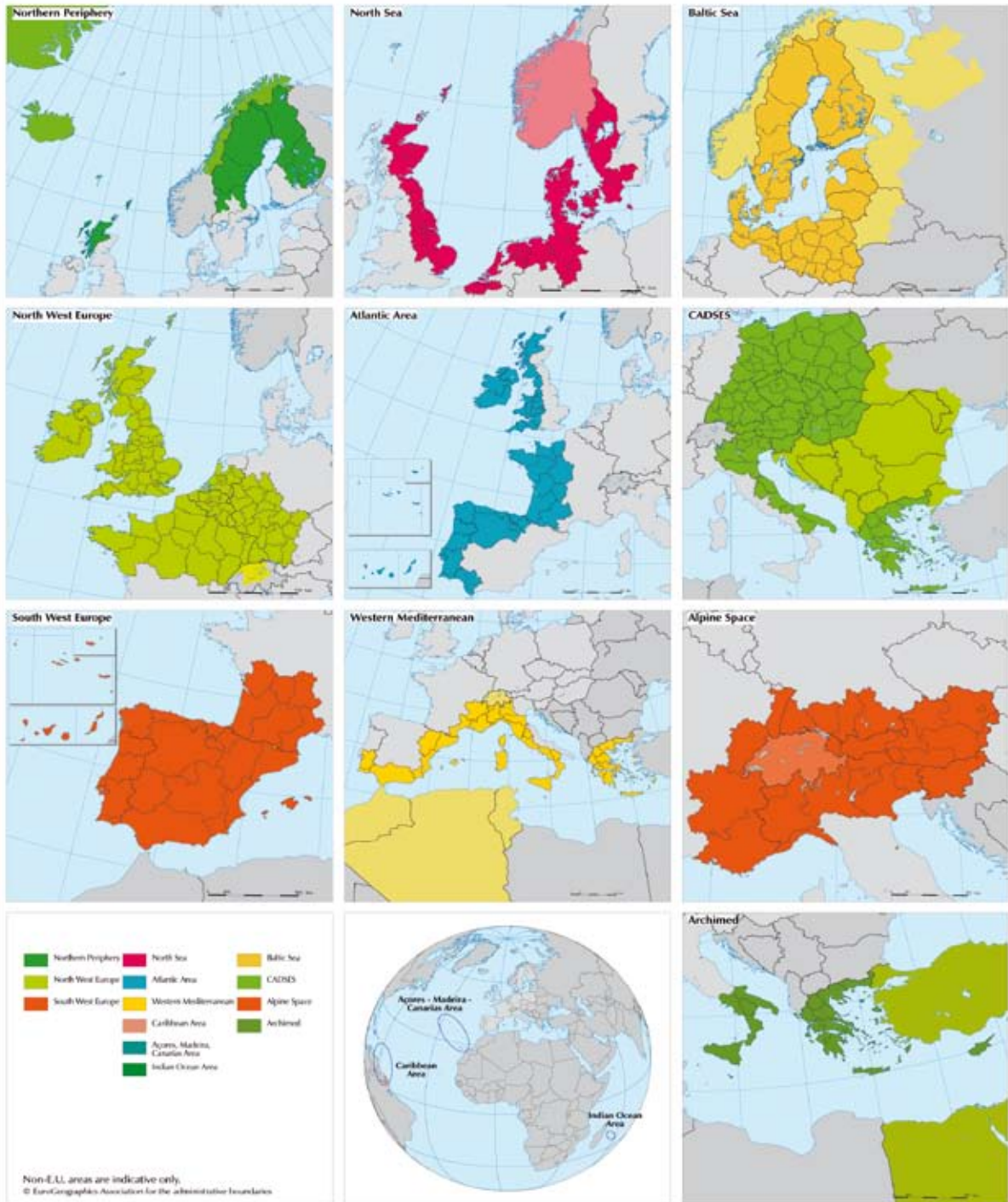
Une autre façon de concrétiser le SDEC est le programme d'action pour sa mise en œuvre, que la Finlande, assurant la Présidence de l'UE au deuxième semestre 1999, a pris la responsabilité de préparer. Basé sur les résultats d'un questionnaire adressé à tous les Etats membres, le programme d'action du SDEC adopté à Tampere en septembre 1999 comporte douze actions organisées en trois lignes d'action. Pour chaque action, le programme de Tampere définit les participants, les responsables, un premier calendrier et des exemples de produits concrets.

Les actions du programme d'action de Tampere se caractérisent par une grande diversité, tant dans le contenu que dans les modalités de mise en œuvre. Comme on le voit dans le tableau, la Belgique était notamment chargée de rédiger un rapport sur la mise en œuvre du SDEC dans les Etats membres (action 1.3). D'autres actions reprennent des thèmes récurrents, comme cel-

### Les actions du programme d'action de Tampere

	<i>Action</i>	<i>Partenaire principal</i>
1.	Promotion de la dimension spatiale des politiques communautaires et nationales	
1.1	Les orientations politiques du SDEC dans les programmes du «mainstream» des fonds structurels	Tous les Etats membres Portugal (expériences / perspectives)
1.2	Interreg III et les projets de démonstration du SDEC	Tous les Etats membres Danemark (projet de démonstration)
1.3	Les orientations politiques du SDEC dans l'aménagement du territoire national	Tous les Etats membres Belgique (rapport synthétique)
1.4	Impacts spatiaux des politiques communautaires	Commission européenne Portugal (SDEC/Transports)
1.5	Analyse d'impact territorial	Royaume-Uni
1.6	Application de la politique urbaine et coopération	Tous les Etats membres France (expériences d'application)
2.	Amélioration de la connaissance, de la recherche et de l'information sur les développements territoriaux	
2.1	Etablissement de la coopération au travers de l'ORATE	Luxembourg Suède (programme de travail)
2.2	Le SDEC comme base de référence pour des manuels de géographie pour les écoles secondaires	France
2.3	Trophée des «Régions futures de l'Europe»	Allemagne
2.4	Guide des stratégies intégrées pour les zones côtières	Espagne
3.	Préparation de l'élargissement du territoire de l'Union européenne	
3.1	Stratégie-cadre paneuropéenne pour le développement spatial	Allemagne
3.2	Impacts spatiaux de l'élargissement sur les Etats membres de l'UE et les pays tiers	Commission européenne

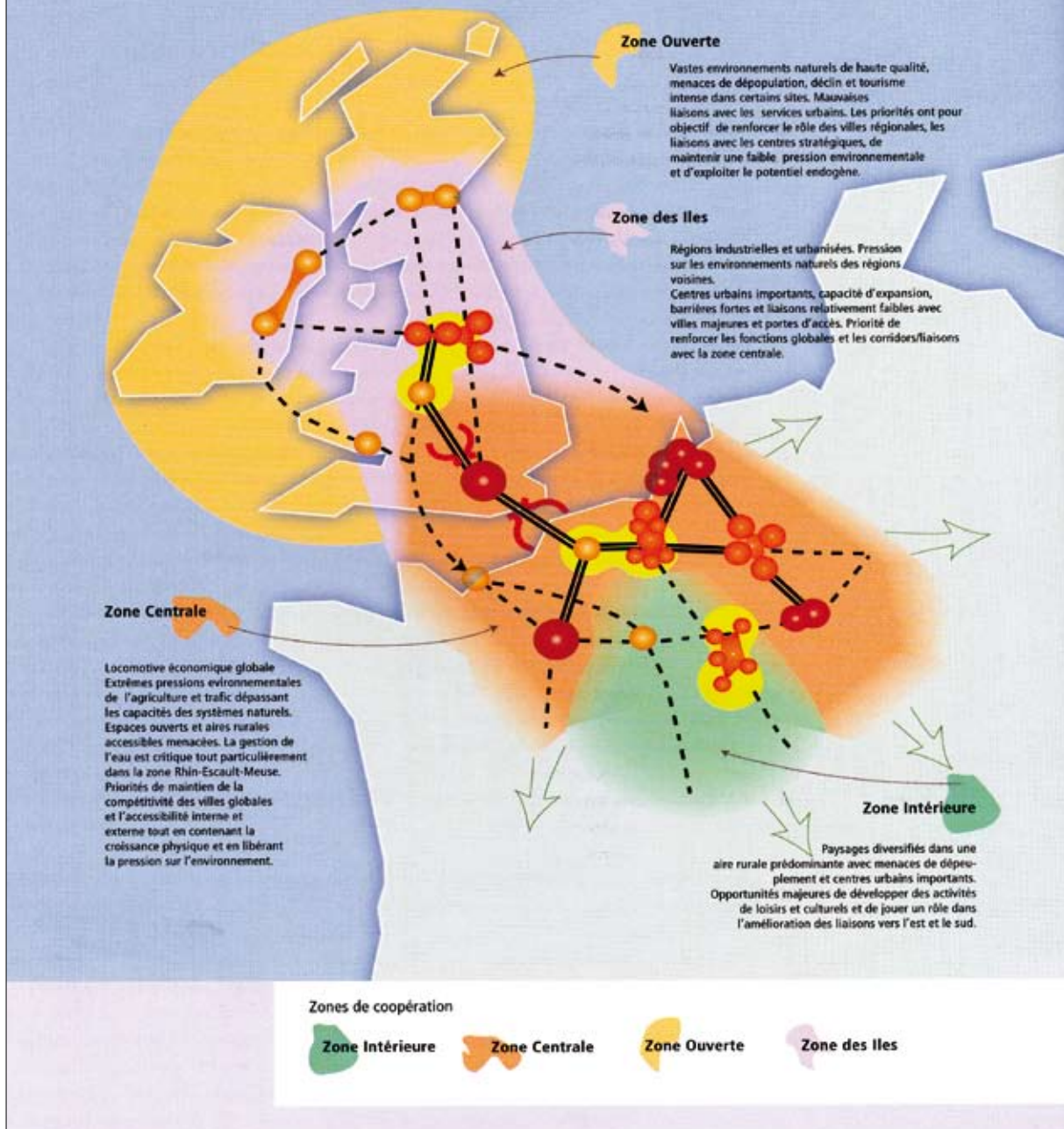
## INTERREG III B (2004-2006): Cooperation areas



Carte 7 : Aires de coopération transnationale INTERREG III B

## UNE VISION POUR L'EUROPE DU NORD-OUEST

### Vers un développement durable et équilibré du territoire



Carte 8 : Vision spatiale pour l'Europe du Nord-Ouest



les portant sur l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE), sur la politique urbaine - un domaine dont les liens avec le développement territorial sont discutés plus loin -, et sur l'évaluation de l'impact territorial (action à laquelle la Belgique participera activement, avec notamment l'organisation d'un séminaire par la Présidence belge en 2001). Abordée dans le SDEC, la vaste problématique de l'impact territorial des politiques, programmes et projets a aussi été déclinée dans d'autres contextes, comme l'étude pionnière sur l'impact territorial des politiques communautaires réalisée par J. Robert pour la Commission européenne (Robert & al., 2001), et, plus tard, tout le volet de l'ORATE consacré à l'impact territorial de diverses politiques de l'UE.

La mise en œuvre du programme de Tampere pâtera malheureusement de la disparition l'année suivante du CDS, qui était responsable de son suivi. Le rapport d'avancement présenté par la Présidence belge lors de la réunion ministérielle de Namur en 2001 (Présidence belge, 2001 b) montre un bilan mitigé. Un rapport ORATE sur la mise en œuvre du SDEC (ESPON, 2007 a) conclut cependant quelques années plus tard que la plupart des actions du programme de Tampere ont finalement été menées à bien, même si c'est parfois sous des formes et selon des modalités différentes de celles prévues au départ.

L'ORATE aurait pu lui aussi contribuer à concrétiser davantage le SDEC. Les termes de référence des projets de l'ORATE 2006 suggéraient que celui-ci pourrait aider à définir sur le terrain ce que recouvrent certaines notions contenues dans le SDEC comme par exemple les zones d'intégration dans l'économie mondiale (pôles du polycentrisme prôné à l'échelle européenne). Les travaux ont cependant fait apparaître clairement les limites d'une approche mi-scientifique mi-politique. L'ORATE 2006 a certes produit des scénarios<sup>16</sup>, ainsi que des cartes qui peuvent être vues comme des tentatives de

## La genèse de l'ORATE

La création d'un observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen avait déjà été proposée lors de réunions ministérielles au début des années 90, bien avant que le SDEC (§ 173) et le programme d'action de Tampere n'en reprennent l'idée. Dans le cadre du Conseil de l'Europe il fut question dès 1964 de « *mettre sur pied un organe général international de synthèse fournissant l'impulsion et l'orientation pour tous travaux à accomplir par les collectivités communales et régionales dans le domaine de l'aménagement du territoire et des politiques économiques de développement régional* » (CEPL, 1964).

En 1997, une première tentative de mise sur pied de l'ORATE sous Présidence luxembourgeoise n'aboutira pas pour des raisons d'architecture institutionnelle. A défaut, la Commission lancera une phase d'essai qui se concrétisera en 1999-2000 sous la forme d'un « programme d'études de l'aménagement du territoire européen » (PEATE, ou SPESP en anglais).

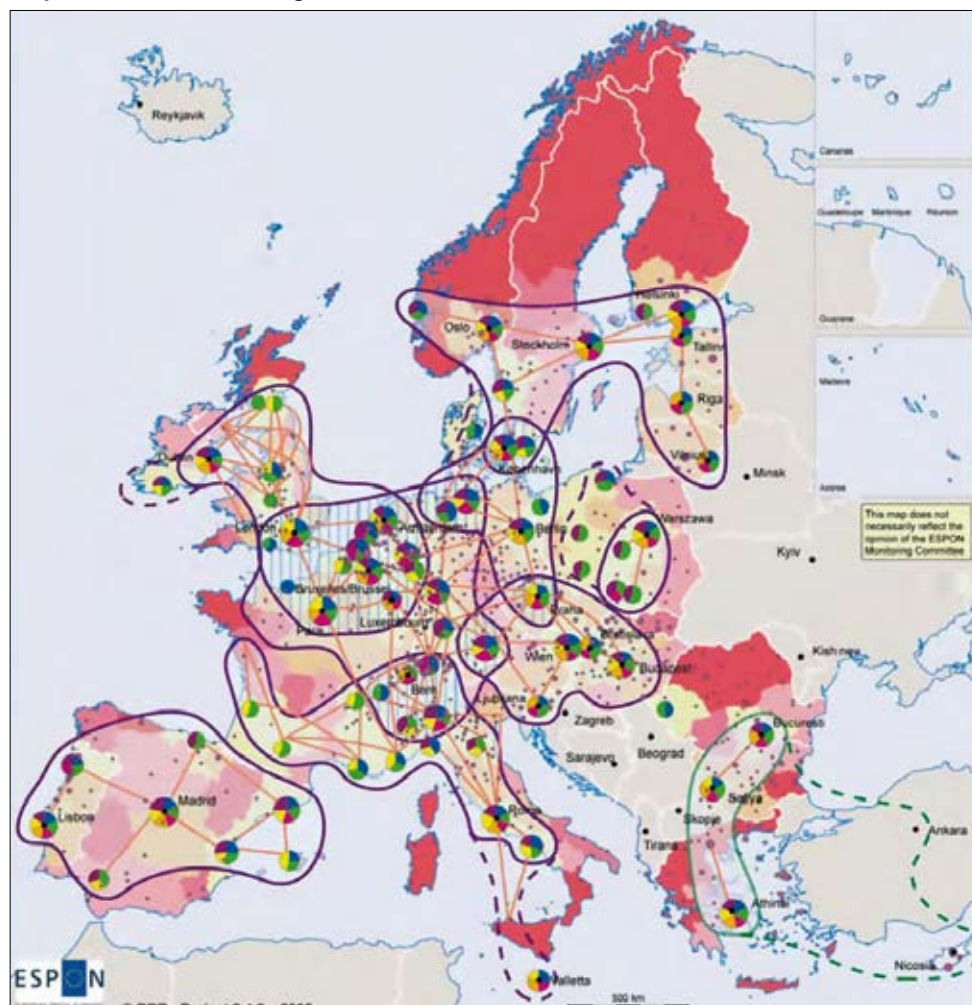
Entretemps le processus d'élaboration du SDEC a clairement mis en lumière le déficit de connaissances territoriales, et confirmé la nécessité de créer une structure pour le combler. L'ORATE sera finalement mis en place en 2001 sous la forme du programme INTERREG « ESPON 2006 », piloté par le Grand-Duché de Luxembourg, qui confirme ainsi son engagement dans le domaine de l'analyse du développement territorial européen<sup>17</sup>. C'est dans le cadre de l'objectif de coopération territoriale européenne (et toujours sous responsabilité luxembourgeoise) que l'ESPON 2013<sup>18</sup> a été lancé, avec un soutien financier accru de la Commission.

<sup>16</sup> Les travaux de l'ORATE 2006 sur les scénarios d'évolution du territoire européen (projet 3.2) ont notamment donné matière à l'organisation d'un séminaire de prospective territoriale à Namur en avril 2005 (<http://developpement-territorial.wallonie.be/Dwnld/217069-Espon%2001-72.pdf>).

<sup>17</sup> Tirant parti des synergies possibles avec Eurostat, ainsi qu'avec la nouvelle Université luxembourgeoise qui propose notamment un « Master in Spatial Development and Analysis » centré sur le développement territorial européen.

<sup>18</sup> <http://www.espon.eu/>

Map 3-22 Global Integration zones



**Accessibility to the nearest MEGA by truck - travel time to reach the nearest MEGA in minutes**

- up to 120
- 120 to below 180
- 180 to below 240
- 240 to below 300
- 300 and more

**Travel times of one hour or less by air or rail between 71 MEGAs in 2003**

**Decision-making functions outside MEGA's by significance**

- Global significance
- European significance
- National/transnational significance
- Regional significance
- Local significance

**Metropolitan European Growth Areas (MEGA) by functional importance of global, European, national and transnational significance**



Size according to average value of related significance of functions

**Potential European Global Integration Zones (EGIZ)\***

- Strong Potential European Integration Zone
- Potential extension with improved accessibility
- Future Potential European Integration Zone
- Potential extension with improved accessibility
- Global integration hinge region

© EuroGeographics Association for administrative boundaries  
Regional level: NUTS 2

Origin of data: ESPON 1.1.1 Nordregio  
ESPON 1.2.1 INRETS

Cyprus: data for government controlled areas only; no data on accessibility for remote areas

Source: ESPON database

\*The Potential European Integration Zones (EGIZ) were delineated on the basis of accessibility to the nearest MEGA (regional cohesion) and the travel time connections. The nucleus consists of at least one MEGA covering all functions of European significance

Carte 9 : Zones d'intégration économique d'importance mondiale

concrétisation des options du SDEC, comme par exemple dans le cadre du projet 2.4.2 (ESPON, 2006) qui a produit une carte des zones d'intégration dans l'économie mondiale [carte 9]. Mais la mention qui figure sur toutes les cartes produites (« *This map does not necessarily reflect the opinion of the ESPON Monitoring Committee* ») montre bien qu'il n'y a jamais eu d'accord politique à leur sujet. De plus, l'analyse des résultats du programme ESPON 2006 (Ramboll Management, 2006) a montré que l'objectif de communication et de dissémination des résultats - qui devrait contribuer à la réflexion et au débat sur le développement territorial aux différentes échelles - n'a été que partiellement rencontré<sup>19</sup>.

Finalement, si le SDEC s'est concrétisé, c'est davantage à travers des décisions d'acteurs individuels que dans un cadre prévu à cet effet. La Commission européenne a joué un rôle important à cet égard, en intégrant des références au SDEC dans une série de documents stratégiques comme les orientations pour les Fonds structurels 2000-2006 (CE, 1999 b), les orientations pour INTERREG III (CE, 2000 a), le deuxième et le troisième rapports sur la Cohésion (CE, 2001 a ; CE, 2004), le Livre blanc sur la Gouvernance européenne (CE, 2001 c), la communication sur la dimension régionale de l'espace européen de la recherche (CE, 2001 d), la stratégie thématique pour la protection des sols (CE, 2002), les orientations de base pour la durabilité du tourisme européen (CE, 2003) ou la communication sur une stratégie de développement durable (CE, 2001 b). Même certaines formations du Conseil se sont référées au SDEC, dans le cadre d'une contribution relative à la directive pour une politique de l'eau (Conseil, 1999), d'une résolution sur la qualité architecturale dans l'environnement urbain et rural (Conseil, 2001), et plus clairement encore, d'une contribution relative à la préparation du Conseil de printemps de 2003, conseillant d'« *élaborer une approche fondée sur le schéma de développement de l'espace communautaire en tant que cadre de référence afin de promouvoir les partena-*

*riats territoriaux et régionaux* » (Conseil, 2003).

Un certain nombre d'Etats membres ont aussi joué le jeu en se référant au SDEC dans leurs documents de planification nationaux ou régionaux ou en s'inspirant de certaines de ses idées. On pense notamment ici au SDER wallon (Gouvernement wallon, 1999), adopté quasiment en même temps que le SDEC. Au niveau transnational aussi, le SDEC a inspiré certaines approches, comme celle du document de planification transnationale « *Schéma de développement de l'Espace SaarLorLux+* » (Saar-Lor-Lux+, 2002)<sup>20</sup>.

### L'émergence du concept de cohésion territoriale

L'entrée en fonction d'une nouvelle Commission européenne en 1999 infléchit la coopération entre Commission et Etats membres en matière d'aménagement du territoire. La Commission retire son soutien logistique au CDS, et crée un nouveau groupe de travail dédié aux questions territoriales et urbaines au sein du Comité pour le Développement et la Reconversion des Régions (CDRR), une instance d'avis sur la mise en œuvre des Fonds structurels. Le groupe de travail prend le nom de « *sous-comité du développement territorial et urbain* » - on parlera cependant plutôt du GTDTU (Groupe de travail Développement territorial et urbain) - et a pour mission « *d'aider le CDRR et la Commission à mettre en œuvre le Règlement (CE) N 1260/99 portant dispositions générales sur les Fonds structurels pour la période 2000-2006* » (CDRR, 2001).

Même si au départ la plupart des délégués au GTDTU sont ceux qui faisaient partie du CDS, le cadre est différent, délimité par les nécessités, les contraintes et l'agenda de la politique régionale. Présidé par la Commission et non plus par la présidence de l'UE en exercice, le GTDTU donne notamment des avis sur des

<sup>19</sup> La langue de travail de l'ORATE étant l'anglais, pour atténuer l'obstacle linguistique pour les francophones au niveau de la diffusion des résultats du moins, la Région wallonne a proposé que les résumés des rapports de recherche soient traduits en français. Les traductions ont été prises en charge par la France, la Région wallonne et le Grand Duché de Luxembourg et sont consultables sur les sites <http://www.ums-riate.fr/tir.php> et <http://developpement-territorial.wallonie.be>.

