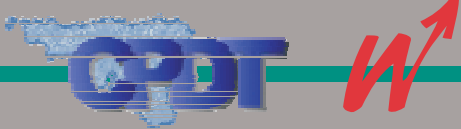




# REPÈRES POUR UNE DYNAMIQUE TERRITORIALE EN WALLONIE

- Université Libre de Bruxelles, IGEAT-GUIDE
- Université Catholique de Louvain, CREAT



## La C.P.D.T

La *Conférence Permanente du Développement territorial* (CPDT), structure créée par le Gouvernement wallon, rassemble autour d'une même table les forces des trois grandes universités francophones implantées en Région wallonne et une «task force» administrative composée de 12 départements de la Région wallonne

Cette conférence est née de la réalité du développement territorial, processus à la fois pluridisciplinaire et continu. Ces deux caractéristiques conditionnent structurellement la réflexion territoriale.

Les thèmes à traiter dans le cadre du développement territorial se complexifient sans cesse, et leur étude nécessite une approche à long terme, la réunion de plusieurs disciplines et les compétences de différents départements ministériels. Une approche multisectorielle et transversale s'impose, intégrant des compétences nombreuses et variées telles que l'ingénierie, l'économie, la sociologie, l'anthropologie, la science politique, l'agronomie, la géographie, l'écologie, le droit, la philologie, l'histoire, l'urbanisme, etc.

La transversalité de toutes ces compétences n'est pas – a priori – une démarche aisée. Par ailleurs, les universités connaissent parfois des difficultés pour assurer la pérennité des savoirs et des savoir-faire entre équipes successives.

Consciente de ces problématiques, la Région wallonne a dès lors cherché à mettre en place

une structure qui permette de construire un réel vivier de compétences en la matière, d'éviter l'instabilité permanente des équipes de recherche, d'assurer des recherches de longue haleine et d'instaurer une collaboration quotidienne entre les différentes équipes de recherche.

C'est ainsi que le Gouvernement wallon a suscité la création ou le développement de centres de recherche interdisciplinaires universitaires<sup>1</sup> de développement territorial, et créé en mai 1998 la Conférence Permanente du Développement Territorial. Elle a pour objet de mener dans la durée des études concernant les divers aspects du développement territorial et devient ainsi un conseiller du Gouvernement wallon en la matière.

Les objectifs de la CPDT concernent plusieurs domaines et services :

- les études : qualité des études, diffusion et transfert des résultats, constitution de bases de données des études réalisées et d'indicateurs pertinents en matière de développement territorial
- les chercheurs : plus grande ouverture individuelle par la participation à des études intersectorielles; comportement de coopération plutôt que de compétition; intégration de différentes «logiques de pensées»

<sup>1</sup> Les trois centres de recherche sont :

- le Laboratoire d'Étude et de Planification urbaine et rurale (LEPUR) au sein de l'ULg
- le Groupe universitaire interdisciplinaire de Développement urbain et rural (GUIDe) au sein de l'ULB
- le Centre d'Études en Aménagement du territoire (CREAT) au sein de l'UCL

- les universités : favoriser la collaboration interne et externe, constituer un réservoir de capacités en matière de développement territorial, et une pépinière de «chercheurs transversaux»
- l'Administration : approche transversale des différents départements de l'administration dans leurs études; plus grande ouverture aux autres politiques sectorielles dans le travail quotidien; approche systémique dans la démarche individuelle des agents; pratique quotidienne utilisant les connaissances scientifiques et les études
- le Gouvernement : intégration du développement durable et de sa dimension spatiale dans les politiques sociales, économiques et culturelles; octroi raisonné des aides financières; formation de compétences; induire plus de collaborations entre responsables politiques, administrations, secteur privé et recherche; évaluations dans les mises en œuvre, etc.

Le présent Atlas «Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie» est le résultat concret du thème de recherche 3 du programme 2001-2002 de la CPDT (aires de coopération).

Ce programme a été élaboré en fonction de l'enjeu majeur que représente la révision des plans de secteur, avec pour ambition d'y apporter les éléments pour une gestion parcimonieuse du sol et une nouvelle compréhension des besoins des différents acteurs du développement territorial.

# Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie

**L'équipe de recherche** : Christian Vandermotten, directeur (Université Libre de Bruxelles, IGEAT – GUIDE), Helen Barthe-Batsalle (UCL), Valérie Biot, coordinatrice (ULB), Laurent de Borman (ULB), Claire Neuray (ULB), Marie-Eve Ronvaux (ULB), Gilles Van Hamme (ULB), Yann Vekemans (ULB). Avec la collaboration de : Julie Charles (ULB), Olivier Decocq (UCL), Catherine Patris (ULB), Véronique Rousseaux (UCL).

L'atlas a été réalisé dans le cadre des travaux du thème 3 de la CPDT, sous la direction scientifique de Christian Vandermotten et Pierre Govaerts (Université Catholique de Louvain, CREAT). Les membres du comité d'accompagnement de la Région wallonne ont suivi les travaux du thème 3 de la CPDT, sous les présidences de Luc Maréchal et Xavier Debue.





On nous l'avait toujours promis  
Un pays grand ouvert  
Un pays grand ouvert  
On nous l'avait toujours promis  
Un pays grand ouvert sur l'univers  
Avec des habitants heureux  
De vivre sur cette terre  
Les yeux grands ouverts  
Ce p'tit bout  
C'est la Wallonie  
C'est à nous  
C'est à nous  
De lui donner la vie

(Brabançonne Wallonne sur l'air de *La petite gayole*)

Ce petit bout de terre qui bout, c'est la Wallonie.

J'aimerais qu'elle fasse partie de l'Europe sans pour autant perdre ses racines : les pistolets du dimanche matin, le chocolat, les cuberdons, les macarons de Beaumont, le jeu de balle pelote, le sport colombophile, la langue française, le wallon, la bande dessinée, nos villes pleines de merveilles de toutes sortes, la Meuse, l'Ourthe et tous les habitants qui nichent en ces terroirs fabuleux face aux galaxies en expansion, qui se déploient jusqu'aux confins de l'univers.

Jadis, nous avons été les premiers à travailler le fer, les premiers à exceller dans l'extraction du charbon, les premiers à travailler la pierre, c'est pour cela que certains mots wallons sont passés dans le français comme coron, grisou, estaminet, rescapé, benne, chef porion, etc.

Ce serait bien de continuer à être les premiers à faire des choses que personne en Europe n'a faites auparavant. Nous sommes acculés à l'originalité pour croître et embellir, nous sommes acculés à marcher sur l'herbe de pistes qui n'appartiennent qu'à nous, nous sommes acculés à l'innovation, mais pas n'importe laquelle.

**Julos Beaucarne**

*Grandeur nature*, juillet 2001.

Extrait du «*Front de libération de l'oreille et autres considérations*»

Le grand miroir, 2002



# Introduction

L'objectif poursuivi par cet atlas est de proposer un support opérationnel aux options à prendre dans le cadre de la révision des plans de secteurs ainsi qu'aux politiques prioritaires à mener en vue d'une plus grande cohérence territoriale<sup>1</sup>.

L'option prise par les auteurs pour la réalisation de cet ouvrage le distingue donc d'un «atlas wallon» au sens classique du terme, car les différentes thématiques qui y apparaissent ont été choisies avec le souci constant de souligner l'intérêt de leur spatialisation dans le cadre d'un projet de développement territorial local. Il ne s'agit donc pas d'un relevé exhaustif d'indicateurs susceptibles de proposer une «photographie» de la Wallonie en 2002, mais bien d'une sélection de paramètres susceptibles de fournir des potentialités pour un projet de développement et d'impulser une dynamique territoriale.

Différentes aires de cohérence et de solidarité sur le territoire wallon ont ainsi été identifiées et cartographiées (aires d'agglomération, aires de pays,...), éventuellement en liaison avec des territoires limitrophes. La prise en considération de ces multiples cadres territoriaux qui sillonnent la Wallonie, qu'ils soient officiels ou effectifs, peut en effet fournir à ses acteurs un

outil de travail efficace et novateur pour mettre en place les nécessaires coopérations et solidarités. Les complémentarités et coopérations supracommunales se construisent au sein de cadres territoriaux. Il s'agit ici d'en optimiser l'efficacité afin d'éviter les gaspillages de ressources ou d'espace.

Cette démarche s'inscrit par ailleurs dans un processus de réflexion plus étendu, en cours tant en Belgique qu'à l'étranger, sur la recomposition des territoires (concepts d'agglomération, de communauté urbaine, de pays,...).

