



***Révision du Schéma de Développement de  
l'Espace régional (SDER)***

-

**Consultation de la Plateforme d'Intelligence  
territoriale wallonne relative aux propositions  
d'objectifs approuvées par le Gouvernement  
wallon le 28 juin 2012**

**Namur  
28 septembre 2012**

*Dans les 35 jours qui suivront l'envoi des propositions d'objectifs, outre l'UVCW, les instances, acteurs et administrations ressources suivantes seront invitées à remettre leur avis par écrit,: les régions voisines, Easi-wall, le CWEDD, la CRAT, les partenaires sociaux individuels (syndicats, UCM, UWE) et le CESW, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'APW, la Chambre des urbanistes, la Confédération construction wallonne, la fédération IEW, les syndicats agricoles, le Syndicat des propriétaires, Wallonie Développement et les intercommunales de développement économique, l'UPSI, l'administration de la Région wallonne (DGO1, DGO2, DGO3, DGO4, DGO5, DGO6), la CDT, le Conseil supérieur du Logement, l'AWEX et la **Plateforme d'intelligence territoriale wallonne (Intelliterwal)**, la SOWAER, la SRWT, la SNCB, Association des propriétaires de forêts et de terres agricoles en Wallonie (NTF), la FRW, la FEVIA, l'UPTR, le Conseil supérieur wallon de la forêt et de la filière bois, le Conseil supérieur de la nature, le Conseil consultatif de l'eau, le Conseil consultatif des déchets, la Commission wallonne de l'action sociale et de la santé, le SPF mobilité et transports, SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, SPF Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, SPF Finances.*

## Sommaire

Sommaire .....	2
1. La Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne .....	3
2. Méthodologie et prisme d'analyse .....	4
3. Considérations générales .....	5
3.1. Introduction .....	5
3.2. Une conviction partagée .....	5
3.3. La nécessité d'une vision .....	5
3.4. Des concepts à expliciter, des acquis à référencer .....	6
3.5. La clarification de la structure spatiale .....	7
3.6. Pertinence, adéquation et cohérence des objectifs au regard de l'intelligence territoriale .....	9
3.7. L'insertion d'un chapitre transversal sur la gouvernance explicitant les modalités de mise en œuvre du SDER.....	10
Une nécessaire intégration des outils et des acteurs .....	10
Une place pour des projets de territoire à inscrire en prospective .....	11
Des mécanismes de suivi et d'évaluation.....	11
Une transition à organiser collectivement.....	11
3.8. Le SDER, outil du Gouvernement, outil du Parlement : intégrer les échelles....	12
3.9. Un processus de consultation à mener dans son intégralité et en associant les territoires .....	12
4. Eléments de clarification et suggestions de corrections .....	14
Pilier 1 .....	14
Pilier 2 .....	15
Pilier 3 .....	16
Pilier 4 .....	16

## 1. La Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne

Inspirée à la fois de la *Mutual Learning Platform*, mise en place de 2005 à 2007 par trois DG de la Commission européenne (Recherche, Entreprise, Regio) ainsi que le Comité des Régions, et de l'initiative FOR-LEARN, portée par l'IPTS (*European Commission Joint Research Center Seville*) de 2004 à 2009, la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne, a été créée en 2006 à l'initiative de l'Administration de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme de la Région wallonne et de l'Institut Destrée. Cette Plateforme réunit des acteurs locaux, supralocaux et régionaux intéressés et actifs dans le suivi, l'analyse et la mise en œuvre de démarches d'intelligence territoriale <sup>(1)</sup> en Wallonie, singulièrement des exercices de prospective territoriale. L'intérêt de ces travaux réside dans le fait qu'ils se sont inscrits dans une logique de gouvernance multiniveaux et qu'ils s'appuient sur des instruments comme le Schéma de Développement de l'Espace régional wallon (SDER) le Schéma de Développement de l'Espace communautaire (SDEC) et divers travaux européens d'observation prospective des territoires comme ORATE-ESPON ou, pour ce qui concerne la Wallonie, ceux de la Conférence permanente du Développement territorial. Le site internet [www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net) relaie ces travaux ainsi que d'autres expériences menées en Wallonie et en Europe.

