

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

**RESUME DU RAPPORT FINAL
DE LA SUBVENTION 1999**

Septembre 2000

**Thème 7.6. – COMPARAISON DES PLANS REGIONAUX ET
SUPRAREGIONAUX**

**Université Libre de
Bruxelles
GUIDE**

**Université Catholique
de Louvain
CREAT**

**Université
de Liège
LEPUR
(Ulg-FUSAGx)**

Pilote

GUIDE : Ch. Vandermotten

Chefs de service

CREAT : P. Govaerts

Chargés de recherche

GUIDE : V. Biot, A. Colard, P. Cornut, F. Meuleman, C. Neuray

CREAT : B. Ippersiel, V. Rousseau

LEPUR-ULg : A-C. Klinkenberg

THEME 7.6. - COMPARAISON DES PLANS REGIONAUX ET SUPRAREGIONAUX

INTRODUCTION

La mission confiée à l'équipe durant la période 1999/2000 consiste à étudier les plans et schémas stratégiques de développement concernant la Wallonie, ceci dans une perspective globale de questionnement sur l'apport, l'utilité et la cohérence de chacun de ces plans en vue de favoriser un développement équilibré et harmonieux de la Région wallonne.

La première partie de ce rapport traite des plans internes à la Wallonie, analysés et comparés afin d'évaluer les forces et faiblesses de chacun d'entre eux, leurs éventuelles contradictions, leur inscription dans le schéma de développement de l'espace européen (SDEC). Elle propose des pistes d'amélioration de leurs contenu, cohérence, évaluation et capacité de mise en œuvre.

Le deuxième partie concerne les plans transfrontaliers et suprarégionaux impliquant tout ou partie du territoire wallon, dans l'objectif d'identifier en quoi la participation de la Région wallonne à ces coopérations correspond à, renforce ou complète les objectifs principaux exprimés dans le SDER, ainsi que certains des nombreux objectifs répertoriés dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie. Des pistes d'amélioration de l'utilisation de ces coopérations sont mises en avant.

Outre une conclusion relative à chacune des deux parties, une conclusion globale commune est proposée sur le phénomène croissant de planification ou "planomania".

Deux versions existent de cette présente étude : une version exhaustive (environ 200 pages) et une version résumée (environ 20 pages). De plus, un article est prévu dans les "Cahiers de l'Urbanisme".

1. DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA PLANIFICATION WALLONNE

Ce volet de la mission consiste en une analyse des cohérences et des incohérences entre les huit plans stratégiques suivants :

- pour la Région wallonne:
 1. le *Plan d'environnement pour le développement durable* (PEDD, 1995);
 2. le *Plan de mobilité et de transports en Wallonie* (1995);
 3. le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER, 1999);
 4. le *Contrat d'avenir pour la Wallonie* (2000);
 5. le *Projet de Plan de développement rural* (1999);
 6. le programme de phasing-out de l'Objectif 1 en Hainaut (2000);
- au niveau fédéral :
 7. l'avant-projet de *Plan fédéral pour un développement durable* (2000);
- au niveau de l'Union européenne :
 8. le *Schéma de développement de l'espace communautaire* (SDEC, 1999).

L'analyse comparative s'est appuyée sur différents thèmes :

- thèmes "substantiels"¹ :
 1. le climat et l'air;
 2. le sol;
 3. l'eau;
 4. la biodiversité;
 5. l'énergie;
 6. les villes et les campagnes;
 7. les transports;
 8. l'agriculture et la sylviculture;
 9. l'industrie et les services;
 10. le logement et l'habitat;
 11. le tourisme;
- thèmes "non substantiels"¹ :
 12. les définitions du développement durable;
 13. la transversalité et la coordination des politiques;
 14. la responsabilisation et la participation;

¹ "Les politiques non substantielles (...) visent à modifier les structures institutionnelles et la répartition ou l'exercice des initiatives et des pouvoirs. Les actions substantielles visent par contre à résoudre une question spécifique : prévention d'un risque en matière sanitaire, inégalité en matière éducative, modification en matière de pollution, etc." GREFFE, X., *Gestion publique*, Dalloz, Paris, 1999.

15. l'évaluation.

Cette analyse comparative débouche sur des propositions visant à améliorer la cohérence et/ou les processus de planification. Les premières conclusions ont été affinées par des interviews de responsables administratifs et politiques de la planification wallonne.

Par ailleurs, des commentaires spécifiques portant sur l'avant-projet de *Plan fédéral pour un développement durable* et sur le projet de *Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen* (CEMAT - Conseil de l'Europe) ont été réalisés à la demande de la Région wallonne.

1.1 LES THEMES ABORDES ET LEUR COHERENCE

1.1.1 Les champs thématiques couverts par les différents plans

L'analyse comparative s'est orientée surtout vers les questions relevant du développement territorial, ce qui signifie que les thèmes comportant des aspects spatiaux ont été privilégiés.

Il en résulte fort logiquement que les plans stratégiques d'aménagement du territoire - le SDER pour la Wallonie, le SDEC pour l'Union européenne - sont les mieux représentés dans cette comparaison. Les champs couverts par ces deux plans se chevauchent d'ailleurs presque totalement. Les seules différences que l'on puisse constater entre eux s'expliquent par des écarts d'échelle.

Bien que non spécifiquement spatial, le PEDD prend lui aussi en compte de nombreuses problématiques relevant de l'aménagement du territoire, en insistant bien entendu sur leurs implications environnementales.

Le Plan de mobilité est historiquement le plan stratégique le plus ancien. Il a connu un important développement à travers l'élaboration du plan de transports des marchandises. Le volet "transports des personnes" devrait venir à court terme le compléter.

Le Plan de développement rural ignore des problématiques telles que les rapports ville/campagne, le tourisme, les paysages ou encore la pression de l'urbanisation sur les terres agricoles.

Le programme de phasing-out du Hainaut brasse plus large et évoque de nombreux thèmes en rapport avec le développement territorial.

Le Contrat d'avenir pour la Wallonie aborde pratiquement tous les thèmes étudiés, mais ne traite cependant pas des questions spatiales de manière aussi détaillée que le SDER, auquel il fait d'ailleurs référence et qu'il reprend à son compte. Il évoque d'autre part de nombreux sujets "non spatiaux" dont ne traitent aucun des autres plans.

Enfin, l'avant-projet de Plan fédéral pour un développement durable ignore de nombreuses problématiques importantes comme l'eau, l'expansion urbaine, la localisation des entreprises, les sites désaffectés, le tourisme. L'explication de ces lacunes est double : ce premier Plan fédéral ne couvre pas encore tous les domaines qu'il devrait aborder dans ses versions ultérieures et complètes, et se limite aux politiques qui sont de compétence fédérale, ce qui n'est pas le cas, notamment, des politiques spatiales.

1.1.2 Peu de contradictions, mais des nécessités mal rencontrées

En ce qui concerne les politiques préconisées, les différences entre les plans ne paraissent pas très importantes. Il y a un consensus global sur les politiques "substantielles" à suivre, avec cependant quelques écarts d'accent. Par contre, l'analyse fait apparaître de plus grandes dissimilitudes dans les mesures "non substantielles".