<sup>20</sup> Le ministre luxembourgeois de l'aménagement du territoire avait proposé lors de la réunion ministérielle de Strasbourg (1995) d'établir ce schéma, présenté comme une étude devant concrétiser à plus petite échelle les options définies par le SDEC - voir à ce sujet l'étude de cas SDP Saar-Lor-Lux+ (ESPON, 2007 b).

études commanditées par la Commission européenne ou d'autres documents ayant des implications pour le développement territorial. La décision de création précise aussi que les thèmes qu'il abordera, définis par la Commission et le CDRR, « *prendront particulièrement en compte les douze lignes du plan d'actions arrêté en octobre 1999 lors de la réunion interministérielle à Tampere et le suivi du programme de travail établi par le groupe d'experts urbain* » (CDRR, 2001). C'est ainsi que la délégation belge y a présenté en septembre 2004 les résultats de l'action dont elle avait été chargée dans le cadre du programme de Tampere (Région wallonne, 2004).

Les incertitudes sur la place de l'aménagement du territoire dans l'agenda de l'UE vont se traduire par une période de près de trois ans sans réunion des Ministres de l'aménagement du territoire après celle de Namur en 2001.

Entretemps, un nouveau concept pénètre progressivement le monde de la politique européenne : celui de cohésion territoriale, présenté comme un pendant du - ou un complément au - concept déjà bien en place de cohésion économique et sociale, un des objectifs de l'Union européenne, qui sous-tend notamment la politique régionale et la politique de cohésion. Apparue en 1995 dans un rapport présenté à l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) à Anvers, la cohésion territoriale entre - discrètement - dans le Traité établissant la Communauté européenne à peine deux ans plus tard, à la faveur de l'insertion par le Traité d'Amsterdam (Union européenne, 1997) d'un article 7D traitant des services d'intérêt économique général (article 14 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne). Même si le flou qui l'entoure est souvent dénoncé, le concept suscite un grand intérêt, en particulier auprès des instances représentatives des collectivités régionales et locales (Comité des Régions, Assemblée des Régions d'Europe, Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM), et percole progressivement dans les sphères de l'aménagement du territoire.

Contrairement aux idées reçues, le SDEC ignore encore quasiment tout à fait le concept de cohésion territoriale. La cohésion territoriale n'y est mentionnée qu'une seule fois, alors que la cohésion économique et sociale l'est à maintes reprises. Par contre, les Principes directeurs de la CEMAT, contemporains du SDEC, s'y réfèrent dans

le premier de leurs « *principes d'une politique d'aménagement pour un développement durable de l'Europe* » : « *promotion de la cohésion territoriale par le biais d'un développement socio-économique équilibré* ». Le lien entre SDEC et cohésion territoriale sera établi a posteriori, notamment par la CRPM qui, dans un rapport adopté en 2000 par son bureau politique (CRPM, 2000), rappelle que le SDEC promeut « *un développement polycentrique du territoire européen à travers la naissance de plusieurs nouveaux foyers de prospérité de niveau mondial* » et considère que pour mettre en place « *une politique régionale rénovée qui enrichisse le mécanisme de solidarité entre riches et pauvres mis en place à travers les Fonds Structurels en l'insérant dans la perspective à long terme d'un développement territorial polycentrique* », « *il convient que la cohésion territoriale devienne un domaine inscrit dans le Traité de l'Union et une compétence partagée, à l'échelon européen entre les acteurs concernés de l'Union elle-même, des États et des collectivités infra-étatiques.* »

La Commission poursuit la promotion du concept de cohésion territoriale en lui accordant une place de choix - un chapitre entier - dans le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale publié en 2001. Le concept est aussi au menu de l'ORATE 2006, chargé de préciser son contenu. Les nombreuses occasions de discussion sur la cohésion territoriale, que ce soit au niveau académique ou politique, font apparaître différentes visions du concept: objectif d'équité entre territoires (y compris les territoires à situation géographique spécifique), volonté de mise en valeur des potentiels territoriaux spécifiques, recherche de cohérence des politiques à impact territorial, mise en évidence de la dimension de coopération entre territoires, ou une combinaison de plusieurs de ces points de vue. Le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale paru début 2004 (CE, 2004), qui consacre également un chapitre à la cohésion territoriale, en propose une définition souvent reprise par la suite qui reflète cette complexité : « *Le concept de cohésion territoriale va au delà du concept de cohésion économique et sociale en l'enrichissant et en le renforçant. En termes de politique, l'objectif est de parvenir à un développement plus équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en rendant plus cohérentes à la fois les politiques sectorielles qui ont un impact territorial et la politique régionale. La préoccupation est aussi d'améliorer l'intégration territoriale et*

*d'encourager la coopération entre régions ».*

Entre-temps, la cohésion territoriale a été intégrée aux côtés de la cohésion économique et sociale dans le projet de Traité portant une Constitution pour l'Europe (Union européenne, 2004), à la fois comme objectif de l'Union et comme compétence partagée entre l'Union et les Etats membres. Cette promotion de la dimension territoriale va coïncider avec une relance de la coopération en matière d'aménagement du territoire.

## L'Agenda territorial de l'Union européenne et son programme d'action

En 2004, alors que l'élargissement vient de faire passer l'Europe de 15 à 25 Etats membres, la France convie une réunion des directeurs généraux de l'aménagement du territoire à Paris, la première de ce type. La Présidence néerlandaise organise ensuite une réunion ministérielle sur la cohésion territoriale à Rotterdam en novembre 2004. Dans leurs conclusions (Présidence néerlandaise, 2004), les Ministres s'engagent sur un agenda politique jusqu'en 2007 afin de renforcer la prise en compte de la dimension territoriale dans les politiques de l'Union. Référence est faite aux objectifs de Lisbonne et à la contribution qu'une approche territoriale intégrée peut y apporter. Les Ministres s'enga-

## L'Agenda territorial de l'Union européenne

Assez largement inspiré du SDEC, mais beaucoup plus court (huit pages), l'Agenda territorial de l'Union européenne, argumentant d'une nouvelle tâche (« *renforcer la cohésion territoriale* ») et de nouveaux enjeux (« *renforcer les identités régionales, utiliser mieux la diversité territoriale* ») s'articule autour de six priorités, dont certaines rappellent fortement celles du SDEC :

- promotion du polycentrisme et de l'innovation par la coopération des aires métropolitaines et des villes
- nouvelles formes de partenariat et de coordination territoriale entre villes et campagnes
- promotion de « *clusters* » régionaux pour la compétition et l'innovation en Europe
- renforcement et extension des réseaux transeuropéens
- gestion transeuropéenne des risques incluant les effets du changement climatique
- renforcement des structures écologiques et des ressources culturelles.

Comme le SDEC, l'Agenda territorial reprend aussi des recommandations visant à l'application de son contenu. Les activités proposées visent l'action des institutions européennes, la coopération entre celles-ci et les Etats membres, mais aussi les activités conjointes des ministres qui adoptent l'Agenda. Ceux-ci s'engagent à promouvoir le débat communautaire sur une série de dossiers-clés qui ont des implications importantes pour le territoire européen (processus de Lisbonne, politique de cohésion, politique de développement rural, stratégie communautaire de développement durable, politique maritime, programme d'action environnemental, politique des transports, politique de recherche et d'innovation, politique de voisinage).

L'Agenda territorial ne comporte aucune carte, même s'il était prévu à un certain moment de lui adjoindre un atlas, qui finalement gardera un statut distinct comme document de la Présidence allemande (Présidence allemande 2007 c). Le document « *Etat et perspectives du territoire de l'Union européenne* » (Présidence allemande, 2007 b), qui lui comporte quelques cartes, sera également présenté à Leipzig, mais sans faire l'objet d'une adoption officielle.



gent à élaborer un document de référence sur l'état et les perspectives du territoire de l'Union européenne et à présenter une première mouture à la réunion ministérielle suivante, à Luxembourg en mai 2005 (Présidence luxembourgeoise, 2005 a). Ce qui sera fait sous la forme d'un document de cadrage (« *scoping document* ») se situant dans l'optique d'une évaluation - à réaliser - de l'état et des perspectives du territoire de l'Union européenne (Présidence luxembourgeoise, 2005 b).

A peine la réunion ministérielle de Luxembourg terminée, tombent les résultats du référendum français sur la Constitution européenne, bientôt suivis de ceux du referendum néerlandais qui sonnent le glas provisoire de l'inscription de la cohésion territoriale dans les textes fondateurs. Dans ce nouveau contexte, les partisans de la prise en compte de la dimension territoriale doivent se repositionner. Germe l'idée de doubler le document sur l'état et les perspectives du territoire de l'Union européenne d'un document plus politique, l'Agenda territorial de l'Union européenne, une sorte d'engagement des ministres, qui serait seul soumis à leur adoption. Parallèlement, un effort particulier est fait pour associer les

multiples intervenants de l'aménagement du territoire à la réflexion, avec notamment une « *conférence des parties prenantes* » organisée à Amsterdam en juin 2006, et une consultation publique via Internet.

L'Agenda territorial de l'Union européenne (Union européenne, 2007 b) est adopté par les ministres de l'aménagement du territoire réunis à Leipzig le 25 mai 2007, à l'invitation de la Présidence allemande, qui a aussi convié les ministres en charge du développement urbain (réunis la veille). Pour la première fois, une telle réunion ministérielle « *conjointe* » donne lieu à des conclusions communes, les ministres réunis adoptant, en même temps que l'Agenda territorial, la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable (Présidence allemande, 2007 a).<sup>21</sup>

Si le Comité des Régions ne s'est pas prononcé sur l'Agenda Territorial, le Comité Economique et Social émet un avis à ce sujet, estimant notamment que « *la Commission devrait analyser, résumer et mettre en pratique l'Agenda territorial moyennant un programme d'action respectueux des compétences des Etats mem-*

<sup>21</sup> Voir les Cahiers de l'Urbanisme, n° 67, pages 6-11 et <http://developpement-territorial.wallonie.be/Newsletter070721/2.html>.

## Le Programme d'Action de l'Agenda Territorial (PAAT)

Le PAAT ressemble par différents points au programme d'action de Tampere, mais ne définit pas de calendrier ni de produits précis au départ, ni même de chef de file pour toutes les actions envisagées.

Les grands lignes d'action du PAAT sont au nombre de 5 :

1. mettre en œuvre l'aménagement du territoire dans les domaines de compétence des Ministres au niveau de l'Union européenne et au niveau des Etats membres,
2. influencer les dossiers clés de l'UE et donner une dimension territoriale/urbaine aux politiques sectorielles,
3. renforcer la gouvernance territoriale multi-niveaux au niveau de l'Union européenne et au niveau des Etats membres,
4. comparer et évaluer l'état, les perspectives, les tendances et les impacts territoriaux des politiques dans l'Union européenne et dans les Etats membres du point de vue de la cohésion territoriale et du développement spatial durable,
5. coordonner et assurer le suivi de la mise en œuvre du Premier Programme d'Action, évaluer et réexaminer l'Agenda Territorial et le Premier Programme d'Action et développer une stratégie de communication et de sensibilisation relative à la cohésion territoriale et au développement spatial durable.

Parmi les principes qui président au PAAT, on trouve celui de l'intégration des politiques, qui « *exprime la reconnaissance des responsabilités spécifiques des décideurs des politiques sectorielles et la volonté de coopérer avec eux et de les influencer de façon à assurer un accent territorial et urbain plus fort lors de la conception et de la mise en application de ces politiques* ». Ceci fait écho à la proposition de la Présidence belge, lors du Conseil informel de Namur en 2001, « *d'approfondir l'examen des politiques sectorielles qui ont un lien avec l'aménagement du territoire, dans le cadre de réunions ministérielles conjointes avec les Ministres responsables de ces politiques* » (Présidence belge, 2001).

L'affinement et la concrétisation du PAAT reposent largement sur le «réseau des points de contact cohésion territoriale» mis en place sous Présidence portugaise, chargé de suivre et d'orienter le processus. Il faut dire que le Traité de Lisbonne, qui introduit la cohésion territoriale parmi les objectifs de l'Union et parmi les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres, n'est signé qu'après la réunion de Ponta Delgada, et les nouvelles perspectives que sa ratification espérée ouvrira ne sont pas encore clairement appréhendées au moment de l'adoption du PAAT.

*bres et des régions en matière de politique d'aménagement du territoire* » (CES, 2007). Le Parlement européen poussera l'implication plus loin en s'engageant lors de la réunion ministérielle de Leipzig (Présidence allemande, 2007 a) à établir un rapport sur le suivi des deux documents politiques adoptés lors de cette réunion. Un premier rapport dont il importe de relever la qualité est adopté en 2008 dans le cadre d'une résolution « *sur le suivi de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig – vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale* »

(Parlement européen, 2008).

Comme le SDEC, l'Agenda territorial aura son programme d'action. Celui-ci est adopté à la réunion ministérielle suivante, sous Présidence portugaise, à Ponta Delgada (Açores), le 23 novembre 2007 (Présidence portugaise, 2007 b).

La mise en œuvre prend progressivement forme sous la Présidence slovène du premier semestre 2008. Différents acteurs (y compris des organes comme URBACT,

Eurocities, la CRPM, l'ORATE, le Conseil Européen des Urbanistes) prennent des initiatives pour concrétiser certaines actions, dont plusieurs sous la forme d'un projet ESPON 2013. Un premier état d'avancement a été présenté lors de la réunion des directeurs généraux organisée par la Présidence slovène à Brdo en mai 2008, et chaque présidence semestrielle en a fait de même ensuite.

La Présidence française du deuxième semestre 2008 se concentre quant à elle sur certains des dossiers-clés énumérés à l'Agenda territorial (action 2.4), à savoir le futur de la politique de cohésion, la révision de la Stratégie de Lisbonne, et la problématique du changement climatique (située dans le cadre de la Stratégie de Développement Durable de l'UE). Elle lance également une discussion sur la gouvernance, tandis que l'Allemagne cible la politique des Transports et des RTE-T après 2010. Toutes ces questions fournissent la matière d'un rapport dont la discussion est à l'ordre du jour de la réunion ministérielle organisée par la Présidence française en novembre 2008 à Marseille. Parmi d'autres actions mises en route, on relèvera celle pilotée par la délégation néerlandaise, qui s'est attachée à faire progresser la réflexion sur l'évaluation de l'impact territorial des projets et politiques, un thème récurrent déjà abordé dans le cadre du Programme d'action de Tampere.

La mise en œuvre du Programme d'action de l'Agenda territorial devrait se poursuivre jusqu'en 2011. Dans ce cadre, la future Présidence hongroise est chargée de présenter une évaluation de l'Agenda territorial en 2011. Elle a mis sur pied un groupe de travail dédié comprenant entre autres la Belgique (qui assume la Présidence au semestre précédent) et l'Espagne (qui la précède). Avec le nouveau concept de « *trio présidentiel* », l'Espagne, la Belgique et la Hongrie sont en effet amenées à coopérer étroitement pour assurer la cohérence de l'action de leurs trois Présidences.

## La cohésion territoriale en débat

Les périodes de programmation des Fonds structurels - actuellement de sept ans - rythment la mise en œuvre de la politique régionale et de cohésion, et le passage de l'une à l'autre s'accompagne généralement de changements dans les orientations et dans les structures. L'année 2007 qui inaugure la période 2007-2013 a ainsi vu la promotion de la coopération - transfrontalière, transnationale, interrégionale - au rang d'« objectif de Coopération territoriale », sur le même pied que les Objectifs Convergence (ex-Objectif 1) et Compétitivité et emploi (ex-Objectif 2). Bien que la dotation de l'Objectif Coopération soit sensiblement inférieure à celles des deux autres, les moyens sont tout de même accrus par rapport à INTERREG. Dans ce cadre a notamment été élaboré le nouveau programme opérationnel transnational pour l'Europe du Nord-Ouest (JTS NWE, 2007), approuvé par la Commission le 26 septembre 2007.

### Le programme opérationnel transnational pour l'Europe du Nord-Ouest (ENO)

Basé sur trois priorités thématiques (promotion de l'innovation et renforcement de l'économie basée sur la connaissance, gestion durable des ressources naturelles et des risques, amélioration de l'accessibilité interne et externe) et une priorité plus transversale (promotion de communautés fortes et prospères au niveau transnational), le programme prévoit également le développement d'« *initiatives stratégiques* » reposant sur une approche territoriale intégrée. Il ne propose cependant ni mise à jour de la Vision spatiale ni élaboration d'un nouveau projet spatial.

D'autres programmes sont aussi élaborés dans le même cadre, prenant la suite des anciens programmes INTERREG IIIB. Parmi ceux-ci, on peut citer celui de la Région de la Mer Baltique, qui réunit onze pays riverains et s'inscrit dans le cadre d'une coopération déjà ancienne et développée entre les pays concernés. En juin 2009, la Commission européenne a adopté une stratégie pour



la (macro)région de la Mer Baltique, exemple novateur de coopération régionale pouvant intéresser l'ensemble de l'UE<sup>22</sup>.

Au niveau des structures aussi, des changements ont lieu. Par exemple le remplacement du CDRR (Comité pour le Développement et la Reconversion des Régions) par le COCOF (Comité de Coordination des Fonds) s'est accompagné d'un changement de nom de son sous-groupe, le GTDTU, devenu le GTCTQU (Groupe de travail Cohésion Territoriale et Questions Urbaines). La cohésion territoriale est en effet plus que jamais à

l'ordre du jour depuis la perspective de son intégration dans les Traités au côté de la cohésion économique et sociale.

Le GTCTQU est d'ailleurs engagé dans des travaux propres allant au-delà de la simple remise d'avis. Des groupes de travail ont été créés en son sein en 2007, chargés de se pencher sur quatre enjeux d'actualité porteurs d'une forte dimension territoriale : le changement climatique, l'énergie, la démographie, et la dispersion de l'urbanisation. Ce dernier thème a été suggéré par la composante wallonne de la délégation belge, qui

## Principales dispositions des Traités relatives à la cohésion territoriale suite au Traité de Lisbonne

Traité sur l'Union européenne

Article 3

« 3. [...] [L'Union] promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres. »

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

Article 4

« 2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants :

- a) le marché intérieur ;
- b) la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité ;
- c) la cohésion économique, sociale et territoriale ; »

Article 174

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

Le protocole (n° 28) sur la cohésion économique et sociale a également été adapté pour intégrer la cohésion territoriale aux côtés de la cohésion économique et sociale.

---

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/)

anime le sous-groupe en question, rassemblant 14 des 27 Etats membres<sup>23</sup>. Le travail des sous-groupes est coordonné avec le programme d'action de l'Agenda territorial et intégré dans son action 2.4.

La cohésion territoriale s'est aussi invitée dans le débat sur la politique de cohésion après 2013. La Commission avait annoncé à Luxembourg en 2005 son intention de préparer un Livre vert sur la cohésion territoriale. Suite au coup d'arrêt donné au processus de ratification du Traité constitutionnel par les referendums français et néerlandais, le Livre vert était resté dans les tiroirs, pour être relancé lorsqu'au printemps 2007 germe l'idée d'un nouveau Traité « simplifié ». Signé à Lisbonne en décembre 2007, celui-ci reprend de son prédécesseur malheureux bon nombre de dispositions, dont celles relatives à la cohésion territoriale. Celle-ci devient donc non seulement un objectif de l'Union européenne mais aussi une compétence partagée entre les institutions de l'Union et les Etats membres.

Les Etats membres et la Commission doivent se posi-



tionner sur la manière dont ils vont exercer cette nouvelle compétence partagée, dont la teneur reste encore floue. Dans cette optique, la Commission sollicite en mai 2007, dans le cadre du GTCTQU et par le biais d'un questionnaire, le point de vue des Etats membres sur la définition de la cohésion territoriale et sur la façon de la mettre en application. Les résultats sont intégrés dans le Livre vert publié le 06 octobre 2008 (CE, 2008), qui sert de base à un débat public.

La cohésion territoriale était bien sûr au menu de la réunion du 26 novembre 2008 à Marseille, qui réunissait les ministres de l'aménagement du territoire et de la politique de cohésion des 27 Etats membres. A cette occasion, la présidence française a élaboré une « note introductive au débat des ministres sur la cohésion territoriale », qui peut être considérée comme une contribution substantielle à la réflexion (Présidence française, 2008).

La réunion de Marseille a aussi été l'occasion de coupler développement territorial et développement urbain, comme cela s'était déjà fait lors de précédentes réunions ministérielles. Les deux matières, qui ont connu au cours du temps une alternance de rapprochements et de distanciations, liés notamment aux priorités des présidences successives, semblent depuis quelques années dans une phase de renforcement des articulations.

Le débat public sur la cohésion territoriale lancé par la Commission européenne, ouvert d'octobre 2008 à fin février 2009, a donné lieu à près de 400 contributions, venues des institutions européennes (Parlement, Comité des Régions, Comité Economique et Social), de tous les Etats membres, d'autorités régionales et locales, de partenaires sociaux, d'universités et centres de recherche, de plus de 150 groupements et réseaux d'intérêts divers et d'un certain nombre de simples citoyens.

Une synthèse des résultats a été publiée dans le sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale (CE, 2009). Elle reflète une vue diversifiée et plus riche de la cohésion territoriale. On relèvera qu'une

<sup>23</sup> La démarche a notamment été présentée par L. Maréchal lors d'un séminaire organisé par le Conseil Européen des Urbanistes à Londres en février 2008

## Le Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale

Sous-titrée « Faire de la diversité territoriale un atout », cette communication adressée au Conseil, au Parlement européen, au Comité des Régions et au Comité Economique et Social européen vise à lancer le débat sur la conception de la cohésion territoriale et sur la manière de la mettre en pratique. Une synthèse des contributions a été réalisée en 2009.

Une première section présente les enjeux territoriaux rencontrés dans les diverses régions d'Europe ainsi que les initiatives qui ont déjà été prises dans le domaine.

La deuxième section expose sous le titre « Pour un développement mieux équilibré et plus harmonieux » les grandes orientations proposées, à savoir :

- gommer les effets des écarts de densité, notamment en favorisant les synergies entre territoires ;
- relier les territoires et maîtriser les distances, via les infrastructures de transport mais aussi via les télécommunications, les réseaux de distribution et les services d'intérêt économique général ;
- surmonter les divisions, notamment pour répondre à des problèmes communs (coopération).

Le dernier point de la section traite des « régions ayant des caractéristiques géographiques particulières » : montagnes, îles, régions à faible densité de population.

La troisième section s'intéresse aux interactions entre la cohésion territoriale et différentes politiques communautaires, et résume les initiatives récentes en matière de cohésion territoriale au niveau communautaire ainsi qu'au niveau intergouvernemental.

La dernière section énumère les questions pour le débat, regroupées en six sous-ensembles :

- définition de la cohésion territoriale
- ampleur et portée de l'action territoriale
- une meilleure coopération
- une meilleure coordination
- nouveaux partenariats territoriaux
- améliorer la compréhension de la cohésion territoriale.