La Plateforme a notamment pour objectifs de produire une information sur les avancées de l'intelligence, de la stratégie et de la prospective territoriale en Wallonie, ainsi que sur des expériences significatives menées dans d'autres pays et régions européens. Cette information vise à alimenter les processus d'intelligence territoriale en cours et en gestation et d'importer en Wallonie l'expertise internationale existante dans le domaine de la prospective et de l'intelligence territoriale.

Depuis 2006, la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne a organisé vingt-cinq séminaires, accueilli autant de spécialistes et d'experts de niveau européen de l'observation et de la prospective des territoires, a réalisé plusieurs études et publié une série d'articles sur ces questions, avec la préoccupation essentielle d'appui aux expériences de terrain, impliquant les acteurs locaux et dialoguant avec les parties prenantes régionales et européennes. Le 2 mai 2012, la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne a organisé un colloque au Palais des congrès de Namur destiné à donner la parole à la fois aux acteurs régionaux et aux acteurs territoriaux pour qu'ils témoignent de la valeur ajoutée des dynamiques qu'ils mettent en place pour le développement régional en général et pour la révision du SDER en particulier.

---

(<sup>1</sup>) *L'intelligence territoriale regroupe l'ensemble des outils et méthodes d'analyse dont dispose un territoire pour assurer son développement, sa gouvernance ainsi que son pilotage. Si le concept d'Intelligence territoriale reste assez large, on peut dire qu'on y retrouve généralement quatre ingrédients :*

- *une organisation mutualisée d'acteurs qui forme un réseau implanté sur le territoire ;*
- *un processus de travail basé sur la collecte, l'échange ainsi que le traitement d'informations et de connaissances ;*
- *une attention particulière portée au développement durable et à l'attractivité des territoires ;*
- *un travail collectif, impliquant les parties prenantes du territoire.*

(source : [www.intelliterwal.net/Glossaire](http://www.intelliterwal.net/Glossaire)).

## 2. Méthodologie et prisme d'analyse

Dans le cadre de la révision du SDER, la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne, a été formellement sollicitée par le Gouvernement pour formuler un avis sur le document intitulé « propositions d'objectifs », diffusé le 28 juin 2012.

Conformément à la méthode de fonctionnement de la Plateforme, les membres se sont réunis à plusieurs reprises, entre mars 2011 et septembre 2012 pour entamer une réflexion sur la révision du SDER. Plusieurs documents ont été élaborés, tandis que lors du colloque intitulé : *Les territoires dialoguent avec leur région*, organisé le 2 mai 2012, des questions relatives au foisonnement d'initiatives supralocales ont été soulevées. Le concept de bassins de vie y a également trouvé une place importante, entre constat et opportunité pour développer des projets. Ce foisonnement et le *chaos* qui le caractérise ont été retenus comme des facteurs de créativité, d'innovation et de compétitivité à valoriser.

Trois documents produits par la Plateforme ont permis de nourrir cette note préparatoire :

- une table de correspondance entre les enjeux du Gouvernement et ceux de la Plateforme ;
- la liste des enjeux du Gouvernement et les réponses de la Plateforme à ces enjeux (travaux du 3 juillet 2012) ;
- les réponses de la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne à la consultation relative au Cinquième Rapport de la Commission européenne sur la Cohésion économique, sociale et territoriale du 28 janvier 2011.

En annexe, les exercices menés en séminaires sont présentés. Ceux-ci ont également alimenté cette note.

Avant de se prononcer sur les propositions d'objectifs du Gouvernement, la Plateforme a pu s'inspirer d'une part des travaux préparatoires à l'actualisation du SDER, à savoir le diagnostic territorial wallon réalisé par la CPDT, les scénarios exploratoires construits par l'Institut Destrée en intelligence collective avec des chercheurs de la CPDT et des fonctionnaires du SPW, la note portant sur les enjeux approuvée par le Gouvernement wallon, ainsi que plusieurs dynamiques étrangères telles que le SRADT permanent du Nord Pas-de-Calais, le processus du PRDD de la Région de Bruxelles-Capitale et le Rujimtelijk Structuur Plan flamand. Ces travaux ont été présentés à la Plateforme par ceux qui en sont les concepteurs.

