

**Lecture transversale de la DPR à la lumière des objectifs poursuivis par la
Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne**

Michaël Van Cutsem
Directeur de Recherches
Responsable du Pôle Prospective de l'Institut Destrée

*Les paroles s'envolent,
les écrits restent...*

1. Rappel des objectifs de la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne et critères retenus pour l'analyse	2
2. Les liens entre matières régionales, communautaires et dynamique territoriale	3
3. Supracommunalité et politiques sectorielles – l'émergence du « bassin de vie »	4
4. La DPR et le développement territorial	9
5. La DPR et le développement urbain	11
6. La DPR et le développement rural.....	13
7. La Gouvernance, le chapitre- clé	14
Conclusion	19

1. Rappel des objectifs de la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne et critères retenus pour l'analyse

La plateforme a pour objectifs :

- d'assurer une visibilité des différentes initiatives de construction d'aires de collaborations supracommunales en Wallonie, de leurs cheminements et de leurs méthodes de construction et de développement;
- de produire une information sur les avancées de l'intelligence et de la prospective territoriale en Wallonie, ainsi que des expériences significatives dans d'autres pays et régions européennes. Cette information vise à alimenter les processus en cours et en gestation.

Le projet a aussi pour mission :

- de construire une plateforme d'information et de réseautage dédiée aux projets de territoires en Wallonie, dans la perspective de la mise en œuvre du SDER;
- d'assurer une information la plus exhaustive possible sur les initiatives de prospective territoriale menées sur les aires de coopération communales et supracommunales wallonnes ;
- d'importer en Wallonie l'expertise internationale existante dans le domaine de la prospective territoriale

Ces éléments nous ont permis de construire une grille de lecture du projet de déclaration de politique régionale 2009-2014 à partir des questions suivantes :

1. comment la dimension supracommunale – au sens large – est-elle abordée dans le cadre du document ?
2. la prospective, comme outil de gouvernance territoriale et régionale est-elle abordée dans le document ?
3. plus généralement, quelles sont les innovations que l'on peut déceler dans le texte qui peuvent venir enrichir l'intelligence territoriale et les travaux menés par la plate-forme depuis sa création. A ce titre, des notions comme les politiques de quartier, une politique de la ville ou de nouveaux outils communaux ont été retenus dans l'analyse.

Il convient néanmoins d'insister sur deux limites inhérentes à un document comme la déclaration de politique régionale (DPR) :

- il s'agit d'un catalogue d'intentions, où certains éléments, plus que d'autres trouveront une application en fonction de critères très divers ;
- les moyens nécessaires pour mener les projets annoncés ne sont pas identifiés.

Néanmoins, ce texte possède le mérite de fixer sur papier et donc dans la mémoire une série de constats et de priorités qui en disent suffisamment sur l'appréhension, à un moment donné, par un groupe donné de décideurs politiques, des priorités que doit rencontrer un territoire.

2. Les liens entre matières régionales, communautaires et dynamique territoriale

Si, dans l'ensemble des politiques sectorielles déclinées dans le document, on identifie facilement les applications et implications territoriales – et singulièrement plus dans les matières comme la mobilité, les infrastructures, l'environnement, le tourisme, l'emploi, l'économie ou la formation, on ne manquera pas d'identifier, dès la page 13 du document, un lien relativement explicite fait entre les compétences gérées par la Communauté française Wallonie-Bruxelles (CFWB) et les enjeux territoriaux :

« Les institutions porteuses du projet de solidarité entre Wallonie et Bruxelles doivent être revisitées afin que les politiques de la Fédération Wallonie-Bruxelles s'articulent mieux aux stratégies de développement régional. En effet, leurs compétences ne peuvent être séparées des enjeux démocratiques, socio-économiques et territoriaux qu'ont en charge les Régions sans toutefois qu'elles ne puissent s'y réduire. »

Ce passage, que l'on trouve également dans la déclaration de politique communautaire (DPC), met en évidence la nécessité d'une application territoriale des compétences gérées par la communauté française et sous-entend une cohérence stratégique à rechercher avec les objectifs de développement de la Région. C'est sans doute une première qui mérite d'être mise en évidence, qui intéressera autant les acteurs de la culture ou de la santé que ceux de l'enseignement.

Il est confirmé plus loin (pp. 18 et 19) dans le chapitre consacré au capital humain que :

« Le Gouvernement entend, dès lors, marquer cette législature par une articulation beaucoup plus nette et opérationnelle entre les politiques communautaires et régionales, dans les secteurs de l'enseignement, de la formation, de l'emploi et de l'économie, tout en préservant les dimensions éducatives et émancipatrices de l'enseignement. »

*« Le décloisonnement et de nouvelles synergies s'avèrent donc indispensables à tous les niveaux : entre compétences régionales et communautaires, **entre l'enseignement et son environnement socio-économique**, entre réseaux d'enseignement et opérateurs de formation ».*

Pour d'autres matières régionales, on peut cependant s'étonner d'une faible intégration du facteur territorial. On pense notamment à l'énergie, à l'agriculture, au logement ou aux relations internationales. Ainsi, dans ce dernier cas, on trouve p. 226 une référence à l'enjeu transfrontalier qui constitue un geste important mais est pour le moins laconique et annoncée par un trop modeste « *En outre* » :

« En outre, le Gouvernement accordera une attention toute particulière à la coopération transfrontalière. Il développera une stratégie de rapprochement avec toutes les régions voisines, s'appuyant à la fois sur une intensification des partenariats bilatéraux et sur la valorisation des opportunités des programmes européens. Dans ce cadre, il accordera la priorité au renforcement de la

coopération au travers des différents pôles de développement transfrontaliers afin de soutenir un redéploiement optimal de l'économie wallonne. »

Par rapport aux objectifs du SDER et eu égard à la même volonté de la Plateforme d'Intelligence territoriale d'inscrire les travaux dans une dimension européenne, on peut regretter la faiblesse du texte sur l'agenda territorial européen et sur les coopérations interrégionales / transfrontalières à mettre en œuvre. D'autant que d'autres politiques sectorielles sont abordées dans leur réalité européenne (directive-cadre eau, norme énergétique, etc..).