L'approche thématique que nous avons utilisée permet toutefois de relever plusieurs nécessités non rencontrées, auxquelles les futurs plans stratégiques devront être attentifs.

L'analyse de thèmes substantiels fait apparaître certains problèmes fondamentaux et récurrents :

- la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre politiques relevant de compétences administratives différentes, aussi bien horizontalement (en Région wallonne) que (et surtout) verticalement (Région / fédéral);
- l'absence de mesures concrètes pour de nombreuses politiques à propos desquelles les plans stratégiques en restent au niveau de l'intention, sans rien dire de la manière dont ils seront développés et mis en oeuvre ainsi que de la façon dont ils seront évalués;
- parallèlement au point précédent, le manque d'instruments et/ou d'administrations compétentes pour certaines des mesures préconisées, ce qui fait de celles-ci de simples vœux pieux;
- l'obsolescence rapide de certains plans ou de certains aspects des plans, pour lesquels une mise à jour régulière devrait être programmée;
- dans certains cas, l'absence de priorité politique claire, toutes les mesures apparaissant comme également importantes.

Enfin, plusieurs des thèmes étudiés semblent appeler une réflexion à l'échelle sous-régionale, mieux adaptée aux cas particuliers et mieux à même d'assurer la transversalité des approches.

Comparés aux autres plans, le programme de phasing out du Hainaut et le projet de Plan de développement rural se caractérisent par un volet opérationnel nettement plus développé, qui prévoit des mesures concrètes, des instruments de mise en oeuvre, les opérateurs, des procédures d'évaluation, etc.

En ce qui concerne les thèmes non substantiels, les plans apparaissent comme fort différents et ne manifestent pas une "culture" commune. La relative jeunesse de la planification stratégique en Wallonie peut expliquer ce manque de références partagées. Les plans les plus récents montrent d'ailleurs plus de convergence dans ce domaine.

1.2 SUGGESTIONS

On peut inférer de cela certaines remarques et propositions concernant les plans stratégiques wallons. Un premier problème se pose cependant : la nécessité de coordonner les initiatives de planification stratégique, qui se multiplient.

1.2.1 Combien de plans stratégiques et parlant de quoi ?

D'autres plans stratégiques, n'existant pas actuellement, sont prévus (comme le Plan nature découlant du PEDD) ou pourraient voir le jour. Chaque administration wallonne pourrait en somme revendiquer légitimement, et peut-être utilement, la nécessité de planifier son secteur d'activité de manière formelle, et d'en informer le citoyen.

A cet égard, la réalisation d'un plan stratégique précisant la politique économique de la région est jugée prioritaire.

Il est clair qu'il faudra assez rapidement coordonner toutes ces initiatives. Comment ?

On a parfois suggéré de considérer l'aménagement du territoire comme le domaine "intégrateur" par excellence, et donc de faire du SDER le plan stratégique supérieur. C'est oublier que certaines compétences publiques, même au niveau régional, n'ont que peu d'aspects spatiaux - notamment les politiques en faveur de l'emploi ou de la formation, dont on ne peut méconnaître l'importance. C'est ignorer également les réticences politiques et administratives qu'un tel projet ne manquera pas de susciter.

L'idée d'intégrer toutes les stratégies dans un même plan ou programme est cependant à retenir. Réalisé en début de législature et portant sur un terme plus court que celui auquel sont généralement conçus les plans sectoriels, ce plan prendrait position par rapport aux plans existants (en les confirmant ou en prévoyant leur révision) et déciderait éventuellement de la réalisation de nouveaux plans. Il veillerait également à planifier leur concrétisation et établirait les priorités nécessaires, notamment sous l'aspect budgétaire.

L'existence d'un tel plan aurait aussi le mérite de faire apparaître et de clarifier aux yeux du grand public le rôle d'autres plans stratégiques plus sectoriels et à plus long terme comme le SDER, le PEDD et le Plan de mobilité (et d'autres éventuellement).

Parmi les plans existant actuellement, c'est évidemment le Contrat d'avenir qui remplit le mieux ce rôle. On peut cependant lui reprocher, précisément, de ne pas tenir suffisamment compte des plans stratégiques existants : il aurait pu se positionner de manière plus explicite à propos du SDER et, surtout, il ignore le PEDD et le Plan de mobilité, alors qu'il aurait semblé logique qu'il prévienne la manière dont ces plans stratégiques doivent évoluer.

L'hypothétique Plan wallon de développement durable pourrait lui aussi jouer ce rôle "intégrateur", avec l'avantage d'apparaître comme moins lié à une législature et donc à une coalition particulière. On peut douter toutefois que le concept de développement durable, même dans les versions assez édulcorées qui ont généralement cours, soit suffisamment rassembleur sur le plan politique pour que les principales formations s'y reconnaissent.

1.2.2 Les conditions d'efficacité de la planification stratégique

La planification stratégique peut être considérée comme une tentative de réponse des gestionnaires publics au problème de l'affaiblissement de l'État et au besoin croissant de gestion collective face à la "montée des incertitudes". Ces facteurs rendent en effet impossible le recours exclusif aux moyens traditionnels de gouvernance que sont la norme juridique et la sanction policière.

La planification stratégique apparaît dès lors comme l'un des moyens développés par l'État pour conforter sa légitimité et continuer à assurer la maîtrise publique dans un contexte de capacités amoindries et de besoins accrus. Le plan stratégique donne de grandes orientations, des options-cadres, et remplace la contrainte par l'incitation, la persuasion et la concertation.

On peut déduire de cette définition trois conditions principales d'efficacité de la planification stratégique : la concertation, la communication et l'évaluation².

² Une meilleure efficacité de la planification stratégique exigerait également que soient clarifiés le statut juridique des plans (qui engagent-ils, et dans quelle mesure ?) et leur lien avec les politiques de "contractualisation". Ces questions nécessiteraient d'autres approches que celle adoptée ici, qui s'appuie sur l'analyse de plans existants.

1.2.2.1 La concertation

Nous avons relevé plus haut la nécessité d'une meilleure coordination entre administrations, aussi bien au niveau interne à la Région wallonne qu'entre la Région et le fédéral³.

Une coordination peu efficiente entre les administrations a en effet de nombreux inconvénients : manque de transversalité dans l'approche des problématiques, frein à la décision, difficultés de mise en œuvre, utilisation non optimale des moyens publics, manque de "lisibilité" des décisions et des actions publiques, etc.

La réalisation d'un plan stratégique peut et doit être l'occasion pour une administration de se concerter (tant horizontalement que verticalement) avec les administrations sœurs de façon à repérer les points de divergences et à leur chercher des solutions. Elle est aussi une opportunité de rassembler les professionnels et les spécialistes concernés de façon à recueillir un maximum de points de vue et à préparer de futurs partenariats.

1.2.2.2 La communication

Dans l'ouvrage⁴ qu'il consacre à la planification stratégique, H. Mintzberg considère que le premier rôle des plans est celui de "moyens de communication" à la fois internes et vers l'extérieur. Les plans stratégiques permettent aux administrations de formaliser leur politique, de se positionner les unes par rapport aux autres et de faire connaître leur stratégie au citoyen.

