

La Wallonie : contexte européen, transfrontalier et sous-régional

Le SDER et les documents de référence européens

Introduction

Il est indispensable d'assurer une articulation cohérente entre le SDER en cours d'actualisation et les documents de référence européens.

Le cadre de référence actuel des options européennes en matière de développement et de cohésion territoriale est l'Agenda territorial de l'Union européenne 2020 (TA2020), approuvé en juin 2011 par le Conseil des ministres européens compétents. Cet agenda incorpore les recommandations de la Charte de Leipzig, à laquelle il fait explicitement référence. Il convient aussi de s'appuyer sur les conclusions fondamentales des études ESPON 2006 et 2013, ainsi que sur les enseignements du programme Interreg IVB.

Les six priorités territoriales pour l'Union européenne définies par le TA2020 peuvent être déclinées dans le SDER. Elles peuvent cependant générer, si l'on ne prend garde à mener des politiques équilibrées, des contradictions entre politiques en faveur de la cohésion et de la compétitivité. Au-delà de cette opposition, les principaux défis qui attendent le développement territorial en Europe ont été intégrés dans le diagnostic : changement climatique, mondialisation, vieillissement de la population, augmentation du prix de l'énergie.

Les grands objectifs du TA2020

La promotion d'un développement territorial polycentrique et équilibré est un concept polysémique qui impose tout d'abord d'examiner avec soin les échelles spatiales auxquelles il convient de le mettre en oeuvre. Des études récentes, menées entre autres pour le compte de la DATAR, montrent qu'il ne peut signifier le saupoudrage des équipements et la similitude des choix de développement, sur une large palette d'options, entre toutes les villes moyennes. En Europe occidentale, où de bons niveaux d'accessibilité et d'équipement sont largement partagés, la métropolisation, qui bénéficie aux villes européennes majeures, mais y est quelque peu ralentie par rapport aux années 1990, n'exclut pas de possibles succès des villes moyennes, bien au contraire. Mais le succès de ces dernières est conditionné par des choix clairs de niches spécifiques de développement, en articulation avec les plus grandes villes, têtes des réseaux internationaux. Le succès des grandes villes peut dans ce cas s'articuler directement avec celui des villes moyennes. Ceci n'exclut en rien l'intérêt pour ces villes moyennes de s'inscrire en outre dans les réseaux spécialisés internationaux, dont les dynamiques n'impliquent pas tant des proximités spatiales transfrontalières que de véritables complémentarités et ré-

seaux de coopération à une échelle qui peut être celle de l'Europe entière. Par ailleurs, même si cette problématique concerne plus Bruxelles que les grandes villes wallonnes, il faudra s'assurer dans l'avenir que d'éventuels succès économiques des grandes villes régionales ne s'accompagnent pas de phénomènes négatifs de dualisation sociale et que les impacts sociaux de politiques résolues de rénovation urbaine soient bien maîtrisés.

L'encouragement d'un développement intégré dans les villes et les régions rurales impose, dans le cadre de la prise en considération des recommandations de la Charte de Leipzig, de considérer cette intégration dans une perspective multi-niveaux, de réduire drastiquement les tendances à la dispersion urbaine et de promouvoir tant que faire se peut la rénovation des tissus urbains existants, aux dépens de l'étalement résidentiel et des activités économiques. Ces recommandations s'inscrivent aussi dans une perspective de meilleure gestion des nécessaires transferts modaux en faveur des transports publics et d'utilisation plus parcimonieuse des sols et de l'énergie, recommandée par divers documents européens en matière de gestion des changements climatiques et des émissions de carbone.

L'intégration territoriale transfrontalière et à l'intérieur des régions fonctionnelles transnationales (mais aussi transrégionales, voire régionales) est un objectif-cadre qui peut se décliner, dans le cas wallon, avec celui d'**améliorer les connectivités territoriales pour les individus, les communautés et les entreprises**. Il implique en particulier, de la plus petite à la plus grande échelle :

- d'intégrer les actions innovantes menées en Wallonie dans des réseaux spécifiques de coopération internationale. Ceux-ci ne doivent pas être prioritairement orientés vers des coopérations de proximité qui, si elles peuvent être utiles, ont aussi tendance à souffrir dans leur développement de syndromes de concurrence. Les coopérations transfrontalières wallonnes ont eu globalement jusqu'à présent trop tendance à privilégier le transfrontalier proche au transnational ;
- de favoriser les alternatives au transport routier de marchandises et de se saisir des opportunités offertes par le développement de la liaison fluviale Seine-Nord, ainsi que de la disparition programmée du bouchon de Lanaye, d'encourager les transferts modaux vers le chemin de fer, en particulier en matière de transport groupé de conteneurs et, pour ce qui concerne le trafic voyageurs, d'améliorer sensiblement la vitesse commerciale sur la ligne Bruxelles-Luxembourg ;
- d'organiser des communautés de gestion de transport métropolitaines intégrées (c'est-à-dire en particulier incluant les potentiels de la SNCB) autour des principaux pôles d'emploi desservant le territoire, à savoir Bruxelles (pour le Brabant wallon), Luxembourg, Liège et Charleroi, voire Charleroi-La Louvière-Mons. Ces réseaux intégrés pourraient utilement s'inspirer des réalisations allemandes (réseaux intégrés de S-Bahn et des autres transports publics au-

tour des principales villes allemandes, avec tarification intégrée ; réseaux régionaux français, dont l'échelle territoriale est toutefois plus large ; amélioration de la structure intégrée de transport transfrontalière dans la région de Bâle, s'appuyant sur les ressources d'un programme Interreg) ;

- au-delà de la seule question de la gestion des transports, l'Agenda territorial de l'Union européenne 2020 recommande une gestion urbaine dépassant les limites administratives héritées et se focalisant plutôt sur les aires fonctionnelles, en particulier les bassins d'emploi, et incluant donc les aires péri-urbaines. En tout cas, c'est à ce niveau que devraient être construites des aires de cohérence et de péréquation des fiscalités locales, voire de gestion du foncier, faute de quoi les objectifs de freinage de la dispersion péri-urbaine risquent de rester lettre morte.

L'objectif de **promotion de la compétitivité globale des régions, fondée sur des économies locales performantes**, impose de ne pas fonder trop exclusivement la croissance sur l'attraction d'investissements extérieurs et de ne pas négliger une croissance globale, intelligente et inclusive. Cela implique d'inclure dans l'analyse des projets de développement leur contribution à la réduction de la fracture sociale et à la cohésion territoriale aux différentes échelles, y compris intra-urbaine (cf. Défi Cohésion sociale). Cela implique aussi de développer des mesures favorisant l'entrepreneuriat local et de mettre prioritairement l'accent sur le développement et l'amélioration de l'enseignement, avant même la formation professionnelle. De meilleurs niveaux d'enseignement sont la condition préalable de la disponibilité d'une main-d'œuvre capable d'initiative et d'adaptation aux changements, dans une société de la connaissance : le savoir est devenu ces dernières années un des principaux moteurs de la croissance

des systèmes économiques, et l'accès à celui-ci est généralement considéré comme une condition essentielle pour l'émergence d'activités novatrices. Toutefois, l'état des connaissances indique un risque de perte de vitesse de la cohésion sociale dont il est démontré qu'elle est indépendante du niveau moyen de richesse des régions urbaines.

L'érection en objectif majeur du développement territorial de **la gestion et de la connexion des valeurs écologiques, paysagères et culturelles des régions** montre que la protection de ces valeurs est devenue, bien plus qu'un simple objectif conservatoire, un outil dynamique de développement, à placer au cœur d'un schéma de développement régional. Cela implique de prendre pleinement en compte les zones Natura 2000 (cf. Secteur Biodiversité), mais aussi d'accorder dans le SDER une place importante à la valorisation du patrimoine architectural et urbain, ainsi qu'à la conservation des valeurs paysagères, face aux menaces de banalisation de celles-ci. Cet objectif-cadre implique une valorisation locale des ressources touristiques, sans sacrifier à la multiplication de grands projets généralement gérés de l'extérieur. Dans les régions rurales, les documents européens recommandent la poursuite de la modernisation agricole en respectant la préservation de l'environnement et les fonctions écologiques, et en s'attachant à diversifier l'économie rurale.