Une exception à souligner : la prise en compte – incontournable ? – des « *besoins des zones bénéficiant actuellement des Fonds européens, dans la perspective de la fin de la programmation 2007-2013, ceci dans une logique de cohésion territoriale, économique et sociale européenne* ». On peut rappeler à cet égard que l'ensemble du territoire wallon est désormais (depuis 2007) bénéficiaire des Fonds FEDER et FSE, le Hainaut bénéficiant d'un régime spécial lié à des indicateurs difficile, et fait figure, en tant que tel, d'isolat en Europe du Nord-Ouest.

3. Supracommunalité et politiques sectorielles – l'émergence du « bassin de vie »

La partie I de la DPR est consacrée aux axes et priorités d'un Plan Marshall 2.Vert pour la Wallonie tandis que la partie II de la DPR est consacrée aux politiques sectorielles. A travers une lecture de l'inventaire un peu disparate que constituent ces volets, structurés en 8 chapitres pour l'un et 21 (!) pour l'autre, une innovation territoriale se dégage : la notion de **bassin de vie**.

Entre l'échelon local et l'échelon régional, le bassin de vie fait figure d'échelle de référence de la DPR pour un certain nombre de politiques à mettre en œuvre, singulièrement en matière de capital humain. C'est une innovation – ou dans certains cas – une confirmation intéressante.

Quelques exemples illustreront utilement le propos, pour des matières particulièrement intéressantes à aborder dans une logique territoriale.

3.1. En matière de capital humain

P.20 : 1.2. Un enseignement décroisé, coordonné par bassin et partenaire des stratégies de développement régional

*Afin de renforcer la cohésion du système éducatif, le Gouvernement s'inscrira dans la stratégie de la Fédération Wallonie/Bruxelles afin d'encourager les collaborations et les rapprochements entre les établissements des différents réseaux **au niveau des bassins de vie**. Une telle approche permettra d'harmoniser l'offre d'enseignement, d'initier une logique de concertation, d'optimisation et de pilotage entre acteurs locaux. Elle permettra également d'objectiver la responsabilité des établissements scolaires dans le fonctionnement du système éducatif.*

*Tout en s'assurant des dimensions éducative et citoyenne de l'enseignement, les autorités régionales s'impliqueront davantage, avec le Gouvernement de la Fédération Wallonie/Bruxelles, dans le défi de l'enseignement afin de renforcer l'efficacité des formations et de **veiller à ce que soient prises en compte les spécificités des différents bassins de vie**. Il s'agira, en outre, de **veiller à ce que les établissements scolaires puissent notamment contribuer aux stratégies de redressement régional**. Cette volonté passera également par la mise en œuvre d'un véritable **partenariat par bassin de vie** entre les établissements scolaires, les opérateurs de formation, les fonds sectoriels des entreprises et les partenaires sociaux interprofessionnels.*

On soulignera que le texte de la DPC confirme ces intentions et approfondit la mise en place d'outils à l'échelle des bassins de vie.

En matière d'enseignement qualifiant, la même échelle est envisagée, le Gouvernement précisant encore qu'il « *incitera les acteurs socio-économiques subrégionaux à jouer pleinement le rôle que le décret « bassins » leur assigne.* » et que la participation active des comités subrégionaux de l'emploi à la dynamique de bassin scolaire fera en sorte que l'enseignement qualifiant soit pleinement en phase avec les besoins et les opportunités de notre société et que les établissements scolaires puissent ainsi contribuer aux stratégies de redressement régional.

On note encore, page 68, que les directions régionales du Service public de l'Emploi (SPE) seront davantage responsabilisées dans la mise en œuvre des missions et actions en cohérence avec le contexte socio-économique des bassins de vie : « *l'opportunité d'autonomiser les Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation (CSEF) sera envisagée avec les partenaires sociaux, ainsi que celle d'établir un lien fonctionnel avec le CESRW, afin de leur permettre de jouer le rôle de plateforme de concertation et d'animation territoriale à l'échelle des bassins de vie* ».

Toujours aux termes de la DPR et en matière de capital humain, l'intension est de tendre la dynamique de structuration par bassin aux secteurs de la formation professionnelle et des fonds sectoriels, par la création de « *pôles de formation* » (p.21) :

« Ces « pôles » rassembleront, notamment, les représentants de l'enseignement qualifiant, de l'enseignement de promotion sociale, de l'enseignement supérieur organisant des baccalauréats « professionnalisants », ainsi que les opérateurs de formation, les fonds sectoriels des entreprises et les partenaires sociaux.

Ces bassins et ces pôles doivent permettre d'harmoniser l'offre de formation et, de manière intéressante sur un plan participatif, d'inscrire la Région dans une logique de concertation et de pilotage des acteurs locaux.

Des objectifs tels que la mobilité des acteurs, les transitions entre réseaux et niveaux d'enseignement, ainsi qu'entre l'enseignement et la formation, sont avancés comme conséquences attendues de ce mode de fonctionnement par bassins.

On notera également qu'« *un plan de formation aux filières environnementales sera mis en œuvre dans chaque bassin de vie.* » (...).