Le travail de la Plateforme a donc été richement nourri et, durant 18 mois, elle a pu construire sa réflexion autour du SDER et des éléments qui le fondent en se servant des outils de la Prospective.

Sollicitée au titre de réseau réunissant les démarches d'intelligence territoriale, la Plateforme propose d'analyser les propositions d'objectifs du SDER à travers le triple prisme :

- de la supracommunalité ;
- du projet sociétal wallon (la vision) ;
- des outils de l'intelligence territoriale, singulièrement l'articulation des échelles dans un contexte de gouvernance multiniveaux.

## 3. Considérations générales

### 3.1. Introduction

Les membres de la Plateforme remercient le Gouvernement wallon de les solliciter formellement pour cette consultation et y voient une reconnaissance de la qualité du travail effectué, en réseau, depuis sept ans.

Ils proposent de poser sur le SDER un regard plus large que celui qui est suggéré par les propositions d'objectifs du Gouvernement wallon soulignant la nécessité de pouvoir se prononcer sur l'ensemble des éléments qui constitueront le nouveau Schéma de Développement de l'Espace régional.

La présente position sera par conséquent structurée comme suit :

- la nécessité d'une vision ;
- l'équilibre et la cohérence des objectifs ;
- la structure spatiale ;
- le processus de consultation ;
- un cinquième pilier centré sur la gouvernance territoriale de la Wallonie ;
- des éléments de clarification et suggestions de corrections ponctuelles.

### 3.2. Une conviction partagée

Cette conviction, que les membres de la Plateforme souhaitent voir exprimée dans le texte, est que le SDER doit **devenir un instrument d'activation du territoire**. A ce titre, la désignation de nouveaux territoires de références, d'aires de coopération – des bassins de vie – doit constituer une occasion de favoriser des démarches d'intelligence collective sous la forme de projets de territoires et de mobiliser les forces vives du territoire wallon dans une dynamique de coopération entre les territoires locaux et la Région, ainsi que de pratiquer une ouverture démocratique la plus large possible. Cette dynamique nouvelle s'appuiera sur les structures communales et supracommunales existantes ou à venir pour qui le SDER et la nouvelle structure spatiale proposée doivent également apparaître comme une opportunité, et non comme une contrainte.

### 3.3. La nécessité d'une vision

Le SDER doit être porteur d'un projet de société pour la Wallonie et son territoire. Cette vision n'est pas identifiable dans le texte proposé, sinon « en creux » par une interrogation multidimensionnelle de l'enjeu de niveau 1 et qui pourrait convenir à tout type de territoire européen d'Après-Guerre. Il apparaît donc malaisé d'émettre un avis sur ce qui s'y trouve, tant la généralisation est de mise :

*Comment un développement territorial équilibré et solidaire peut-il répondre aux besoins de la population et du système productif, aux besoins en mobilité, aux défis de compétitivité et de cohésion sociale, tout en préservant les ressources naturelles, en améliorant le cadre de vie de ses habitants et en valorisant le patrimoine naturel et bâti ?*

Les membres suggèrent d'adopter un ton affirmatif et volontariste traduisant un projet de société pour la Wallonie, faisant explicitement référence à une population active (au sens d'un "mouvement") mobilisée pour son devenir et pour le devenir de la Région.

L'exemple suivant peut être cité pour illustrer le propos :

*Le SDER permettra, à l'horizon 2040 un développement du territoire mobilisateur pour une Wallonie riche (pour toutes et tous), démocratique :*

- où il fait "bon vivre" pour l'ensemble de la population ;
- où chacun ait un logement et un cadre de vie confortable et agréable;
- où l'activité économique marchande et non marchande - et sa localisation équilibrée et diffuse - génère une plus-value profitable à tous ses habitants en termes d'emplois et de revenus;
- où les habitants puissent se déplacer dans un espace temps bref, sécurisé et à des coûts financiers et environnementaux réduits ;
- où le patrimoine/capital humain, culturel, naturel, soit davantage valorisé et développé ;
- où des projets de territoires portés par les acteurs peuvent contribuer au développement local et participer à la dynamique régionale.