Jusqu'à présent, la Wallonie s'est inscrite dans la tendance globale en termes d'occupation du sol : l'étalement urbain, l'imperméabilisation des sols, la perte de biodiversité, l'érosion des sols et leur dégradation, les inondations. Pour rencontrer les objectifs de l'Agenda territorial de l'Union européenne 2020, il est nécessaire d'élargir la réflexion et d'initier une utilisation des terres de plus en plus multifonctionnelle, non seulement au travers des secteurs, mais aussi des frontières administratives.

Enfin, la dynamique du développement des territoires repose sur une combinaison optimale d'accès aux services et aux ressources. Une bonne accessibilité et une bonne connectivité sont des facteurs importants dans le choix d'un emplacement pour les activités économiques. Mais cela n'impose pas une augmentation de la dispersion et de la consommation d'espaces ouverts, d'autant que, d'après les études européennes, les effets globaux des investissements dans les infrastructures de transport et dans les politiques de transports sont faibles (en regard du développement socio-économique régional) comparativement à ceux générés par des investissements dans les secteurs d'innovations, de l'enseignement, de la formation, etc.

Les intentions des régions voisines en matière de développement territorial

De l'analyse des plans stratégiques de développement territorial et des plans de transports adoptés depuis 1999 au sein territoires voisins, ressortent une série d'intentions susceptibles d'avoir des impacts sur le territoire wallon. Ces volontés exprimées par les régions ou états voisins concernent un grand nombre de thématiques différentes.

Les enseignements présentés ici ne tiennent pas compte des documents présentant les réflexions en cours à Bruxelles et en Flandre en vue de l'élaboration de leur futur nouveau plan stratégique de développement territorial (l'Etat des lieux préalable au PRDD et la Vision territoriale métropolitaine à l'horizon 2040 pour Bruxelles ainsi que la Startnota relative au prochain Beleidsplan Ruimte en Flandre).

Politique des pôles de compétitivité, de la recherche et de l'innovation

Quelle dimension territoriale à la politique d'innovation ?

Le SDER 99 était en avance sur son temps en évoquant l'objectif « Miser sur la recherche et l'innovation », avant l'adoption de la stratégie de Lisbonne par le Conseil européen de mars 2000. Les différents pays et régions ont depuis lors 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 plans

le plus récents (le POL 2006 du Limbourg néerlandais, les SRADT Nord – Pas-de-Calais, Picardie et le LEP III du Land de Rhénanie-Palatinat) évoquent de façon explicite leur stratégie en vue de se convertir à une économie de la connaissance et les implications spatiales que cela suppose. 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* ».

Quels sont les liens possibles entre les six pôles de compétitivité wallons et ceux des régions voisines ? Pour identifier ces complémentarités ou concurrence, il s'agit de recourir pour certains territoires à d'autres documents que les plans stratégiques de développement territorial tels que le plan flamand *Vlaanderen in actie* (l'équivalent du Plan Marshall wallon) ou les sites internet consacré aux *Kompetenznetze* allemands.

Un potentiel d'innovation considérable à nos portes mais méconnu

Avant d'identifier des liens éventuels, soulignons que la Wallonie, et plus particulièrement la province de Liège, apparaît comme étant entourée de polarités urbaines où se concentre un potentiel d'innovation considérable à l'échelle européenne et habitué déjà à travailler en réseau au niveau transfrontalier.

Au sein de la *Nota Ruimte* (l'équivalent du SDER pour les Pays-Bas), la partie sud-est des Pays-Bas est reconnue en tant que région d'excellence technologique (*Zuidoost Technologische Topregio*). L'évocation de cette thématique

dans le document stratégique d'aménagement du territoire illustre clairement la volonté du Gouvernement de l'époque (juillet 2004), d'intégrer beaucoup plus la dimension économique dans la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, Eindhoven, grande ville située au sud-est de la province du Brabant septentrional, berceau d'un des leaders mondiaux de l'électronique (Philips) et voisine du Limbourg y est identifiée en tant que pôle majeur de connaissances (« *brainport* »). Par ailleurs, l'autoroute A2 (notre E25 Amsterdam – Utrecht – Eindhoven – Maastricht) est qualifiée « d'axe du savoir » dans cette même Nota Ruimte.

Du côté allemand, sur 106 Kompetenznetze sélectionnés par le Bund, la région d'Aix-la-Chapelle en concentre six à elle seule. La forte concentration de ces centres de compétence à Aix-la-Chapelle est due à la présence dans cette ville de l'une des trois principales écoles d'ingénieurs d'Allemagne, la RWTH (*Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule*). Autour de cette université spécialisée dans l'électricité et la mécanique (notamment automobile) gravitent aussi de nombreux instituts de recherche. Grâce à la présence de la RWTH, la ville d'Aix-la-Chapelle et sa région accueillent de nombreux centres de recherche de multinationales. Alors qu'elle ne représente que 1,5 % de la population d'Allemagne, la région d'Aix-la-Chapelle concentrerait 10 % des scientifiques du pays.

Tant du côté néerlandais que du côté allemand, on met en avant la volonté d'intensifier les collaborations transfrontalières existantes entre le sud des Pays-Bas et la région d'Aix-la-Chapelle. Le POL 2006 fait référence à ce sujet au projet de développement d'une région d'excellence technologique au sein du *triangle Eindhoven – Louvain – Aix-la-Chapelle* (projet ELAT¹), qui n'inclut pas l'agglomération de

Liège, ni aucune ville wallonne.

Liens entre les pôles de compétitivité wallons et ceux des territoires voisins

De nombreuses similitudes existent entre les secteurs d'activités retenus dans le cadre des six pôles de compétitivité wallons et ceux choisis par les régions voisines. Ceci permet d'envisager de fructueuses collaborations transfrontalières afin, pour certains domaines, d'atteindre une masse critique d'acteurs susceptible d'amplifier plus encore les dynamiques d'innovation.

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).

En matière de transport et de logistique, la Flandre a retenu parmi ses *Competentiepolen* le *Vlaams Instituut voor de Logistiek*. Dans le Nord – Pas-de-Calais, le pôle à voca-

tion 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 wallon 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 le pôle *Flanders' Mechatronics* et la région d'Aix-la-Chapelle avec le réseau de compétence PROTECA actif 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 sixième et dernier pôle de compétitivité wallon Greenwin, centré sur les technologies environnementales peut trouver des équivalents dans les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale. De plus, le Limbourg néerlandais a choisi de centrer un de ses cinq clusters de force sur les technologies liées aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables.

Aucune des régions qui entourent la Wallonie n'a sélectionné le secteur aéronautique et spatial comme pôle de sa politique d'innovation. On pourrait toutefois imaginer créer des liens entre une partie du pôle aérospatial wallon

¹ Voir le site www.elat.org

et celui retenu par la Région flamande dans le domaine des Systèmes d'Information Géographique (*l'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.

Logistique

La logistique figure en bonne place dans tous les plans des régions voisines. Quasi tous 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. On peut en déduire que la concurrence est rude pour accueillir l'activité logistique.

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. Le renforcement des liens entre la Wallonie et ces divers ports maritimes permettrait de capter une partie de l'activité logistique qui devrait être attirée par cette proximité afin de desservir l'Europe du Nord-Ouest ces prochaines années.

Aéroports

Chacune des régions voisines a la volonté de développer le (ou les) aéroport(s) desservant son territoire et de (mieux)

le(s) connecter au réseau de chemin de fer en vue d'assurer cette croissance du trafic tout en minimisant les impacts négatifs sur l'environnement. Ces ambitions concernent à la fois des aéroports généralistes (comme ceux de Zaventem, du Findel au Grand-Duché, de Cologne/Bonn et de Düsseldorf), des aéroports spécialisés dans le low cost (Beauvais en Picardie et Francfort Hahn en Rhénanie Palatinat) et ceux spécialisés dans le fret (Vatry en Champagne). A ce sujet, les plans stratégiques du Limbourg néerlandais et du Nord – Pas-de-Calais sont toutefois moins ambitieux. La concurrence est donc rude entre toutes ces infrastructures dont le rayonnement est en général suprarégional. Néanmoins, Brussels South Charleroi Airport présente de sérieux atouts en termes d'accessibilité pour capter la clientèle résidant dans certains territoires voisins, en particulier dans le Nord – Pas-de-Calais et en Flandre. Les aéroports concurrents de Liège Airport pour le fret ferroviaire ne sont pour leur part guère présents dans les régions voisines et, lorsque des aéroports généralistes des régions voisines ont une activité fret importante (Luxembourg, Bruxelles et Cologne-Bonn), celle-ci est en général limitée par des normes relatives aux bruits nocturnes. Les principaux concurrents de Liège Airport sont donc les quatre principaux aéroports des pays voisins (Roissy-Charles de Gaulle, Londres-Heatrow, Francfort et Amsterdam-Schiphol).