## Extraits de la note introductive au débat des ministres sur la cohésion territoriale (Marseille, 2008)

« L'objectif assigné à la cohésion territoriale implique une approche intersectorielle et transversale des politiques dans leur conception et leur mise en oeuvre sur les territoires. Il invite les décideurs politiques à considérer le territoire d'un point de vue nouveau, pas seulement régional ou national, mais à un niveau intégré infrarégional, transfrontalier et macro régional qui peut aider les territoires à construire leur futur et leur potentiel territorial tout en créant les opportunités les meilleures possibles aux différents niveaux géographiques. Dans ce sens, la cohésion territoriale pourrait constituer un objectif et un principe d'action. » (page 1)

« Cohésion ne veut pas dire uniformisation ; la notion de cohésion territoriale conforte l'idée que le développement de l'Europe doit utiliser le potentiel de chacune de ses régions (économique, mais aussi la qualité et la diversité de ses paysages, la biodiversité, etc.) ; or ces dernières ont des caractéristiques, des ressources et des contraintes extrêmement diverses. Afin de les mobiliser et de les valoriser, des stratégies diversifiées, adaptées au profil de chaque région, sont donc nécessaires. Toutes les régions ne peuvent pas conduire les mêmes politiques d'innovation, créer des clusters au rayonnement européen ou mondial ; toutefois, toutes ont des atouts à valoriser pour développer, selon les cas, des activités liées soit à l'économie résidentielle, à l'économie verte, au tourisme, etc. » (page 2)

« La connexion des territoires entre eux fait référence au développement des liaisons de transport à la fois terrestres, maritimes ou aériennes, au raccordement des portions de territoire plus isolées aux réseaux principaux, à l'accès aux infrastructures, aux services, aux réseaux de télécommunication. Mais il s'agit également de mettre en relation les potentiels de développement des territoires pour créer les effets de synergie, à l'intérieur des régions entre les pôles urbains et leur environnement suburbain et rural, et par delà les frontières régionales et nationales, afin de servir la compétitivité et le développement durable de l'Europe tout entière. Ceci passe notamment par la coopération territoriale qui est un outil important au service de la cohésion territoriale. » (page 3)

« La cohésion territoriale est [...] un enjeu commun et une responsabilité partagée entre l'UE, les Etats membres, les autorités infranationales et les réseaux d'acteurs de la société civile. Cela suppose d'œuvrer pour un processus de coopération et de dialogue continu impliquant ces acteurs et décideurs du développement territorial.» (page 3)

## Politique urbaine et développement territorial

Le développement urbain n'étant pas à proprement parler une compétence communautaire, la coopération dans ce domaine s'est établie au gré des besoins et opportunités, notamment en relation avec la politique de développement durable, mais aussi avec celle de cohésion économique et sociale. Plusieurs communications de la Commission ainsi que des initiatives concrètes ont favorisé cette coopération. On retiendra plus particulièrement l'initiative Urban (1994-2006) centrée sur les quartiers urbains défavorisés / en crise, dont la substance a été intégrée depuis dans les Objectifs Convergence et Compétitivité régionale et Emploi. Trois villes belges ont bénéficié des aides d'Urban : Anvers, Bruxelles et Sambreville.

Depuis une dizaine d'années, les ministres en charge du développement urbain dans les Etats membres de l'Union européenne se sont réunis informellement à diverses reprises, à Noordwijk (1997 - lancement de l'Initiative d'Echange Urbain), Tampere (1999 - mise en place du groupe « Développement urbain »), Lille (2000 - programme multi-annuel de coopération), Bruxelles (2001 - participation et partenariat public-privé), Rotterdam (2004 - « Acquis Urbain » et lancement du réseau EUKN<sup>23</sup>), Bristol (2005 - « Charte de Bristol sur les communautés durables »). Comme la rencontre de Marseille, les rencontres de Noordwijk, Tampere et Rotterdam ont été organisées en parallèle avec celles des ministres en charge du développement territorial.

Un des points d'orgue du rapprochement a été la réunion ministérielle organisée à Leipzig en mai 2007 par la Présidence allemande de l'Union européenne. Alors que les ministres en charge de la cohésion territoriale adoptaient l'Agenda territorial, ceux du développement urbain adoptaient la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable. Pour la première fois, des conclusions communes aux deux sessions, cohésion territoriale et développement urbain, ont été adoptées par les ministres en charge des deux compétences.

Le rapprochement se concrétise aussi dans les structures. Le GTCTQU, comme le GTDTU avant lui, met régulièrement les problématiques urbaines à son ordre du jour. Au sein de la DG REGIO, une même unité administrative est désormais dédiée au développement urbain et à la cohésion territoriale.

majorité de répondants n'entendent pas limiter la cohésion territoriale à une simple dimension de la cohésion économique et sociale. Un autre résultat intéressant est le peu de succès que rencontre l'idée d'octroyer des aides communautaires basées uniquement sur des caractéristiques géographiques particulières. On va donc

au-delà d'une interprétation littérale de l'article 174 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne relatif à la cohésion économique, sociale et territoriale, pour développer une approche plus souple et nuancée, susceptible d'être adaptée à tous les territoires et moins axée sur l'aspect « compensation financière ».

---

23 <http://www.eukn.org/eukn/>

### Extrait du sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale

« L'objectif de la cohésion territoriale consiste à encourager le développement harmonieux et durable de l'ensemble des territoires en tirant parti de leurs caractéristiques et de leurs ressources.

Les trois éléments fondamentaux proposés pour atteindre cet objectif ont été largement acceptés :

- la concentration (atteindre une masse critique tout en luttant contre les facteurs externes négatifs) ;
- la connexion (insister sur l'importance de connexions efficaces entre les zones en retard de développement et les centres de croissance au moyen d'infrastructures et de possibilités d'accès aux services) ;
- la coopération (travailler ensemble indépendamment des découpages administratifs pour créer des synergies).

Les répondants ont souligné que la cohésion territoriale complétait et renforçait la cohésion économique et sociale et que ces trois éléments fondamentaux étaient déjà présents implicitement dans la politique de cohésion. Pour certains, la cohésion territoriale sert essentiellement les intérêts de la cohésion sociale et économique, mais pour la majorité, il s'agit d'une notion horizontale plus large sous-tendant tous les domaines d'action à tous les niveaux administratifs.

De nombreux intervenants ont mis l'accent sur la dimension solidaire de la cohésion territoriale ; certains voient en cette dernière une dimension territoriale du modèle social européen. Cela implique que les disparités économiques et sociales entre les territoires à tous les niveaux (de l'échelon communautaire aux échelons régional et local) doivent être prises en considération. L'importance fondamentale d'une bonne qualité de vie, de l'égalité des chances et de l'accès aux services d'intérêt général dans tous les territoires, tant pour la solidarité que pour la compétitivité, a été soulignée dans de nombreuses réponses.

Une minorité de répondants ont suggéré de relier la cohésion territoriale à un petit nombre de caractéristiques géographiques susceptibles d'avoir une influence sur le développement des territoires. Ils ont également proposé la mise en place de politiques et d'aides financières communautaires spécifiques, voire de stratégies communautaires globales en faveur des territoires concernés. Cependant, la majorité des intervenants, y compris une vaste majorité d'États membres, ont avancé que ces caractéristiques ne déterminaient pas en soi la réussite ou l'échec et ne tenaient pas compte de la capacité des États membres et des régions à apporter des réponses stratégiques appropriées, et n'appelaient donc pas un traitement spécifique, et encore moins une compensation. Ces réactions confirment que les interventions devraient être décidées et les politiques élaborées en fonction de la situation socio-économique des territoires. En outre, il a été souligné que la politique de cohésion était déjà suffisamment souple pour s'attaquer aux problèmes différents rencontrés par les différents territoires.

De nombreux répondants ont indiqué que certains problèmes (par exemple l'exclusion sociale ou l'étalement urbain, l'accessibilité des services ou le risque d'inondation) nécessitaient des réponses stratégiques à différents niveaux territoriaux. Il peut s'agir de banlieues pauvres ou de zones métropolitaines, de bassins fluviaux ou de régions montagneuses. La nécessité d'une aide européenne et la flexibilité souhaitée pour résoudre les problèmes de manière fonctionnelle devraient être examinées à la lumière du principe de subsidiarité. (pages 13-14)

## Conclusion

### Le mouvement est lancé, mais il reste du chemin à faire

De cette gestation longue d'un demi-siècle, naît une dimension territoriale européenne. Ou, plus modestement, la dimension territoriale est explicitement entrée dans les réflexions au niveau européen, et le débat est lancé quant à la substance à lui donner. Quoi qu'il en soit, l'impact territorial des politiques communautaires est un angle qui a pris de l'ampleur comme en témoigne l'Agenda Territorial.

A partir de l'expérience des Etats et régions, une façon de voir spécifique a progressivement pris corps au sein des groupes de réflexion. Celle-ci se manifeste par une implication diverse des Etats, liée non seulement aux réalités différentes que recouvrent les concepts, mais surtout à la part qui relève de l'imperium des choses et de ce qui est concédé à l'Union. En dépit de la frilosité des institutions s'est développé tout un milieu de techniciens, proches d'une pratique de terrain et de plus en plus obligés de naviguer entre plusieurs niveaux d'échelle territoriale. Ainsi le niveau européen est-il entré «naturellement» dans ces strates, au point que la question de sa pertinence pour certains objectifs ou certaines politiques est une sorte d'évidence. Face au grand marché, ou l'accompagnant, c'est selon, commence à exister un territoire européen qui est en tant que tel objet d'analyse (cfr Orate), réceptacle de politiques ou lui-même objet d'une politique.

On est encore loin cependant de pouvoir parler d'un aménagement du territoire européen. Si des documents de référence aussi importants que le SDEC et l'Agenda Territorial ont bien été adoptés, ils n'entendent pas intervenir directement sur l'utilisation du sol (sans même aller jusqu'à parler d'affectation en tant que telle, le « land use planning »), répartition des compétences oblige. Patrick Salez pointe cette situation dans un ouvrage récent où il attire l'attention sur ce qu'il appelle l'« indéniable paradoxe du SDEC et de l'Agenda territorial » : « *alors que ces documents stratégiques reconnaissent clairement le fait que les politiques européennes (grands réseaux européens, agriculture, cohésion, environnement) remodelent fortement la géographie et les territoires du continent, le discours ambiant exprime les réticences de*

*certaines Etats membres à reconnaître la légitimité d'une compétence communautaire en aménagement du territoire. Le résultat est que le SDEC et l'Agenda Territorial restent totalement ignorés des grandes politiques sectorielles communautaires, alors même que les acteurs régionaux et locaux ont un rôle indiscutable dans la mise en œuvre desdites politiques.* » (Salez 2008, pages 95-96).

Par ailleurs, au vu de ce processus, la dimension urbaine a été intégrée à la dimension territoriale au point qu'au sein de la DG Regio c'est maintenant la même unité qui traite de l'une et de l'autre. Il faut bien l'admettre, une telle approche intégrée n'est que rarement mise en œuvre dans les États Membres et les régions. Symétriquement, le lien urbain-rural en tant qu'objet d'attention est devenu un axe majeur. Depuis quelques mois, la DG Regio multiplie les rencontres à ce sujet, en même temps que c'est une des tâches du programme d'action de mise en œuvre de l'Agenda Territorial.

A cet égard, pour ce qui est du positionnement du développement rural, les propos de Jacques Delors sont toujours d'actualité : « *Une de mes obsessions était le déséquilibre croissant entre le monde urbain et le monde rural* ». Après avoir constaté l'efficacité du programme de développement rural, il constate avec regrets : « *Malheureusement lorsque je suis parti, la Commission a décidé de supprimer cet objectif et de l'insérer dans la politique agricole, ce qui est absolument différent.* » (Delors 2004, page 303).

D'autre part, la mise en avant de l'analyse des impacts territoriaux croisés, qui est un des objectifs de la Commission, oblige à disposer de concepts fédérateurs comme la cohésion territoriale. A défaut de celle-ci, les impacts territoriaux peuvent se lire de multiples manières : il faut une grille de lecture pour pouvoir les interpréter. La Wallonie dans ce contexte a poussé la démarche en plaidant en faveur de la mise en chantier d'une vision partagée du futur du territoire européen. Car il y va de l'avenir de notre territoire commun, et c'est une obligation par nécessité d'un étalon pour apprécier les

impacts territoriaux des politiques sectorielles.

Mais les difficultés européennes en ce domaine font écho à celle que les Etats rencontrent lorsqu'il s'agit de mettre en place une gouvernance territoriale qui implique non la juxtaposition des secteurs mais leur intersection.

Enfin, un autre enjeu est le lien à assurer entre documents stratégiques à différentes échelles territoriales, et en raison de l'ancrage de facto privilégié dans le contexte de l'Union européenne, entre stratégies de développement territorial et celles qui s'inscrivent dans le cadre de la politique de Cohésion: du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) au Schéma de développement de l'espace régional (SDER), au Cadre de référence stratégique national (CRSN) et aux Programmes opérationnels.

Pour conclure, ce lent cheminement de l'aménagement européen renvoie, au-delà des échanges techniques, à l'émergence d'une géopolitique européenne. Le terme peut faire peur, pour apaiser renvoyons aux écrits d'Yves Lacoste. On peut trouver une illustration de cette démarche dans les mémoires de Jacques Delors que nous allons encore convoquer. Dans sa vision de l'action qu'il a menée à la tête de la Commission, évoquant l'élargissement au Portugal et à l'Espagne et les difficultés de mise en œuvre de la cohésion économique et sociale au regard des disparités de développement, il rappelle cette victoire de la faire figurer malgré tout dans l'acte de mariage qu'est le traité d'Amsterdam.

Les événements liés à la réunification de l'Allemagne, acte majeur s'il en est dans les mutations du territoire de l'Europe, montrent également que si l'on est bien

dans une dimension historique longue (seconde guerre mondiale, volonté d'une paix durable entre la France et l'Allemagne<sup>24</sup> guerre froide, avec la mémoire vive qu'en ont des hommes politiques comme Kohl et Mitterrand et en même temps leur volonté de construire l'Europe), existe aussi un espace territorial dont on perçoit qu'il a été prégnant dans le double processus d'intégration de l'ex-RDA à l'Allemagne et à l'Europe.

La cohésion territoriale, c'est à la fois cela et un processus quotidien de coopération transfrontalière et, surtout, de structuration d'un espace régional ou national sur un horizon européen. Et in fine, la structuration dynamique d'un territoire européen.

Depuis que le traité de Lisbonne est entré en vigueur, le 1er décembre 2009, la cohésion territoriale est officiellement devenue une nouvelle compétence partagée entre l'Union européenne et ses Etats membres. La possibilité pour l'aménagement du territoire - au sens stratégique - d'un point d'ancrage solide au sein des politiques européennes n'a jamais été aussi proche. Mais pour l'heure cette belle opportunité fait figure de quitte ou double : suivant la manière plus ou moins ample dont le concept de cohésion territoriale sera interprété, l'aménagement du territoire européen y trouvera un tremplin ou se trouvera dans l'impasse pour longtemps encore. Pour les « aménageurs », un enjeu crucial du débat en cours.

L'aménagement du territoire ainsi décrit est bien au cœur de la construction européenne. Ce ne sont pas les difficultés présentes de celle-ci qui doivent le freiner. Ne faut-il pas inverser le raisonnement? La relation au(x) territoire(s) est commune aux hommes et aux femmes, elle est diverse, mais n'est-elle pas une des bases majeures de cette construction ?

---

24 *Volonté de paix à la base du Conseil de l'Europe ainsi que de la CECA.*

## Bibliographie

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE (APCE) (1961). Résolution 210 relative à la politique régionale en Europe et les pouvoirs locaux

APCE (1968). *Aménagement du territoire, problème européen*, rapport du 7 mai 1968 présenté par Mr Gerhard FLÄMIG (Doc. 2382).

APCE (1968). Recommandation 525 relative à la création d'une Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire

APCE (1989). Recommandation 1108 relative à vingt ans d'aménagement du territoire en Europe

ASSEMBLÉE DES RÉGIONS D'EUROPE (1995). Résolution de l'Assemblée des Régions d'Europe pour la reconnaissance du concept de cohésion territoriale

CENTRE FOR URBAN DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT (CUDEM) (DAVOUDI, S.; ELLISON, P.; EVANS, N.) (2005). *Spatial Study No 4 - Synthesis Report - Towards a Strategic Framework for Action*. Leeds

COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE (1984). Recommandation n° R (84) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la charte européenne de l'aménagement du territoire (adoptée par le Comité des Ministres le 25 janvier 1984, lors de la 366e réunion des Délégués des Ministres)

COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE (2002). Recommandation Rec(2002) 1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (adoptée par le Comité des Ministres le 30 janvier 2002, lors de la 781e réunion des Délégués des Ministres)

COMITÉ DES RÉGIONS (CdR) (1995). *Avis du 20 juillet 1995 du Comité des régions sur la communication de la Commission concernant la coopération pour l'aménagement du territoire européen - Europe 2000+*. Journal officiel n° C 100 du 02 avril 1996 p. 65

CdR (1997). *Avis du 15 janvier 1997 du Comité des régions sur «L'aménagement du territoire en Europe»*. Journal Officiel n° C 116 du 14 avril 1997 p. 1

CdR (1999). *Avis du Comité des régions du 14 janvier 1999 sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire»*. Journal Officiel n° C 116 du 14 avril 1997 p. 1

COMITÉ ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (CES) (1991). *Avis du 25 septembre 1991 du Comité économique et social sur «Europe 2000 : Les perspectives de développement du territoire communautaire»*. Journal Officiel n° C 339 du 31 décembre 1991 p. 94

CES (1995). *Avis du 16 mars 1995 de la section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sur «Europe 2000+ - Coopération pour l'aménagement du territoire européen»*, Journal Officiel n° C 301 du 13 novembre 1995 p. 10

CES (2007). *Avis du 25 avril 2007 du Comité économique et social européen sur «L'Agenda territorial» (2007/C 68/03)* Journal Officiel n° C 168 du 20 juillet 2007, p. 16

COMITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECONVERSION DES RÉGIONS (CDRR) (2001). Décision du 31 mai 2001 portant sur la création d'un groupe de travail «Développement territorial et urbain». CDRR/01/0013/06

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (CE) (1991). *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - «Europe 2000: les perspectives de développement du territoire communautaire»* - COM(90) 544 final, Luxembourg: Office des publications officielles des communautés européennes (OPOCE)

CE (1994). *Europe 2000+ - Coopération pour l'aménagement du territoire européen*. Luxembourg: OPOCE

CE (1996). *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg: OPOCE

CE (1996). *Prospects for the development of the central and capital cities and regions*. Regional development studies, 22, Luxembourg: OPOCE

CE (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Regional development studies, 28, Luxem-



bourg: OPOCE

CE (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire - Une stratégie pour le développement équilibré et durable en Europe - La dimension européenne dans les débats - La synthèse des séminaires transnationaux et du Forum organisés par la Commission sur le SDEC*, Luxembourg: OPOCE

CE (1999). *Les Fonds Structurels et leur coordination avec le Fonds de Cohésion - Orientations pour les programmes de la période 2000-2006* - Communication de la Commission - COM()

CE (2000). *Communication de la Commission aux Etats Membres du 28.4.00 fixant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen - INTERREG III*. Journal officiel n°C 143 du 23 mai 2000

CE (2000). *TERRA - Un laboratoire expérimental en aménagement du territoire*, Luxembourg: OPOCE

CE (2001). *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires - Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg : OPOCE

CE (2001). *Communication de la Commission - Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg) - COM(2001) 264 final/2

CE (2001). *Gouvernance européenne - Un livre blanc* - COM(2001) 428 final

CE (2001) *Communication de la Commission - La dimension régionale de l'espace européen de la recherche* - COM(2001) 549 final

CE (2002). *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions: « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols »* - COM(2002) 179 final

CE (2003). *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée « Orientations de base pour la durabilité du tourisme européen »* - COM(2003) 716 final

CE (2004). *Un nouveau partenariat pour la cohésion - Convergence - compétitivité - coopération* - Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, Luxembourg: OPOCE

CE (2007). *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance* - Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Luxembourg: OPOCE

CE (2008). *Livre vert sur la cohésion territoriale – Faire de la diversité territoriale un atout*, Luxembourg: OPOCE

CE (2009). *Sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, 25 juin 2009

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (CEMAT) (1983). *Charte européenne de l'aménagement du territoire*, adoptée lors de la 6e Session de la CEMAT à Torremolinos en 1983

CEMAT (1991). *Schéma européen du développement du territoire*, Conseil de l'Europe, Service de l'édition et de la documentation, Strasbourg

CEMAT (2000). *Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen*, adoptés à la 12e Session de la CEMAT à Hanovre en 2000

CEMAT (2003). *Déclaration de Ljubljana sur la dimension territoriale du développement durable*, adoptée par les Ministres responsables pour l'aménagement du territoire lors de la 13e Session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), à Ljubljana, le 17 septembre 2003

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES POUVOIRS LOCAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CEPL) (1958). *Résolution N° 8 (1958) relative à l'aménagement du territoire européen*

CEPL (1960). *Résolution 13 (1960) sur la participation des Pouvoirs locaux à l'aménagement du territoire européen*

CEPL (1960). *Résolution 14 (1960) sur l'orientation de l'aménagement du territoire européen pour l'expansion des régions moins développées*

CEPL (1960). *Avis N° 14 (1960) sur le problème de la déconcentration urbaine*

CEPL (1962). Résolution 38 (1962) relative à l'aménagement régional du territoire européen

CEPL (1964). Résolution 39 (1964) relative à l'aménagement du territoire européen et à l'activité des organisations internationales en la matière

CEPL (1974). Avis n°19 (1974) sur l'organisation du réseau européen des grands axes de communication dans le cadre de l'aménagement du territoire de l'Europe

CONFÉRENCE DES RÉGIONS DE L'EUROPE DU NORD-OUEST (CRENO) (1983). [Brochure de présentation]

CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE (CRPM) (2000). *Pour une nouvelle politique régionale en 2007* - Rapport adopté par le Bureau politique de la C.R.P.M. le 21 janvier 2000 à Kastoria (Grèce)

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (1998). Recommandation 41 (1998) sur les nouvelles perspectives de la politique de l'aménagement du territoire de la grande Europe

CONSEIL DE L'EUROPE (1998). *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000 - Stratégies pour un développement durable des régions urbaines en Europe*, série Aménagement du territoire européen, n°57

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (1999). Position commune arrêtée par le Conseil le 22 octobre 1999 en vue de l'adoption de la directive 1999/ /CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2001). *Résolution sur la qualité architecturale dans l'environnement urbain et rural*. Journal officiel n° C 073 du 06 mars 2001 p. 6