Pour que cette communication soit efficace, toutefois, un certain nombre de conditions doivent être remplies, notamment celles-ci :

- le citoyen doit être suffisamment informé de l'existence du plan et des moyens de se le procurer et d'y réagir;
- le message doit être adapté aux différents publics auxquels il s'adresse;
- le plan stratégique ne soit pas une action isolée, mais la cristallisation d'un processus de communication plus global et permanent.

1.2.2.3 L'évaluation

Si l'intérêt de l'évaluation rétrospective (ou "ex post") est aujourd'hui - et depuis peu - bien reconnu en Wallonie, l'évaluation prospective ou "ex ante" n'est pas encore réellement entrée dans les mœurs, excepté pour les politiques mises en place avec l'aide de l'Union européenne, qui la rend obligatoire.

L'évaluation prospective - qui, par ailleurs, n'est pas possible sans concertation - est un outil exigeant. Lorsqu'elle pratiquée avec rigueur, elle interdit aux concepteurs des plans stratégiques de "rester dans le vague" et de se contenter d'affirmer des grands (et bons) principes sans prendre en compte les exigences de leur mise en œuvre. Elle oblige notamment à réfléchir à la concrétisation de politiques nouvelles répondant à des besoins émergents : trop souvent, les plans stratégiques se bornent à identifier de tels besoins, alors qu'ils devraient être l'occasion de développer des pistes qui permettraient d'y répondre.

³ Ce constat est aussi celui de l'OCDE: "*L'amélioration de la coordination au sein de l'administration fédérale, entre les administrations fédérales et régionales et au sein de chaque administration régionale exigera (...) davantage de temps et d'efforts ainsi que de volonté politique*". OCDE, *Examen des performances environnementales. Belgique*, Paris, 1998, p.23

⁴ MINTZBERG, H., *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod, 1994-1999

1.3 CONCLUSIONS

Une culture commune semble peu à peu se mettre en place concernant la planification stratégique en Wallonie. Les responsables politiques et les administrations sont de plus en plus convaincus de la nécessité et des avantages de la concertation horizontale et verticale au moment de l'élaboration du plan, de la communication interne et externe une fois qu'il est réalisé (au stade de l'avant-projet par exemple) et de son évaluation non seulement rétrospective, mais aussi prospective.

Certains progrès restent clairement à faire pour mettre en œuvre ces principes, notamment en ce qui concerne l'évaluation prospective et, dans certains cas, la coordination horizontale. A ce propos, il faut relever que la précipitation dans laquelle certains plans stratégiques ont été réalisés a trop souvent été un obstacle à leur bonne efficacité.

La mise en place de telles procédures nous paraît la meilleure voie vers des plans stratégiques plus opérationnels, c'est-à-dire qui définiront des objectifs non seulement qualitatifs, mais aussi quantitatifs, des délais de réalisation, des moyens budgétaires, des responsabilités (qui fait quoi), etc. Ces procédures permettront également de prendre mieux en compte les besoins émergents et de définir des politiques à leur propos.

1.4 NOTE COMPLEMENTAIRE

Lors des entrevues que nous avons eues avec certains fonctionnaires ou attachés de cabinets, plusieurs d'entre eux ont relevé la nécessité pour la Région de pouvoir disposer de fonctionnaires dont le rôle principal serait de réfléchir à la planification et à la prospective.

Sans nécessairement réaliser eux-mêmes les plans stratégiques (généraux ou sectoriels), ces fonctionnaires seraient capables de guider et de contrôler le travail de sous-traitants éventuels et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des plans. Ils auraient également en charge le suivi des enjeux fédéraux et internationaux, domaine où la présence wallonne s'avère largement insuffisante.

Un mode d'organisation possible serait que chaque Direction générale dispose d'une petite cellule chargée de ces responsabilités, et que ces différentes cellules se coordonnent entre elles de façon à assurer une cohérence entre les différentes compétences régionales.

2. ÉTUDE DES AIRES DE COOPÉRATION SUPRARÉGIONALES ET TRANSFRONTALIÈRES CONCERNANT LA RÉGION WALLONNE

2.1 SAARLORLUX, LA GRANDE REGION, LE PED ET SON AGGLOMERATION TRANSFRONTALIÈRE

La France, le Grand-Duché du Luxembourg et l'Allemagne ont mis sur pied une entité territoriale, le SAARLORLUX, qui regroupe le Grand-Duché du Luxembourg, la Région de Lorraine, le Länder de Sarre, et ensuite la Rhénanie-Palatinat (SAARLORLUX+). La Grande Région fut créée pour permettre à la Région Wallonne de rejoindre ces régions.

La Grande Région se dote actuellement d'un Schéma de développement, le SDE. Ce SDE est avant toute chose la volonté politique de créer un espace de coopération et de promotion des liens transfrontaliers; pratiquement: améliorer la coopération transfrontalière, et ce notamment dans les domaines administratifs, techniques, sociaux, économiques et culturels.

La GR, à l'instar du SDEC, n'insufflé pas elle-même le développement économique, mais fournit un cadre stratégique, au travers de son SDE, à des projets concrets visant à agir directement sur le développement.

Le SDE s'est fixé huit objectifs :

- Identifier et évaluer des facteurs qui déterminent le potentiel de développement régional;
- Repenser les règlements qui font obstacle à la coopération transfrontalière;
- Créer des instruments d'observation et de concertation pour la GR;
- Harmoniser les orientations et les plans de la GR et de ses espaces frontaliers afin de parvenir à une stratégie de développement commune et intégrée;
- Coordonner les projets de travaux publics importants d'infrastructure;
- Adopter une politique d'utilisation des sols et une stratégie d'urbanisme;
- Développer des stratégies partielles concernant les secteurs à potentiel important (en particulier le développement du transport transfrontalier);
- Améliorer la communication et l'information relatives à la coopération transfrontalière, renforcer les connaissances réciproques entre régions voisines.

Le PED, Pole européen de Développement, est un exemple de réussite de cette volonté de cohérence. Le schéma ci-après reprend de façon succincte l'organigramme des différents plans et schémas de développement territoriaux qui encadrent le PED.

Le PED a été initié par la Grande Région et financé par l'Union européenne. Il reprend les trois axes prioritaires du Schéma de développement de la Grande Région, par ailleurs également axes généraux du SDEC : promouvoir l'organisation d'un réseau de villes; assurer l'égalité d'accès aux infrastructures et aux connaissances; gérer prudemment et développer le patrimoine.

En 1993, une Charte d'Agglomération - déclaration conjointe de maires et de bourgmestres de municipalités situées au cœur de la Grande Région - pousse un cran plus loin la politique transfrontalière en décidant de "*créer une agglomération transfrontalière*". La Charte intègre le développement économique, et ajoute aux priorités du PED deux objectifs : la création d'emplois et de richesse et l'amélioration de l'image de marque du territoire.

L'égalité d'accès aux infrastructures et aux connaissances est pour l'heure à l'état de réflexion. Cette stratégie d'élargissement du concept de développement transfrontalier à la culture, la formation et les technologies nouvelles est sans aucun doute l'un des atouts futurs du PED et plus généralement, des projets de développement transfrontaliers.