Grandes infrastructures de transport

Dans le domaine des grandes infrastructures de transport, quelques projets des régions voisines sont susceptibles d'avoir des impacts en Wallonie. En France, le canal à grand gabarit Seine – Nord devrait permettre un report modal sur les trafics allant du bassin parisien ou du Nord – Pas-de-Calais vers les grands ports de l'Europe du Nord-Ouest (Anvers et Rotterdam) via l'Escaut ou vers la Ruhr via la Meuse. Pour profiter de ce report modal et de l'acti-

tivité logistique que cette infrastructure peut réussir à attirer en Wallonie, il convient toutefois d'adapter les principales voies d'eau wallonnes au gabarit des futurs bateaux susceptibles de l'utiliser (dragage, rehaussement de ponts, construction de nouvelles écluses...).

En matière ferroviaire, hormis le RER et l'axe Bruxelles-Namur-Luxembourg-Strasbourg-Bâle (ex-projet Eurocap-Rail), peu de projets concrets à caractère transfrontaliers sont évoqués dans les plans stratégiques des régions voisines. Toutefois, le Limbourg néerlandais insiste sur sa liaison avec Bruxelles via Liège-Guillemins. Pour sa part, la Région Champagne-Ardenne soutient le projet de réouverture de la ligne Givet-Dinant afin de relier Reims et Charleville à Namur. Pour le transport ferroviaire de marchandises, les Régions flamande et du Nord – Pas-de-Calais soutiennent chacune un projet de corridor à longue distance au départ des grands ports de la Mer du Nord vers la partie est de l'Europe du Nord-Ouest : la Magistrale Eco fret en France (ligne Dunkerque-Lille-Valenciennes-Charleville-Thionville) et le projet *Ijzeren Rijn* en Flandre (ligne Zeebrugge-Gand-Anvers-Neerpelt-Roermond-Mönchengladbach-Ruhr). Ces projets voisins risquent d'attirer à eux le trafic ferroviaire de marchandises est-ouest circulant (ou susceptible de circuler) à travers le territoire wallon sur cet axe et l'activité logistique pouvant s'y associer. La ligne de Montzen circulant au nord de la province de Liège est à cet égard directement impactée par ce second projet.

Concernant les nouvelles autoroutes à caractère transfrontalier, les régions voisines ne se montrent plus guère volontaristes. Néanmoins, la Région Champagne-Ardenne se déclare en faveur de la mise à gabarit autoroutier de l'axe de l'E420 Charleroi-Charleville-Reims. En Rhénanie-Palatinat, le Plan de développement du Land mentionne l'extension prochaine de l'autoroute E42 (devant à terme

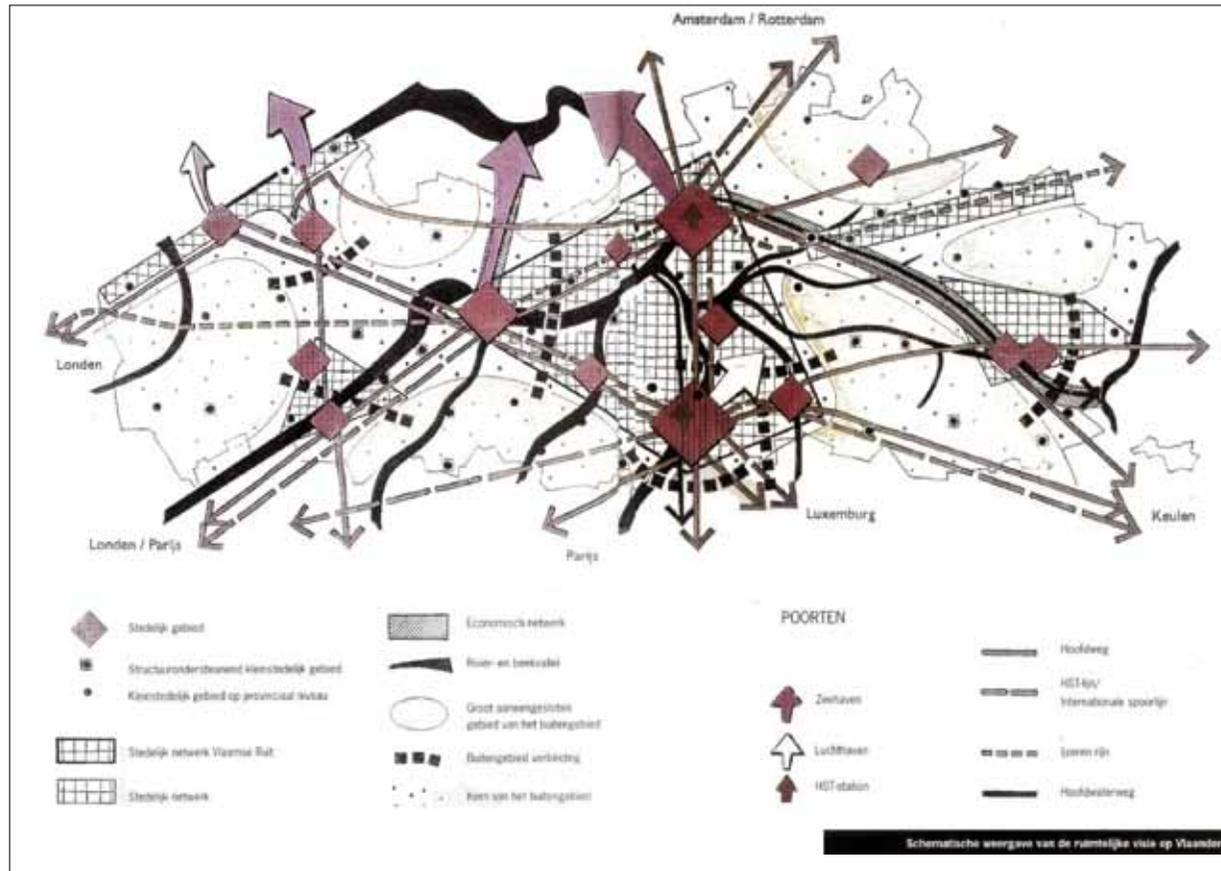


Fig. 1 : Vision spatiale schématique issue du Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen avec ses portes (ports maritimes, aéroports et gares TGV) et ses principales infrastructures de transport (dont le Rhin d'acier – Ijzeren Rijn)

SOURCE : VLAAMSE GEWEST, 1997, RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN. RECONSTRUIST DANS L'APRÈS-GUERRE OU AYANT CONNU UNE FORTE PÉRIURBANISATION RÉCENTE PRÉSENTENT DES RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES.

relier la Wallonie à Francfort) entre l'aéroport de Francfort-Hahn et Wittlich (croisement entre l'axe venant de Verviers et Prüm et l'axe Luxembourg-Trèves-Coblence). Ce nouveau tronçon pourrait orienter une partie des habitants de la Grande Région habitués à prendre un avion low cost à l'aéroport de Charleroi vers son concurrent allemand. Au Grand-Duché, la finalisation prochaine des travaux de l'Autoroute du Nord entre le Kirchberg et Diekirch risque d'accroître fortement le trafic le long de cet axe de l'E421 (notamment pour les poids lourds reliant le Luxembourg au nord-ouest de l'Allemagne). Dès lors, côté belge, sur la N62 entre Saint-Vith et la frontière luxembourgeoise, la charge de trafic risque de devenir excessive par rapport au contexte local.