Cette recomposition est rendue nécessaire au vu de différentes évolutions, aux échelles mondiale, européenne, belge et wallonne. L'accroissement de la mobilité, l'urbanisation généralisée, la compétition au niveau mondial suscitent une concurrence entre territoires et une perte de lisibilité de certaines frontières institutionnelles traditionnelles. L'affirmation croissante de l'Union européenne et de ses politiques et stratégies apporte de nouvelles visions et de nouveaux impératifs. En Belgique, l'évolution du paysage institutionnel se dirige vers un approfondissement de la fédéralisation de l'Etat, et la compétence désormais régionalisée des lois communales et provinciales attribue une responsabilité et une autonomie toujours plus grandes aux trois Régions quant à l'organisation de leurs territoires respectifs.

En Région wallonne, cette recomposition concerne tant les agglomérations urbaines, confrontées à des dynamiques centrifuges, que les communes rurales et les plus petites villes, de plus en plus sollicitées pour assurer aux populations des services dits «de proximité». Des charges nouvelles sont dévolues aux communes, plusieurs décisions émanant de pouvoirs de niveau supérieur – Région, Etat fédéral, Union européenne – entraînant un lourd impact tant en ce qui concerne leurs missions que leurs finances : réforme fiscale, réforme des polices, accueil des réfugiés, libéralisation des secteurs du gaz et de l'électricité, revalorisation des indemnités allouées aux mandataires communaux<sup>2</sup>... De plus, des communes participent déjà souvent à de nombreux projets de développement local, territorial... Enfin s'ajoutent à cela les questions actuelles quant à l'efficacité, l'utilité, l'organisation et la gestion des entités supracommunales ou intercommunales existantes, en particulier les provinces et les intercommunales, ainsi que la question des nécessaires solidarités et péréquations entre villes centres et aires périurbaines.

Dès lors, prenant en considération les difficultés des finances communales, les problèmes quotidiens des populations ainsi que leur sou-

<sup>1</sup> Arrêté de subventionnement 2000/2001 de la CPDT.

<sup>2</sup> Cf. Loi de 1999 sur les statuts des élus locaux : ils seront désormais mieux rémunérés, afin entre autres de limiter la multiplication de mandats.

hait croissant d'être partie prenante des processus de développement, la valeur du patrimoine bâti et naturel et la nouvelle donne économique, les autorités posent des diagnostics auxquels elles tentent de répondre progressivement par de nouvelles stratégies, redéfinissant par là même leurs champs d'application.

Cette dynamique n'est pas récente. La fusion des communes au 1er janvier 1977 fut par exemple une des étapes de cette reconfiguration du territoire. La détermination des agglomérations urbaines en fut une autre, mais elle reste inaboutie à ce jour. Cependant, certaines compétences sont prises en charge à un niveau plus large que la commune, notamment grâce à l'intercommunalité. Par ailleurs, les acteurs socio-économiques investissent également des territoires aux limites redessinées.

Recomposer les territoires, c'est donc s'interroger sur la nécessité et l'intérêt de rapprocher différents territoires, principalement les territoires vécus, les territoires économiques et les territoires institutionnels. C'est aussi s'interroger sur les concurrences ou les doubles emplois existant entre les différentes entités. C'est enfin impliquer les acteurs concernés, en particulier les pouvoirs locaux, dans les processus de décision, l'heure n'étant pas aux décisions unilatéralement imposées.

Les options de la Région wallonne en ce domaine sont exprimées dans le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) et dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie (CAW). Ces deux documents intergouvernementaux récents

proposent un projet de développement global et transversal pour le territoire de la Région wallonne et optent clairement pour la mise en place d'aires de coopération supracommunales ancrées dans des «territoires de projet».

Si la brique de base de ces coopérations reste donc la commune, ces aires de coopération sont, avec les pôles wallons et les aires de coopération transrégionale, les principaux piliers de la mise en œuvre du projet de structure spatiale exprimé dans le SDER. Il s'agit d'une responsabilité importante pour l'avenir de la Région wallonne, qui suppose l'élaboration de stratégies de développement en adéquation et complémentarité à ces différents niveaux.

En conclusion, la recomposition des territoires doit s'inscrire au croisement de deux processus : d'une part la construction d'une solidarité supracommunale dans un mouvement fédératif depuis le local; d'autre part le maintien d'une cohérence de développement, dont le niveau régional doit à la fois rester le garant et initier les grandes impulsions.

Il était donc important de mettre à la disposition de la Région wallonne et des collectivités locales, en particulier les communes, des outils pratiques en vue d'identifier des aires de coopération et de cohérence possibles. Cet atlas s'inscrit dans cette perspective<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Par ailleurs, des plaquettes thématiques sont prévues. La première portera sur les communautés urbaines.

