

Bottum up à grande échelle

La région wallonne a ses spécificités : mélange de ruralité et de villes moyennes, d'aires de croissance et de reconversion. Initiatives communales, supra-communales, provinciales, parcs naturels, influences de territoires voisins : autant de strates d'action développant des projets sur les grands territoires. Un entretien avec Alain Malherbe, chercheur au CREAT (UCL).

La question du territoire est une des premières matières qui, au début des années 1970, ont été régionalisées. Quels sont les structures territoriales et les paramètres dont la Région wallonne devrait tenir compte dans sa politique ?

Les particularités des territoires ont été très tôt reconnues par le législateur, dès la loi de 1962 qui précisait que la planification devait se faire aux différentes échelles (nationale, régionale, des secteurs, et des communes).

La Wallonie est à dominante rurale polarisée par des villes moyennes (Tournai, Arlon, Marche-en-Famenne, Namur, Nivelles...). Deux villes de plus grande importance se distinguent dans cette structure : Charleroi et Liège. Ceci amène des problématiques d'aménagement, d'équipement, et d'infrastructure de transport tout à fait différentes par rapport à un réseau urbain plus resserré comme c'est le cas en Flandre.

En outre, l'industrialisation de la Wallonie a marqué la structure spatiale avec les bassins industriels de Liège, Charleroi et le bassin minier Borin d'une part, et les centres textiles du tournaisis (raccrochés au bassin textile lillois et du courtrais) et de Verviers d'autre part. La reconversion est à présent bien engagée dans ces territoires qui ont souffert de la désindustrialisation. Le sud de la Wallonie, moins densément peuplé, présente des paysages de prairies, de pâtures, et de forêt où l'activité humaine est organisée par les villages et les petites villes.

Les conséquences territoriales de la montée en puissance des aires métropolitaines amènent des problématiques communes rencontrées en Flandre, à Bruxelles, en Wallonie ou ailleurs mais avec des intensités diverses. Elles nécessitent de repenser l'organisation des territoires en prenant en compte les problématiques comme l'artificialisation du sol due à une périurbanisation de plus en plus lointaine, des ségrégations socio-spatiales en croissance, des problèmes de mobilité et d'accessibilité. Le grand territoire est l'échelle pertinente pour traiter de ces questions.

Quels sont les instruments et les méthodes utilisés pour s'attaquer à la grande échelle ?

Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER), après plusieurs essais, a été approuvé en 1999. Ce schéma prend en compte l'ensemble de la Région wallonne. L'actuel gouvernement a réinscrit dans sa déclaration de politique régionale l'actualisation du SDER qui, selon le nouveau Code du développement territorial (CoDT), se nommera Schéma de développement du territoire (SDT). (Le CWATUPE a été remplacé par le CoDT depuis juin 2016, ndlr). La Conférence permanente du développement territorial (CPDT) réalise actuellement l'état du territoire wallon préalable à la mise en place du projet de SDT.

À l'échelle sous-régionale wallonne, plusieurs initiatives ont vu le jour. Mais le CWATUPE (Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie) ne prévoyait pas de plans supra-communaux, pas d'instrument et d'outil permettant de pouvoir soutenir des initiatives supra-communales. Les territoires ont établi jusqu'à présent des plans stratégiques en dehors du cadre fixé par le CWATUPE. Ils ont dès lors eu plus vocation à fédérer des acteurs sur un projet de territoire commun, quitte par la suite à le décliner en projet d'aménagement. N'ayant pas d'outils



dédiés à cette échelle d'intervention, les initiatives sont spontanées au gré des intérêts des différents opérateurs. Le CoDT prévoit dans les instruments de planification wallons les schémas supra-communaux. Reste à voir comment ce nouvel outil sera saisi par les communes.

Une autre clé d'entrée a été la mobilité. En effet, les Plans urbains de mobilité (PUM) sont activables depuis 2004 sur les agglomérations de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Tournai et Verviers. Seule l'agglomération liégeoise a réalisé un PUM. Celui-ci, en articulant la mobilité à l'aménagement du territoire, a pu tracer des balises pour l'organisation de l'agglomération liégeoise.

Ce bricolage est très différent des dispositifs que l'on peut trouver en France avec le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et les inter-SCoT qui agissent sur la grande échelle et organisent, entre autres, le développement des aires métropolitaines. Plusieurs démarches wallonnes s'inspirent d'ailleurs directement du SCoT. Les T.OP (Territoriaal Ontwikkelingsprogramma), mis en œuvre dans le Limbourg et dans la périphérie nord-bruxelloise, seraient également des instruments à évaluer pour voir leur possibilité d'implémentation en Wallonie.

Tout ce qui approche le grand territoire est dès lors tributaire en grande partie d'initiatives de forces vives locales qui définissent un problème, qui sensibilisent autour de ce problème, et tentent d'apporter des éléments de réponse. Le gouvernement wallon soutient ces initiatives par la création d'une plateforme d'intelligence territoriale qui est animée par l'Institut Destrée, *think tank* et centre de recherche notamment en prospective, qui regroupe ces projets de territoires supra-communaux.

Quel est le rôle de cette plateforme ? Peut-elle centraliser tous les projets qui agissent sur le grand territoire ?

La plateforme d'intelligence territoriale est subventionnée par la Région wallonne à travers la Direction de l'aménagement régional du service public de Wallonie. Elle est liée au projet du Schéma de développement territorial qui essaie d'intégrer les territoires en émergence dans le projet de territoire wallon. Il s'agit des projets de type *bottom up* qui sont portés par les forces vives locales.

La plateforme n'est pas comme une CRAT (Commission régionale d'aménagement du territoire), un organe consultatif dans un cadre légal. Elle est informelle. Tous les projets de territoire ne passent pas obligatoirement par la plateforme et des initiatives supra-communales se déroulent indépendamment de la plateforme d'intelligence territoriale.