Report modal en faveur des alternatives à la voiture via les politiques d'aménagement du territoire, d'offre en transports en commun et de stationnement

Au travers de leur plan stratégique de développement territorial ou de mobilité, plusieurs territoires voisins se sont fixé des objectifs quantitatifs à atteindre à un certain horizon à propos de la part des transports en commun (porter celle-ci à 25 % sur l'ensemble du Grand-Duché, à 50 % chez les navetteurs entrants en Région de Bruxelles-Capitale, à 25 % concernant le trafic d'échange entre la Communauté urbaine de Lille Métropole et les territoires voisins). Pour ce faire, elles ambitionnent en premier lieu, par l'aménagement du territoire, de mieux coordonner l'urbanisation et l'offre en transport en commun et ainsi maîtriser la demande de mobilité. D'autre part, il s'agit de travailler sur l'offre de transports via le développement des alternatives à la voiture et la limitation de l'offre en stationnement là où les transports en commun sont performants en termes de fréquence. Pour atteindre leurs objectifs, ces territoires voisins ont choisi de s'appliquer à eux-mêmes des mesures

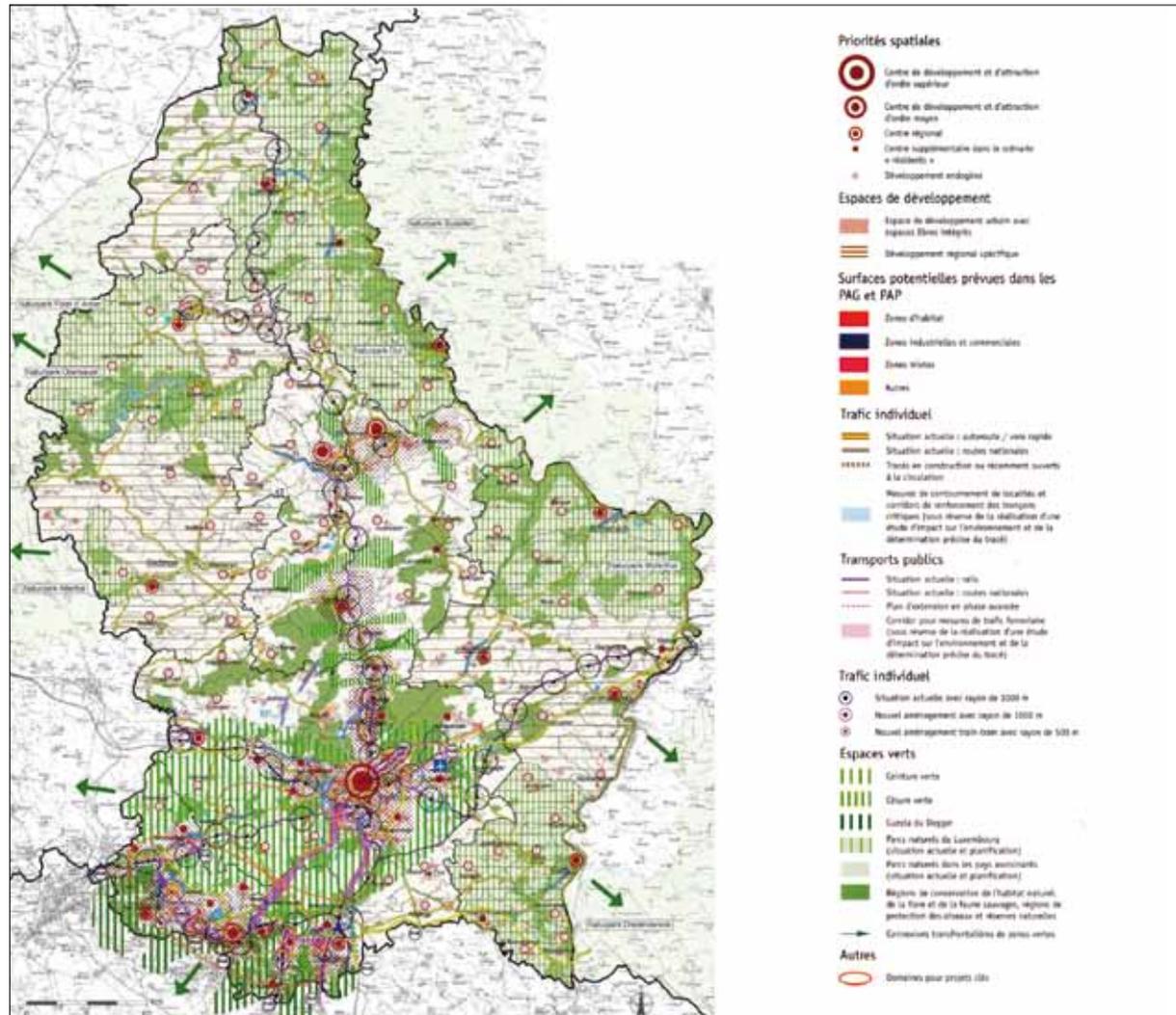


Fig. 2 : Concept intégré du développement spatial et des transports du Grand-Duché de Luxembourg
 SOURCE : MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, 2005, IVL.

volontaristes. Toutefois, sachant qu'une partie significative des flux qui les concernent a pour origine ou/et destination un lieu situé au-delà de la frontière, ils envisagent de coordonner tout ou partie de ces mesures avec les territoires voisins ou a minima d'assurer une concertation sur ces problématiques.

En matière d'aménagement du territoire, ces plans préconisent de concentrer l'urbanisation aux abords des stations des transports collectifs en site propre et de mettre la bonne entreprise au bon endroit (mise en adéquation du profil de mobilité des entreprises et du profil d'accessibilité des lieux). Si l'application de ce type d'intention s'arrête en général à la frontière et ne débouche pas sur une coopération transfrontalière, la Région de Bruxelles-Capitale prend position pour une politique cohérente à ce sujet de part et d'autre des limites régionales. Ainsi, dans la partie de son plan IRIS 2 consacrée aux mesures d'accompagnement du RER, elle entend, en concertation avec les deux autres régions, « aménager le territoire pour favoriser la densité des centres urbains périphériques et encourager l'implantation des logements et des bureaux près des pôles multimodaux ».

En matière de stationnement, les divers plans suggèrent de limiter l'offre en parking au lieu de travail là où la desserte par les transports en commun est efficace. Ils préconisent aussi de reporter au maximum le parking pour les navetteurs transfrontaliers / transrégionaux automobilistes le plus à l'amont possible aux abords de la frontière (dans le cas luxembourgeois et lillois) ou même au-delà de celle-ci (dans le cas Bruxellois). Ainsi, en matière de P+R (park and ride), la volonté de la Région est de réfléchir à cette question en collaboration avec les deux autres régions pour la construction de ces parkings. Par rapport à la limitation de l'offre en parking associée aux immeubles de bureaux et aux autres immeubles à vocation résidentielle ou écono-

mique, c'est à nouveau la Région de Bruxelles-Capitale qui se montre la plus volontariste avec son découpage du territoire régional en trois types de zones au sein desquelles s'appliquent des normes d'autant plus restrictives que l'accessibilité en transport en commun est performante. A nouveau, parmi les mesures d'accompagnement au développement du RER, la Région de Bruxelles-Capitale suggère de « réduire l'offre de longue durée de stationnement dans les quartiers administratifs aux abords des gares de toute la zone RER ». Cette mesure vise dès lors les Régions wallonne et flamande.

En matière d'offre en transports en commun, ces plans se montrent souvent assez volontaires en vue d'accroître les capacités du réseau desservant l'intérieur de ces territoires. Il s'agit de faire face à l'imminent problème de saturation de ce dernier au vu du rythme de croissance des trafics connu depuis la fin des années 1990. Si, sur les axes les plus chargés au sein de ces territoires, il est envisagé de passer soit à du bus à haut niveau de service, à du tram, à du métro, voire à du métro automatisé, y compris pour des axes de rocade, les intentions à propos de l'offre transrégionale / transfrontalière sont par contre peu précises comme signalé à propos des grandes infrastructures de transport. Néanmoins, il est à chaque fois préconisé à ce propos (y compris par le Limbourg néerlandais) une coopération transfrontalière / transrégionale en vue notamment de mieux assurer l'intermodalité.