La Plateforme souligne qu'**il est surtout essentiel de mettre en débat et de partager le processus de construction de cette vision** et de voir appliquer certains principes de construction d'une vision. D'après la méthodologie de l'intelligence territoriale que la Plateforme a fait sienne, les objectifs servent avant tout à répondre à la vision. S'il n'y a pas de vision, les objectifs sont déconnectés et il n'y a pas non plus de projet lisible pour le territoire wallon. Quel est le projet de société sous-jacent à ce document ? Qu'en est-il devenu d'un objectif et de mesures relatives à la cohésion sociale qui étaient présents dans le SDER de 1999 ?

Par ailleurs, la vision s'exprime également à travers des valeurs. Certains éléments relatifs aux valeurs portées par le SDER apparaissent en filigrane de certaines formulations : la solidarité, l'équité, la mixité, l'usage parcimonieux du territoire,... Ces valeurs devraient être clarifiées d'emblée au même titre que les objectifs généraux constitutifs d'une vision. Ceci permettra notamment de faciliter l'opérationnalisation du SDER.

Ce projet de société porté par le SDER ne peut pas être affirmé en creux. Il doit être formulé en termes clairs, simples et appropriables. A défaut d'avoir été construit collectivement, il doit être digéré collectivement et faire en sorte que les acteurs se sentent liés et mobilisés par le SDER et les ambitions qu'il devrait porter pour la Wallonie.

Une question de temporalité se pose au regard de la mention des démarches « Horizon 2022 » et « Stratégie régionale de Développement durable » : comment le SDER s'articulera-t-il avec ces deux démarches alors qu'il arrive chronologiquement en premier et que les deux autres définissent le contenu des politiques ? Le Gouvernement se donne-t-il la possibilité de lier les démarches entre elles quant aux valeurs portées et au contenu des politiques et de faire correspondre les temps d'atterrissage ? Pour la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne, cela paraît indispensable.

### **3.4. Des concepts à expliciter, des acquis à référencer**

Les membres de la Plateforme craignent que le caractère vague de certaines notions réduise leur opérationnalisation, donc l'efficacité et la portée du texte.

Au titre de remarque générale, un **glossaire** des termes utilisés dans le texte pourrait être joint au document, permettant notamment une compréhension partagée de notions comme *territoire central*, *bassin de vie*, *agglomération*, *espace urbain*, *espace rural*, *acteur*, *mixité*, *reconstruction de la ville sur la ville*, ... Le rôle attendu des acteurs existants et / ou à faire émerger devra également être explicité.

Au titre de remarque générale également, sur base du constat effectué par les membres de la Plateforme, une explicitation des acquis et des politiques et documents d'orientation existants devrait accompagner les objectifs proposés, par exemple sous la forme d'hyperliens. A titre d'exemple, l'absence de référence à NATURA 2000 et à certains mécanismes existants dans le domaine de la préservation et des ressources naturelles tend à laisser croire qu'ils n'existent pas. Si le SDER ajoute des éléments par rapport à ces dispositifs, il convient de le spécifier explicitement.

Le texte actuel considère un certain nombre d'éléments comme acquis alors qu'ils ne le sont pas forcément sur le terrain. Il peut être utile d'explicitier en quoi les mécanismes proposés renforcent, remplacent ou modifient les options déjà adoptées dans les secteurs du logement, du développement économique, de la mobilité, des ressources naturelles, etc.

### 3.5. La clarification de la structure spatiale

La formulation des objectifs du nouveau SDER semble s'appuyer sur une nouvelle structure spatiale, voire sur une hiérarchie territoriale dont certains éléments sont énoncés et dont d'autres sont absents.

Fondamentalement, et ceci renvoie à la définition des concepts et aux valeurs portées par le SDER, le document gagnerait à préciser les objectifs qu'il entend rencontrer en activant des principes de fondation de bassins de vie (objectif de solidarité, d'équité ?) et de centralité. De nouvelles territorialités : pour quoi faire ?