La gestion du patrimoine naturel et culturel est bien intégrée à la démarche des sites industriels. Ces efforts se sont entre autres concrétisés par la reconversion de bâtiments industriels, le pré-verdissement des sites, le nettoyage de la Chiers, l'entretien des espaces verts, le remodelage et l'assainissement de terrains industriels ...

Le PED est avant toute chose un outil de reconversion d'une zone sinistrée par la chute de la sidérurgie. De l'observation des données macro-économiques de notre rapport, il ressort que ce projet phare de la Grande Région a insufflé un dynamisme économique réel, accentué il est vrai par la proximité du Grand-Duché et l'embellie économique actuelle. À l'instar de cela, le Sud-Luxembourg belge est la sous-région la plus dynamique de Belgique avec un taux de création d'emploi et de développement économique supérieur à la moyenne nationale. Pour les trois régions transfrontalières, cela signifie pratiquement 6.000 emplois nouveaux, 60 projets d'entreprises et plus d'un milliard d'euros d'investissement.

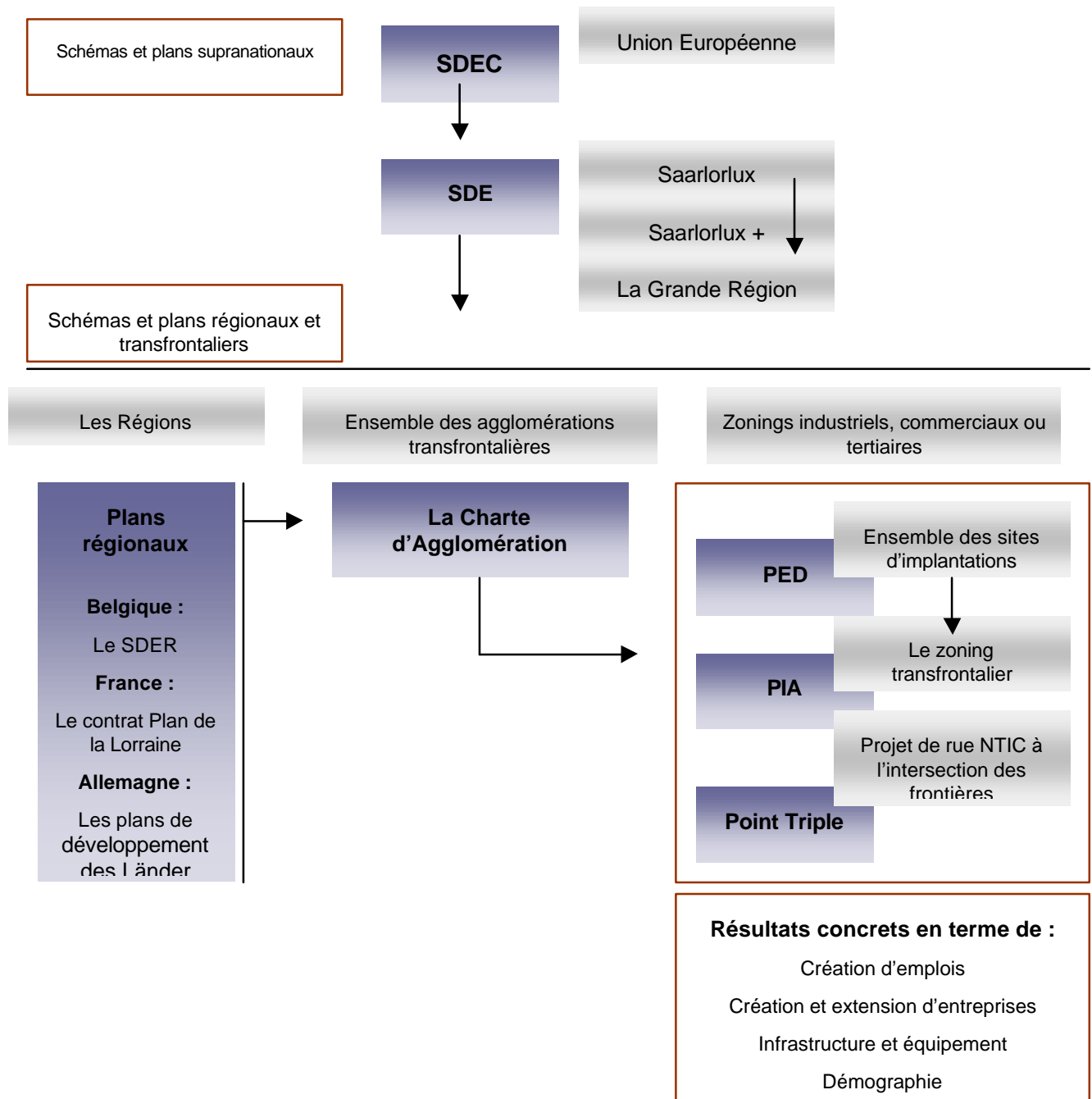
Il faut enfin noter que la réussite et le développement du PED n'est pas homogène dans les trois pays :

- Le Luxembourg, fort de son taux de développement, s'est peu soucié d'un projet qui se destinait de toute façon à être une réussite: le taux d'occupation des sites au Grand-Duché est très nettement supérieur à ceux de ses voisins;
- La France, entre autre ralentie par son système administratif centralisé, n'a pas pu exploiter l'opportunité du PED de manière optimale: le PIA côté français est pratiquement inoccupé et sert davantage de relais aux gens du voyage;
- La Belgique, enfin, a d'avantage misé sur ce projet. La province du Luxembourg, au travers de l'intercommunale IDELUX, a su profiter de l'opportunité du PED. Les sites du PED sont bien exploités, ce qui a permis aux courbes de l'emploi et de la pression démographique de s'inverser.

Les deux plans transfrontaliers étudiés - le PED/Charte d'Agglomération et le SDE/GR - introduisent chacun une idée originale absente du SDER :

- La mise en place d'un réseau de villes. Cette démarche correspond aux tendances actuelles de *clustering* et les nécessités d'organisation dans l'espace européen au travers de la mise en commun et partage de ressources en terme d'économie, de mobilité et de ressources;
- Une démarche de promotion de la Région, utilisée par le PED comme instrument de développement. L'objectif était de doter la région d'un instrument de communication et de promotion des atouts et des produits de la région.

Ces réflexions pourraient être la base de nouveaux atouts pour la Wallonie et ses régions transfrontalières.

Fig. Organisation et hiérarchie des plans et schémas de développement

2.2 LIÈGE (MHAL) AU SEIN DE L'EUREGIO MEUSE-RHIN

L'aire métropolitaine concernant Liège est une des composantes suprarégionales, d'échelle européenne, que le SDER a jugée déterminantes pour structurer l'espace wallon. Ce territoire est souvent appelé MHAL, par assimilation à son noyau urbain polycentrique constituée des principales agglomérations : Maastricht/Heerlen, Hasselt/Genk, Aachen et Liège.