Logement

Plusieurs territoires voisins ambitionnent d'assurer une forte compacité à leurs nouveaux développements résidentiels. De ce fait, en Flandre, aux Pays-Bas et au Grand-Duché, on limite la quantité de terrains disponibles pour l'habitat car il y en a assez au regard des densités préconisées (cf. 500-600 m² par logement en milieu rural

et 300-400 m² en milieu urbain en Flandre). Or, dans le même temps, malgré des intentions parfois volontaristes à ce propos, ces territoires évitent de se doter d'outils de politique foncière visant à lutter contre la rétention foncière pour faire en sorte que demande et offre puissent atteindre un équilibre optimal. Ceci engendre une forte pression foncière en régulière croissance et, en conséquence, d'importants différentiels de prix de part et d'autre de la frontière. Les ménages de ces territoires sont de ce fait incités à venir s'installer massivement en Wallonie. Le solde migratoire avec les régions voisines est la source principale de la croissance démographique wallonne (cf. Défi Démographique). Ce surcroît de demande caractérisée par des revenus souvent supérieurs à la moyenne wallonne génère à proximité des frontières nord et est de la Wallonie une forte inflation des prix du foncier et de l'immobilier, ce qui y rend difficile l'accès au logement pour les populations aux revenus moyens ou faibles.

De plus, en 2010, lors de la seconde révision partielle du *Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen*, confrontée au même problème, la Région flamande a tenté de faciliter l'accès au logement pour la population locale de certaines communes de son territoire via l'adoption du décret *Wonen in eigen streek*. Par cette mesure, la Flandre conditionne l'acquisition d'un terrain à bâtir au sein des zones d'extension d'habitat à l'existence d'un lien suffisant entre le candidat acquéreur et la commune concernée. Cette mesure, appliquée au sein de 69 communes dont une trentaine situées autour de Bruxelles et de Louvain, devrait réorienter une partie significative de la demande en logement, surtout celle des populations non néerlandophones, vers d'autres communes, dont celles du Brabant wallon. Cela devrait y accroître plus encore la pression foncière.

Zones d'activité économique

La Région flamande, le Limbourg néerlandais et le Grand-Duché de Luxembourg se veulent assez généreux dans la quantité de nouveaux hectares à affecter à l'activité économique. Les régions françaises et les Länder allemands sont moins explicites à ce propos. Il apparaît toutefois qu'entre les intentions expansionnistes souvent affichées dans ce domaine et la réalité, il existe une grande différence. Les régions voisines éprouvent parfois de grandes difficultés pour rendre les quantités d'hectares nécessaires au vu de leurs prévisions. Cela s'explique par les multiples contraintes à prendre en compte pour trouver les terrains adéquats dans le contexte d'une urbanisation souvent très dense, par la longueur des multiples procédures nécessaires aux modifications planologiques et à la mise en œuvre et par les réactions parfois hostiles des populations riveraines. A nos frontières, seul le territoire français (hors Communauté urbaine de Lille Métropole) et, secondairement, le nord du Grand-Duché offrent de grandes facilités à ce propos grâce à leur faible densité. Vu le rythme lent auquel certains territoires voisins arrivent à dédicacer de nouveaux hectares à l'activité économique et vu le problème du vieillissement des ZAE commercialisées depuis plusieurs décennies, la Flandre et les Pays-Bas mettent désormais fortement l'accent sur la redensification et le recyclage de ces dernières. Un important travail de survey est mené à ce propos et des fonds publics importants sont désormais consacrés à cette politique plutôt qu'à celle visant à créer de nouvelles ZAE. Ces politiques se heurtent toutefois à de difficiles obstacles présents aussi en Wallonie : l'impossibilité d'exproprier une entreprise pour permettre l'installation d'une autre, le faible coût du foncier pratiqué dans les nouvelles ZAE limitant la rentabilité d'opérations de recyclage, les problèmes de pollution des sols...

Au niveau des impacts sur le territoire wallon, il convient donc de distinguer la situation au nord et au sud du sillon. La partie nord du territoire wallon peut bénéficier régulièrement de l'installation d'entreprises issues de territoires voisins et attirées par une disponibilité « généreuse » en terrains, ce qui permet d'éviter d'y brader leur prix et rend possible l'application de conditions de plus en plus volontaristes quant à une gestion parcimonieuse de la ressource foncière. A ce sujet, il reste en effet encore de la marge vu que la densité d'emploi dans les parcs d'activité wallon est bien plus faible que celle caractérisant la plupart de nos voisins (cf. secteur Activités économiques et industrielles). Dans la partie sud, il est par contre beaucoup plus difficile d'attirer des investisseurs exogènes au territoire wallon ce qui oblige d'y maintenir des prix du terrain à un niveau

plancher et d'avoir des exigences assez minimales vis-à-vis de la gestion parcimonieuse du sol.

Nous avons par ailleurs à apprendre de l'expérience des néerlandais et des flamands dans la redensification et le recyclage des anciennes ZAE si nous voulons éviter d'être confrontés d'ici peu à un manque d'attractivité lié à une dégradation de la qualité de celles-ci.

Eau et Biodiversité

Plusieurs états voisins situés à l'aval sur des cours d'eau issus ou traversant la Wallonie et qui utilisent l'eau de nos cours d'eau (Luxembourg avec la Sûre, Pays-Bas avec la Meuse) expriment leur volonté que la protection de cette

ressource commune soit assurée de part et d'autre des frontières. Pour limiter les impacts des inondations, certains plans préconisent aussi de renforcer la coopération transfrontalière.

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. La confrontation entre la cartographie de ces projets de trame verte (ou structure écologique) et celle existante en Wallonie concernant le potentiel écologique met en évidence les continuums possibles à assurer (protéger voire réaménager) pour éviter que la biodiversité n'ait à souffrir de l'existence de frontières administratives.

L'évolution des projets sous-régionaux

Le SDER de 1999 souligne la nécessité de mieux répartir les moyens au sein de la Wallonie et à différentes échelles y compris le niveau supra-communal. Cette efficience peut se rencontrer entre autre par l'organisation sous-régionale du territoire. Le schéma d'agglomération devait contribuer à rencontrer cet objectif. Les tentatives en la matière n'ont pu aboutir. En ce qui concerne l'organisation de la coopération transfrontalière, les éléments commencent à se mettre en place comme on le verra plus loin. Les paragraphes qui suivent retracent dans les grandes lignes les évolutions de ces coopérations et mise en projet de territoire depuis 1999.

La déclaration de politique régionale de la législature 1999 – 2004 prévoit que « les notions d'agglomération et

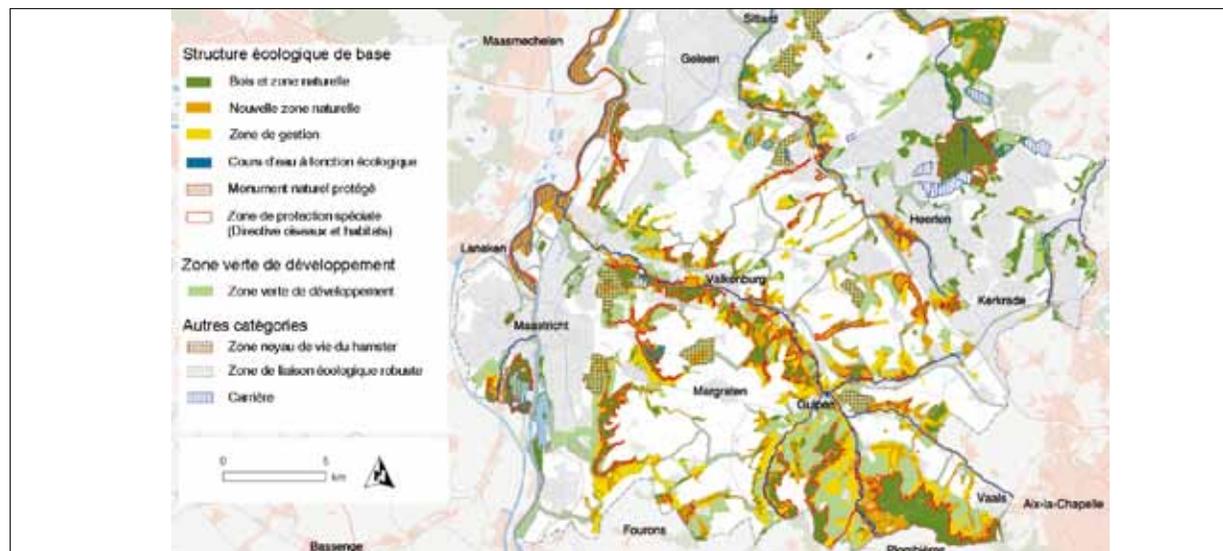


Fig 3 : Réseau écologique proposé pour la partie sud du Limbourg néerlandais dans le cadre du Plan stratégique provincial de développement territorial (le POL 2006) — SOURCE : PROVINCE LIMBURG, 2006, PROVINCIAAL OMGEVINGSPLAN 2006.