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2003). Préparation du Conseil Européen de printemps - Examen de la mise en oeuvre de la stratégie de l'Union européenne pour le développement durable et réalisation des engagements pris lors du Sommet mondial sur le développement durable - Contribution du Conseil

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1988). *Règlement (CEE) n° 4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional*. Journal officiel n° L 374 du 31 décembre 1988 p. 15

DELORS, J. (2004). *Mémoires*, Paris, Plon

ESPON 2006 (2007). ESPON project 2.3.1 - Application and effects of the ESDP in the Member States - Final report

ESPON 2006 (2007). ESPON project 2.3.1 - Application and effects of the ESDP in the Member States - Case study « Saar-Lor-Lux+ - Spatial Development Perspective (SLL+ SDP) » (PhDB consultant)

EURORÉGION (1999). Schéma d'objectifs stratégiques

GOUVERNEMENT WALLON (1999). Schéma de développement de l'Espace Régional - Adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999

GRANDE RÉGION (2007) *Coopération territoriale européenne 2007-2013* - Programme opérationnel de coopération transfrontalière «Grande Région», 12 décembre 2007

GROUPE DE VISION SPATIALE (2000). Une vision spatiale pour l'Europe du nord-ouest - Promouvoir la coopération transnationale

GROUPEMENT DE CONSULTANTS SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE SAARLORLUX+ / ARBEITSGEMEINSCHAFT RAUMENTWICKLUNGSKONZEPT SAARLORLUX+ / INSTITUT FÜR LÄNDLICHE STRUKTURFORSCHUNG (IFLS) FRANKFURT AM MAIN: Schéma de Développement de l'Espace SaarLorLux+ (Saar-Lor-Lux+) (2002). Rapport final

HUSAR, A. (2006). *Towards Territorial Cohesion in Europe - The role of the European Parliament* - Thesis. University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning

HUSSON C. (2002). *L'Europe sans territoire*. Editions de l'Aube - Datar

INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL (IGN): *Union européenne - Les justes milieux*, in IGN Magazine n° 40, Mars-avril 2007, p. 18. Paris

JTS NWE (2007). *Transnational Territorial Cooperation (INTERREG IV) North West Europe - Operational Programme 2007-2013* - Final Draft - July 2007

PARLEMENT EUROPÉEN (1982). *Résolution du 14 octobre 1982 sur la lutte contre l'excès de concentration urbaine, pour favoriser le polycentrisme institutionnel, par l'aménagement du territoire au niveau européen et l'utilisation de moyens modernes de transport et de communication*. Journal officiel n° C 292 du 08 novembre 1982 p. 74

PARLEMENT EUROPÉEN (1982). *Résolution portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil concernant un règlement modifiant le règlement (CEE) no 724/75 portant création d'un Fonds Européen de Développement Régional*. Journal Officiel n° C 125 du 17 mai 1982, p. 108

PARLEMENT EUROPÉEN (1982). *Motion pour une résolution déposée par Mme Lizin sur un schéma européen d'aménagement du territoire*. Document 1-175/82

PARLEMENT EUROPÉEN (1983). *Résolution du 15 décembre 1983 sur un schéma européen d'aménagement du territoire*. Journal officiel n° C 010 du 16 janvier 1984 p. 115

PARLEMENT EUROPÉEN (1983). *Working Documents - Report drawn up on behalf of the Committee on regional Policy and Regional Planning on a European regional planning scheme (PE 86.025/fin.)*

PARLEMENT EUROPÉEN (1990). *Résolution du 26 octobre 1990 sur une politique concertée d'aménagement du territoire*, Journal Officiel n° C 295 du 26 novembre 1990, p. 652

PARLEMENT EUROPÉEN (1992). *Resolution du 16 septembre 1992 sur une politique communautaire d'aménagement du territoire: Europe 2000*. Journal officiel n° C 284 du 02 novembre 1992 p. 75

PARLEMENT EUROPÉEN (1995). *Résolution du 29 juin 1995 sur le document de la Commission intitulé Europe 2000+ «Coopération en vue de l'aménagement du territoire européen»*. Journal Officiel n° C 183 du 17 juillet 1995, p. 36

PARLEMENT EUROPÉEN (1998). *Résolution du 2 juillet 1998 sur l'aménagement du territoire et le schéma de développement de l'espace communautaire*. Journal officiel n° C 226 du 20 juillet 1998, p. 42

PARLEMENT EUROPÉEN (2008). *Résolution du Parlement européen du 21 février 2008 sur le suivi de l'Agenda Territorial et de la Charte de Leipzig – Vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale (2007/2190)*. Non encore publiée au Journal Officiel

PRÉSIDENTE ALLEMANDE DE L'UNION EUROPÉENNE (1994). Conseil informel des Ministres de l'Aménagement du Territoire - Leipzig, les 21-22 septembre 1994 - Résultats de la conférence - Aménagement du territoire européen

PRÉSIDENTE ALLEMANDE DE L'UNION EUROPÉENNE (1999). Conclusions de la Présidence allemande du Conseil Européen à l'issue du Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire dans les Etats membres de l'Union européenne - Potsdam, les 10/11 mai 1999

PRÉSIDENTE ALLEMANDE DE L'UNION EUROPÉENNE (2007). Conclusions de la Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne sur la rencontre informelle des Ministres responsables du développement urbain et de la cohésion territoriale - Leipzig, 24 - 25 mai 2007

PRÉSIDENTE ALLEMANDE DE L'UNION EUROPÉENNE (2007). L'état et les perspectives du territoire de l'Union européenne - Vers une cohésion territoriale européenne plus forte au regard des ambitions de Lisbonne et de Göteborg - Sur la base d'un document d'orientation discuté par les Ministres lors d'une réunion ministérielle informelle (Luxembourg, mai 2005)

PRÉSIDENTE ALLEMANDE DE L'UNION EUROPÉENNE (2007). Cartes concernant le développement territorial européen - Une contribution de la Présidence allemande à la réunion informelle des Ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale à Leipzig en mai 2007

PRÉSIDENTE AUTRICHIENNE DE L'UNION EUROPÉENNE (2006). Seminar of the Austrian Presidency 2006 - Governance of Territorial Strategies: Going beyond strategy documents - Baden near Vienna - June 8 - 9, 2006 - Summary Report

PRÉSIDENTE BELGE DE L'UNION EUROPÉENNE (1993). Conseil informel « Politique régionale et aménagement du territoire » - Liège 12 - 13 novembre 1993 - Note de la Présidence relative à l'aménagement du territoire (débat du 13 novembre) - Pour un pas significatif vers un aménagement concerté du territoire européen

PRÉSIDENTE BELGE DE L'UNION EUROPÉENNE (1993). *Conclusions de la Présidence - Note concernant les débats des 12 et 13 novembre*. In: Les Cahiers de l'Urbanisme, n°11, hiver 1993-1994, Ministère de la Région wallonne, Pierre Mardaga

PRÉSIDENTE BELGE DE L'UNION EUROPÉENNE (2001). Conseil informel sur la politique de l'aménagement du territoire (Namur,

14 juillet 2001) - Synthèse de la Présidence

PRÉSIDENTIE BELGE DE L'UNION EUROPÉENNE (2001). La mise en oeuvre du programme d'action du SDEC - Rapport de la Présidence belge (17 juin 2001)

PRÉSIDENTIE BRITANNIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (1998). Réunion informelle des Ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union européenne - Glasgow, 8 juin 1998 - Schéma de développement de l'Es-space Communautaire (SDEC) - Projet complet

PRÉSIDENTIE BRITANNIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (2005). UK Presidency EU Ministerial Informal on Sustainable Communities - Policy Papers

PRÉSIDENTIE ESPAGNOLE DE L'UNION EUROPÉENNE (1995). Aménagement du territoire - Réunion informelle des ministres de Madrid - Conclusions de la Présidence espagnole

PRÉSIDENTIE FINLANDAISE DE L'UNION EUROPÉENNE (1999). Réunion informelle des ministres de l'UE responsables de l'aménagement du territoire et la politique urbaine/régionale - Tampere, octobre 1999 (documents de la réunion, y compris le Programme d'action du SDEC)

PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE (2008). Note introductive au débat des ministres sur la cohésion territoriale au cours de la réunion informelle, le 26 novembre 2008 à Marseille, 26 novembre 2008

PRÉSIDENTIE GRECQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (1994). Conseil informel des ministres chargés des politiques régionales et de l'aménagement du territoire - Corfu 3-4 juin 1994 - Conclusions de la Présidence et documents

PRÉSIDENTIE IRLANDAISE DE L'UNION EUROPÉENNE (2004). Conference on Territorial Cohesion: Meeting New Challenges in an Enlarged EU - 25 - 27 May 2004 - Galway, Ireland - Discussion Paper

PRÉSIDENTIE ITALIENNE DE L'UNION EUROPÉENNE (1996). Réunion des Ministres des Politiques Régionales et de l'Aménagement du Territoire - Venise, 3 et 4 Mai, 1996 - II session: aménagement du territoire - Conclusions de la Présidence italienne

PRÉSIDENTIE LUXEMBOURGEOISE DE L'UNION EUROPÉENNE (1997). Aménagement du territoire - Séminaire ministériel d'Echternach - 9 décembre 1997 - Conclusions de la Présidence

PRÉSIDENTIE LUXEMBOURGEOISE DE L'UNION EUROPÉENNE (2005). EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion 20/21.05.2005 in Luxembourg - Presidency Conclusions

PRÉSIDENTIE LUXEMBOURGEOISE DE L'UNION EUROPÉENNE (2005). Scoping document and summary of political messages for an assessment of the territorial state and perspectives of the European Union towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions

PRÉSIDENTIE NÉERLANDAISE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (1991). Conclusions de la Présidence de la troisième réunion des ministres responsables des politiques régionales et de l'aménagement du territoire, tenue à la Haye les 18 et 19 novembre 1991

PRÉSIDENTIE NÉERLANDAISE DE L'UNION EUROPÉENNE (1997). Aménagement du territoire - Réunion ministérielle informelle de Noordwijk - 9-10 juin 1997 - Conclusions de la Présidence

PRÉSIDENTIE NÉERLANDAISE DE L'UNION EUROPÉENNE (2004). EU informal ministerial meeting on territorial cohesion - Presidency conclusions - Rotterdam, 29th of November 2004

PRÉSIDENTIE PORTUGAISE DE L'UNION EUROPÉENNE (2007). Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy - Ponta Delgada, Azores, the 23rd and 24th of November 2007 - Conclusions of the Portuguese Presidency - Territorial cohesion 23 November 2007

PRÉSIDENTIE PORTUGAISE DE L'UNION EUROPÉENNE (2007). First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union - Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy - Ponta Delgada, Azores, 22nd - 25th November, 2007

RAMBOLL MANAGEMENT (2006). Study on "territorial Cohesion, lessons learned from the ESPON programme projects and strategy for the future" - On behalf of the European Commission, DG Regional Policy (2005 CE 16 0 AT 017) - Final Report

RÉGION WALLONNE (2004). Les orientations politiques du SDEC dans l'aménagement national - 17ème réunion du GTD-TU, le 28/09/2004 «Governance and cross-cutting»

ROBERT, J.; STUMM, T.; DE VET, J.M.; REINCKE, G.J.; HOLLANDERS, M.; FIGUEIREDO, M.A. (2001). *Impact des politiques communautaires sur le territoire et coût de l'absence de coordination*, Bruxelles: Commission Européenne, DG Regio.

SALEZ, P. (2008). *Aménagement du territoire: la France vue d'Europe*, dans JEAN, Y. ET VANIER, M.: La France. Aménager les territoires, Paris, Armand Colin.

SECRETARIAT GÉNÉRAL DE L'UNION ECONOMIQUE BENELUX (1986). Esquisse de Structure Globale Benelux en matière d'aménagement du territoire

SECRETARIAT GÉNÉRAL DE L'UNION ECONOMIQUE BENELUX (1996). Espace de Coopération - Deuxième Esquisse de Structure Benelux - Projet mai 1996

SECRETARIAT GÉNÉRAL DE L'UNION ECONOMIQUE BENELUX (1997). Espace de coopération - Deuxième Esquisse de Structure Benelux - Note de Décision - M/RO (97) 1 - Octobre 1997

UNION ECONOMIQUE BENELUX (1975). Décisions de la Troisième Conférence intergouvernementale Benelux du 20 et 21 octobre 1975 - M (75) 16

UNION ECONOMIQUE BENELUX (1986). Recommandation du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux concernant les recommandations de politique générale de l'esquisse de structure globale Benelux en matière d'aménagement du territoire - M (86) 14

UNION EUROPÉENNE (1997). *Schéma de développement de l'Espace Communautaire (SDEC) - Premier projet officiel* - Présenté à la réunion informelle des Ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union européenne - Noordwijk, 9 et 10 juin 1997, Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes

UNION EUROPÉENNE (1997). *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union Européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*. Journal officiel n° C 340 du 10 novembre 1997

UNION EUROPÉENNE (1999). *SDEC - Schéma de développement de l'Espace Communautaire - Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne* - Approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999, Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes

UNION EUROPÉENNE (2004). *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Journal Officiel N° C 310 du 16 décembre 2004

UNION EUROPÉENNE (2007). Agenda territorial de l'Union européenne - Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses - Accepté à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale le 24 / 25 mai 2007 à Leipzig

UNION EUROPÉENNE (2007). *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007*. Journal Officiel n° C 306 du 17 décembre 2007, p. 1

VISION WORKING GROUP & PLANCO CONSULTING GMBH ESSEN (2000). *NorVision - A spatial Perspective for the North Sea Region*



# Les plans stratégiques des régions frontalières, source d'inspiration en cas de révision du SDER

## *Strategic Border Region Plans, Source of Inspiration in the Event of Revision of the SDER*

J.-M. Lambotte<sup>1</sup>

*Divers enseignements peuvent être tirés de l'Expertise de la CPDT consacrée à la comparaison du SDER avec les documents de planification stratégique régionaux/provinciaux/nationaux en matière de développement territorial des contrées avoisinantes. Sur plusieurs thématiques (l'eau, les aéroports, le tourisme...), le SDER apparaît aussi précis et exhaustif, voire davantage que la plupart des documents des territoires limitrophes. En cas d'une future révision du SDER, la Région wallonne aurait cependant avantage à s'inspirer de ces plans et schémas frontaliers pour quelques thèmes de grande importance tels que la maîtrise de l'étalement urbain et de la dépendance à la voiture qui en découle, la localisation du commerce ou les réseaux écologiques.*

*Various lessons can be learnt from the CPDT Appraisal devoted to the comparison of the RSDS and the regional/provincial/national strategic planning documents with regard to the territorial development of the neighbouring regions. On several themes (water, airports, tourism...), the RSDS appears as precise and exhaustive, even more so, than the majority of the documents of the bordering territories. In the event of a future revision of the RSDS, it would however be worth the Walloon Region's while to draw inspiration from these frontier plans and schemes for some themes of great importance such as the control or re-urbanisation and the ensuing dependence on the car, the localisation of trade or the ecological networks.*

**Mots-clés :** planification stratégique, frontière, SDER, dépendance à la voiture, réseau écologique, pôle de compétitivité

*Key words :* Strategic Planning, Border, SDER, Car Dependency, Ecological Network, Pole of Competitiveness

<sup>1</sup> Jean-Marc Lambotte est chercheur CPDT à l'Université de Liège – LEPUR, Chemin des Chevreuils, 1 - B52/3, 4000 Liège. [jm.lambotte@ulg.ac.be](mailto:jm.lambotte@ulg.ac.be)

## Introduction

Le Gouvernement wallon a confié à la CPDT une mission d'expertise portant sur l'analyse des plans stratégiques d'aménagement et de développement territorial des régions frontalières à la Wallonie. Son objectif est de mettre en évidence les convergences et divergences des différents plans par rapport au SDER wallon, dans l'optique d'une éventuelle révision de ce dernier. Par la même occasion, ce travail de *benchmarking* fournit des orientations potentielles en vue de prochaines réformes de certains outils de la politique wallonne d'aménagement et de développement territorial.

Pour chaque thématique abordée par le SDER, il a été procédé à une analyse des intentions émises par les plans suivants<sup>2</sup> :

- le Plan Régional de Développement (PRD) de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- le *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV) de la Région flamande ;
- le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) de la Région du Nord - Pas-de-Calais ;
- le SRADT de la Région de Champagne-Ardenne ;
- le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) du Grand-Duché du Luxembourg ;
- le *Landesentwicklungsplan* du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (LEP NRW) ;
- le *Landesentwicklungsprogramm III* du Land de Rhénanie-Palatinat (LEP III RLP) ;
- le *Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006* (POL 2006) de la Province du Limbourg aux Pays-Bas.

Lorsque l'analyse le nécessitait, certains documents complémentaires aux schémas stratégiques transversaux des régions frontalières ont été consultés. Notre intérêt s'est également tourné vers des documents de même nature mais à un échelon spatial inférieur (le Plan régional d'Aix-la-Chapelle) ou supérieur (*Nota Ruimte* aux Pays-Bas). Nous avons aussi analysé quelques documents stratégiques sectoriels, à l'image du Concept intégré des transports et du développement spatial du Grand-Duché de Luxembourg (*Integratives Verkehers-*

*und Landesentwicklungskonzept – IVL*).

Lors de l'analyse de ces documents, pour mieux en comprendre la portée, il doit être tenu compte de la distribution des compétences entre les différents niveaux de pouvoir et de la place de ces plans dans l'architecture des documents de planification territoriale de chacun des territoires étudiés. Dans le cadre du présent article, nous avons décidé de laisser la description de ce contexte de côté. Ce choix permet de centrer le propos de cet article sur les principaux apports dont pourrait bénéficier une prochaine version du SDER en s'inspirant des documents de même type dans les pays/régions/province voisins.

## Premiers enseignements généraux

Pour quelques thèmes, les intentions retenues dans le SDER apparaissent aussi précises et complètes que celles développées dans l'ensemble des autres plans. C'est ainsi le cas des thématiques de l'eau, des aéroports, du tourisme, du patrimoine bâti et de la gestion des ressources du sous-sol. A l'opposé, il existe divers thèmes pour lesquels, en cas de révision du SDER, la Région wallonne aurait intérêt à s'inspirer des orientations retenues dans l'un ou l'autre plan stratégique adopté par ses voisins (LAMBOTTE J.-M. *et al.*, 2007). Cet article, se focalisera sur un nombre limité de thématiques où cet apport semble le plus significatif.

Comme signalé à l'occasion d'une précédente recherche sur le sujet (Projet SOS), on peut regretter « *le caractère souvent jugé peu contraignant de ces plans : ils sont indicatifs, les objectifs chiffrés sont rares et rarement accompagnés d'un calendrier. Les possibilités d'interprétation sont également souvent multiples* » (CPDT, 1999, p. 95).

A l'image du SDER, la majorité des plans stratégiques étudiés n'ont fixé aucun objectif quantitatif à proprement parler. Toutefois, trois plans évoquent une série

---

<sup>2</sup> Etant donné l'absence de SRADT en Picardie (en cours d'élaboration à l'époque où cette étude a été réalisée) et en Lorraine, ces deux régions n'ont pas été intégrées à l'analyse.



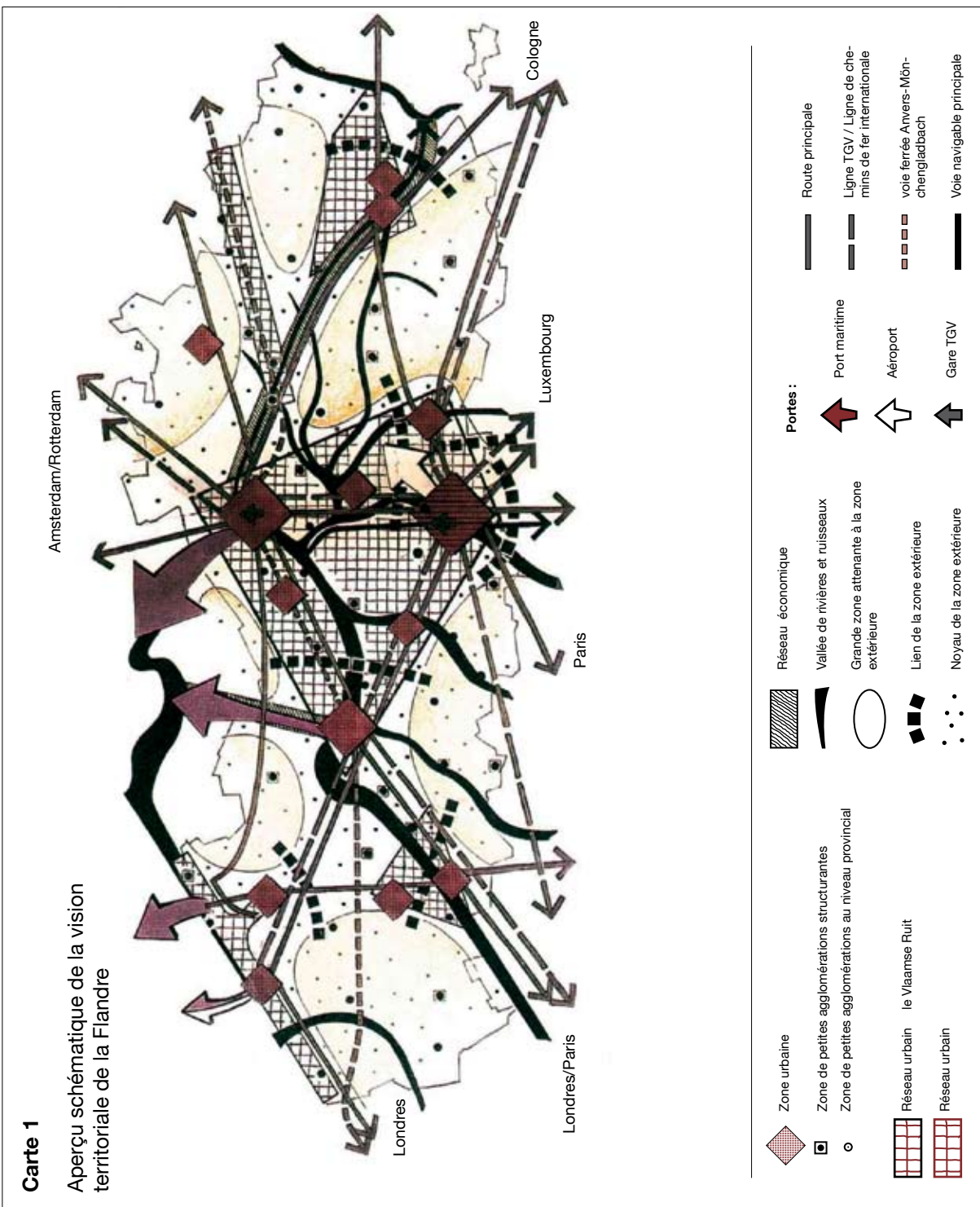


Schéma de la vision spatiale pour la Flandre proposé par le RSV

d'objectifs quantitatifs : il s'agit des plans flamand, bruxellois et luxembourgeois. Ces objectifs chiffrés concernent l'affectation du sol (dans le cas flamand), la densité des logements et des emplois ventilée selon une logique urbain/rural (en Flandre et au Luxembourg) ainsi que les comportements de mobilité. Dans ce dernier domaine, les plans bruxellois et luxembourgeois fixent des objectifs en termes de choix modal ; objectifs qui engendrent une série de conséquences quant aux choix de localisation pour diverses fonctions et donc de densité, mixité...