Si cette aire représente un territoire transfrontalier assez diversifié, tant au niveau de l'occupation des sols que des activités humaines et des caractéristiques culturelles, elle a connu de part et d'autre des frontières existantes un même déclin des industries traditionnelles, accompagné de la perte de plusieurs dizaines de milliers d'emploi. Un même type de reconversion, qui tend vers la tertiairisation, s'observe actuellement.

Depuis longtemps, différents types de structures de coopérations existent ici en vue de résoudre les problèmes liés à l'existence des frontières nationales (Commissions inter-étatiques en aménagement du territoire, Région européenne, Concertation des villes).

Depuis le début des années 90, en vue d'une meilleure intégration européenne, des moyens considérables ont été injectés pour appuyer ce processus, notamment par le biais des programmes Interreg. En concertation avec un Comité de suivi et d'accompagnement spécifique à ce programme, c'est la structure Euregio Meuse-Rhin (EMR), la plus méridionale des cinq Euregio couvrant la frontière germano-hollandaise, qui couronne les projets Interreg au sein de ce territoire.

Le territoire de l'EMR couvre une partie du land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de la Province du Limbourg néerlandais, ainsi qu'une partie des Provinces de Liège et du Limbourg belge. Pour la Région wallonne, les niveaux les plus élevés des compétences politiques engagées dans cette structure, fondation de droit néerlandais depuis 1991, sont celles du Gouverneur de la province de Liège et du Ministre-Président de la Communauté germanophone.

La volonté d'initier une coopération pour un projet commun d'aménagement du territoire s'est concrétisée dès 1989 avec un accord signé entre les ministres responsables de l'aménagement du territoire des Pays-Bas, de Flandre et de Wallonie, rejoints en 1990 par celui du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Il est important de souligner qu'une structure MHAL, ad-hoc et surtout évolutive, a été créée pour la réalisation de ce projet qui a abouti dès 1993 à la publication de la "Perspective de développement spatial : MHAL Projet", sous les auspices d'une Commission internationale de coordination

Le projet MHAL représente une vision globale d'aménagement pour un territoire centré sur le noyau urbain de l'EMR. L'idée principale est celle du "modèle de parc régional urbain" : *"une place et une fonction distinctes sont assignées à chacune des villes entre lesquelles des zones tampons et des espaces ouverts sont maintenus pour éviter un conglomérat urbain et enfin, au centre, un cœur vert devrait être préservé qui porte le nom de Parc des Trois Pays"*.

Un résultat assez remarquable de ce travail est certainement l'accord qui a été obtenu en vue de la réalisation d'une série de projets stratégiques bien définis. Ceux-ci concernent le développement urbain - avec notamment la réalisation de schémas d'aménagement pour les agglomérations urbaines - la zone rurale et l'environnement - avec par exemple la réalisation de l'écostructure principale et l'épuration des eaux usées - et les transports, avec entre autres un schéma pour le transport de personnes et de marchandises. La problématique des études et des outils statistiques nécessaires est aussi abordée dans ce cadre.

La mise en œuvre des projets stratégiques, dont certains étaient prévus « à court terme », n'a pas été aussi rapide que le succès de la Perspective le laissait espérer. Les modalités de suivi prévues, les relais envisagés pour porter et développer l'idée MHAL n'ont pas abouti. C'est principalement, semble-t-il, l'EMR qui était particulièrement pressentie pour jouer ce rôle et qui aurait fait défaut. Aussi, le Groupe directeur s'est à nouveau attelé à la tâche, par le biais d'une nouvelle Concertation politique MHAL réunie en 1998, à l'initiative de la Commission frontalière Est de l'Union économique Bénélux. Globalement, il en ressort que l'accord de 1993 est toujours d'actualité ; les relations entre les villes semblent aussi s'étoffer de plus en plus. Des propositions plus concrètes concernant certains projets - comme par exemple le projet de Parc des trois pays - seraient en voie d'approbation, en vue notamment d'une réalisation dans le cadre des nouveaux programmes Interreg.

L'existence du projet MHAL représente une bonne avance eu égard aux objectifs globaux définis par le SDER pour ce type de territoire. Cependant, nous avons rencontré au cours de cette étude une grande difficulté pour identifier les interlocuteurs, leurs compétences et champs d'action. Dans un souci pratique d'efficacité mais aussi pour le maintien, la reconnaissance et la mise en pratique de cette vision commune d'aménagement, ce problème devrait être particulièrement considéré. Le présent travail n'a pas envisagé de manière détaillée le contenu des projets ; nous attirons seulement l'attention sur le fait que la Région wallonne devrait intégrer les conclusions de la première partie concernant la comparaison des plans stratégiques pour pouvoir présenter ses propres choix, clairs et cohérents, aux autres partenaires. Ceux-ci, l'exemple de l'aménagement du Mergelland aux Pays-Bas le montre bien, n'attendent pas. L'articulation du noyau MHAL avec les espaces voisins mériterait elle aussi une considération particulière, et l'élaboration du schéma d'agglomération de Liège/Maastricht devrait être reprise.

2.3 LA CONFÉRENCE PERMANENTE INTERCOMMUNALE TRANSFRONTALIÈRE (COPIT)

L'aire métropolitaine lilloise, ou aire de coopération du territoire COPIT, Conférence permanente intercommunale transfrontalière datant de 1991, rassemble cinq intercommunales : deux en Région wallonne - l'IDETA pour Tournai/Ath/Enghien et l'IEG pour Mouscron -, deux en Région flamande - le LEIEDAL pour l'arrondissement de Courtrai et le WIER pour Ypres et Roulers - et la Communauté urbaine de Lille en France (CUDL, couvrant une grande partie de l'arrondissement de Lille).

La COPIT se base depuis sa création sur une Charte de coopération, mais la nécessité d'une structure juridique formelle plus conséquente s'est accrue et est en voie de concrétisation⁵.

En 1998, ces partenaires ont souhaité renforcer la cohérence de cette coopération en élaborant un schéma d'aménagement et de développement pour le territoire transfrontalier. Un Atelier transfrontalier a été créé à cet effet et mène le projet Grootstad (**grensoverschrijdend ontwikkelings** en **ordenings**schema – schéma transfrontalier d'aménagement et de développement) qui devra produire ses résultats durant l'année 2000-2001.

Ce schéma devra s'intégrer dans un territoire déjà couvert par différents schémas stratégiques: le Document d'orientation régional de la Région Nord-Pas de Calais⁶ et le Schéma directeur de développement et d'urbanisme de l'arrondissement de Lille pour la France⁷, le Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen pour la Région flamande⁸, le Schéma de développement de l'espace régional et le Contrat d'avenir pour la Région wallonne⁹.

L'étude de ces documents fait apparaître l'existence d'objectifs communs et/ou complémentaires - tels la volonté de s'inscrire dans une aire métropolitaine, en particulier par rapport à une inscription dans le paysage européen, la volonté de collaborations transversales, l'amélioration de l'accessibilité, une bonne gestion de la mobilité, la prise en compte de l'environnement -, une volonté de structure de collaboration et une identification des intervenants qui soient les plus clairs possible, afin d'en renforcer l'efficacité. Cependant, des problèmes opérationnels de fond comme de forme se posent, car différents pouvoirs sont à l'œuvre, avec différents moyens financier et compétences et des objectifs parfois concurrents, en particulier en ce qui concerne les stratégies d'implantation d'entreprise.