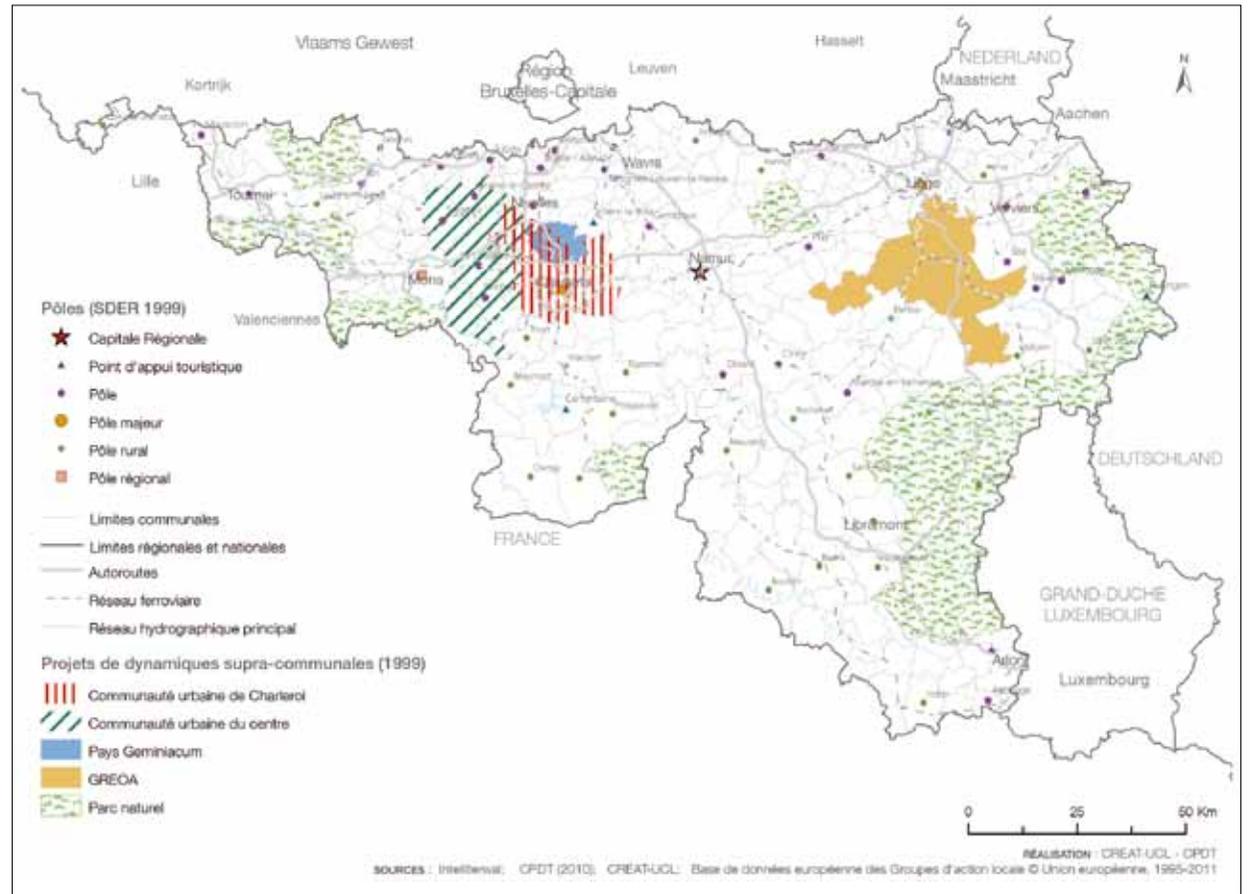
Les approches spatiales > Le contexte

de communauté urbaine seront envisagées dans le souci de renforcer la cohérence des villes et des communes concernées en matière d'aménagement du territoire »². La concertation sera encouragée pour traiter de la mobilité et les communautés urbaines et rurales seront évaluées. Cette disposition anticipait vraisemblablement les deux formules puisque l'une n'avait pas de contenu institutionnel (le seul exemple était la Communauté urbaine du Val de Sambre) et l'autre était inexistante. Cette notion de communauté rurale a d'ailleurs fait long feu. Sept mois plus tard le Contrat d'avenir pour la Wallonie reprend ces deux principes garants d'une meilleure gestion de l'aménagement du territoire³.

Les projets sous-régionaux ne sont pas évoqués par le Gouvernement wallon puisque ni les Groupes d'Actions locaux, ni les parcs naturels ou les projets comme le GREOA ne sont cités. Le terme « bassin » n'est repris que dans deux contextes à portée économique : bassins industriels et bassins d'emploi, outre la notion plus classique de bassins hydrographiques.

Avec le recul nécessaire, ces projets n'ont pas eu d'impacts spatiaux et territoriaux immédiats. Ils n'ont pas été générateurs d'aménagement et n'ont pas été créateurs d'une vision commune à moyen terme d'un territoire. Les développements organisés des sous-régions en sont encore aux balbutiements. Les initiatives les plus solides devront attendre le milieu des années 2000 pour produire leurs premiers résultats.

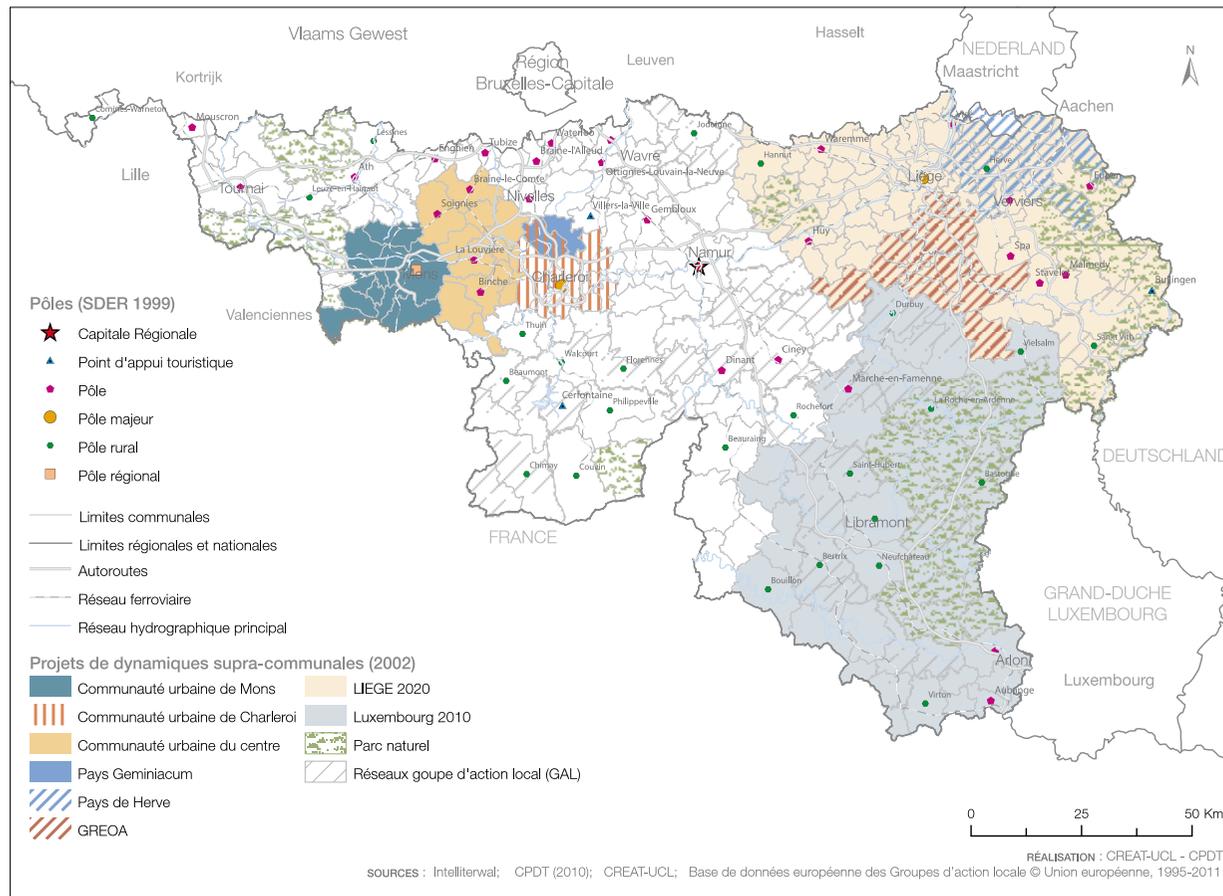
En 2002, dans le cadre d'une recherche sur la supra-communalité, la CPDT tente néanmoins de définir quelques