### Absence de schémas correspondant au projet de structure spatiale du SDER

Toutes les régions étudiées ne disposent pas d'un schéma cartographique synthétisant le projet de structure spatiale, à l'instar du SDER. Seules les Régions flamande et de Champagne-Ardenne disposent dans leur plan stratégique d'un schéma reprenant à la fois :

- des polarités de niveaux hiérarchiques divers ;
- des axes liés à une stratégie de développement économique ;
- des ensembles territoriaux constituant des réseaux urbains.

Le plan de développement du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie propose également une carte comportant des éléments assez similaires. Dans les documents limbourgeois, luxembourgeois, du Nord-Pas-de-Calais et de Rhénanie-Palatinat, plusieurs cartes sont nécessaires pour regrouper les divers éléments composant de tels schémas. De toutes les cartes analysées, seul le schéma de la vision spatiale pour la Flandre proposé par le RSV possède la richesse du projet de structure spatiale du SDER.

En outre, les axes de développement présentés dans ces schémas ont des statuts très divers au sein des documents étudiés. Ils sont généralement assimilés à de simples infrastructures de transport (le plus souvent autoroutières) et, au mieux, à des axes le long desquels se concentre une grande partie du développement économique. Même dans ce cas, il s'agit bien plus d'un constat de tendances en cours que d'une stratégie volontariste. Par ailleurs, de la confusion existante entre axe autoroutier et axe de développement, risquent d'apparaître des conflits entre une stratégie visant à

soutenir le développement de ces axes et celle cherchant à limiter la périurbanisation, renforcer les centres urbains et maîtriser la demande de déplacements. Il est dommageable que les objectifs de compacité et de mobilité durable soient écartés au profit de l'argument de l'inscription dans un eurocorridor ; concept qu'il est donc sans doute nécessaire de repreciser.

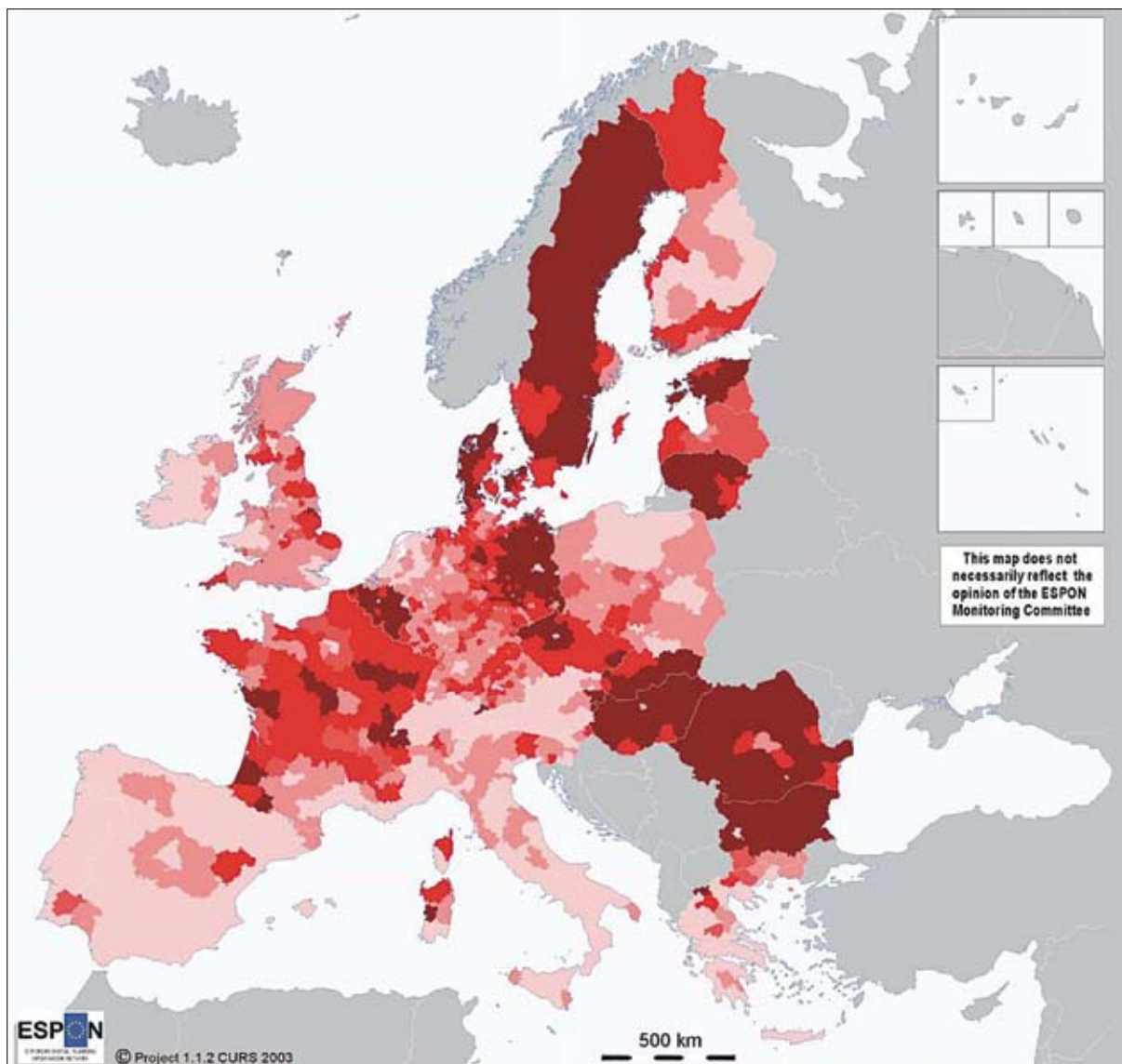
### Concentration décentralisée, limitation de l'étalement urbain et maîtrise de la demande de mobilité par l'aménagement du territoire

Plutôt que de parler d'une structure hiérarchisée de pôles comme l'évoque le SDER, nous utilisons ici le concept de concentration décentralisée présent dans les théories sur la ville compacte - ville durable ainsi que dans de nombreux plans des régions voisines. Cette logique de concentration décentralisée des différentes fonctions urbaines est à mettre en relation avec la logique du polycentrisme défendue notamment par le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire – Commission européenne, 1999) au niveau européen.

Absent des deux SRADT français et du PRD bruxellois, ce concept est employé dans les cinq autres plans en vue de lutter contre la périurbanisation et de maîtriser la demande de mobilité. Le schéma le plus strict est sans doute celui du Limbourg néerlandais car il contient une carte (Carte 1 Perspectives) qui précise les principales affectations du sol de l'ensemble de la province et délimite donc les espaces dévolus à l'urbanisation. Ce faisant, il réserve aux seules huit principales villes de la Province la possibilité d'accueillir l'essentiel de la nouvelle urbanisation (LAMBOTTE J.-M. et ROUCHET H., 2008, pp. 35-42).

Comme dans le POL 2006, les documents flamand et de Rhénanie du Nord précisent qu'un pôle urbain ne doit pas être envisagé dans ses limites administratives, mais plutôt dans des limites souvent plus restreintes se basant sur la morphologie du bâti, à l'image de la notion wallonne de noyau d'habitat. Une telle précision n'apparaît pas dans le SDER.

Ces schémas appliquent également le principe de concentration décentralisée en milieu rural en privilé-



**Artificial surfaces (km<sup>2</sup>) per 1000 inhabitants in NUTS3 regions**

0,48 - 1,33	(228 NUTS3 regions)
0,36 - 0,47	(228)
0,33 - 0,35	(75)
0,25 - 0,32	(380)
0 - 0,24	(380)

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Artificial surfaces:  
Origin of data: EEA, Corine Land Cover 90

Population:  
Origin of data: EU15 and CC's: Eurostat  
Norways and Switzerland: National  
Statistical Offices  
Time reference: 1999

Source: ESPON Data Base

The average amount of artificial surfaces per 1000 inhabitants in EU23+3 is 0,34 km<sup>2</sup> / 1000 inhabitants (no land cover data on Cyprus, Malta and Norway).

*La Wallonie, voire la Belgique dans son ensemble, est, du point de vue de la consommation de l'espace par l'urbanisation, très peu parcimonieuse.*

giant la densification et l'agglomération des nouvelles constructions au sein ou au pourtour immédiat des villages principaux. Ainsi, il convient d'endiguer la dispersion de l'urbanisation dans les petits villages et hameaux ne disposant généralement pas (plus) d'un équipement de base (école primaire, commerce de proximité...).

Le RSV flamand contient plusieurs objectifs quantitatifs se rapportant à cette lutte contre l'étalement urbain. Il prévoit de concentrer au minimum 60 % des nouveaux logements dans les espaces urbains et l'essentiel des 40 % restants au cœur des principales localités de l'espace ouvert (c'est-à-dire l'espace périurbain et rural). Le RSV propose aussi des normes minimales en matière de densité des lotissements, normes différenciées selon qu'ils prennent place dans un espace urbain (moyenne de 300-400 m<sup>2</sup> par parcelle) ou au sein de l'espace ouvert (moyenne de 500-600 m<sup>2</sup> par parcelle). On peut s'interroger sur le silence du SDER par rapport à de telles normes ou mesures objectives de densité d'habitat quand on sait que la superficie moyenne des parcelles utilisées pour de nouveaux logements unifamiliaux en Région wallonne avoisinait encore il y a peu les 1 000 – 1 200 m<sup>2</sup> (soit une densité brute proche de 7 – 8 logements à l'hectare).

Une carte extraite du rapport final du thème 1.1.2 (*Urban-rural relations in Europe*) de l'ORATE-ESPON semble d'ailleurs démontrer que la Wallonie, voire la Belgique dans son ensemble, est, du point de vue de la consommation de l'espace par l'urbanisation, très peu parcimonieuse (ESPON, 2005, pp. 32-33). A l'exception de la Flandre, disposant elle aussi d'une urbanisation fortement consommatrice d'espace, les autres régions voisines semblent beaucoup plus parcimonieuses. La différence est considérable par rapport aux Néerlandais, forte vis-à-vis des Allemands, mais aussi significative vis-à-vis des Français et des Luxembourgeois.

En même temps que ce souci d'une relative densité de l'urbanisation, plusieurs des plans analysés accordent aussi leur attention à la qualité du cadre de vie. En cas de révision du SDER, faire passer l'idée qu'une forte densité est compatible avec une haute qualité de vie pourrait s'avérer d'une grande utilité.

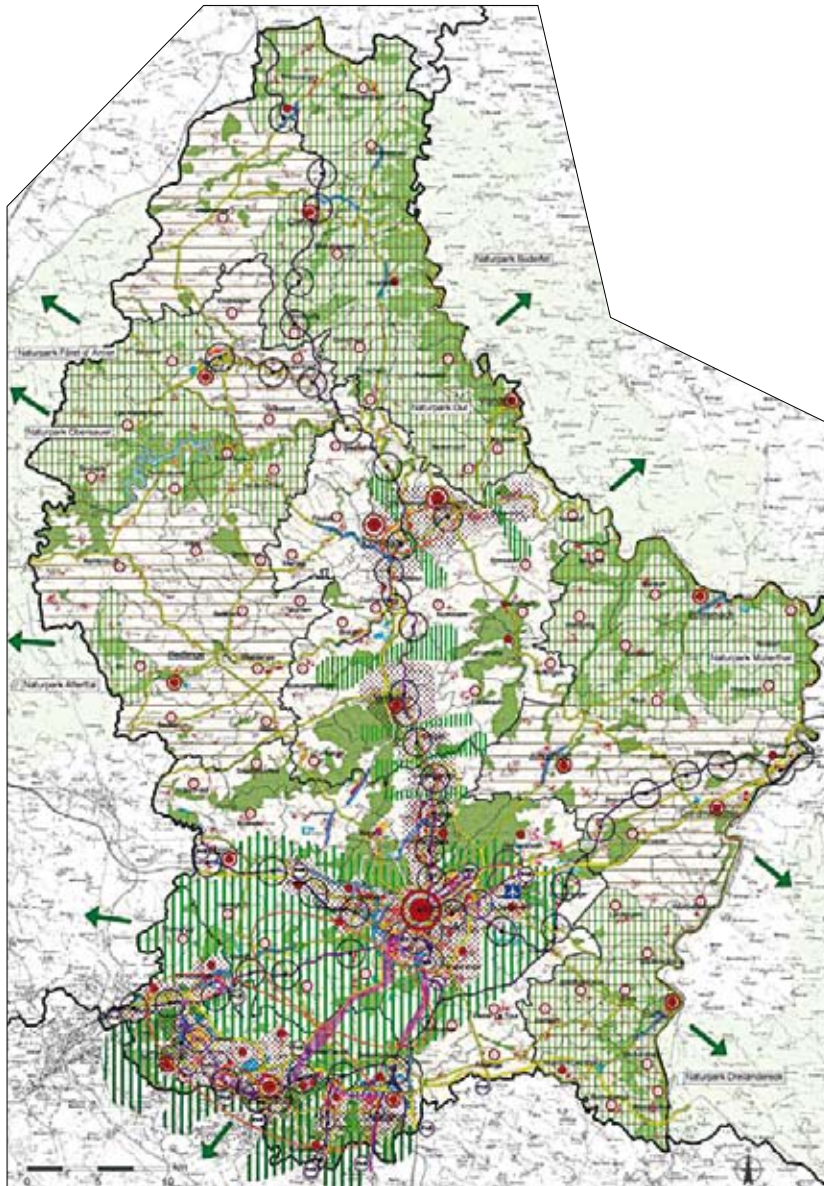
A propos de la lutte contre la pression foncière, les plans du Grand-Duché et de Rhénanie du Nord émettent également des intentions afin de contrer la rétention fon-

cière. Il s'agit d'assurer une meilleure correspondance entre l'offre potentielle prévue aux plans d'affectation et l'offre effective. Pour ce faire, le plan luxembourgeois envisage une réforme de la fiscalité immobilière visant à inciter à la mise à disposition des terrains constructibles. Lorsque l'on veut éviter la dispersion de l'urbanisation à travers la campagne et concentrer celle-ci au sein des pôles urbains et des villages principaux, une telle politique paraît indispensable afin de limiter la hausse du prix des terrains.

Parvenir à construire avec plus de parcimonie, à l'image des régions voisines à la Wallonie, paraît fondamental au vu des objectifs multiples qui sont associés à cette mesure dans tous les plans analysés y compris le SDER. On peut citer par exemple l'objectif de garantir de l'espace suffisant et non morcelé pour la nature, la forêt, l'agriculture, celui de favoriser un usage maximal des transports en commun et des modes doux ou encore celui de maîtriser les coûts collectifs liés aux infrastructures publiques.

En voulant limiter l'étalement urbain, les plans des régions frontalières visent surtout à maîtriser la demande de mobilité par l'aménagement du territoire. Cette logique de lutte contre la dépendance à l'automobile via la maîtrise des formes d'urbanisation constitue un fil rouge traversant l'ensemble de ces documents, à l'exception des deux plans français. Lorsque les plans des régions voisines évoquent la densification, la mixité des fonctions, la concentration des nouveaux développements de l'urbanisation autour des pôles urbains et des villages principaux, la stratégie de localisation des activités économiques ou le renouvellement urbain, l'une des principales finalités sous-jacentes est de limiter la demande de mobilité. Ces intentions sont en effet régulièrement justifiées par le fait qu'elles permettent de favoriser l'usage des transports en commun, d'améliorer leur rentabilité, d'accroître les possibilités de se déplacer à pied et à vélo au détriment de l'usage de la voiture.

La politique la plus élaborée en matière de maîtrise de la mobilité par l'aménagement du territoire est celle du Grand-Duché au travers du document complémentaire au PDAT qu'est le Concept Intégré des Transports et du Développement spatial (IVL). S'appuyant sur l'objectif fixé dans le PDAT de porter la part des transports en commun de 12 à 25 % à l'horizon 2020, l'IVL préconise



**Légende**

**Centres de développement spatial**

- Centre d'ordre supérieur
- Centre d'ordre moyen
- Centre régional
- Lieu central supplémentaire dans un scénario de l'habitant
- Développement spécifique

**Zones de développement**

- Zone de développement urbain avec espaces libres intégrés
- Développement régional spécifique

**Zones à aménager PAG et PAP**

- Zone résidentielle
- Zone industrielle
- Zone mixte
- Autres zones

**Circulation individuelle**

- Autoroute/voie rapide existante
- Route nationale existante
- Tracé de route en construction ou nouvellement exploité
- Mesures de délestage des voies de passages locales ou corridors, destinées à renforcer des tronçons critiques (sous réserve de l'exécution d'un UVP et de la fixation précise du tracé)

**Circulation publique**

- Voie ferroviaire existante
- Tracé ferroviaire à l'état de planification avancé
- Extension planifiée à un stade avancé
- Corridor pour mesures de circulation ferroviaire (sous réserve de l'exécution d'un UVP et de la fixation précise du tracé)
- Construction de places de parking P+R
- Construction d'une gare de correspondance

**Gares**

- Existante avec rayon de 1000 m
- Nouvelle gare planifiée avec rayon de 1000 m
- Nouvelle gare planifiée train-tram avec rayon de 500 m

**Zones vertes**

- Ceinture verte
- Césure verte
- Niveau Dogger
- Parcs naturels du Luxembourg (existants et planifiés)
- Parcs naturels des pays voisins (existants et planifiés)
- Espaces FFH, zones de protection des oiseaux et réserve naturelle
- Maillage vert transfrontalier

**Autres**

- Maillage vert transfrontalier

Concept intégré des transports et du développement spatial du Grand-Duché de Luxembourg

d'urbaniser préférentiellement les lieux offrant une bonne accessibilité par les alternatives à la voiture (notamment les abords des gares) et de limiter la consommation d'espace dans un grand nombre de communes rurales.

De plus, dans l'IVL, des normes de densité sont aussi proposées pour les quartiers résidentiels, étant donné que l'objectif de parvenir à une forte proportion d'utilisation des transports publics est incompatible avec le développement d'une urbanisation dédensifiée. A nouveau, ces normes dépassent largement les moyennes constatées en Région wallonne, y compris celles proposées pour le milieu rural (12 logements/ha).

## Stratégie de localisation des commerces

Si la plupart des plans étudiés évoquent le commerce, leurs intentions à ce sujet sont peu explicites. Ils ne proposent ainsi généralement aucune stratégie élaborée concernant la localisation des nouveaux équipements commerciaux. On peut regretter la faible attention accordée à ce thème au vu de l'importance des enjeux sous-jacents en termes de vitalité urbaine, de mobilité et de relations transfrontalières.

Toutefois, les documents de cinq territoires (Région de Bruxelles-Capitale, Région flamande, Province du Limbourg néerlandais, Grand-Duché et Land de Rhénanie-Palatinat) exposent certaines intentions relatives à cette stratégie. Dans ce domaine, le PRD bruxellois présente surtout une stratégie de redynamisation des noyaux commerciaux en déclin. Les quatre autres plans insistent sur la nécessité de maintenir ou de recréer une infrastructure d'approvisionnement de produits de première nécessité dans l'ensemble des localités rurales et des quartiers. Il s'agit d'assurer une offre en commerces de proximité garantissant une bonne accessibilité par les modes non motorisés à un maximum de population pour les achats courants. Ces plans insistent également sur la nécessaire mixité entre logements et commerces sans toutefois préconiser explicitement la construction d'appartements au dessus des nouvelles moyennes surfaces commerciales.

Les mêmes quatre plans proposent également une logique de dimensionnement maximal des équipements commerciaux selon la position de la localité dans la hiérarchie des pôles urbains. Ce sujet, tenu sous silence

dans le SDER, est le plus explicité dans le document néerlandais. Ce dernier est aussi le seul à distinguer les logiques de localisation préférentielle à retenir pour les deux grands types de commerces liés aux achats semi-courants :

- les commerces de biens non pondéreux liés essentiellement à l'équipement de la personne (vêtements, chaussures, parfums, livres, CD...);
- les commerces de biens pondéreux liés essentiellement à l'équipement de la maison (meubles, gros-électroménager, bricolage, jardinage, matériaux de construction...) et à l'automobile (stations essence, concessionnaires automobiles).

Comme le préconise la Province du Limbourg, les commerces de biens non pondéreux doivent être maintenus dans les centres-villes et les centres commerçants secondaires traditionnels offrant une bonne accessibilité en transport en commun.

Pour les commerces de biens pondéreux, les quatre plans acceptent leur localisation en des sites plus périphériques. Toutefois, à l'image du plan flamand, leur développement ne doit plus prendre la forme de rubans commerciaux mais se concentrer sur des zones spécifiques dévolues aux grandes surfaces commerciales.

Les intentions du SDER à ce sujet mériteraient sans doute d'être précisées à la lumière de ces stratégies, en particulier celles issues de pays où, depuis longtemps, c'est la politique d'aménagement du territoire qui oriente la localisation des commerces. Au contraire, en Belgique et en France, les implantations commerciales ont essentiellement été régies dans le cadre d'une législation organisant un système d'autorisations basé sur une argumentation de nature socio-économique. L'adoption récente, au niveau européen, d'une directive sur la libéralisation des services empêche désormais de baser les choix quant à la délivrance des permis pour l'ouverture de commerces sur des arguments évoquant la concurrence. Cette évolution et la prochaine régionalisation de la loi sur le permis socio-économique offrent à la Région wallonne l'opportunité de se rapprocher du modèle néerlandais ou allemand dont on peut souligner les bénéfiques en termes de vitalité urbaine et de mobilité.

Par contre, aucun plan n'évoque une volonté de coordonner cette problématique des implantations commerciales dans un cadre transrégional. Le développement

de l'armature commerciale au cours de ces 30 dernières années montre pourtant à quel point de grands projets répondent à une stratégie de captation de revenus des populations vivant par delà la frontière ou à une volonté de contre-attaquer face à une évasion de ce pouvoir d'achat.