Ces articulations sont du *soft accompagnement*, en sciences politiques on appelle cela du *soft power* ; ce qui n'est pas régi dans les dispositifs d'un code législatif. L'action de la plateforme est de l'ordre de l'accompagnement des projets en travaillant sur une intelligence des territoires. La plateforme joue un rôle de réseautage, de partage d'expériences et de débat.

Quels sont les acteurs qui travaillent sur le grand territoire ?

Les provinces et les intercommunales se positionnent dans cette question du grand territoire en soutenant des projets supra-communaux. Le débat qui revient régulièrement sur la table concernant le rôle des provinces n'est sans doute pas étranger à cet intérêt provincial pour le développement territorial. La province de Liège, et précédemment la province du Luxembourg, mènent ou ont mené un exercice stratégique de planification territoriale.

Des intercommunales tentent également l'aventure avec l'ambition d'occuper un rôle qui peut se rapprocher des agences d'urbanisme à la française. IDETA avec la Wallonie picarde, IDEA avec le Cœur du Hainaut, ou IGRETEC qui lance un schéma territorial sur Charleroi Sud-Hainaut, en sont des exemples.

Les conférences des bourgmestres des arrondissements sont aussi à l'origine de réflexions territoriales. Liège Métropole, les conférences des bourgmestres des arrondissements de Huy-Waremme et de Verviers, se sont lancées dans la définition d'une vision pour leur territoire. La reconversion liégeoise a également fait l'objet de plans

stratégiques. Le Schéma de développement de l'espace liégeois (SDEL), sous l'initiative des ministres Michel Foret et Guy Mathot, dresse en 2003 un premier plan de reconversion du bassin sidérurgique quand Arcelor a décidé de fermer une première fois les hauts fourneaux. De cette initiative est sorti en 2004 le GRE-Liège (Groupe de développement économique liégeois) qui regroupe les forces vives, afin de mener des projets de planification stratégique. Outre les thématiques économiques, le GRE-Liège a encadré la *Transurbaine* (étude sur l'articulation entre l'urbanisme et le transport dans le cadre de la mise en place d'un réseau de tramway sur l'agglomération liégeoise) et participe à l'élaboration des plans de reconversion des friches laissées par Arcelor-Mittal dans le cadre de la Foncière Liégeoise.

Dans les zones rurales, les parcs naturels sont des structures de coordination qui développent des projets territoriaux en fédérant des acteurs sur un territoire regroupant plusieurs communes. Le parc naturel ayant les trois piliers du développement durable, il permet de se poser des questions qui ne sont pas uniquement touristiques mais également paysagères, environnementales, économiques et sociales.

Mais jusqu'à présent, ce sont paradoxalement les communes qui sont les acteurs les plus actifs en Wallonie. Si l'on considère comme grand territoire la vallée sérésienne, le masterplan de Bernard Reichen et partenaires, qui est mis en œuvre par ERIGES, est un exemple de concrétisation d'un projet territorial à plus grande échelle. Les schémas de structure communaux, comme celui de Namur, sont un autre cas d'une vision cohérente sur un espace plus large. Enfin, la dynamique Charleroi Métropole encadrée par le bouwmeester de Charleroi englobe la partie centrale de l'agglomération carolorégienne.

Les structures territoriales s'arrêtent rarement aux limites administratives d'une région ou d'un pays. Quels sont les projets transfrontaliers qui méritent d'être étudiés ?

À l'initiative de la région d'Aix-la-Chapelle, le projet eurégional *De groene metropool* (La métropole verte) s'est développé. Ce projet de reconversion du bassin minier flamand-néerlandais-allemand s'inscrit dans une stratégie de reconversion à long terme initiée par le Limbourg néerlandais il y a plus de cinquante ans et qui se prolonge maintenant dans le cadre de l'IBA 2020. La Wallonie et la région liégeoise sont moins intégrées dans cette stratégie, bien que les préoccupations territoriales soient semblables.

Les structures de coopération transfrontalières développent également des stratégies territoriales dans le cadre des projets INTERREG ou des recherches ESPON. La Grande Région qui regroupe la Wallonie, la Lorraine, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat et le Luxembourg définit actuellement son schéma territorial sur base d'une recherche ESPON (Metroborder, 2010) qui a posé les jalons de la région métropolitaine polycentrique transfrontalière comme structure territoriale. Le parc des Trois Pays, soutenu par le Benelux, est au centre des agglomérations de Liège, Maastricht, Hasselt-Genk et Aix-la-Chapelle. Il appuie sa stratégie de développement sur un schéma réalisé en 2003 puis actualisé dix ans plus tard dans le cadre d'un projet ESPON. L'Eurométropole travaille actuellement sur la trame bleue avec l'équipe de Paola Viganò.

Enfin, la Région bruxelloise a investigué des analyses du développement de son aire métropolitaine dans le cadre du PRDD, qui incluaient le Brabant wallon. La difficulté de concrétiser la Communauté métropolitaine bruxelloise a été un obstacle à la poursuite de la réflexion. Le T.OP Noordrand a par contre pu projeter une vision bi-régionale. Si l'enjeu est bien de penser le grand territoire à l'échelle de l'aire métropolitaine comme le Grand Paris, la métropole Aix-Marseille ou la Ruhr avec l'Emscher Park, la Wallonie est alors confrontée aux écueils générés par des aires chevauchant les frontières pour s'organiser avec des pôles métropolitains qui lui sont extérieurs. La prise en compte du grand territoire en Wallonie est encore largement à inventer même si des prémices existent.

Entretien par Lisa De Visscher