Carte 1 : Dynamiques supra-communales (1999)

² PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon, session extraordinaire 1999, 15 juillet 1999 (9 SE 1999 n°1)*. 39 p.

³ PARLEMENT WALLON, *Contrat d'avenir pour la Wallonie, session 1999 – 2000, 20 janvier 2000 (80 1999-2000 n°1)*.



Carte 2 : Dynamiques supra-communales (2002)

clés et modèles pour aiguiller le Gouvernement wallon. Elle va proposer des scénarios concernant la mise en place des communautés urbaines, la réalisation d'un atlas des dynamiques territoriales et l'analyse d'exemples suisses, français et allemands⁴.

Les projets transfrontaliers qui sont déjà présents dans le SDER de 1999 trouvent des ressources pour concrétiser des initiatives sectorielles via les programmes Interreg qui ont débuté en 1989. Les dates de création des supports institutionnels s'étalent de 1976 pour l'Eurégio Meuse-Rhin à aujourd'hui avec l'émergence de l'espace transfrontalier du Grand Hainaut. Cette coopération supra-régionale est développée par ailleurs.

La Déclaration de politique régionale de 2004 introduit les bassins scolaires et les bassins de vie au travers du plan stratégique transversal visant un développement territorial équilibré et durable de la Wallonie. Elle n'évoque plus les communautés urbaines et rurales⁵ mais les communautés de communes. La supra-communauté intervient pour la mise en œuvre des maisons pour l'emploi. Les intercommunales devront être réduites de moitié.

Les réformes concernant la supra-communauté ont donc surtout concerné la réorganisation complète du secteur des intercommunales lié aux problèmes de gouvernance rencontrés. Cela s'est traduit dans l'écriture du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en mai 2004 suite à la régionalisation de la Loi communale. Celui-ci confirme des dispositions anciennes comme la possibilité d'organiser la supra-communauté en s'appuyant sur les

4 GOVAERTS P, VANDERMOTTEN C. (SS LA DIR), *Les Communautés urbaines, plaquette n°1*, CPDT, 2003. CPDT, *Atlas – Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie, 2001-2002*.

5 PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon, session extraordinaire 2004, 20 juillet 2004, 10 (SE 2004) n°1*. 87 p.

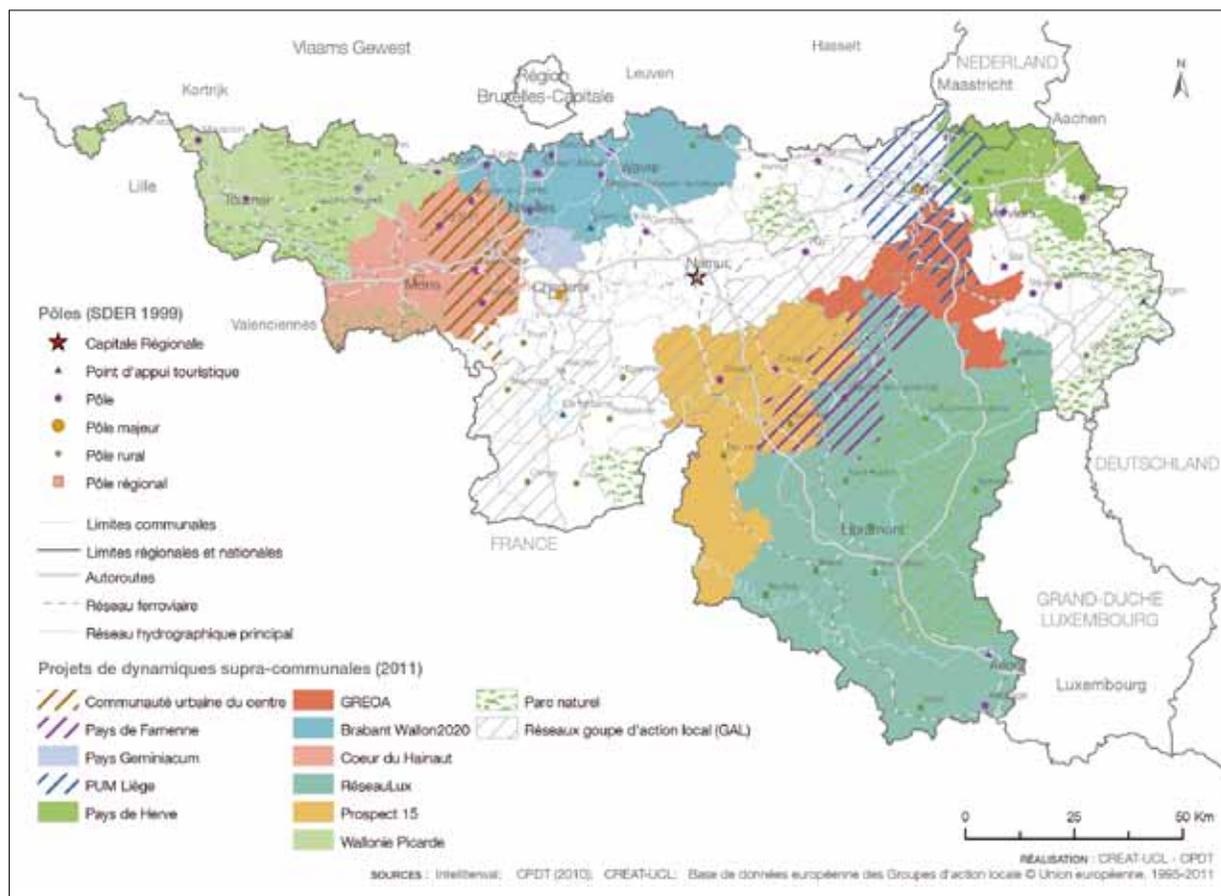
Les approches spatiales > Le contexte

fédérations de communes et les agglomérations (1971). Il ajoute un nouveau mode d'organisation : les associations de projets (2006) qui ont une durée de six ans renouvelables. Cette formule n'a pas encore eu d'écho.

Parallèlement, des projets territoriaux prospectifs voient le jour à la seule initiative de leur promoteur comme Herve au futur (2000), Luxembourg 2010 (2001), la Communauté urbaine de Mons (2001), Liège 2020 (2002). Ils sont issus de l'application des méthodes utilisées en intelligence territoriale. Elles continuent actuellement d'être appliquées par l'Institut Destrée dans le Hainaut et récemment en Province de Liège. Les stratégies qui y sont élaborées se concentrent sur le redéploiement économique des bassins du sillon industriel. D'autres initiatives sont venues les compléter comme Prospect 15 dans la région de Dinant (2003) et le Pays de Famenne autour de Marche (2003).