3.2 En matière de santé

A la page 187 du document, on retrouve la notion de « bassin de soins » autour d'une organisation territoriale de soins et la mention d'enjeux-clés tels que « l'accessibilité géographique des soins de qualité à tous les Wallons par une évaluation, une programmation et une coordination territoriales adéquates » ainsi que « l'établissement, au plan régional, d'une approche transversale de l'offre de soins » (p. 185).

3.3. Par rapport aux pôles de compétitivité et au développement économique

Par définition transversale au territoire, la politique des pôles de compétitivité aborde peu les déclinaisons territoriales. On soulignera néanmoins la volonté exprimée d'étendre les pôles de compétitivité wallons aux acteurs de la Région bruxelloise et de renforcer les synergies développées avec cette Région, à tous les stades de la recherche et de sa valorisation industrielle.

Aucun mot par contre sur de telles logiques avec les autres régions voisines¹.

La DPR met par contre en lumière une problématique économique particulière : celle du développement commercial et propose un nouvel outil de planification, le Schéma régional de Développement commercial (SRDC), p. 48. Il s'agit d'un

« dispositif d'analyse reposant sur une cartographie actualisée des commerces existants et permettant de réaliser des simulations multicritères (densité de population, accessibilité en transports en commun et en vélo, mixité des fonctions, niveau d'équipement, contraintes, impact économique, etc.), de manière à outiller les communes au mieux pour l'examen des projets, à objectiver la prise de décision en matière d'implantations commerciales et disposer ainsi d'un outil précieux d'analyse du commerce en Région wallonne »;

Dans la foulée le texte annonce une politique cohérente **par « bassin de vie »** dans l'octroi des permis « socioéconomiques » et autres instruments juridiques afin d'éviter une prolifération anarchique des commerces suite à la concurrence entre ou dans les communes. Il veillera à cet égard à maintenir cet objectif et les balises qui en découlent lorsque la directive « services » sera transcrite et se donnera le cadre juridique nécessaire pour ce faire. ».

La thématique des ZAE est abordée dans une optique territoriale également, mais de manière relativement classique et peu en phase avec des enjeux identifiés comme supracommunaux (ce qui ne veut pas dire qu'il n'y en a pas).

¹ La question de l'emploi transfrontalier – principalement en lien avec la Flandre – est par contre évoquée aux pp. 65 et 66 du document dans une logique d'intensification des efforts menés et de plus grande mobilité des transports en commun.

3.4 En matière d'énergie et de lutte contre les changements climatiques

Nulle mention ici de la notion de bassin de vie. Les outils et actions envisagées en ces matières vont de l'individu à la Région en passant la commune et traduisent la philosophie du *Think Globally, act [very] locally*.

Une exception, cependant, p. 127, celle qui fait référence à une couverture de l'ensemble du territoire par la présence de « conseillers énergie » dans les communes ou **groupements de communes**.

3.5 En matière de mobilité

Le chapitre de la DPR consacré à la mobilité est sans doute le plus territorialisé de tous. Il évoque, pp ; 157 et 158, la réalisation d'un plan régional de mobilité durable, en adéquation avec le Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER).

Ce plan devra se décliner à l'échelon local, en encourageant davantage les communes à réaliser des **plans communaux ou intercommunaux de mobilité durable** et en prévoyant au minimum un poste de conseiller en mobilité **par bassin de vie**. Ainsi :

« Ces plans permettront d'identifier les enjeux de déplacement, de stationnement et d'accessibilité des divers lieux tant pour le transport de personnes que de marchandises. Ils doivent aussi comprendre des mécanismes d'évaluation des effets produits en regard des objectifs fixés, notamment en termes environnementaux et de fluidité. La coopération entre les communes d'un même bassin de vie et entre Région et communes sera renforcée ».

On retrouve cette volonté par rapport aux questions plus spécifiques du rail et de la voie fluviale, seuls matière, avec l'emploi, à présenter une pertinence transfrontalière au sein de la DPR :

Ainsi, p. 162 :

« [...] la Région doit se doter d'une vision intégrée du développement structurel du rail. S'appuyant sur une expertise ferroviaire transversale aux divers départements du Service public de Wallonie (économie, aménagement du territoire, mobilité, travaux publics et environnement) le Gouvernement établira un plan de développement de la desserte ferroviaire, en adéquation avec le SDER.

*Ce plan sera établi en 2010 et présidera aux orientations ferroviaires prioritaires.
[...]*

Dans ce cadre, le Gouvernement défendra les projets suivants :

- mettre les principales villes wallonnes à 30 minutes entre elles et à 40 minutes de Bruxelles, tendre vers une fréquence de train toutes les 30 minutes et améliorer la ponctualité ;*
- supprimer les goulots d'étranglement (notamment sur l'axe Athus-Meuse et la dorsale wallonne) ;*

- assurer le suivi des travaux de modernisation et l'extension des capacités de l'axe Bruxelles-Luxembourg et demander l'utilisation de trains pendulaires sur son tracé ;
- améliorer la dorsale wallonne actuelle et envisager l'utilisation de trains pendulaires ;
- étudier la valorisation de la ligne à grande vitesse entre Tournai et Bruxelles pour le trafic intérieur ;
- [...]
- s'opposer aux fermetures d'arrêts et envisager des réouvertures de lignes et d'arrêts, dont la ligne Manage-Nivelles-Ottignies, en ce compris les lignes transfrontalières ;
- améliorer la desserte ferroviaire des terminaux, des ports, des sites d'activité et des carrières, dont la réalisation du raccordement ferré de la plateforme multimodale Garocentre à La Louvière. Les sites accessibles par le rail ou raccordables au rail, seront privilégiés dans le cadre des politiques d'affectation du sol et de développement économique. Des partenariats sont à envisager avec les transporteurs et les industriels ;
- [...];
- augmenter la fréquence des trajets transfrontaliers et à travers la frontière linguistique pour encourager la mobilité des travailleurs ;
- assurer une tarification transfrontalière équivalente à la tarification en trafic intérieur.