### Stratégie de localisation des activités économiques

En matière de localisation des activités économiques, les trois plans stratégiques des régions frontalières évoquant ce sujet de façon explicite (Flandre, Limbourg et Luxembourg) encouragent leur regroupement au niveau des pôles urbains. La localisation d'activités économiques en milieu rural est également envisageable, à condition de limiter leur implantation dans des parcs au voisinage des villages principaux et d'autoriser uniquement l'établissement d'entreprises présentant un intérêt au niveau local. Il s'agit, à travers cette logique de préserver le territoire rural d'une urbanisation trop intense. Le plan flamand souhaite ainsi que 80 à 85 % des nouveaux terrains consommés se situent au sein des nœuds économiques (*economische knooppunten*).

Tous les plans traitant ce sujet accordent également une grande importance à l'accessibilité en transport en commun des zones d'activités. Plus précisément, les documents bruxellois, flamand et luxembourgeois évoquent la logique de la politique ABC néerlandaise visant à mettre en adéquation le profil de mobilité des entreprises avec le profil d'accessibilité des lieux. Par exemple, les bureaux sont tenus de se localiser aux abords des grandes gares et autres lieux offrant une bonne desserte en transport en commun. Ils s'inscrivent donc dans la lignée du SDER, ce dernier évoquant toutefois ce principe de façon peu précise. Cette logique mériterait donc d'être reprécisée en cas de révision du SDER. Toutefois, le manque de fermeté apparaissant en la matière dans les plans des régions voisines montre qu'il n'est pas évident de mettre une telle politique en œuvre ; les lieux disposant d'une bonne accessibilité par les alternatives à la voiture étant très limités spatialement et généralement urbanisés en grande partie. De plus, les rares disponibilités foncières susceptibles d'accueillir des activités économiques entraînent, au vu de leur localisation, la nécessité de gérer des conflits complexes liés à la proximité entre lieu de résidence et lieu d'activité. Le

PRD bruxellois est l'unique plan à évoquer, brièvement, la gestion de la présence d'activités économiques dans un voisinage résidentiel.

### Politique des pôles de compétitivité, de la recherche et de l'innovation

#### Quelle dimension territoriale à la politique d'innovation ?

La plupart des plans étudiés passent sous silence la dimension spatiale de la stratégie que nécessite l'inscription des territoires dans la société de la connaissance. Si le SDER était en avance sur son temps en évoquant l'objectif de « Miser sur la recherche et l'innovation », l'adoption de la Stratégie de Lisbonne par le Conseil européen de mars 2000 semble avoir changé la donne. Les différents pays et régions ont intégré cette logique visant à favoriser la recherche et l'innovation via notamment la mise en réseau des divers acteurs de cette innovation présents sur le territoire. Cette évolution a débouché en Wallonie sur la création des pôles de compétitivité dans le cadre du Plan Marshall. Si ce sujet se rapporte essentiellement à la politique économique, il présente toutefois une dimension territoriale qui impose d'en tenir compte lorsque, désormais, une région envisage sa stratégie de développement du territoire. Ainsi, les deux plans le plus récents (le POL 2006 et le SRADT Nord – Pas-de-Calais) évoquent de façon explicite les dimensions spatiales de leur stratégie en vue de se convertir à une économie de la connaissance. Le POL 2006 souligne par ailleurs l'ambition de la Province du Limbourg de « *stimuler la coopération transfrontalière entre les universités, les instituts de recherche et les entreprises de la Province du Limbourg néerlandais et des régions voisines* ».

Dans ce domaine, la Région wallonne a tout à gagner en s'inspirant des réussites et échecs éventuels de ses voisins et en établissant des relations transfrontalières dans les domaines où cela se justifie. C'est pourquoi nous avons tenté de mettre en évidence les liens possibles entre les cinq pôles de compétitivité wallons et ceux des régions voisines. Pour ce faire, nous avons eu recours à d'autres documents que les huit plans analysés au départ tels que le plan flamand *Vlaanderen in actie* (l'équivalent du Plan Marshall wallon) ou les sites internet consacrés aux pôles de compétitivité français et aux *Kompetenznetze* allemands.

## Liens entre les pôles de compétitivité wallons et ceux des territoires voisins

Nous avons pu cerner de nombreux liens potentiels à tisser entre les pôles de compétitivité wallons et ceux des régions voisines.

Le pôle wallon des sciences du vivant est le pôle qui a le plus d'homologues dans les régions voisines. Le Nord – Pas-de-Calais, Bruxelles, le Limbourg néerlandais et la région d'Aix-la-Chapelle sont des territoires qui ont retenu ce domaine comme pôle de compétitivité. Si la Flandre n'a pas repris le secteur des biotechnologies parmi ses dix *Competentiepolen*, le document *Vlaanderen in actie* évoque le centre de recherche stratégique VIB (*Vlaams Instituut voor Biotechnologie*).

Un second pôle de compétitivité ayant de nombreux homologues dans les régions voisines est le pôle agroalimentaire. Ce secteur a été retenu dans le choix des pôles des territoires suivants : la Flandre, le Limbourg néerlandais, le Nord – Pas-de-Calais et surtout les Régions de Picardie et de Champagne-Ardenne (via leur pôle à vocation mondiale Industries et agro-ressources).

Le pôle transport – logistique wallon peut sans doute aussi profiter de multiples collaborations avec des pôles de compétitivité des régions voisines axés sur ce secteur. En effet, la Flandre a retenu parmi ses *Competentiepolen* le *Vlaams Instituut voor de Logistiek*. Dans le Nord – Pas-de-Calais, le pôle à vocation mondiale *I-Trans* axé sur le secteur ferroviaire a été sélectionné grâce à la concentration dans la région de Valenciennes de deux grands constructeurs de matériel ferroviaire adapté à la grande vitesse, Alstom et Bombardier. Parmi les cinq pôles d'envergure nationale retenus pour la Région Nord – Pas-de-Calais figure en outre le pôle Distributique. Ce dernier, centré sur Roubaix, regroupe la vente par correspondance et la grande distribution.

Le pôle consacré à l'ingénierie mécanique peut aussi développer des liens avec des pôles de régions voisines centrés sur des domaines en partie similaires. Ainsi, sont concernées la Flandre avec son pôle *Flanders' Mechatronics* et la région d'Aix-la-Chapelle avec son réseau de compétence PROTECA actifs dans les techniques de production (prototypage, modélisation...). Le pôle wallon ingénierie mécanique pourrait également nouer des collaborations par delà la frontière française avec

le pôle *I-Trans* (Alstom étant par exemple présent des deux côtés de la frontière). Notons qu'Alstom Charleroi produit une partie des composantes électroniques de nombreux trains à grande vitesse.

Le pôle aéronautique et aérospatial semble celui qui se prête le moins à des collaborations avec les régions voisines. Aucune des régions qui entourent la Wallonie n'a sélectionné ce secteur comme pôle de sa politique d'innovation. On pourrait toutefois imaginer créer des liens entre une partie de ce pôle aérospatial et celui retenu par la Région flamande dans le domaine des Systèmes d'Informations Géographiques (*Incubatiepunt Geo-Informatie*). Des liens avec la région d'Aix-la-Chapelle pourraient aussi être tissés vis-à-vis du réseau de compétence *PhotonAix e.V. – Competence Network for Optical Technologies and Systems in Aachen*. Ce dernier pôle est actif dans l'optique et les lasers.

## Plates-formes logistiques

Cette thématique est abordée dans tous les plans analysés. Une grande importance lui est d'ailleurs généralement accordée. Quasi tous les plans font le constat du bon positionnement de leur région par rapport aux zones principales de concentration de la population et du pouvoir d'achat en Europe et vis-à-vis des grands ports maritimes, en particulier ceux de Rotterdam et d'Anvers. De tels constats régulièrement évoqués pour la Wallonie, en ce compris dans le SDER, sont donc à fortement relativiser. On peut en déduire que la concurrence est rude pour accueillir les centres de distribution des grandes multinationales.

Un des points sur lequel insistent certains plans et qui ne figure pas dans le SDER porte sur la nécessité d'orienter ce secteur de la logistique vers des activités à haute valeur ajoutée. Une telle orientation est utile quand on sait combien ce secteur peut être facilement consommateur d'espace et générer un nombre très limité d'emplois s'il ne s'agit que d'effectuer du stockage de produits en vrac non associé à une autre manipulation.

Dans plusieurs plans étudiés, des réflexions ont lieu sur le nombre optimal de plates-formes tenant compte d'un objectif de massification des flux afin de rendre le rail et la voie d'eau concurrentiels par rapport à la route. D'autres réflexions portent sur la localisation optimale



des plates-formes tenant compte d'un souci de multimodalité et de proximité, voire de liaison directe, avec les grandes voies de communication à l'échelle européenne (les canaux à grand gabarit et les corridors ferroviaires de fret).

De plus, les régions qui disposent de ports maritimes (la Flandre et le Nord – Pas-de-Calais) affichent leur volonté d'élargir l'hinterland de ces derniers et de renforcer les liens, qu'ils soient fluviaux ou ferroviaires, entre port et hinterland. Ce souhait peut être illustré par les projets du canal à grand gabarit Seine-Nord en France, de corridors ferroviaires *Ijzeren Rijn* depuis Anvers et Zeebrugge et Magistrale Eco-fret depuis les ports de Calais et Dunkerque. De ce point de vue, la Wallonie a intérêt à renforcer les liens avec ces divers ports maritimes afin de capter une partie de la forte croissance des trafics qui y est attendue ces prochaines années.

## Stationnement et gestion de l'espace public

De manière explicite à Bruxelles et de manière plus imprécise pour les documents allemands, flamand et luxembourgeois, les plans proposent des orientations au sujet du stationnement sur le lieu de travail. Ils suggèrent de limiter dans le cadre des permis de bâtir le nombre de places de stationnement liées à la construction d'immeubles abritant des activités économiques, en particulier quand ceux-ci se situent dans des lieux offrant une bonne accessibilité par les alternatives à la voiture. Le PRD bruxellois est le plan le plus volontaire concernant ce sujet totalement ignoré par le SDER, en proposant la révision de la circulaire De Saeger réglemant les possibilités de stationnement. Depuis l'adoption du PRD, la Région de Bruxelles-Capitale a d'ailleurs adopté un nouveau règlement régional d'urbanisme qui reprend cette nouvelle philosophie limitative, variable en fonction de l'accessibilité en transport en commun.

Le développement du car-sharing, abordé brièvement à Bruxelles et au Luxembourg, n'est quant à lui pas non plus évoqué dans le SDER.

## Patrimoine naturel

La préservation du patrimoine naturel est une préoccupation très présente dans l'ensemble des plans analysés. Tous les schémas stratégiques des régions voisines développent un concept de réseau vert au travers de la mise en place de liaisons écologiques entre les différents sites naturels à protéger, afin d'éviter le morcellement des sites à haut potentiel écologique. L'objectif global est de protéger, voire de renforcer la biodiversité dans la lignée du projet européen de réseau Natura 2000.

Le POL 2006 constitue le schéma le plus volontariste en proposant, dans le cadre de la carte dénommée Perspectives, la localisation précise de deux réseaux écologiques destinés à se compléter : l'Ecostructure majeure définie au niveau national dans la *Nota Ruimte* et la Zone de développement vert provincial développée par la Province. Un tel projet de mise en œuvre de ceintures et de liaisons vertes n'a par contre pas d'équivalent au niveau du SDER wallon.

Les plans bruxellois, néerlandais, luxembourgeois et allemands soulignent l'objectif de créer un maillage vert ou des coupures vertes au cœur et au pourtour des tissus urbains denses contrairement au SDER qui présente dans ce domaine de grandes lacunes. Dans un tel contexte, cette trame verte remplit trois fonctions principales : la fonction paysagère, la fonction sociale/récréative (promenade, jeux, repos...) et la fonction écologique. L'ambition est que ce maillage vert participe fortement à l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement urbain.

Ces plans rejoignent divers auteurs qui se préoccupent de la place des espaces verts dans la problématique du renouvellement urbain et de la lutte contre la production de formes d'habitat grandement consommatrices d'espaces. La recherche d'aménités naturelles est un facteur de localisation fondamental pour les familles quittant les villes. Une forte proportion de logements urbains ne pouvant pas disposer de grand jardin, le manque d'espaces verts à l'échelle individuelle devrait dès lors être compensé par le développement d'une offre collective de proximité. La solution passe donc par l'aménagement de réseaux ou maillages verts fins à travers le tissu urbain (A.-C. Werquin et al., 2005) comme l'attestent les divers plans de développement territorial des régions frontalières.

## Conclusion

De la comparaison du SDER avec les schémas stratégiques des régions frontalières, on peut conclure qu'il existe un certain nombre de thèmes où le SDER apparaît au moins aussi complet et précis que les documents des territoires voisins (l'eau, les ressources du sous-sol, le patrimoine bâti...).

A contrario, deux thèmes majeurs sont abordés de façon plus importante et plus précise que dans le SDER par une grande majorité des plans stratégiques des régions frontalières. Ces problématiques sont, d'une part, la maîtrise de la demande en mobilité via l'aménagement du territoire et, d'autre part, la mise en place d'un réseau vert ; ensemble interconnecté d'espaces verts ayant une fonction écologique et, en milieu urbain, sociale (support de loisirs de proximité, vecteur incitatif aux déplacements à pied et à vélo). Afin de soutenir les intentions relatives à la lutte contre la dépendance à l'automobile, il serait heureux, en cas de révision du SDER, d'introduire quelques objectifs chiffrés à l'image

de normes de densité ou d'une répartition souhaitée des choix modaux.

Par contre, la localisation des commerces est une thématique peu développée par les divers schémas stratégiques des régions frontalières, à l'exception du POL 2006 du Limbourg néerlandais. La prochaine régionalisation de la compétence relative au permis socio-économique et les obligations découlant de la Directive européenne relative à la libéralisation des services offrent l'opportunité à la Région wallonne de s'inspirer des stratégies menées à cet égard par les pays où, à l'image des Pays-Bas, c'est la politique d'aménagement du territoire qui oriente la localisation des commerces.

De plus, à l'image des documents stratégiques de développement territorial les plus récemment adoptés, la dimension spatiale des pôles de compétitivité et leur mise en relation par delà les frontières mériteraient d'être intégrées dans une future version du SDER.

## Bibliographie

BIOT V., CASTIAU E. ET COLARD A. (2006). *Etude comparative des schémas de développement territorial régionaux belges*, in : *Les cahiers de l'urbanisme*, 62, pp. 8-23.

COMMISSION EUROPEENNE (1999). *Schéma de développement de l'espace communautaire*, Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, 94 p.

CPDT (1999). *Schémas d'objectifs stratégiques*, L'Eurorégion au cœur de l'Union européenne : cinq projets, des thèmes communs, projet « SOS ».

ESPON (2005). *Urban-rural relations in Europe*, Final Report, Espon 1.1.2 ([www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/649/file\\_1182/fr-1.1.2\\_revised-full\\_31-03-05.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/649/file_1182/fr-1.1.2_revised-full_31-03-05.pdf))

LAMBOTTE J.-M., CASTIAU E., DUJARDIN A. ET ROUCHET H. (2007). *Synthèse de l'Expertise 2 : Plans stratégiques des régions frontalières*, CPDT, Rapport final de la subvention 2006-2007.

LAMBOTTE J.-M. ET ROUCHET H. (2008). *Le Provinciaal Omgevingsplan 2006 du Limbourg néerlandais et ses ambitions transfrontalières*, in : *Territoire(s) wallon(s)*, n°2, CPDT, pp. 35-42.

MINISTERIE VROM (2006). *Nota Ruimte*, Site des Ministères néerlandais consacré à la Nota Ruimte (<http://www2.vrom.nl/notaruimte>), consultation le 01 mars 2007.

WERQUIN A.-C., DUHEM B., LINDHOLM G., OPPERMAN B., PAULEIT S. ET TJALLINGH S. (édité par) (2005). *Green structure and urban planning*. Final report, COST Action C11, Luxembourg.

# La prospective territoriale en Wallonie : un mécano à géométrie variable

## *Territorial Perspective in Wallonia : a Variable Geometry Mechanism*

M. Van Cutsem<sup>1</sup>

*Véritable laboratoire en matière de prospective territoriale, la Wallonie a vu émerger, au cours des dix dernières années, plusieurs projets de territoire. L'approche chronologique développée par l'article montre que ces projets sont de plus en plus percutants dans leur ambition et leur concrétisation. Elle montre aussi qu'ils sont portés par des acteurs divers : province, citoyens, associations, intercommunales de développement économique. Ces démarches sont riches de sens pour ceux qui les portent et questionnent de manière directe l'échelle pertinente pour l'action publique dans certaines matières. Elles apportent des réponses innovantes à une échelle supracommunale et défrichent les réflexions émergentes en Wallonie quant à l'identification de bassins de vie. Elles posent aussi une question plus fondamentale du pilotage stratégique que la région peut exercer sur ces démarches.*

*A genuine laboratory in the field of territorial foresight, Wallonia has seen, during the last ten years, the emergence of numerous territorial projects. The chronological approach followed by the article shows that these projects are increasingly effective in their ambition and their concretization. It also shows that they are carried out by several players: provinces, citizens, associations, economic development agencies, and so on. These approaches are meaningful for those who shoulder them and directly raise the question of the relevant scale for governmental action in certain policies. They provide innovative answers at a supra-communal scale and propose rising reflections in Wallonia with regard to the identification of « living territories ». They also raise the more fundamental question of the strategic steering that the Region can exert on these approaches.*

**Mots-clés :** Prospective – Supracommunalité – Bassin de vie – SDER – Projet de territoire

*Keywords :* Forecasting – Supra-communality - Basin of Life - SDER – Territorial Project

<sup>1</sup> Michaël Van Cutsem est Directeur de recherche, Responsable du pôle prospective de l'Institut Destrée, 9, Avenue Louis Huart, 5000 Namur.

## La prospective appliquée au territoire

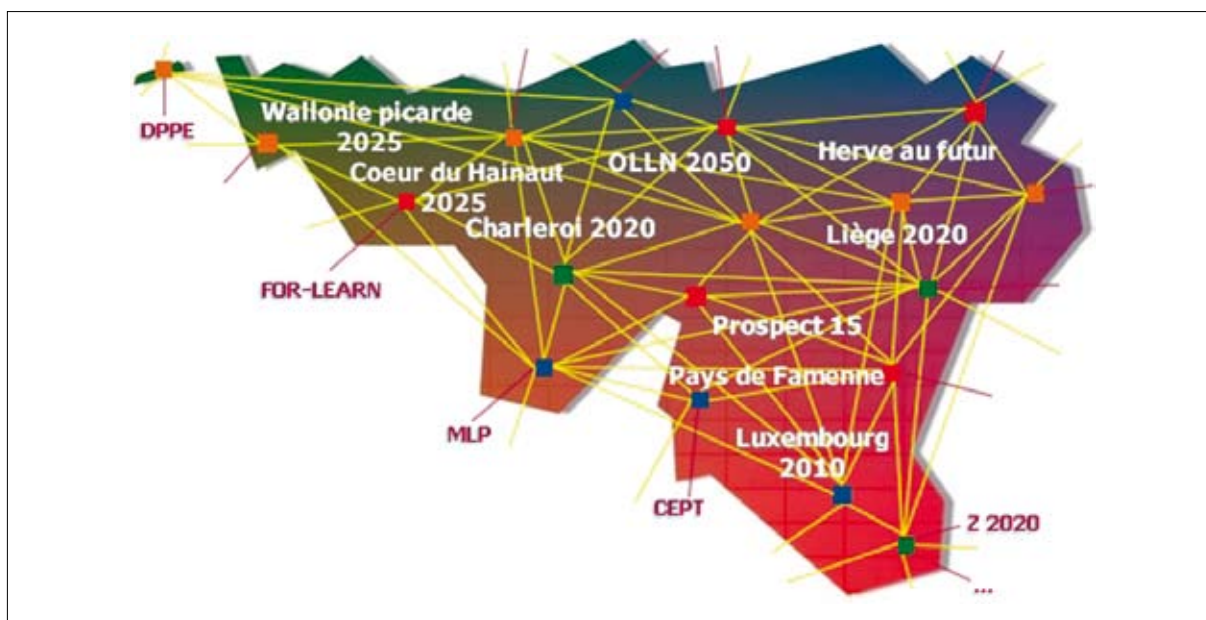
Démarche indépendante, dialectique, rigoureuse, menée de manière transdisciplinaire et collective, la prospective est destinée à éclairer les questions du présent et de l'avenir, d'une part en les considérant dans leur cadre systémique et complexe et, d'autre part, en les inscrivant dans la temporalité<sup>2</sup>. Elle est exploratoire quand elle permet de déceler les tendances d'évolution et de déterminer l'éventail des futurs possibles. Elle est normative quand, dans la foulée, elle permet de construire des visions de futurs souhaitables, d'élaborer des stratégies collectives et des logiques d'intervention possibles et, dès lors, d'améliorer la qualité des décisions à prendre.

Le produit d'un exercice de prospective est généralement double.

D'une part, la démarche prospective constitue un processus interactif d'intelligence collective et de mobili-

sation des acteurs : ce processus crée du consensus et donne du sens à l'action qui sera entreprise, notamment au travers de l'identification des enjeux communs et de la construction d'une vision partagée. Dans cette phase dite **exploratoire** (l'exploration des futurs possibles), l'accent est mis sur un diagnostic prospectif, sur l'identification de tendances porteuses et d'enjeux de long terme.

D'autre part, la prospective entend, dans un schéma idéal, aboutir sur une **phase stratégique** qui va susciter le choix d'une vision de futur souhaitable pour le territoire (ou l'organisation qui mène l'exercice), et permettre d'élaborer des réponses précises aux enjeux de long terme identifiés et de construire un programme d'actions potentiellement apte à rencontrer les objectifs contenus dans la vision. Pour être crédible, ce programme devra être aussi précis que possible, rencontrer toutes les contraintes qui pourraient lui être opposées, préciser les



Loin de se limiter à des cadres administratifs ou politiques existants, la prospective territoriale peut aussi se déployer autour de tout système régional ou local d'acteurs ou de toute initiative citoyenne structurée. — SOURCE : INTELLITERWAL.BE

<sup>2</sup> Philippe DESTATTE et Pascale VAN DOREN, *La prospective territoriale comme outil de gouvernance, Territorial Foresight as a Tool of Governance, Charleroi, Institut Destrée, 2003.*

opérateurs ainsi que les moyens à mobiliser pour mener les actions, en tenant particulièrement compte des disponibilités budgétaires. Ce programme devra également intégrer le pilotage et le suivi de la mise en œuvre, ainsi que l'évaluation du processus et des produits de l'exercice.

On appelle « prospective territoriale », l'application de la prospective aux territoires, qu'ils soient institutionnalisés ou non, et quelle qu'en soit leur taille. La Wallonie constitue à cet égard un terrain d'expérimentation particulièrement riche qui, à l'instar des démarches menées en France, a vu se développer des démarches de prospective territoriale à de nombreuses échelles, du quartier à la région, en passant par des échelles non institutionnalisées.