⁵ Cette structure se basera sans doute sur la loi française sur l'association de 1901. La partie flamande, pour des raisons juridiques et politiques, ne sera pas pleinement partie de cette nouvelle base, mais s'y rattachera par une « convention d'objectifs ».

⁶ Le contrat de plan État français/Région NPDC étant désormais signé, il devra également être pris en compte, car il s'agit de la concrétisation d'objectifs pour lesquels un agrément a été trouvé, assorti de décision budgétaire.

⁷ Ce dernier a été annulé en avril 2000 pour vice de forme et doit être reformulé.

⁸ Auquel s'ajoutera bientôt le plan d'aménagement du territoire de la Province de Flandre occidentale

⁹ D'autres plans, sectoriels, peuvent également être importants, mais n'ont pas été étudiés dans ce cadre-ci.

Une confrontation de ces éléments théoriques à la pratique met en exergue l'importance d'une réelle compréhension et appropriation de ces coopérations par tous les acteurs. Actuellement, ce sont surtout les intercommunales qui sont impliquées, et certaines entreprises, ainsi que les travailleurs transfrontaliers. Leurs priorités se situent principalement au niveau de l'implantation d'entreprises, de création d'emploi et d'échange de formation. Plusieurs voix font état de l'importance d'atteindre une "masse critique", et de se positionner dans une aire métropolitaine, avec les facilités de services, de marché de l'emploi, de marché de consommateurs, d'accessibilité que cela sous-tend.

Un autre domaine apparaissant comme prioritaire est l'environnement, en particulier la gestion de l'eau: captage, épuration, pollution, réseaux de canaux....

Cependant la réalité de terrain montre également que ces territoires ont des atouts et des handicaps différents. Ils ont des stratégies endogènes personnalisées, tout en souhaitant les ancrer dans un processus de coopération transfrontalière, et éventuellement un processus de métropolisation. Ce dernier point est particulièrement évident dans les stratégies mises en avant lors des Etats-généraux du Hainaut occidental.

L'examen tant des stratégies théoriques que des réalités pratiques converge sur un constat: bien qu'il y ait un consensus autour de l'idée de coopération transfrontalière, les différentes parties prenantes à cette coopération ont une perception et des stratégies nuancées envers le degré et l'institutionnalisation voulus, ainsi qu'envers un processus de métropolisation. Dans la pratique, les habitants et les "forces vives" vivent cet aspect transfrontière de manière très variée.

Ce territoire de coopération éprouve des difficultés à se présenter comme un tout unique et cohérent, et pour cause, il ne l'est pas. Loin de considérer cela comme un handicap, il faudrait au contraire profiter des complémentarités, et tenter une organisation des territoires originale qui accepte, reconnaisse et utilise le fait évident des disparités. Cette organisation pourrait fonctionner à différentes échelles selon que les territoires impliqués répondent à deux ou trois des critères qui nous semblent prépondérants pour la réussite d'une coopération suprarégionale: une intensité fonctionnelle quotidienne, une proximité géographique et un volontarisme institutionnel (volonté politique forte assortie de moyens financiers).

L'organisation proposée pour l'aire métropolitaine lilloise se composerait d'un "cœur urbain", pour lequel les trois critères sont remplis, d'environ un million d'habitants selon la continuité urbaine Lille, Roubaix, Tourcoing, Mouscron, et d'une aire métropolitaine d'environ 3.000.000 d'habitants, qui incluerait Courtrai, Tournai et l'ancien Bassin minier au Sud de Lille, pour lesquels deux critères sur trois - pas nécessairement les mêmes - sont remplis.

La région wallonne devrait profiter de la nécessité pour Lille de s'étendre à 360°. Le Schéma directeur Lillois (SDDU) doit être revu, le schéma transfrontalier est en cours d'élaboration (phase finale cette année); c'est le moment pour la Région wallonne d'y imprimer sa marque, sur base de stratégies et de priorités claires.

2.4 CONCLUSIONS

Pour que ces coopérations suprarégionales puissent fonctionner pleinement, plusieurs écueils sont à surmonter.

2.4.1 Écueils concernant les objectifs : un consensus relatif en théorie, certaines contradictions dans la pratique

Si l'on compare les objectifs et priorités mis en avant par les schémas suprarégionaux aux objectifs du SDER, on ne constate aucune incompatibilité, au contraire. Le SDER se voulant lui-même en filiation avec le SDEC européen, on note une volonté de tous ces schémas stratégiques de s'inscrire dans une même cohérence, nuancée simplement par certains accents plus forts sur l'une ou l'autre priorité.

La comparaison avec le Contrat d'avenir pour la Wallonie est moins évidente, car son optique est beaucoup moins spatiale et tient moins compte d'un contexte européen. Cependant, là encore, il faut plutôt parler de complémentarités que de contradictions entre les objectifs présentés.

Cependant, si dans les termes il y a un relatif consensus, l'application est parfois plus problématique. Pour exemple, rappelons que le Schéma d'agglomération de Liège est une pièce importante dans l'élaboration et l'application des stratégies sur l'aire MHAL, mais son élaboration, pourtant préconisée par le SDER, semble abandonnée.

D'autres contradictions se présentent également lorsque l'on se penche sur les objectifs et priorités exprimés dans les plans et schémas stratégiques des entités politiques et administratives extérieures à la Région wallonne et concernées par la coopération, comme on a pu le constater pour la coopération sur le territoire COPIT.

Ces contradictions sont d'ordre divers :

- différences d'objectifs et de préoccupations prioritaires (ce qui peut éventuellement devenir un atout, permettant aux stratégies d'être complémentaires et non conflictuelles),
- objectifs similaires, mais concurrents (principalement ceux liés à la croissance économique et à l'implantation d'entreprises),
- objectifs qui, sous couvert d'un même vocable, n'ont pas la même interprétation et ne visent pas les mêmes buts.

2.4.2 Écueils concernant le cadre général

L'observation critique des composantes de ces coopérations nous amène à constater :

- des déséquilibres entre les parties en présence, quant à leurs pouvoirs, compétences, moyens financiers, possibilité de légiférer;
- des différences de pratiques, dues à des contextes nationaux spécifiques;
- une tendance à la pléthore d'organismes associés;
- des déséquilibres dans la position qu'occupent les schémas stratégiques des différents partenaires dans la hiérarchie planologique de leurs pays respectifs;

- des carences de coordination avec les régions alentour;
- souvent le manque d'une structure porteuse d'une vision transfrontalière, et, au-delà, suprarégionale.

Ces écueils peuvent retarder et/ou handicaper fortement une concrétisation de la coopération.

2.4.3 Suggestions

L'intérêt de ces coopérations centrées sur des "aires métropolitaines transfrontalières" est exprimé dans le SDER, et plusieurs éléments en ce sens ont été développés dans le rapport complet.