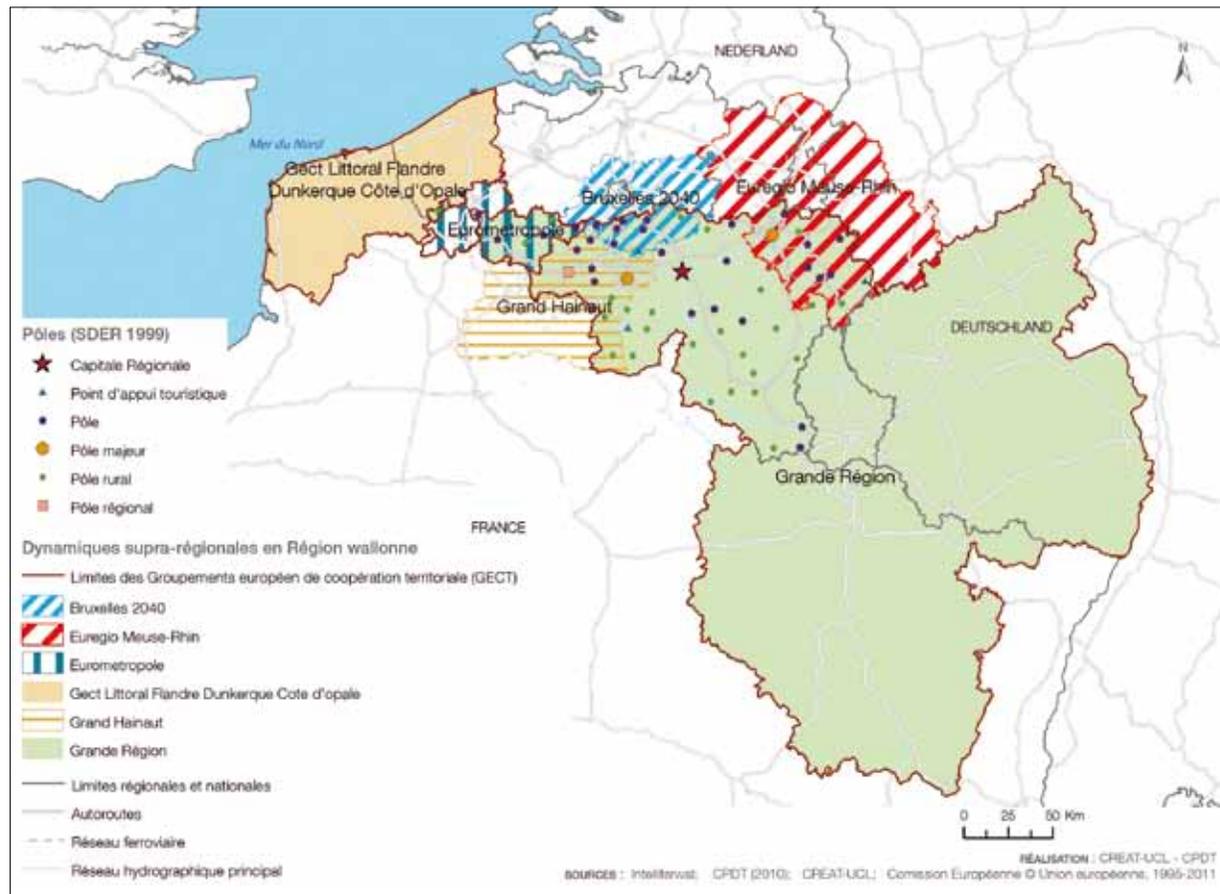
Après la réforme des intercommunales intervenues sous la législature régionale précédente, le programme de gouvernement de 2009 – 2014 s'attèle à la réforme des provinces. Le paysage institutionnel devrait être profondément modifié⁶. La notion de communauté de communes est précisée avec une redistribution des compétences. A son stade mature, les communautés de communes se transformeront en communautés de territoires.

Le territoire pertinent, déjà investigué dans le cadre de l'atlas des dynamiques territoriales de la CPDT, est de plus en plus recherché. Les politiques sectorielles du logement, de l'emploi, de l'enseignement... essaient de se fonder sur un territoire plus englobant qui dépasse les limites communales. Les enjeux sont de tenter de correspondre à un territoire de vie, de rationaliser ces politiques et de trou-



Carte 3 : Dynamiques supra-communales (2011)

⁶ PARLEMENT WALLON, Déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon – une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire, 17 juillet 2009. 263 p.



Carte 4 : Dynamiques supra-régionales (2011)

ver dans le territoire des arguments pour des arbitrages fonctionnels ou politiques (cf. décret inscription dans le secondaire). La déclaration de politique régionale reprend l'outil de schéma supralocal qui devrait s'apparenter à un schéma de structure élargi.

Dans le même temps, les initiatives de regroupement se créent et disparaissent au gré des volontés politiques locales ou d'initiatives ponctuelles. Néanmoins la prise de conscience de la nécessité de gérer certaines compétences au niveau supralocal s'affirme. Des réformes antérieures prises à l'échelon fédéral comme la réforme des polices servent de référents.

Spatialement les effets se marquent par des associations dont les aires de coopération dépassent les trois tentatives de communautés urbaines précédentes (La Communauté urbaine du Centre, Liège Métropole, la Communauté urbaine du Val de Sambre – dissoute).

Elles ont des origines différentes : la mobilité pour certaines (PUM et Transurbaine pour Liège – Brabant wallon 2020), le développement durable pour d'autre (Cœur du Hainaut – 2007) ou encore le positionnement dans la concurrence métropolitaine (WAPI dans l'Eurométropole lilloise – 2008)... mais toutes sont marquées par une dynamique de reconversion en travaillant sur le changement d'image et de dénomination des aires investies.

Les provinces et les intercommunales qui sont bousculées par les réformes précédentes et en cours se repositionnent comme acteur moteur dans les projets sous-régionaux (IDEA pour Cœur du Hainaut, IDETA pour Wallonie picarde, IDELUX pour Luxembourg 2015 ou la Province de Liège qui dégage un budget de 140 millions d'euros pour encourager des démarches supra-locales). L'Union des Villes et des Communes de Wallonie dans sa dernière note

Les approches spatiales > Le contexte

d'orientation sur la coopération supra-communale nuance la qualification de la supra-communalité en relayant les propositions de pluri-communalité ou de trans-communalité pour mettre en place les communautés de territoires⁷. Ce débat reflète la mutation copernicienne dans l'organisation de la gouvernance de la Wallonie.

Ces projets dont les contours institutionnels et les stratégies territoriales sont encore dans une phase de gestation se superposent, cohabitent, s'emboîtent avec la dynamique des GAL, des parcs naturels qui partagent peu ou prou les mêmes objectifs.

Face à ces changements, plusieurs tendances sont envisageables dans l'avenir. Le premier scénario consisterait en une fragmentation du territoire wallon avec des pôles d'aimantation externes à la Wallonie. Les alliances plus ou moins fortes se confirment entre des sous-régions et les régions voisines. La Wallonie picarde conforte ses liens avec Lille et se profile dans l'espace bruxellois. Le Cœur du Hainaut tisse un destin commun avec le valenciennois et Maubeuge. Le Luxembourg belge s'accroche via la Grande Région au développement du Grand-Duché et à la reconversion de la Lorraine. La Province de Liège rattrape l'Eurégio et Liège trouve les complémentarités avec Maastricht et Aix-la-Chapelle. Seul le Namurois ne s'inscrit pas dans le mouvement et s'isole entre la banlieue bruxelloise débordant dans le Brabant Wallon et le grand Luxembourg.

Cette multi-polarisation met l'espace territorial wallon en inadéquation avec ses limites politiques. Une fragmentation et une concurrence entre les sous-régions conduisent à une décentralisation accrue des compétences régionales.

L'autre scénario, à l'opposé, renforce la structure régionale suite à la dernière réforme de l'Etat fédéral. La Région se profile comme interlocuteur d'encadrement et d'encouragement des démarches sous-régionales fonctionnant en bottom-up. Le SDER actualisé propose une structure territoriale commune dans laquelle les sous-régions dessinent leur développement. Les communautés de territoires ont un cadre défini par la Région ce qui renforce leurs complémentarités et leurs cohésions territoriales.

⁷ UNION DES VILLES ET DES COMMUNES DE WALLONIE, *La coopération supracommunale – vers des communautés de territoires, note d'orientation, avis du conseil d'administration du 28 juin 2011.*