On trouve un argumentaire pareillement étoffé en matière de transport marchandises qui ambitionne « une vision globale et planifiée de développement du secteur et de promouvoir l'intermodalité du réseau (liens entre le fleuve, le rail et la route) pour garantir une meilleure mobilité et une cohérence territoriale, économique, sociale et environnementale. » (p.169).

En matière de transport fluvial, « l'action du Gouvernement visera à lever les goulots d'étranglement et à assurer l'entretien et la mise au gabarit adéquat du réseau fluvial en Wallonie pour l'inclure dans les réseaux européens de transport fluvial au travers d'une collaboration interrégionale avec Bruxelles, la Flandre et la France. Une recherche de cofinancement européen sera activée ainsi que la recherche de partenariats public-privé au niveau national et supranational [qui devront permettre notamment d'élargir la capacité du réseau wallon par l'étude des projets tels que la mise en œuvre du Réseau Transeuropéen de Transport Seine-Escaut.

3.6 En matière de R&D

Pas question de territoire ici, mais bien d'un autre outil d'intelligence stratégique dont il a été question dans les travaux de la plateforme : le « *technology assesment* ». Celui permet d'outiller le Gouvernement ou le Parlement en sollicitant une évaluation indépendante et /ou une étude approfondie, pour déterminer les différentes options scientifiques ou technologiques qui éclaireront la décision politique sur des dossiers bien précis, souvent avec une composante technologique importante.

Dossier à suivre donc : l'organisation de ce processus, sur la base d'un cahier des charges spécifique, sera confiée au Conseil de la Politique scientifique Wallonie-Bruxelles.

4. La DPR et le développement territorial

On pouvait s'attendre à trouver les clés de définition du bassin de vie dans le chapitre consacré à la promotion d'un « développement territorial durable et concerté » (p.134 sv.). C'est partiellement vrai.

Celui-ci rappelle utilement une série de principes à privilégier dans l'aménagement du territoire wallon tels que la mixité des fonctions, l'utilisation parcimonieuse de l'espace ou encore le développement équilibré de l'ensemble des fonctions économiques (agriculture, industrie, artisanat, commerce,...) et de la protection du patrimoine naturel, paysager, culturel et architectural de la Wallonie ;

La DPR en appelle, dans une philosophie proche du SDER – toutefois non mentionné ici – à...

« développer une stratégie globale, transversale et rationnelle de l'aménagement du territoire, concertée avec tous les acteurs concernés, en s'inscrivant dans une dynamique supra-régionale..

On notera encore que l'on peut trouver une valorisation utile des travaux de la CPDT et de la plateforme selon les termes suivants :

« De plus, il y a lieu de soutenir la recherche en développement territorial dans une perspective pluridisciplinaire et de l'utiliser en tant qu'outil d'aide à la décision. Il convient également de favoriser la formation des chercheurs en développement territorial et de renforcer la cohérence et la coordination de toutes les recherches menées ».

Plus précisément le chapitre est structuré en quatre rubriques dont deux sont isolées ici.

1. La première évoque un développement territorial dynamique et équilibré

Le Gouvernement s'y engage à actualiser les options stratégiques structurantes pour le territoire et à définir les politiques d'implantation qui en découlent pour les différentes activités (logements, commerces, entreprises, services, exploitations agricoles, etc.) en veillant à ce que l'accessibilité soit aisée et que la consommation d'énergie fossile soit minimale.

Les outils d'aménagement au sens large (schémas, plans, règlements, etc.) sont appelés à mieux prendre en considération ces deux critères dominants : accessibilité d'une part, consommation d'énergie fossile de l'autre.

On y retrouve, comme vu plus haut, la volonté de mieux encadrer le développement commercial différenciée en fonction des bassins de vie.

Dans une optique supracommunale, des mesures comme l'actualisation d'un cadre de référence pour l'implantation des éoliennes, la gestion des risques naturels ou encore la valorisation des paysages et espaces naturels dans le respect de la Convention européenne du paysage peuvent également retenir l'attention.

2. La seconde identifie des outils pour une stratégie globale concertée au service du citoyen (p. 135)

Le Gouvernement s'y engage à

*« actualiser le Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER) en définissant les options stratégiques pour structurer le territoire wallon de manière à favoriser la compétitivité régionale et apporter une réponse efficace aux défis climatiques, énergétiques et de mobilité. De manière à accroître son rôle d'orientation, le SDER déclinera des options régionales ainsi que des objectifs chiffrés et des indicateurs qui permettront d'évaluer les projets. **Le SDER doit pleinement devenir un outil de prospective.** »*

Hormis l'insistance de la DPR sur quelques enjeux de long terme ², cette référence explicite à la prospective en lien avec l'actualisation du SDER est la seule du document qui considère « sérieusement » l'apport de la prospective aux politiques wallonnes à mettre en œuvre. On se réjouira également de lire que c'est ici que le lien est fait entre aménagement du territoire et la notion de bassin de vie... :

*« L'actualisation portera notamment sur les infrastructures principales, la densification de l'habitat, la préservation des zones non urbanisables, les activités économiques et agricoles, les implantations commerciales l'exploitation des ressources du sous-sol, **les bassins de vie** et d'emploi, etc. La conception et la concrétisation du SDER se fera en partenariat avec toutes les forces vives concernées, dont les acteurs locaux et de terrain ;*

...ainsi que les réalités européennes et transfrontalières puisque le Gouvernement s'engage aussi à

« renforcer l'articulation entre les divers outils régionaux de planification et développer des synergies entre les outils régionaux (et transrégionaux) de développement territorial de Wallonie, de Bruxelles et de Flandre en s'appuyant entre autres sur les lignes directrices du Schéma de Développement de l'Espace communautaire européen (SDEC). La planification territoriale doit également intégrer une dimension transfrontalière et prévoir des synergies avec les pays voisins »;

Le texte précise encore, dans ce chapitre, non pas ce que recouvre la notion de bassin de vie, mais davantage la pertinence de l'échelle. Le Gouvernement entend de fait assumer :

« une politique cohérente par « bassin de vie » dans l'octroi des permis « socio-économiques » et autres instruments juridiques afin d'éviter une prolifération anarchique des commerces suite à la concurrence entre ou dans les communes. Il veillera à cet égard à maintenir cet objectif et les balises qui en découlent lorsque la directive « services » sera transcrite et se donnera le cadre juridique nécessaire pour ce faire »; (p. 136).