Dans le cadre d'exercices transfrontaliers ou interrégionaux, la prospective territoriale a également intéressé des espaces supra-régionaux ou même hybrides, impliquant des régions à statuts différents ainsi que des Etats nationaux (tel l'exercice *Vision / Zukunft 2020* de la Grande Région<sup>3</sup>).

Cet article confirme que, loin de se limiter à des cadres administratifs ou politiques existants, la prospective territoriale peut aussi se déployer autour de tout système régional ou local d'acteurs ou de toute initiative citoyenne structurée<sup>4</sup>, ce qui permet de poser quelques questions ouvertes quant aux opportunités à saisir dans l'organisation du territoire wallon.

## Les précurseurs

On trouve d'emblée, dans l'analyse des premières démarches de prospective territoriale lancées à la fin des années quatre-vingt-dix en Wallonie, une diversité dans l'initiative, l'échelle et les finalités. Alors que Luxembourg 2010 émane d'un échelon institutionnel reconnu et est portée par des acteurs établis, la démarche « Pays de Herve au Futur » trouve son origine dans le questionnement d'un citoyen sur le devenir et la qualité de son

cadre de vie quotidien, et en particulier, de la qualité de son paysage. Dans le premier cas, la prospective est mobilisée comme instrument de (re)construction d'un consensus territorial, dans le second comme outil de (re)construction d'une identité que l'on pourrait qualifier de « terroir ». La mobilisation des acteurs est néanmoins au cœur des deux démarches.

### Luxembourg 2010 et la consolidation du consensus luxembourgeois



La démarche Luxembourg 2010 s'ancre dans une province qui s'est plusieurs fois interrogée sur son devenir en fonction des crises plus ou moins profondes qui

l'ont traversée : l'exode rural après la seconde guerre mondiale, la fermeture du fourneau d'Athus, qui touche quelques 2000 travailleurs en 1977. C'est dans un contexte de redressement économique qualifié de « ronronnant » que la démarche Luxembourg 2010 émerge, suite à consultation organisée, en février 1999 par le Gouvernement wallon autour du projet de Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER). La Province du Luxembourg y voit l'occasion d'élaborer son propre projet d'aménagement du territoire : le Schéma régional de développement de la Province du Luxembourg (ou SDEP - Schéma de Développement de l'Espace provincial), qui s'inscrit dans la logique du SDER et entend en préciser les contours pour le territoire luxembourgeois.

Il y a alors une prise de conscience que le contexte a graduellement changé depuis le redressement post-industriel opéré par la Province. Les enjeux spatiaux ne se posent plus de la même manière ; les plans d'occupation des sols, notamment, ne correspondent plus aux besoins actuels, du fait de l'évolution d'une société agricole et industrielle vers une société tertiaire et immatérielle. Du fait de sa faible population et donc de sa représentation politique limitée, la province de Luxembourg est consciente de sa marge de manœuvre relative

<sup>3</sup> *Étude sur le développement à long terme de la Grande Région proposant des orientations stratégiques en matière d'action afin de faire de cette région frontalière une communauté régionale performante et compétitive.*

<sup>4</sup> [www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net)

pour faire face à ces enjeux et de la nécessité de proposer une stratégie commune.

Rapidement, les promoteurs de ce projet global pour la province de Luxembourg souhaitent dépasser le niveau du schéma strict d'aménagement du territoire. C'est dans ce contexte qu'émerge, fin 2000, l'idée de «Luxembourg 2010», à l'initiative conjointe du Gouverneur de la Province, du Conseil provincial et de l'Intercommunale de développement Idelux qui assume l'opérationnalisation de la démarche. La méthode de travail fut identifiée au départ d'un guide d'analyse et de stratégie territoriale élaboré à partir des expériences territoriales françaises des bassins d'emploi<sup>5</sup>, et appliqué au département voisin de la Meurthe et Moselle. Cette démarche fut jugée pertinente pour les besoins de la province et ensuite appliquée sous le nom « Luxembourg 2010 ». L'opération est officiellement lancée en mai 2001.

D'emblée, la volonté exprimée est de renforcer le « consensus luxembourgeois ». Les deux principales instances qui animent Luxembourg 2010, à savoir le Comité de pilotage et l'Equipe technique, l'illustrent fort bien en rassemblant les forces vives de la province, dans un souci de représentativité géographique et politique et en se structurant en nœuds de réseaux et plateformes d'échanges d'expériences. La démarche met plusieurs années à consolider un diagnostic, des éléments de vision et une charte qui motive l'organisation d'assises du territoire en 2005. La mobilisation des acteurs provinciaux est alors à son apogée et suscite des attentes de concrétisation<sup>6</sup>. De 2006 à 2008, la démarche se veut opérationnelle et mobilise les acteurs du territoire en deux temps pour voir finalement émerger une vingtaine de grappes.

En 2008, soit après sept années d'avancement, les instances de Luxembourg 2010 ont souhaité que soit menée une évaluation de la démarche Luxembourg 2010. Celle-ci souligne les points forts et les difficultés rencontrées par la démarche. Parmi les points forts, la mise en réseau des acteurs, le portage politique et la qualité du suivi sont mis en exergue. Sur le plan des difficultés, outre des problèmes de communication vers le grand public inhérents à ce type de démarche, celle-ci est restée relativement confinée à son territoire provincial et, dans ses aspects opérationnels, s'est éloignée des ambitions de départ en termes d'aménagement du territoire et de positionnement transfrontalier. Le temps nécessaire à la démarche pour passer de la réflexion à l'action a également généré un écart assez important entre les enjeux et éléments de vision d'une part, les actions devant les traduire d'autre part. Il n'en reste pas moins qu'en termes de mobilisation et de dynamique territoriale, Luxembourg 2010 a rencontré ses objectifs tout en permettant à la Province de retrouver une visibilité dans le paysage politico-institutionnel wallon.

#### [Pays de Herve au futur et les jardiniers paysagers de l'Euro-région](#)

Fin 1999, à l'initiative d'un citoyen engagé, soucieux de la préservation du paysage bocager typique et du potentiel environnemental du Pays de Herve, un groupe de citoyens s'interroge sur l'avenir de ce territoire aux contours mal définis<sup>7</sup>. Celui-ci, perçu comme un «jardin vert » au centre de l'Euregio - Maastricht – Hasselt – Aachen – Liège, est soumis à des mutations non maîtrisées, notamment une urbanisation rapide, qui mettent en danger, à terme, l'identité du Pays de Herve. Pratiquement, des tensions entre habitants ruraux et

5 Olivier MAZEL, Pascal VAZARD, Klaus WERNER, *Construire un projet de territoire, Du diagnostic aux stratégies*, Comité de Liaison des Comités de bassin d'emploi, Paris, DATAR, 1997.

6 *Luxembourg 2010 : enfin vers le concret*, dans *Le Soir*, 26 mai 2005.

7 Une définition étroite le limite aux communes de Herve, Aubel, Thimister, Clermont, Olne. Une version plus large considère qu'il comprend le territoire sis l'entre la Vesdre et la Meuse, soit dix-sept communes (748 km<sup>2</sup>). S'ajoutent ainsi aux premières nommées, les communes de Soumagne, Pepinster, Dison, Baelen, Limbourg, Lontzen, Raeren, Plombières, Welkenraedt, Fourons, Dalhem, Blégny, La Calamine, voire Visé. Le Pays de Herve est également un vrai microcosme, d'une grande complexité politique et administrative. Celle-ci est l'expression de sa diversité culturelle et linguistique - on y parle le français, l'allemand, le néerlandais ainsi que deux langues dialectales, le wallon et le plattdütsch (dialecte thiois) -, mais aussi de la complexité même de l'État belge et de ses composantes : le Pays de Herve s'étend sur trois arrondissements (Verviers, Liège, Hasselt), situés en Région wallonne et en Communauté germanophone (celle-ci fait partie de la Région wallonne, mais a un statut autonome pour certaines matières), ainsi qu'en Région flamande. D'après Joseph CHARLIER, « Introduction » in *Pays de Herve au Futur : enjeux et pistes d'actions*, Actes du colloque de Welkenraedt, 17 avril 2004, p.17.

néo-ruraux, entre agriculteurs et non agriculteurs, entre habitants, décideurs politiques, acteurs économiques, intervenants extérieurs, questionnaient l'aménagement du territoire, l'évolution du prix du foncier et de l'habitat, la relation à l'environnement et au paysage, l'implantation d'activités agricoles, industrielles... La question posée est ici celle de la maîtrise du développement d'un territoire en « surchauffe »<sup>8</sup> qui performe de manière satisfaisante sur un plan socio-économique.

Lors des premières réunions publiques, l'opportunité de la création d'un Parc naturel au Pays de Herve (en vue de préserver le caractère rural du territoire et son paysage) est évoquée sans que cette proposition ne fasse l'unanimité. Les initiateurs en déduisent qu'il importe en premier lieu de dresser un diagnostic de la situation du Pays de Herve et de mieux apprécier l'intérêt de la population pour leur initiative « avant de proposer des solutions intéressantes, mais qui, analyse faite, s'avèreraient peut-être inadéquates »<sup>9</sup>.

La démarche prospective – déjà présente en filigrane de l'intitulé du colloque de Froidthier de juin 2001 intitulé « Quel avenir pour le Pays de Herve ? Spectateur ou acteur ? » est ensuite évoquée après l'adoption d'un Manifeste<sup>10</sup> de février 2002, pour renforcer la mobilisation autour du projet. L'association « Pays de Herve au Futur » lance officiellement la réflexion prospective en juin 2003 en partenariat avec plusieurs partenaires et experts. Elle se concentre, après information et consultation des acteurs locaux, sur l'identification d'enjeux discutés lors d'un second colloque en avril 2004. La démarche se veut véritablement ascendante et, à l'instar de Luxembourg 2010, se réfère au SDER, mais ici

dans l'ambition d'expérimenter un *projet de pays* sur le modèle français. Il s'agissait également de définir précisément les enjeux pour le futur du Pays de Herve, les réponses souhaitables à ceux-ci, et de passer ensuite progressivement à une démarche de stratégie de territoire et le lancement de projets concrets en cohérence avec celle-ci.

Indépendamment du contenu, l'appréciation de la dynamique de mobilisation autour de ce colloque fut partagée. Un engagement relativement frileux de certaines communes interpella les porteurs du projet qui virent néanmoins dans les élections une opportunité pour négocier un financement dans le cadre d'une phase plus stratégique et de lancement de projets. Un dossier introduit à la Région au début de 2005 prévoyait trois actions structurantes et complémentaires<sup>11</sup> pour le développement futur de la démarche mais rencontra peu d'échos. Dans sa phase opérationnelle, l'asbl profita d'une opportunité européenne (via le projet transfrontalier SPAN) pour investir l'action « Paysage » comme base de son programme de travail 2006. Elle fut émaillée de diverses activités comme des journées « patrimoine citoyen », une enquête sur le paysage lancée en juillet 2006, des réunions organisées dans plusieurs communes afin de recueillir l'avis des habitants, acteurs, décideurs, sur les enjeux paysagers pour le Pays de Herve, les réponses à y apporter, les projets et actions à conduire. Ce travail a permis de dégager les grands axes d'un « Projet de Convention du paysage du Pays de Herve » proposé aux acteurs politiques locaux après les élections communales d'octobre 2006 et qui a ponctué en quelque sorte cette démarche.

---

8 Terme utilisé par Yves Hanin lors du colloque cité ci-dessus.

9 Charlier, *op. cit.*, p.18.

10 Celui-ci tentait de dégager les éléments principaux de « l'identité » du Pays de Herve et proposait des principes et des pistes pour un « développement équilibré et durable » du Pays de Herve, particulièrement en matière d'aménagement du territoire, d'économie et de culture. Les signataires y réaffirmaient leur volonté « de rassembler un maximum d'acteurs de la vie du Pays de Herve autour d'une réflexion globale et participative sur le futur de cette région ».

11 - une première action « Gouvernance » visant la mise en place d'une structure de partenariat territorial associant les principales parties prenantes de l'initiative, acteurs politiques, socio-économiques et représentants de la société civile.

- une deuxième action « Stratégie territoriale » amenant à la définition d'un programme stratégique de développement territorial intégré sur le Pays de Herve.

- une troisième action « Paysage » à caractère expérimental centrée sur la réappropriation collective du paysage par la population et la cohérence des aménagements par rapport à un paysage commun susceptible de déboucher à terme sur la mise en place d'un outil de type maison du paysage à l'instar des maisons de l'urbanisme.

Source : [www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net)

## Les démineurs

La movida<sup>12</sup> prospective, poussée par un vent favorable venu de France et mise en lumière par une série de travaux de l'Institut Destrée et de réflexions de la SWEP<sup>13</sup> va ensuite concerner successivement les deux plus grandes villes wallonnes : Liège et Charleroi. Ces deux villes partagent de nombreuses caractéristiques économiques, sociologiques et donc politiques, mais également le fait qu'elles ont pour vocation – sur papier – à être les locomotives d'un territoire qui va bien au-delà des frontières de la ville. L'ambition affichée n'est plus tant de s'inscrire dans la lignée du SDER, mais bien de trouver des solutions porteuses d'avenir face à des indicateurs socio-économiques extrêmement préoccupants. La méthode et ses résultats seront par contre fortement contrastés.

### Liège 2020 ou la force non tranquille d'un diagnostic

Le Grand Liège est principalement confronté à un problème de traduction d'un regain économique en termes d'emploi et de renouvellement de l'activité industrielle et tertiaire. A une échelle plus large, le bassin peine à s'imposer comme capitale économique régionale et comme locomotive économique du triangle transfrontalier Aix-Liège-Maastricht, voire de l'Euro-Région Meuse-Rhin déjà évoquée.

Face à ce constat présenté comme une situation de déclin et à la volonté de provoquer un « rebond », l'intercommunale de Liège, SPI+, pense qu'il est essentiel « d'insuffler une prise de conscience collective pour que la gestion du territoire ne se fasse plus dans l'urgence – notamment dictée par les décisions de fermeture brutales mais non inattendues des groupes sidérurgiques<sup>14</sup> – mais par le biais de l'anticipation des évolutions possibles à moyen et long terme qui permet

d'identifier les enjeux qui y sont liés et, de là, les politiques qui pourraient être adoptées »<sup>15</sup>.

En janvier 2001, un groupe de réflexion, composé d'administrateurs de l'intercommunale et d'experts extérieurs se met en place. Il se définit comme un outil de réflexion et de débat sur le développement de la province de Liège et, partant, l'orientation des projets d'infrastructure en gestation, à un horizon d'au moins vingt ans. Il décide par conséquent de lancer, à partir de juin 2002, une démarche de prospective territoriale dont l'accompagnement méthodologie est confié à Futuribles, bureau d'étude français renommé.

La méthode adoptée ici est clairement centrée sur l'apport des experts, réunis en groupes de travail thématiques au sein d'une Commission de Développement et appuyés par un forum internet qui n'a rencontré que peu de succès. La technique des scénarios a structuré la démarche. Il s'agit d'une méthode à la fois exigeante et systématique qui permet l'élaboration d'un diagnostic très précis. Selon les canons de la méthode, les évolutions combinées d'une série de variables motrices permettent d'élaborer pour chacune des thématiques retenues des hypothèses de futurs possibles (les « futuribles ») organisés en micro-scénarios. Ces mêmes micro-scénarios, confrontés à des variables externes et reliés entre eux permettent de déboucher sur des macro-scénarios.

L'ensemble de ce travail, par ailleurs disponible en ligne<sup>16</sup>, permet d'atterrir sur quatre macro-scénarios dont les intitulés suscitent à tout le moins la curiosité, sinon l'étonnement : « les chiens de faïence », « les loups entre eux », « le phénix », « l'hirondelle ». La lecture des textes, outre son éclairage pertinent sur les enjeux provinciaux,

<sup>12</sup> Philippe DESTATTE, *New Systems of Governance, A «Movida» for the 21st Century, Workshop The New Charter of Athens 2003, Vision for Cities in the 21st Century, Lisbon, November 20, 2003.*

<sup>13</sup> La Société wallonne de l'Evaluation et de la Prospective affiche la volonté de promouvoir la prospective et l'évaluation comme des démarches susceptibles de contribuer à l'amélioration de la gouvernance publique. ([www.la-sweep.be](http://www.la-sweep.be)).

<sup>14</sup> Les travaux ont commencé largement avant l'annonce de la fermeture de la phase à chaud d'Arcelor et dépassent par le but et la portée géographique le seul défi de la reconversion du bassin sidérurgique même si, bien entendu, les travaux entrepris peuvent servir de contribution à ce délicat dossier.

<sup>15</sup> [www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net)

<sup>16</sup> [www.liege2020.be](http://www.liege2020.be)



révèle surtout, avec acidité mais réalisme, une série de difficultés structurelles du territoire qui n'épargne pas la responsabilité des acteurs.

La diffusion et la communication des résultats se fait – tardivement ! – le 28 février 2005 à mi-chemin de la démarche. Son impact est retentissant et destructeur. Dans sa phase stratégique, le projet devait trouver un relais dans le Groupement de Redéploiement économique (GRE), structure qui avait pour vocation la reconversion du bassin sidérurgique suite à l'annonce de l'arrêt de la phase à chaud de la sidérurgie et qui s'était positionné comme l'organisme fédérateur de la reconversion de la province. Les instances du GRE, garantes d'un équilibre politique sans doute négligé dans les travaux précédents et dépositaires des leviers d'action, ne se sont pas, dans les faits, approprié le travail réalisé. La phase stratégique, prévue par la démarche ne s'est donc pas concrétisée et le projet a été pour ainsi dire, remis au placard, ressuscitant par là l'arlésienne du projet fédérateur et de la stratégie globale de redéploiement de la province de Liège, dont il est à nouveau question en 2009 au sein du GRE, précité<sup>17</sup>.

Si la mine « Liège 2020 » a, dans les faits, explosé rapidement, les effets collatéraux, pour rester dans la même métaphore, n'ont pas tous été destructeurs. D'une part, la disponibilité de l'intégralité des travaux, en ligne, en permet une consultation et constitue un point de repère qui reste pertinent pour de nombreux acteurs liégeois<sup>18</sup>. D'autre part, la démarche est encore citée en référence, notamment par des élus locaux, quand la presse se veut interpellante sur les projets d'infrastructure liégeois<sup>19</sup>.

## Charleroi 2020 et les fondations d'un projet urbain à l'épreuve d'un séisme

Charleroi souhaite, en 2003, actualiser un projet de ville vieux de plus de dix ans et auquel avait succédé la Charte urbaine de Charleroi Métropole 21 (1994) tous deux conçus jadis par les forces vives carolorégiennes. Les élargissements de l'Europe, passés et à venir, les changements dans la politique de cohésion européenne et particulièrement les fonds structurels, le développement de la Communauté urbaine, le renouvellement du Contrat d'avenir pour la Wallonie, le désenclavement du Pays de Charleroi par le sud, constituaient autant de défis qui restent d'actualité aujourd'hui. Par ailleurs, des signes de renouvellement économique sont encourageants - ce qui était le cas à Liège également - mais peinent à compenser une situation très préoccupante en termes de capital humain.

Parmi les ambitions de la démarche, on note la volonté affichée de « rechercher une assise populaire plus large, ce qui signifie rechercher une plus grande implication des citoyens et des associations »<sup>20</sup>. La méthode adoptée n'est, au départ, pas prospective et suit le canevas stratégique classique visant à faire suivre un diagnostic d'un plan d'actions. Elle se singularise par son volet délibératif : ce sont plus de 1100 personnes issues de toutes les sphères de la société qui participent à l'exercice à travers vingt forums thématiques nécessitant une logistique conséquente et un mécanisme de pilotage multi-niveaux (assemblée générale, comité de pilotage et secrétariat permanent). Ces forums ont principalement été actifs pour la phase de diagnostic et ont été relayés par quatre forums transversaux lors de la phase d'élaboration de la vision commune, proposée pour inscrire l'exercice dans une vision prospective et

<sup>17</sup> <http://www.gre-liege.be/Enjeu-Liege-metropole-europeenne.html>

<sup>18</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage de J.-Y. HUWART, *Le second déclin de la Wallonie – En sortir*, éditions Racine, 182 pages, Bruxelles, Avril 2007 qui documente largement son ouvrage des constats posés par Liège 2020.

<sup>19</sup> « [Le rapport] n'a pas eu les suites que les promoteurs en attendaient, mais il n'a pas été pour autant sans suite. De manière indirecte, on a répondu aux attentes quant à la capacité des hommes à travailler ensemble. Nous ne sommes plus dans le scénario des "loups entre eux". Nous sommes maintenant très proches du scénario de "l'hirondelle", avec le haut-fourneau en plus. Des tas de choses se mettent en place : la Médiacité, l'esplanade devant la gare, Bavière, les annexes du palais... Aujourd'hui, les leaders collaborent et on a clarifié les rôles du GRE, de la SPI+, de Meusinvest... Ce n'est plus un broi ! Et le plan Marshall, avec ses pôles de compétitivité, rejoint tout à fait ce qu'Hugues de Jovenel souhaitait. » «L'hirondelle, avec le haut-fourneau» ; interview du Député provincial et Président de la SPI+ Julien Mestrez dans *La Libre Belgique*, 3 mars 2008, p.16.

<sup>20</sup> [www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net), [www.charleroi2020.be](http://www.charleroi2020.be)

systémique et mettre du lien entre les travaux réalisés en parallèle.

Il n'est sans doute pas nécessaire de décrire ici l'ensemble des étapes par lesquelles la démarche<sup>21</sup> est passée pour aboutir, au bout de deux années, à une liste de 184 actions regroupées au sein de vingt grands projets. Ces actions sont très diversifiées et touchent à tous les domaines dans lesquels Charleroi doit améliorer ses résultats. Certaines de ces actions sont modestes. D'autres fort ambitieuses. Certaines sont « bon marché ». D'autres nécessitent des ressources importantes. Certaines exigent la mobilisation de seulement quelques partenaires. Dans les faits, le processus a fonctionné jusqu'au bout par le fait d'un investissement massif de nombreux acteurs et par une politique de communication qui n'a pas pris les élus « par surprise » puisqu'ils y étaient largement impliqués, majorité comme opposition.

Jusqu'au bout, ou presque... La conférence de clôture est organisée en novembre 2005, au moment où Charleroi entre dans le cycle des « affaires » qui concerneront plusieurs élus et fonctionnaires locaux. La crise institutionnelle que connaît la ville anéantit les impacts escomptés du projet, qui paraît dès lors surréaliste, voire dérisoire. La démarche, qui avait mobilisé et même enthousiasmé les acteurs locaux les plus réformistes et permis une liberté de parole critique et constructive ne peut rien contre la tempête médiatique qui déferle sur les élus de la majorité politique. Néanmoins, cet ancrage dans le réel et l'ampleur des travaux expliquent peut-être qu'un Comité opérationnel se soit mis en place en vue de donner une suite tangible aux 184 actions énoncées dans la démarche et que des groupes de travail se constituent pour les mettre en œuvre. Au moment d'écrire ces lignes, certains projets avancent bien (par exemple la rénovation du quartier « Porte Ouest »), mais d'autres en sont au stade zéro. Le Secrétariat permanent tente de compléter au mieux le reporting des actions.