La question qui se pose dès lors est : comment intégrer de la manière la plus efficace possible ces coopérations suprarégionales, en surmontant les écueils ?

Ces coopérations se différencient les unes des autres, mais témoignent toutes d'une grande complexité, dans leur organisation, dans leurs structures, dans les parties impliquées, dans les étapes de concrétisation, dans les modalités de cette concrétisation. Cela s'explique aisément par la multiplicité des intérêts en jeu, et les différents atouts et handicaps des partenaires.

Il ne s'agit pas de trouver une solution unique, forcément boiteuse, à cet état de fait, mais de tenter d'identifier certains éléments qui semblent de nature à promouvoir une réelle synergie suprarégionale, qui soit plus qu'une simple addition.

Il nous apparaît qu'une certaine souplesse est souhaitable dans l'organisation de ces coopérations, mais en tenant compte que trois facteurs prépondérants de réussite sont :

- une réalité fonctionnelle quotidienne,
- une proximité géographique (on le rappelait à propos du PED : le transfrontalier, qui se distingue du transrégional par son ancrage sur un territoire plus restreint, local et proche, facilite un meilleur dynamisme),
- une volonté politique forte, assortie des pouvoirs et moyens financiers nécessaires.

Cette souplesse ne doit cependant pas mener à une impossibilité d'identifier les responsables et les projets. Pour que les acteurs - politiques, économiques, sociaux, locaux et régionaux ou nationaux - puissent s'approprier ces coopérations, les faire vivre, il faut qu'ils en comprennent les enjeux, et que leur participation ne soit pas un parcours du combattant.

Les structures d'orientations, de gestion et de contrôle doivent être aisément identifiables. Dans ce sens, et afin de renforcer l'aspect transfrontalier, des structures telles que l'Atelier transfrontalier (projet Grootstad) devraient être pérennisées.

Les domaines de coopération doivent être issus d'une réelle demande, mais pas nécessairement selon la même intensité pour tous. Le cas de Lille et les propositions d'aménagement sur le territoire alentour illustrent la possibilité de travailler à plusieurs échelles.

Une proposition à cet égard est de tenter d'installer un mécanisme équilibrant les investissements et les gains de chacun, en y intégrant un mécanisme de redistribution, ceci afin que les gains des uns soient également en partie les gains des autres. Cela insufflerait un dynamisme et une synergie certains. Ce mécanisme est à imaginer, et pourrait prendre des formes diverses selon les coopérations.

Il faudrait également pouvoir établir une filiation depuis les schémas stratégiques supérieurs jusqu'aux schémas stratégiques locaux, en utilisant le principe de subsidiarité et en identifiant à chaque échelon quelles sont les priorités et les moyens de les mettre en œuvre. Ces priorités et moyens seront différents selon les coopérations. En filiation avec le SDEC, le SDER indiquait une stratégie d'ouverture et d'intérêts pour ces coopérations, et la Région wallonne devrait maintenant s'impliquer activement et clairement dans l'élaboration des schémas aux autres niveaux.

C'est de cette manière que la Région wallonne pourra réellement intégrer ces coopérations et y insuffler sa vision stratégique¹⁰

¹⁰ Le SDER mentionne d'ailleurs que les différents schémas en cours d'élaboration dans le cadre des aires métropolitaines transfrontalières "serviront de référence pour la révision des plans de secteurs" (p 148).

3. CONCLUSION GLOBALE SUR LA PLANOMANIA

L'approche territoriale en Europe s'est fortement structurée depuis deux décennies. Deux phénomènes sont à la base de cette démarche : le développement des institutions européennes et la nécessité de répondre à certains problèmes cruciaux, principalement la reconversion de certaines régions touchées par la crise et la gestion du patrimoine et de l'environnement.

Face à ces enjeux, les États, les régions et les collectivités locales ont tenté plusieurs projets de développement et de structuration territoriale.

La multiplication des plans et schémas - ou "planomania" - a entraîné simultanément une richesse en termes d'outils d'action et de réflexion et un déficit croissant en termes de lisibilité et parfois de cohérence. Le nombre de plans et schémas, les différents niveaux d'action et de pouvoirs auxquels ils se situent, leurs différents cadres juridique et légal et enfin leur interdépendance ont amené une complexité qui rend leur compréhension et surtout leur utilisation difficiles.

A cela s'ajoute le fait que le lien entre territoire et pouvoir politique s'atténue, et qu'une multiplicité d'acteurs interviennent.

Au travers de son schéma de développement, le SDEC, l'Union européenne a souhaité offrir des axes au développement en Europe. Bien qu'il ait été porté par les ministres de l'aménagement du territoire, ce schéma est en fait bien plus qu'un plan de stratégie spatiale, puisqu'il s'articule autour des notions de développement économique et de respect de l'environnement tout en comportant, mais de manière assez timide, une dimension sociale. Il est supposé servir de base aux politiques sectorielles de l'Union, et il a déjà un impact sur ce qui concerne les programmes Interreg.

A la différence des directives, qui ont force de loi et doivent être transcrites dans les législations nationales, les plans stratégiques ont un statut incertain - statut d'autant plus indéterminé dans le cas du SDEC que l'aménagement du territoire ne relève pas des compétences de l'Union européenne. Il est cependant évident que plusieurs domaines de compétence de l'Union ont un impact en termes d'aménagement du territoire et que le SDEC devient une référence obligée.

*

Bien que les deux problématiques étudiées ici - schémas transfrontaliers et suprarégionaux d'une part, plans stratégiques régionaux de l'autre - soient assez différentes, certaines conclusions communes peuvent être tirées de nos analyses, conclusions qui pourraient s'étendre aux autres niveaux de planologie.

Tout d'abord, de manière très générale, on peut observer qu'il s'agit dans les deux cas de pratiques nouvelles qui visent à remplacer les moyens traditionnels de l'action étatique interne (norme juridique et sanction policière) ou externe (effets de frontières, concurrence entre États, voire expansionnisme) par des formules de coopération impliquant une grande diversité d'acteurs (publics et privés, niveaux de pouvoirs différents, compétences parallèles, etc.).

Dans les deux cas également, les plans se veulent transversaux et tentent de dépasser les clivages administratifs et la sectorialisation des activités.

La nature des démarches qui sous-tendent les plans transfrontaliers et régionaux est donc relativement comparable, même si ces démarches s'appliquent à des territoires différents tant par leur étendue que par les problématiques qu'on y rencontre.

Pour que ces démarches aboutissent et que les plans soient réellement mis en œuvre, un certain nombre de conditions doivent être rencontrées. Nos analyses montrent que ce n'est pas toujours le cas :

- Aussi bien au niveau transfrontalier qu'au niveau régional, il est nécessaire de pouvoir disposer d'**agents spécialisés**, dont la fonction principale, voire unique, est de s'occuper du suivi et de la mise en œuvre des plans.