² A savoir le développement durable, les énergies renouvelables, les nouvelles technologies, le vieillissement de la population et la santé.

Le Gouvernement entend également valoriser le Schéma de Structure communal (SSC) et **supra-communal** afin de soutenir le processus de responsabilisation des communes et l'intégration de nouveaux enjeux de l'énergie, de la mobilité durable et des changements climatiques et soutenir de manière similaire, le règlement communal d'urbanisme.

Le lecteur aura compris que nous n'aborderons pas ici de manière plus approfondie la question du CWATUPE et les dispositifs réglementaires communaux centrés exclusivement sur l'échelon local en soulignant cependant la modestie des outils prévus, en tout cas dans ce chapitre, pour opérationnaliser le concept de « bassin de vie ».

5. La DPR et le développement urbain

La DPR donne au développement urbain une réelle consistance. Et ce à travers plusieurs arguments :

1. Une volonté affichée de « *reconstruire la ville sur la ville* », en privilégiant les *potentialités urbanisables existantes à l'urbanisation de nouvelles terres. En d'autres termes, densifier au maximum les zones habitables en les développant dans et le plus près possible des centres de villes et de villages où les moyens de transport en commun sont disponibles ou disposant d'une bonne accessibilité.*

Plus loin, l'expression « politique de la ville » est utilisée avec pour objectif de « *maximiser, au profit de toute la Wallonie, les effets de pôle que représentent les territoires urbains et d'impulser une politique de retour à la ville* ». Sans être spécifiquement à associer à la question de la supracommunalité, cette politique de la ville est porteuse de changements et d'innovation dans l'appréhension de la question territoriale wallonne.

Elle entend notamment promouvoir des conceptions innovantes du développement urbain, au travers d'un urbanisme et d'une architecture créatifs, notamment par le lancement de projets-pilotes.

2. Une esquisse d'approche centrée sur les quartiers, à partir du constat qu'en milieu urbain et dans certains quartiers, le taux d'inactivité peut atteindre 70 %, particulièrement au niveau des jeunes. Un dispositif expérimental associant acteurs associatifs locaux et la mission régionale pour l'emploi (MIRE) dans les quartiers sera potentiellement amplifié à davantage de quartiers prioritaires sur tout le territoire wallon, notamment dans les quartiers où sont présentes des initiatives d'économie sociale et des services de proximité. Le Gouvernement s'engage également, dans ce cadre, à revaloriser les quartiers prioritaires et les noyaux d'habitat et améliorer le cadre de vie des habitants. On identifie des initiatives intéressantes comme le développement de la fonction de médiateurs de quartier ou communaux qui auront pour mission de résoudre les petits litiges (conflits de voisinage, conflits entre locataires et propriétaires, etc.) par la voie du dialogue. Parallèlement, il est prévu de soutenir les ASBL de gestion des centres-villes, notamment en consolidant le statut de steward urbain.

3. Une politique de mobilité et d'infrastructure qui cible en filigrane les 4 villes les plus importantes de Wallonie : Mons, Namur, Charleroi et le pôle liégeois. Ce n'est pas explicitement écrit, mais les ingrédients y sont, notamment par rapport au rail et aux projets de RER

« - finaliser le RER et prendre, dans ce cadre, des mesures spécifiques visant à garantir la densification des noyaux urbains existants ;

[...]

- améliorer les dessertes urbaines SNCB par des services de type RER autour de Liège (REL), voire Charleroi (REC) et Namur (REN). Il s'agit ici de compléter le réseau urbain TEC par une desserte ferrée plus fine de ces agglomérations ».

Au rayon des innovations territoriales, on soulignera également que la DPR met en évidence le nouvel outil que constitue le plan de cohésion sociale, lequel se veut le successeur des plans de prévention et de proximité. Cet outil communal, doté de moyens ad hoc, s'ajoute à d'autres instruments de planification à cette échelle et se révélera particulièrement pertinent en milieu urbain, mais aussi dans les zones rurales les plus isolées, où se concentrent également des phénomènes de pauvreté caché.

Enfin, on soulignera le passage suivant à investir sous l'angle de l'intelligence territoriale :

Par ailleurs, les mesures favorisant l'activité économique dans les communes connaissant d'importantes difficultés socio-économiques et reconnues comme zones franches urbaines et rurales seront pérennisées (Fonds d'impulsion urbain et Fonds d'impulsion de développement économique rural (FIDER).

Il est nécessaire de mettre en œuvre les instruments permettant d'évaluer l'efficacité des mesures de discrimination positive applicables aux zones franches urbaines. Lorsque l'inégalité socio-économique d'un territoire aura disparu, le statut de zone franche lui sera supprimé.