## L'atlas

L'atlas «Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie» constitue une première étape dans un processus de meilleure connaissance du territoire en vue de coopérations, par la cartographie de territoires sous-régionaux tels qu'ils sont pratiqués ou vécus, selon différentes entrées et à différentes échelles, par les populations et par différents acteurs, institutionnels ou autres.

Le choix des thèmes veut permettre d'illustrer différents types «d'affinités» existantes, d'identifier des problématiques et des enjeux propres à certaines sous-régions, ainsi que des cadres contraignants existants, quitte à envisager leur révision s'ils apparaissaient inadéquats.

Ce choix vise aussi à mettre en évidence des solidarités voire des stratégies supracommunales naissantes et/ou nécessaires, bref, à faire émerger toutes les potentialités en vue de développer un projet de développement territorial (en) commun, et à fournir des repères en vue d'une dynamique territoriale la plus pertinente possible en Wallonie.

Certains thèmes n'ont pas été abordés : des mouvements de coopération en cours, tels les communautés urbaines ou les plans de mobilité pluricommunaux, certaines réalités administratives tels les plans de secteur, ou encore des entités qui nécessitent aussi une coopération, tels les ports autonomes. D'autres thèmes sont abordés seulement de manière partielle ou selon un



angle particulier : par exemple, la mobilité est abordée selon le point de vue de la destination (où vont les personnes ?) et non par les réseaux existants ou les flux en tant que tels.

Outre des contraintes liées tant au temps imparti qu'à la disponibilité de données récentes, ceci reflète également une volonté délibérée car cet atlas ne se pouvait exhaustif, sous peine de lister des critères «définitifs», ou de figer des situations en mouvement. Il se veut un outil parmi d'autres, en évolution, et peut être complété par la cartographie d'autres thèmes si la demande en est exprimée. Il profitera également de la confrontation à d'autres sources d'informations, tels l'Atlas de Wallonie, l'Etat de l'environnement wallon, les travaux du Service des études et de la statistique du Ministère de la Région wallonne (mobilité, bassins d'emploi)...

Il s'agit donc d'éléments qui semblent pertinents en vue de permettre aux communes de se situer et de s'approprier différentes logiques spatiales existantes. Certaines cartes peuvent être considérées comme des «indicateurs de base», factuels, tels le taux d'emploi, les revenus, les structures d'âge; d'autres comprennent des éléments plus empiriques d'appréhension du territoire wallon et de ses occupants, en matière d'affinités culturelles et de comportement par exemple. Elles se basent tantôt sur un seul type de données, tantôt sur le croisement de plusieurs.

La démarche permet de confronter des aires vécues et des structures institutionnelles existantes, d'examiner un faisceau de territorialités déterminées selon différents critères, de

relever certaines cohérences ou incohérences dans la division du territoire et de pointer différents éléments à prendre en considération en vue de coopérations supracommunales, existantes ou potentielles, sur le territoire wallon. La comparaison entre les cartes veut permettre l'identification de facteurs favorables ou défavorables à des coopérations entre communes et d'en tirer des pistes d'action, en se basant sur la volonté de porter un projet (en) commun.

La démarche veut aussi aider à discerner les échelles pertinentes pour l'examen de différentes questions, tant dans une perspective «bottom-up» : quelles sont les solidarités communales – voulues et souhaitées – que «top-down» : quels sont les cadres dans lesquels la Région wallonne doit examiner les cohérences des choix, des demandes, des décisions d'investissement, pratiquer des arbitrages...

Un commentaire analytique – et méthodologique lorsque cela s'avère nécessaire à une bonne compréhension de la carte – ainsi qu'une réflexion concernant la pertinence de la carte comme outil dans le cadre d'un objectif de coopération se trouvent en regard de chacune des cartes. Dans certains cas des encadrés font le lien avec la philosophie et les stratégies du SDER et du CAW.

## Les thématiques

*Remarque : afin de faciliter la lecture des cartes et de permettre la pondération des informations par le volume de population concernée, un transparent avec les noms des communes et un transparent avec le volume de population par commune sont fournis en annexe.*

Une première thématique «**population wallonne**» s'attache à la connaissance de la population concernée, son volume, sa répartition, son évolution et certains éléments structurels, afin de pouvoir adapter les stratégies en conséquence et de pouvoir pondérer certains indicateurs.