Comme pour Liège, l'héritage de la démarche Charleroi 2020 n'est pas toujours assumé clairement mais la

mémoire des travaux permet ponctuellement à certains échevins de parler d'héritage<sup>22</sup>.

## Les connecteurs

Les démarches de prospective territoriale ont également été suscitées, de manière peut-être plus inattendue, par les acteurs du monde de la culture. La prospective sert ici d'outil de connexion entre culture et territoire, soit, dans une perspective institutionnelle, entre Communauté française et Région wallonne, institutions dont les rapports au territoire se sont progressivement différenciés depuis leurs dates de création respectives. L'idée de cette connexion est à attribuer à Rudy Demotte qui, comme Ministre de la culture en 2002, soutient l'idée de mettre en place à titre expérimental des Agences régionales de développement culturel afin de coordonner, structurer et optimiser le développement culturel du territoire qu'elles couvrent en rapport avec le développement économique. Deux centres culturels saisissent l'occasion pour mener une réflexion prospective : celui de Dinant et celui d'Ath (cf. infra).

### Prospect 15 et la transcommunalité à l'épreuve



Le Centre culturel régional de Dinant saisit donc l'occasion offerte par l'expérience-pilote pour mener, à l'échelle de l'arrondissement de Dinant-Philippeville une réflexion sur les liens entre développement culturel, thématiques sociales (« proches des gens ») et réflexion structurée sur le futur. D'une manière plus générale, la démarche entendait impacter la

maîtrise du développement territorial dans le respect de l'autonomie communale. La démarche ne se vivait donc pas en réaction aux projets de pôles urbains mais en synergies éventuelles avec ces derniers. L'environnement transfrontalier était également une préoccupation importante. On trouve ici des parallèles intéressants avec la démarche menée dans le Pays de Herve.

<sup>21</sup> Le contenu de la démarche est par ailleurs consultable en ligne et via la publication : « Charleroi 2020 : Itinéraire pour demain ».

<sup>22</sup> Baudouin MASSART, *Que devient Charleroi 2020 ?* dans *Alter Echos*, 24 octobre 2008.

Selon les porteurs de l'initiative, regroupés dans une structure dénommée Prospect 15, l'assise territoriale à privilégier pour un meilleur essor régional était celle de la transcommunalité : « faire ensemble ce qui ne peut plus être fait seul », fut une première prise de conscience ; « admettre la nécessité de développer ensemble des projets » en fut une seconde ; « accepter qu'une réflexion globale se concrétise à l'échelle de tout l'Arrondissement en sachant qu'elle ne bénéficiera qu'à quelques une des quinze communes », fut le troisième pas qui devait donner corps à la coopération transcommunale<sup>23</sup>.

Pratiquement, l'Agence, coordinatrice de la démarche, favorisa la mise en réseau de toutes les personnes concernées de près ou de loin par l'avenir du territoire. Elle était notamment soucieuse d'instaurer une relation symétrique entre les acteurs associatifs, économiques, sociaux, les représentants de la société civile et les décideurs politiques. A côté de rencontres dites de Région, des réunions bilatérales avec le Centre culturel régional ont également été organisées. Elles ont permis la multiplication et la mutualisation des moyens mobilisés dans le cadre des projets culturels de l'ensemble des acteurs territoriaux au service du plus grand nombre.

Une caractéristique intéressante de la démarche est donc son portage par un Centre culturel régional. Ce dernier n'a pas pour objectif immédiat d'être un agent socio-économique classique. Le travail a pu mettre en évidence que, tant dans le domaine de l'aménagement du territoire que dans celui du développement économique régional, la dimension culturelle est d'ordinaire sous-estimée alors qu'elle est essentielle dans les concepts clefs que sont la gouvernance, l'innovation ou le développement durable. Ici, un travail de décentralisation entamé quinze ans auparavant par le Centre culturel a produit des fruits que Prospect 15 a tenté de recueillir pour initier sa démarche. Et ce notamment, en termes de stratégies de travail ascendant, de maillage du territoire de pertinence, de créativité avec le monde associatif et la société civile, de crédibilité dans de nombreux milieux pour le travail accompli.

A l'instar de la démarche du pays de Herve, la démarche menée dans l'arrondissement de Dinant a pu mobiliser

les énergies dans la phase exploratoire mais rencontra des problèmes de concrétisation dans la phase stratégique, laquelle nécessite des moyens d'action au-delà d'une phase de débat et de construction collective d'un devenir commun. Le projet, en 2006, de développer un *Contrat d'avenir de l'Arrondissement de Dinant* ne se concrétisa pas.

L'ancrage territorial de la réflexion menée au sein du Centre culturel se heurta lui-même aux intentions de la Communauté française visant à mettre fin à l'expérience pilote d'une part, et se trouva fragilisé par la vivacité des divisions politiques locales difficiles à dépasser. Actuellement, Prospect 15 se repositionne comme un lieu de veille, de débats et de détection des connexions à mettre en place, en essayant de les relayer du mieux qu'elle peut vers les décideurs mais sans toujours trouver les moyens de les opérationnaliser. Si la pertinence d'une démarche exploratoire permanente est avérée, le risque d'essoufflement est cependant réel.

## Les développeurs

Depuis 2005, la prospective territoriale s'affirme comme une démarche pertinente pour appuyer la réflexion stratégique des territoires sous-régionaux wallons ainsi que comme un outil de mobilisation des forces vives de ces territoires au service des objectifs définis collectivement. Les exercices menés à diverses échelles font l'objet de débats structurés au sein de la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne, mise en place à l'initiative de la DGATLP du Ministère de la Région wallonne et de son précédent Ministre de tutelle, André Antoine. Au sein de ce réseau, le partage d'expérience, mais aussi l'apport d'experts venus de France, d'Allemagne ou d'ailleurs permet de consolider les acquis et de développer des nouveaux axes de développement pour les exercices de prospective.

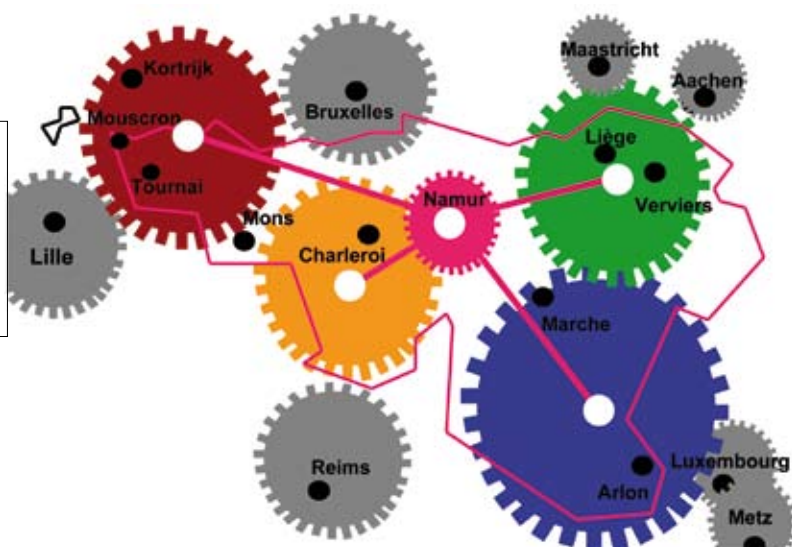
Cette capitalisation nourrit également les nouveaux exercices de prospective qui se mettent en place, comme l'illustre la démarche lancée dans le Hainaut occidental ou encore, à une autre échelle la démarche Molinay 2017.

---

23 <http://www.dinant.be/ccrd/plaquettep15.html>

## Une Wallonie d'engrenages et d'essieux

Une lecture de la Wallonie à partir des exercices de prospective territoriale dans les aires supra-communales



La prospective territoriale s'affirme comme une démarche pertinente pour appuyer la réflexion stratégique des territoires sous-régionaux wallons. — SOURCE : L. MARÉCHAL ET PH. DESTATTE.

### Wallonie picarde 2025 et le premier conseil de développement en Wallonie

En 2006, lorsque le conseil de Développement de Wallonie picarde est institué selon le modèle français prôné par la Loi Voynet<sup>24</sup>, à partir du modèle de Lille dont les Hennuyers ont suivi la mise en place, le territoire dit du Hainaut occidental est déjà riche en interrogations sur son devenir wallon et surtout transfrontalier. En 1999, le Comité de pilotage de Tournai-Ath-Mouscron (CO-PITAM) associait déjà des partenaires sociaux tandis qu'une structure représentative des différentes sphères de la société civile, le CHOQ<sup>25</sup>, se met en place. A leur initiative, les états généraux du Hainaut occidental sont convoqués en 2000-2001 et aboutissent à la rédaction

d'un Livre blanc du Hainaut occidental. Il constitue un premier plan stratégique du territoire à partir duquel une prise de conscience collective des enjeux et du potentiel d'une dynamique intégrative s'affirme, révèle la nécessité d'une gouvernance territoriale plus intégrée, de même qu'elle provoque un débat sur l'appellation « Wallonie picarde » et sur la fusion des deux intercommunales IDETA et IEG.

L'appellation Wallonie picarde est précisément un des premiers acquis à mettre au crédit du Conseil de Développement. Lorsqu'il se met en place en juin 2006 des hésitations existaient encore entre Picardie wallonne et Wallonie picarde. Le Conseil de développement marque la volonté d'aller plus loin. Il regroupe soixante acteurs

<sup>24</sup> La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire complète les textes existants sur la décentralisation, l'urbanisme et le droit de l'environnement. Elle vise notamment à renforcer la dynamique de pays concrétisée par la loi PASQUA de 1995. L'article 22 de la loi stipule que « lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale la commission départementale constate qu'il peut former un pays », alors que dans son article 23, la loi ajoute que « le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que le cas échéant les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural », ainsi que l'idée selon laquelle le pays doit être le territoire d'élaboration d'un « projet global de développement ».

<sup>25</sup> [www.choq.be](http://www.choq.be)

de tous les secteurs (politiques, entreprises, syndicats, culturels, associatifs). Le Conseil de développement est une structure pilote en Wallonie qui se veut être une interface pour nouer des relations avec les autorités wallonnes et les autres niveaux institutionnels et souhaite s'inscrire dans un Contrat de Plan de type Etat-Région, l'objectif étant d'intégrer au maximum sur le territoire les politiques menées jusqu'ici de façon cloisonnée. A terme, la démarche entend s'appuyer sur trois piliers institutionnels :

- une communauté de communes politiques sous forme d'un conseil communautaire ;
- une structure technique prenant la forme d'une asbl et qui repose sur les intercommunales existantes ;
- le Conseil de Développement qui aura un rôle consultatif dans le dispositif de décision dans la communauté de communes.

L'influence du voisin français est évidemment tangible.

Le Conseil prend comme première initiative de lancer d'initier une démarche de « Projet de Région Wallonie picarde 2025 » en juillet 2006 afin de doter le territoire d'un plan stratégique à court, moyen et long terme. Le document final est adopté par le Conseil de Développement le 29 février 2008 à la suite d'une réflexion prospective de vingt-quatre mois qui passe de manière très structurée par les différentes étapes des phases exploratoire et stratégique. Chacune des étapes franchies est élaborée collectivement par le Conseil de Développement, parfois élargi à des experts et/ou à des citoyens. Les résultats de chaque étape sont formellement validés par le même Conseil de Développement. L'exercice de prospective a donc vu se succéder, dans une démarche d'intelligence collective, des moments de collecte et d'agencement de données, des moments de délibération ainsi que des moments de conceptualisation.

La phase stratégique voit le lancement d'un appel à projets relativement large et qui a permis d'identifier une centaine de projets structurants pour l'avenir du territoire. Une hiérarchisation a été opérée parmi ces projets selon leur degré de maturité, leur caractère innovant, leur potentiel structurant pour l'avenir du territoire. La

conjonction entre l'appel à projets et le dépôt de projets dans le cadre du programme de convergence financé par les Fonds structurels permet d'attribuer à certains portefeuilles de projets un label Wallonie picarde. Les fonds structurels ont permis de financer une partie de ces projets pour plus de 150 millions d'€ tandis que plus de 30 millions d'€ en provenance du Plan Marshall ont permis d'en lancer d'autres. Une autre partie vise à être financée dans le cadre des programmes transfrontaliers.

Actuellement, la démarche voit progresser l'institutionnalisation de la communauté de communes et la création de l'asbl « Wallonie picarde 2025 ». Un système de suivi est par ailleurs à l'étude s'assurer de la mise en œuvre et l'efficacité des projets et des actions.

L'expérience menée en Wallonie picarde a donc su tirer des leçons de l'expérience luxembourgeoise, mais aussi des travaux de Charleroi ou de Liège. La mise en perspective du territoire dans sa réalité transfrontalière et régionale et le souci immédiat d'une reconnaissance régionale effective, permis par l'appel à projet du FEDER, font partie des éléments de contexte dont le Conseil de Développement à su tirer profit. Le travail sur l'appellation et sur l'image est également bien abouti.

Wallonie picarde 2025 n'a par ailleurs pas laissé indifférent le secteur de la culture. A l'instar du Centre culture de Dinant, l'ACHO<sup>26</sup>, également reconnue comme Agence de développement culturel décide de se connecter volontairement à la démarche afin d'habiter le projet de territoire en construction. La mobilisation qu'elle organise en juin 2007 à travers les « assises culturelles de la Wallonie picarde » tenues à Antoing constitue un appel mobilisateur des acteurs du monde de la culture, à proposer des projets. Une enquête réalisée par l'ACHO auprès des échevins de la culture des 23 bourgmestres de la Wallonie picarde révèle par ailleurs la pertinence d'un lien entre développement territorial et développement culturel, notamment parce que la première question que se pose la prospective, quel que soit son objet, est une question culturelle : « qui suis-je ? », c'est la question de l'identification du territoire.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Agence culturelle du Hainaut occidental.

<sup>27</sup> Philippe DESTATTE, « L'inscription des travaux des Assises culturelles dans Wallonie picarde 2025 », Intervention lors des Assises culturelles de Wallonie picardes organisées par l'Agence culturelle du Hainaut occidental (ACHO) Foyer socioculturel d'Antoing, 16 juin 2007

## Molinay 2017 et la participation d'un quartier au devenir d'un projet de ville

A une toute autre échelle, la démarche Molinay 2017, déjà présentée dans cette revue<sup>28</sup>, a démontré qu'il était également possible – et pertinent – de s'interroger sur son avenir à l'échelle d'un quartier, lui-même mis sous tension par l'émergence d'un projet de ville ayant pour vocation de tourner la page de 120 ans d'histoire industrielle. Cette démarche rejoint, dans sa philosophie, celles du collectif mis en place au Pays de Herve et, pour partie celle des centres culturels dans leur vocation à rapprocher citoyens, (multi-)culturalité et réflexion territoriale structurée sur l'avenir. De par sa proximité et via un travail spécifique de connexion avec le projet de ville, la démarche est ici parvenue à trouver un terrain de négociation porteur avec la ville de Seraing quant à des projets très concrets à développer localement pour rencontrer les enjeux et la vision développés<sup>29</sup>.

## La prospective territoriale, indicateur de la nécessité d'un redécoupage territorial de la Wallonie ?

La diversité et la multiplicité de ces expériences de prospective territoriale est illustratrice d'une réalité partagée : la question du développement territorial, qui est aussi celle de l'échelle pertinente du projet socio-économique d'une collectivité, transcende les frontières administratives souvent historiquement dépassées. Ce constat est appuyé par d'autres démarches d'intelligence territoriale, non décrites dans cet article, et qui visent également à associer à une réflexion stratégique le renouvellement du champ territorial d'intervention : démarche du Pays de Famenne, ateliers de prospective dans le territoire d'Intégra<sup>30</sup>, diagnostic territorial du bassin de Huy-Waremme<sup>31</sup>, initiatives transcommunales des groupes d'action locale soutenus par le programme Leader sont autant d'exemples de l'activisme incontrôlé de la tectonique des territoires.

D'autres territoires s'inscrivent dans la continuité des démarches analysées dans cet article, à une échelle provinciale : Horizon Brabant wallon 2020, Plan de redéveloppement du Bassin de la Haine complètent actuellement le maillage territorial des territoires en réflexion, certes avec des méthodes et des outils variés, mais dans une visée systématiquement prospective.

A l'heure où, en France, le rapport Balladur sur le réaménagement administratif de l'hexagone soulève par ses propositions visant tantôt à supprimer les cantons ruraux, tantôt à regrouper des régions et les départements, tantôt encore à « achever, à l'horizon 2014, la carte de l'intercommunalité »<sup>32</sup>, le foisonnement d'exercices en Wallonie montre qu'une dynamique similaire est sans doute à l'œuvre en Wallonie, plus souvent dans une logique ascendante (qui émane de citoyens, d'associations ou d'acteurs intermédiaires) que dans une

28 Michaël VAN CUTSEM, « Des projets de territoire : quelles valeurs, quelle solidarité, quelle citoyenneté », in *Territoires Wallons – trente ans de fusion des communes*, Hors Série, août 2008, pp.47-56.

29 [http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DGATLP/Dwnld/CDU/cdu71\\_06\\_dhem.pdf](http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DGATLP/Dwnld/CDU/cdu71_06_dhem.pdf)

30 <http://www.integrapius.be>

31 <http://www.cseffhw.be/content/default.asp?id=136>

32 Voir notamment le procès-verbal de la séance du 11 mars 2009, du Sénat français (n°264) et le rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (1) présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale, p.10

logique descendante telle que celle qui a été mise en place par la loi Voynet précitée.

Les sources de cette dynamique sont nombreuses, tantôt exogènes (mondialisation, gouvernance à niveaux multiples induite par la construction européenne, Schéma de Développement de l'Espace communautaire), tantôt endogènes : SDER, métropolisation, phénomènes transfrontaliers. Elles confirment le constat de Georges Benko selon lequel la mondialisation n'abolit pas les territoires<sup>33</sup>. La prospective constitue, dans cette perspective, un outil majeur de la gouvernance des territoires, notamment grâce à ses vertus de pédagogie, d'apprentissage organisationnel et sociétal, ainsi qu'à son potentiel lui permettant d'appréhender les questions de manière transversale, telles celle du développement durable.

Philippe Destatte écrivait, en 2003 que « La prospective territoriale pratique l'interdisciplinarité et se veut systématique, c'est-à-dire qu'elle envisage les phénomènes dans toute leur complexité, faisant dès lors partie d'un système général, et qu'elle participe à l'élaboration et au développement de leur modélisation »<sup>34</sup>. Il soulignait les vertus cognitives et explicatives de la prospective, « par son travail d'analyse, notamment rétrospectif, en connivences avec les « sciences régionales » et [qui] rencontre ainsi la nécessité de pédagogie de l'action de la nouvelle gouvernance. La prospective territoriale se doit d'identifier et de combiner les échelles territoriales pertinentes pour la réflexion et l'action. Elle constitue dès lors un outil pour la gouvernance multi-niveaux qui décline le principe de subsidiarité et active les partenariats avec les acteurs institutionnels et non-institutionnels (alliances hybrides) »<sup>35</sup>.

La question qui émerge de l'analyse est celle de la nature du pilotage de cette dynamique. L'option de « laisser faire » les territoires, dans la continuité du phénomène mis en évidence dans cet article, n'est pas forcément à rejeter. On perçoit qu'elle favorise l'innovation, la mobili-

sation, l'appropriation et une certaine forme d'autodiscipline dans le choix des échelles territoriales pertinentes. Les zones de recouvrement territorial ou autres schémas de nature à faire émerger des « frictions territoriales » sont actuellement peu nombreuses. Quand la question se pose, comme à Seraing ou dans le Nord-Luxembourg, la méthodologie suivie, le bon sens territorial et la mise en réseau des acteurs permettent l'échange et soutiennent les éventuelles négociations nécessaires.

Cependant, cette politique du laisser-faire n'est pas sans risques. Un foisonnement d'exercices territoriaux menés au nom d'une pertinence d'échelle revendiquée reste légitime et même souhaitable puisque propice à la mise en place de mécanismes de meilleure gouvernance. Pour autant que le message ne soit pas celui d'une institutionnalisation automatique à associer aux projets menés. Un constat transversal est que les démarches analysées se nourrissent davantage des débats menés au sein des réseaux plus ou moins informels et se crispent lorsque la question institutionnelle est soulevée. Dans ce registre, l'autorité publique – régionale en l'occurrence – doit rester la garante des règles de reconnaissance des couches territoriales les plus légitimes pour contribuer au projet intégré de développement économique, social, culturel et environnemental de la Région. Il y a dans ce débat, matière à réflexion pour l'actualisation du SDER. Il y en a aussi pour la mise à jour du projet wallon dans ses déclinaisons institutionnelles : le sort des provinces ; contractuelles : le Contrat d'Avenir pour la Wallonie ; et planologiques : singulièrement le Plan Marshall, mais aussi le Plan stratégique transversal n°4 centré sur le « Développement territorial équilibré »<sup>36</sup>, maillon actuellement trop faible dans la dynamique de redressement de la Wallonie.

33 Georges BENKO, *La mondialisation n'abolit pas les territoires*, dans *Alternatives économiques*, hors-série, n°37, 3ème trimestre 1998, p. 42-44.

34 Philippe DESTATTE, « Prospective territoriale et gouvernance », *Intervention au séminaire Prospective-info La prospective territoriale, outil d'aide à la planification spatiale, outil de gouvernance ? Paris, le 18 septembre 2003.*

35 *Ibid.*

36 *Le Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons, 2005, p.136*





Territoire(s) wallon(s) nourrit une double ambition :

- diffuser la recherche wallonne en développement territorial par une communication de qualité scientifique,
- fournir une tribune aux acteurs du développement territorial et du développement régional.

**Territoire(s) wallon(s) a pour ambition d'ouvrir un débat scientifique et documenté, et d'alimenter un espace public de réflexion sur le développement territorial wallon.**

Les articles seront de trois types : communications scientifiques, articles (ou notes) d'information, débats et propositions d'action. Ils sont soumis à un comité de lecture.

Les consignes aux auteurs sont téléchargeables sur le site <http://cpdt.wallonie.be> (dans le menu « publications »).

Les manuscrits peuvent être adressés au secrétariat de rédaction : [dominique.costermans@uclouvain.be](mailto:dominique.costermans@uclouvain.be)

Territoire(s) wallon(s) est une revue francophone qui a pour vocation de faire le point sur la recherche en développement territorial. Elle est ouverte à tout acteur du développement territorial, qu'il soit issu du monde universitaire ou d'autres horizons.