6. La DPR et le développement rural

On retiendra du chapitre consacré au développement rural (p. 139-141) la volonté du Gouvernement de moderniser le décret relatif au Programme communal de Développement rural (PCDR) aux fins

« d'y introduire davantage de transversalité et d'accorder une place aux nouveaux enjeux du développement local qui passe par une meilleure intégration de l'énergie, de l'économie, de l'emploi local, de l'environnement, de l'alimentation durable, de la mobilité et de la biodiversité. Cette modernisation sera basée sur l'esprit des agendas 21 locaux et leur méthodologie de réalisation. Ce programme sera établi en cohérence avec les autres plans et programmes stratégiques. La révision accordera une attention particulière aux projets transcommunaux sur base des expériences des PCDR mais aussi des parcs naturels et des Groupes d'action locale (Leader) »;

Ce texte mêle donc de nombreux outils et échelles et donne un éclairage intéressant, mais non tranché, sur la dimension transcommunale de certains enjeux du développement rural.

De manière plus générale, la DPR envisage une révision, voire une rationalisation des outils et acteurs au service du développement rural (FIDER, ODR, PWDR côté outils, Fondation Rurale de Wallonie, Agences de Développement Local, Cellule Animation Réseau, parcs naturels côté acteurs) à la lecture d'une série d'enjeux prospectifs intéressants : emploi, mobilité, services publics, santé, écoles, paysages, énergie. Il met également en évidence, mais ce n'est pas une nouveauté, l'importante à accorder à la participation et à l'implication des parties prenantes du développement rural dans les outils.

La dimension transcommunale est implicite dans de nombreux chantiers évoqués (services publics décentralisés, taxis ou bus ruraux), mais rarement exprimée clairement.

7. La Gouvernance, le chapitre- clé

Le troisième volet de la DPR est consacré à la gouvernance et aborde certains sujets de manière sans doute plus franche et sans tabous dans l'optique d'une réorganisation territoriale de la Wallonie. La véritable clé à la notion de bassin de vie se trouve sans doute ici.

D'emblée, lorsqu'il s'agit de réaffirmer le rôle du Parlement, le Gouvernement annonce que dès janvier 2010, une étude par le Parlement de « *toutes les modalités qui permettront une démocratisation accrue de la Région et le renforcement du projet collectif wallon, et notamment : l'équité du système électoral, **la taille et les périmètres des circonscriptions**, l'opportunité d'une circonscription sur l'ensemble du territoire wallon pour une partie des parlementaires, les modalités d'élection, les règles de proportionnalité,...* » (p.234).

Ce facteur n'est évidemment pas sans influencer sur les mécanismes d'affirmation territoriale en Wallonie.

C'est néanmoins dans la rubrique intitulée « s'appuyer sur les pouvoirs locaux que se situent les éléments marquants :

La DPR rappelle p.247 l'intérêt qu'il y a, pour les communes et les villes à adopter en début de législature, un document stratégique. Le Gouvernement entend encourager, à cet égard, les communes, à élaborer, dans les 6 mois de leur installation, **un plan stratégique communal** destiné à *coordonner et fédérer les différentes politiques sectorielles de la vie communale (plan communal de mobilité, plan d'ancrage communal du logement, schéma de structure, plan communal de développement rural, plan communal de développement de la nature, plan d'économie d'énergie...)*.

On retrouve, en arrière-plan, l'idée des contrats d'avenir locaux et, potentiellement, la dimension prospective qu'ils devaient intégrer.

Le Gouvernement propose qu'à cet effet, un modèle de plan stratégique communal, qui comprendrait un tronc commun et des axes à décliner en fonction des spécificités locales, soit élaboré en collaboration avec l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

La place de la Province est minimisée dans ce texte. De fait, plus loin, p.255, on trouve un intitulé séduisant au regard des objectifs de la plate-forme : « **Réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunauté** ».

L'intégralité du texte mérite d'être reprise ici, et commentée paragraphe par paragraphe :

« Afin de simplifier le paysage institutionnel situé entre la Région et la commune, le Gouvernement reformera l'institution provinciale pour la faire évoluer, à terme et après révision de la Constitution, en communauté de territoires adaptée

comme entité de gestion des intérêts supra-communaux, de pilotage politique des intercommunales, de soutien aux politiques communales et de déconcentration de missions régionales et communautaires dans le cadre des stratégies établies par la Région et/ou les Communautés. »

Ce paragraphe n'évoque pas le bassin de vie, mais la « communauté de territoire » et l'échelle supracommunale. Un lien est fait avec les intercommunales – dont les échelles d'intervention sont très variables – et le positionnement interstitiel entre commune et région est clair. On trouve donc beaucoup de termes différents et beaucoup d'interprétations possibles.

« Cette réforme sera effectuée en deux étapes. Elle s'effectuera sans impact négatif sur le personnel actuellement en place et ne pourra diminuer les services offerts ou les missions auxquelles les institutions publiques répondent.

Un effort a déjà été entrepris pour moderniser le fonctionnement de l'institution provinciale : motion de méfiance, présidence du collège provincial par un député provincial, revalorisation du rôle de conseiller provincial,...

Toutefois, dans un souci d'efficacité et de rationalité, il est indispensable de poursuivre les réformes. »

C'est donc davantage l'échelle qui semble remise en cause que la délivrance de services d'intérêt général, même si des enjeux d'efficience et d'efficacité sont évoqués.

« Dans une première étape conclue au plus tard d'ici 2011 en vue d'une mise en oeuvre effective et complète dès la prochaine législature provinciale, le Gouvernement opérera un réaménagement des compétences provinciales guidé par les principes de cohérence, de subsidiarité et d'efficacité. Pour le Gouvernement, les provinces doivent concentrer leur action dans les domaines où une action à l'échelle supra-communale présente une plus value.