Une deuxième thématique illustre des «**affinités de comportement**». Où les populations se dirigent-elles pour travailler, réaliser leurs achats, trouver des soins de santé, où les enfants vont-ils à l'école...? Ceci aux échelles locales et régionales, ce qui permet d'identifier des pôles régionaux et locaux sur bases de données objectives.

Troisième thématique, les «**affinités socio-culturelles**» sont plus difficiles à illustrer de manière cartographique. Les données sont d'ordre plus qualitatif et subjectif, et souvent partielles. Ces affinités sont cependant un élément très important de cohérence et de solidarité. Nous avons donc tenté d'en cerner certains contours, sur base de repères linguistiques, de la distribution de journaux, de l'implantation de télévisions régionales, de coopérations culturelles et d'associations d'acteurs de la société civile ayant

des intérêts communs. Du fait des données utilisables, le registre est ici celui de l'estimation.

La quatrième thématique «**affinités politiques**» expose le paysage politique communal suite aux élections communales d'octobre 2000, en ce qui concerne les votes exprimés et les majorités politiques en place. Il s'agit aussi d'un élément important à prendre en compte en vue de coopérations, tout en ne perdant pas de vue que des questions de relations personnelles peuvent parfois s'imposer aux réalités politiques partisanes. Une analyse de l'évolution des comportements électoraux sur la durée permettrait une pondération plus fine.

La cinquième thématique, «**enracinement et migrations**» apporte des éléments de connaissance supplémentaires sur l'attachement des habitants à leur commune, ainsi que sur les évolutions des migrations entre agglomérations urbaines, périphéries urbaines et communes non urbaines.

La sixième thématique «**problématiques socio-économiques**» met en évidence des territoires ayant des problématiques de même ordre à affronter en matière de revenus, d'emploi, de chômage, de dynamisme économique et de formation.

Elle est fortement liée à la septième thématique, «**pistes d'interpellation**», qui couvre des territoires non pas homogènes – les communes affrontant des difficultés d'un côté, les commu-

nes plus aisées de l'autre – mais cohérents du point de vue des charges et des devoirs et au sein desquels une solidarité est nécessaire.

Les cartes illustrant cette thématique des «**pistes d'interpellation**» sont pour la plupart des synthèses. Elles croisent différents indicateurs plus sectoriels illustrés dans les thématiques précédentes, en vue d'aider à la réflexion sur la constitution d'aires à la fois cohérentes pour une stratégie et suggérant une mise en solidarité. On a donc mis l'accent sur les pôles, locaux et sous-régionaux, qui ressortent des comportements de la population (emploi, achat, santé, scolarité) et sur les dynamiques démographiques et économiques, afin d'éviter que des communes connaissant des problèmes ne soient systématiquement mises à l'écart de coopérations voulues par des communes plus aisées.

Les zones identifiées comme pouvant bénéficier d'aides spécifiques, tant européennes que régionales, sont également reprises ici, ainsi qu'une synthèse de certaines réalités transrégionales. En effet, l'aspect transrégional est un élément important des stratégies du SDER et du CAW, puisque de larges portions du territoire wallon devraient s'inscrire dans la dynamique d'aires de coopération transrégionales organisées par rapport à des aires métropolitaines dépassant les limites de la Région. Plusieurs cartes sectorielles intègrent également l'élément transrégional.

Une huitième thématique aborde le «**cadre environnemental**», dans lequel certaines coopérations existent déjà, et devraient se voir ren-

forcées ou développées pour la mise en œuvre de décisions politiques.

La neuvième thématique illustre le «**cadre institutionnel**», au travers de découpages spatiaux d'une part des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) qui s'exercent au sein de trois découpages distincts (administratif, électoral et judiciaire), d'autre part de limites administratives qui constituent également un facteur notable dans la production du territoire wallon, telles les limites d'action territoriales des Directions Générales et de certains acteurs institutionnels de la Région wallonne.

La dixième thématique, les «**territoires d'action et outils de gestion**», reprend quelques exemples de structures de collaboration intercommunale comme un des apports opérationnels possibles pour des aires de coopération, et des territoires d'actions potentiels pour des coopérations.

Enfin, une onzième et dernière thématique, «**essais de synthèse en contours flous**», tente six synthèses spatiales qui diffèrent des autres cartes proposées car elles sont dessinées sur base d'aires à contours flous, et reprennent des éléments de démographie, d'économie, d'affinités électorales et culturelles, et des pressions sur les paysages.