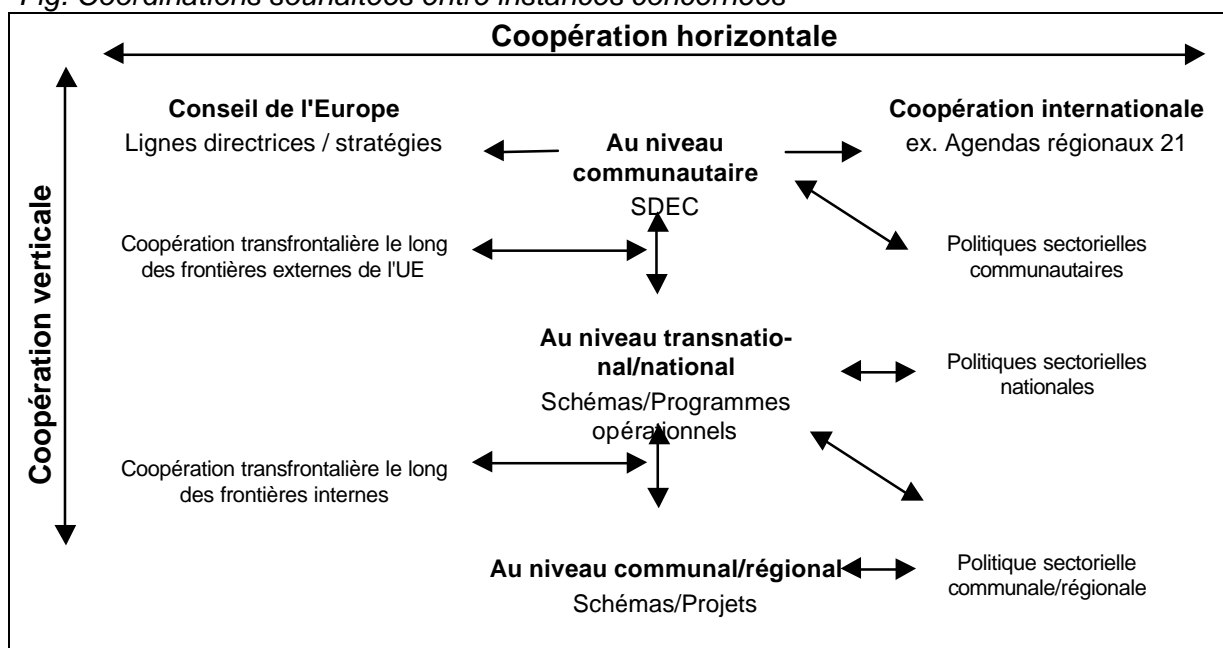
<i>plans transfrontaliers</i>	<i>plans stratégiques wallons</i>
Le cas de l'Atelier transfrontalier mis en place pour l'aire de coopération avec Lille est ici cité en exemple.	La nécessité de créer un corps de fonctionnaires se consacrant à la prospective et à l'évaluation a été relevée par plusieurs des personnes interrogées.

- Dans les deux cas également, il est nécessaire de pouvoir **identifier clairement les instances responsables** des plans et des projets qui y sont liés.

<i>Plans transfrontaliers</i>	<i>plans stratégiques wallons</i>
La complexité parfois très grande des structures mises en place dans les coopérations transfrontalières pose des problèmes de visibilité. De ce point de vue également, la création d'un organe tel que l'Atelier transfrontalier, qui apparaît comme interlocuteur principal, peut être une solution.	La répartition des compétences aussi bien horizontalement (entre administrations wallonnes) que verticalement (niveaux régional, fédéral, européen et international) n'est pas toujours clairement perçue.

- Il est en outre nécessaire de mettre en place une réelle **coordination entre instances concernées**. Dans les deux cas, cette coordination doit être aussi bien horizontale que verticale. Cette nécessité est d'ailleurs relevée et commentée dans le SDEC. Le tableau suivant, qui en est tiré, intègre aussi bien les coopérations transfrontalières que les schémas et projets régionaux :

Fig. Coordinations souhaitées entre instances concernées



Les plans stratégiques doivent tenir compte des autres plans et schémas concernés. Il est donc important de pouvoir disposer de schémas stratégiques cadres d'envergure large et de plans et schémas plus restreints, tant dans leur thématique que leur géographie. Les liens entre ces documents (hiérarchie, complémentarité, subsidiarité) doivent être clairement définis.

- Autre nécessité valable dans les deux cas : celle d'une bonne **information**, de façon à ce que tous les acteurs concernés (y compris les habitants) puissent s'approprier le plan et participer à sa concrétisation.

<i>plans transfrontaliers</i>	<i>plans stratégiques wallons</i>
Cette information doit notamment avoir pour objectif de susciter des projets concrets de collaboration entre acteurs de part et d'autre de la frontière.	Les plans stratégiques ont notamment, et peut-être surtout, une fonction de communication interne et externe.

D'autre part, aussi bien au niveau transfrontalier qu'au niveau régional, le plan devrait s'accompagner d'actions de promotion de l'image du territoire concerné.

- Il faut également pouvoir disposer de **données** fiables, uniformisées et régulièrement mises à jour.

<i>plans transfrontaliers</i>	<i>plans stratégiques wallons</i>
Ces données doivent être compatibles entre elles, ce qui suppose d'organiser leur harmonisation.	La mise en place d'un Observatoire permanent du territoire apparaît de plus en plus comme une nécessité, notamment dans l'objectif de permettre une évaluation régulière des effets des plans.

- Enfin, aussi bien dans le cas des plans transfrontaliers que dans celui des plans stratégiques régionaux, la démarche d'élaboration du plan apparaît comme vaine si elle n'est pas suivie d'**effets mesurables** et d'**actions concrètes**. Or, dans de nombreux cas, même si un consensus existe sur les objectifs à atteindre, les problématiques concrètes ne sont pas abordées de front dans les plans. De plus, ceux-ci ne précisent pas quelles sont les priorités à respecter dans la mise en œuvre. Enfin, les instruments nécessaires pour concrétiser les options prises font parfois défaut. On peut citer ici comme un contre-exemple "typique" l'absence de réalisation du schéma d'agglomération de Liège, considéré comme une pièce importante aussi bien au niveau transfrontalier (aire de coopération MHAL) que régional (cf. le SDER).

*

D'autres éléments de conclusion encore peuvent être mis en évidence :

- Au niveau transfrontalier, on constate que l'harmonisation, qui nécessite des décisions au niveau européen, est souhaitée par certains, tandis que d'autres sont plus ambigus, car ils utilisent les différences à leurs profits. Les coopérations transfrontalières souhaitent-elles gommer les frontières ou au contraire s'en nourrir ? La question reste posée ...
- L'étude des plans régionaux conclut à la nécessité d'une réflexion à une échelle sous-régionale encore à définir;

- L'analyse des coopérations transfrontalières peut donner des pistes quant à l'identification de ces sous-régions, puisqu'elle a permis de dégager des conditions importantes pour toute coopération : la proximité géographique, l'intensité fonctionnelle et la volonté politique.

Du reste, quelles que soient les avancées en matière d'harmonisation, de clarification, de cohérence, de coordination, il faut rappeler que le moteur le plus puissant de la collaboration reste la volonté des acteurs publics, pour autant bien entendu qu'elle soit assortie de moyens, et, de plus en plus, celle de certains acteurs privés, selon leurs intérêts.