*Pour y parvenir, les gouvernements développeront, dans un premier temps, une politique active de partenariat en ce qui concerne les politiques régionales et/ou communautaires. Ils proposeront que chaque province définisse un nombre limité d'« axes prioritaires » correspondant aux domaines dans lesquels leur valeur ajoutée est la plus grande. Ces axes prioritaires, négociés avec la Région et les Communautés, le cas échéant après une consultation des communes, seront déclinés dans un plan stratégique provincial en une série de missions et d'objectifs variables en fonction des spécificités de chaque province et, le cas échéant, **des bassins de vie qui la composent**. Le fonds des provinces sera adapté en fonction de la réalisation de ces objectifs. »*

Le phasage est pensé en fonction du calendrier politique d'une part, dans une visée incrémentale (petit pas par petit pas) et subsidiaire (à chaque échelon sa pertinence d'intervention) d'autre part : au cœur de cette première étape figure bel et bien l'objectif de spécifier les réalités territoriales infra-provinciales et d'identifier les bassins de vie qui animent la province. D'emblée, le levier financier (fonds des provinces) est mis en évidence comme incitant.

« Dans cette optique et dès cette première étape, l'action des provinces sera repensée notamment en soutien des communes. De nombreuses communes ne disposent en effet pas des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir certaines missions (lutte contre les incivilités, information et conseil en matière d'énergie, rédaction de cahiers des charges, entretien du Ravel, services techniques, soutien à l'élaboration de dossiers européens,...). Sur base du principe de solidarité territoriale, les communes qui le souhaitent pourront solliciter la collaboration de la province, au bénéfice du citoyen et permettant de réaliser des économies d'échelle.

Dans ce même souci d'efficacité, le Gouvernement propose que les compétences provinciales où les Communautés, la Région ou les communes peuvent intervenir de façon plus efficace soient abandonnées par les provinces et confiées à ces Communautés, Région ou communes. C'est le cas, par exemple, du logement, de la gestion des voiries, des relations internationales (autres que celles entre pouvoirs locaux européens), de l'énergie, du patrimoine, de leur compétence juridictionnelle en matière de contentieux électoral ou de l'animation économique. Ces transferts de compétences s'effectueront sans impact négatif sur le personnel actuellement en place. Le fonds des provinces sera réduit à concurrence des moyens correspondant aux compétences abandonnées.

Cette partie du texte tend à démontrer la pertinence du principe de subsidiarité susmentionné au bénéfice des communes et des entités fédérées. On peut s'interroger, malgré tout, sur l'aspect radical de l'évolution souhaitée (détricotage de compétences) et, partant sur la faisabilité de construire une architecture nouvelle en défaisant dans un premier temps les fondements de l'ancienne. Par rapport à la dynamique d'intelligence territoriale actuellement poursuivie dans certains territoires wallons, c'est davantage à travers l'émergence de nouvelles échelles que le paysage se reconstruit. On est donc sur des logiques potentiellement dissonantes.

« Ce recentrage des compétences provinciales sur un nombre restreint de prérogatives conduira en 2012, sans altérer la représentation proportionnelle et tenant compte du nombre d'habitants, à une diminution d'un tiers du nombre des conseillers provinciaux. A cette même échéance, le nombre global de députés provinciaux sera également réduit d'un tiers tenant compte du nombre d'habitants et de la superficie du territoire. Ainsi, le nombre de membres d'un collège provincial sera déterminé de la manière suivante : deux députés pour chaque province auxquels s'ajoute un député par tranche entamée de 500.000 habitants, auquel s'ajoute un député pour les provinces dont la superficie est supérieure à 4.000 km².

De la même manière, cette réforme entrainera naturellement une diminution du nombre et une simplification des structures para-provinciales (asbl et régies). Le Gouvernement instaurera la représentation proportionnelle de tous les partis démocratiques dans les conseils d'administration des structures restantes, avec une représentation minimale de chaque groupe démocratique.

Une attention particulière sera également portée sur la réglementation et la limitation des dépenses de fonctionnement du conseil et du collège provincial. »

Cette partie du texte renforce l'argument de l'efficacité, doublé d'une arithmétique politique visant également l'efficacité.

« Parallèlement à cette première étape, le Gouvernement étudiera la mise en oeuvre de la deuxième qui suppose une révision de la Constitution, visant à transformer l'institution provinciale en communauté de territoires à l'échelle de bassins de vie en qualité d'organe politique et ayant une triple mission : la déconcentration des politiques régionales ou communautaires, la gestion de l'intérêt supralocal en ce compris le pilotage politique des intercommunales correspondant à son ressort territorial et enfin le soutien aux politiques communales.

On aborde ici la seconde étape, qui traduit – enfin ! – la notion de bassin de vie évoquée dans l'ensemble, ou presque, de la DPR. Ces bassins devant donc être des communautés de territoires perçus comme échelons de mise en oeuvre de priorités définies au niveau régional (déconcentration), intercommunal et communal.

« Les organes de la communauté de territoires seront : une assemblée qui délibère en public et composée d'élus communaux sur base des principes de représentation minimale et de représentation proportionnelle ; un collège exécutif responsable devant l'assemblée.

Les intercommunales correspondant à l'échelle des bassins de vie seront appelées à évoluer en agences techniques d'exécution des orientations politiques de la communauté de territoires. »

La dynamique décrite ici reflète un état d'avancement de la réflexion certes embryonnaire, mais malgré tout déterminé. Le schéma se rapproche de la dynamique qui se met actuellement en place en Wallonie picarde – dans les objectifs poursuivis davantage que dans la pratique où ce sont les intercommunales qui sont les moteurs d'une dynamique devant *in fine* concerner tous les élus locaux.

A cette fin, un Groupe de réflexion pluraliste associant l'ensemble des groupes politiques représentés au sein du Parlement et les acteurs concernés sera mis sur pied. Ce Groupe de réflexion aura pour mission de :

- réaliser un cadastre des attributions subsistantes des provinces après la conclusion de la première étape ;*
- mener une réflexion sur le maillage territorial de la Région wallonne et sur la taille critique des communautés de territoires à créer, sur base de critères régionaux et en consultant les communes notamment quant la communauté de territoires qu'elles souhaitent intégrer ;*
- formuler des propositions visant à opérationnaliser la transformation des provinces en communautés de territoires, dans le respect des principes de*

cohérence, de responsabilité et d'efficacité dans l'exercice des missions, et de renforcement de la transparence et du contrôle démocratique.

Le calendrier de travail de ce groupe n'est pas précisé ici. Dans un schéma idéal, il pourrait se mettre en place dès 2010 et ne pas attendre la fin de la première étape, dans l'hypothèse – pas impossible – où les travaux s'enlisent et où parallèlement il est pertinent de démontrer la pertinence d'une nouvelle réflexion sur le maillage territorial de la Wallonie, tel qu'annoncée.

Le Gouvernement de la Communauté germanophone sera consulté quant à la situation des communes de la région de langue allemande dans la mise en œuvre de cette seconde étape.

Dans la perspective de la réalisation de cette seconde étape avant la fin de la législature, le Gouvernement demande que la prochaine Déclaration de révision de la Constitution contienne le transfert aux Régions de l'ensemble de la compétence relative à l'institution provinciale. Un projet de décret portant cette réforme pourra ainsi être déposé dès le transfert de la compétence.

Dans l'attente de la réalisation de cette seconde étape et de la transformation des provinces en communautés de territoires et afin de mieux mettre en œuvre des projets communs répondant aux besoins de plusieurs communes, le Gouvernement souhaite encourager des nouvelles formes de collaboration entre communes, constituées sur base volontaire, afin de maximiser, au profit de toute la Wallonie, les effets de pôle que représentent les territoires. Les communes pourront ainsi conclure ensemble un « contrat de développement durable » qui identifiera les moyens, projets et actions prioritaires à mettre en œuvre pour rencontrer les réalités urbaines, rurales ou semi-rurales qui leur sont spécifiques.

Ce dernier paragraphe précise la dynamique envisagée (sur le plan de l'intention, et sur celui du phasage) et favorise l'expérimentation, notamment en titre de poursuite du développement durable. Les critères de rapprochement laissent une marge de manœuvre relativement large aux expériences actuelles et à venir. Il y a donc ici un espace à remplir tant en termes d'échelles que d'organisation des territoires.

Par ailleurs

On retrouve également dans le document un large volet participatif, fortement mis en évidence dans toute la DPR. Une série d'innovations intéressantes sont annoncées telles que :

- permettre de manière plus uniforme aux citoyens d'interpeller directement le conseil ou le collège communal, sur une question d'intérêt communal via la mise en place d'une « commission des requêtes » du Conseil communal, composée de membres de la majorité et de l'opposition,
- donner aux citoyens la possibilité d'assister aux assemblées générales de leurs intercommunales et de pouvoir y inscrire un point à l'ordre du jour selon des modalités à définir ;

- un soutien à l'organisation de consultations populaires communales et à d'autres modes d'expression des citoyens (comités de quartiers, associations d'utilisateurs ...), notamment dans le cadre de la Charte associative ;
- le développement du rôle des comités de quartier ;
- le budget participatif (chaque commune pouvant décider de consacrer une partie de son budget à des projets élaborés par les habitants ;)
- la mise en place d'un Moniteur électronique centralisé des pouvoirs locaux et la généralisation de la mise en ligne des ordres du jour des conseils communaux ainsi que des documents budgétaires ;
- l'abandon du vote électronique en Wallonie afin de renforcer le contrôle démocratique sur l'organisation des élections communales et provinciales.

Une longue liste d'autres mesures destinées à renforcer la bonne gouvernance au niveau local alimente le document. Au passage, on notera au titre de la simplification et de la rationalisation du paysage para-local la poursuite du « *mouvement de simplification et de rationalisation des structures au niveau local, afin de supprimer l'ensemble des entités dont les missions pourraient être remplies de façon plus optimale par les services de l'autorité locale elle-même ou par une autre structure publique, dans le respect de l'emploi et des missions d'intérêt public exercées. Le nombre de structures para-locales (asbl et régies) devra être réduit, à l'image de ce qui a été opéré sous la précédente législature au niveau des intercommunales* » (p.251).

Toujours en matière de gouvernance locale, la DPR suggère aux pages 253-254 de rechercher des synergies entre communes, CPAS et entités parlocales, surtout dans une logique de recherche d'efficience.. Ceci peut être vecteur d'innovations territoriales et de rapprochements intéressants.

Au niveau supracommunal, ce sont les régies, associations chapitre XII et autres asbl supralocales qui pourraient se voir renforcées, ou diluées, c'est selon.

Conclusion

En guise de conclusion à cette analyse transversale, on retiendra, malgré un volet prospectif relativement dépouillé, une DPR qui ouvre le champ des possibles en matières d'intelligence territoriale en isolant la notion de bassin de vie et en laissant ce champ ouvert : les critères de définition de l'échelle du bassin restent flous et donc à construire.

L'expérimentation territoriale, souvent mise en évidence dans les travaux de la plateforme, peut s'appuyer sur certaines voies ouvertes par le document : politique de la ville, plans stratégiques communaux, politique des quartiers, évaluation des choix technologiques, plan régional de mobilité sont autant de portes ouvertes vers des innovations intéressantes.

Une référence explicite à l'agenda territorial européen et un meilleur ancrage des politiques wallonnes dans leur environnement géostratégique immédiat donneraient encore davantage de perspective à une relance de la réflexion autour du SDER et de la prospective territoriale en Wallonie.