Pour la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne, la dynamique des **bassins de vie** forme une base intéressante, pas seulement en tant que mise en place d'outils d'organisation ou de spatialisation des politiques, mais aussi et surtout comme création de lieux de concertation, de partage, de mobilisation d'acteurs et d'organisation des initiatives. Les bassins de vie ouvrent des pistes très intéressantes en termes de renouvellement du projet, de la vision, des ambitions, de la stratégie que peuvent se donner les acteurs wallons dans une optique de contribution positive et durable au projet régional. Cette mobilisation des acteurs territoriaux dans une dynamique de bassin doit constituer un des objectifs majeurs de la mise en place de bassins de vie. Ils constituent également une échelle intéressante pour activer des principes de mixité et d'équité qui doivent se penser tant au niveau de la Wallonie (interterritorialité), qu'à l'échelle des bassins et des territoires centraux. Il ne saurait être question qu'une concentration du logement dans les territoires centraux qui entraînerait une dualisation forte entre ville et campagne.

Les membres de la Plateforme soulignent qu'une délimitation précise ou figée dans le temps des frontières des bassins de vie peut être préjudiciable à une phase d'expérimentation et d'appropriation des principes mis en évidence. Par ailleurs, les situations « d'entre-deux » sont toujours possibles et les logiques de polarités sont parfois à plusieurs dimensions. Il ne s'agit donc pas de construire une structure spatiale exclusive ou excluant, d'autoriser les recoupements et, surtout, d'organiser un

débat ouvert autour des polarités et des zones d'influence, dans une logique *bottom-up* d'intelligence collective.

Les membres de la Plateforme s'interrogent sur le caractère uniformément applicable de la notion de **territoires centraux** en milieu urbain et en milieu rural. La notion de territoire central s'applique-t-elle aux communes qui ne seront pas des pôles ? Le texte sous-entend que oui. Dans les communes ou territoires non polarisés, il serait utile de réfléchir à une centralité également pertinente à l'échelle du bassin de vie. Le texte ne dit pas non plus explicitement que chaque commune comprendra un pôle. Dans ce cas, l'articulation envisagée entre équipement et polarité peut laisser sous-entendre qu'il faudra transcender les limites communales dans certains cas. Dans cette optique, la logique du bassin de vie prend toute sa pertinence.

Les membres de la Plateforme font remarquer que développer des centralités implique des déplacements. Hiérarchiser est une réponse avancée par le document du Gouvernement. On peut également organiser des réseaux, pas seulement des pôles ; réseaux entre pôles, entre bassins et au sein des bassins. La logique de fonctionnement de la structure spatiale proposée doit s'inscrire dans une dynamique de coopération et non de concurrence, dans une optique de cohésion territoriale et pas uniquement dans une visée d'aménagement du territoire et de localisation des fonctions.

L'application d'une notion de territoire central pose aussi la question de la permanence comme de la pertinence de ce territoire central dans le temps. Quel en sera l'éventuel caractère évolutif ? Comment la « performance » des territoires sera-t-elle évaluée ?

L'absence de précision quant à l'articulation de la structure spatiale proposée avec les structures et projets existants pose de nombreuses questions. Comment l'ensemble est-il appelé à se greffer aux territoires d'action d'opérateurs comme les provinces, les intercommunalités ou les parcs naturels ? Il existe, sur le territoire wallon, une multitude de démarches qui ne sont pas évoquées.

Des précisions devraient être apportées sur l'articulation des objectifs proposés avec les échelles territoriales mises en avant. Le deuxième pilier, relatif à l'économie, n'emploie pas le même langage (absence de la notion de bassins de vie) et poursuit des objectifs centrés sur la compétitivité, abandonnant la notion d'équité territoriale véhiculée tout au long du document. Si les bassins de vie suggérés pour le pilier résidentiel répondent à une certaine logique, une autre échelle territoriale peut être pensée pour les objectifs de nature économique. Des bassins économiques ou d'emploi sont-ils envisageables et envisagés par le Gouvernement pour territorialiser le pilier économique ? Quelle est la territorialité de référence pour le pilier environnemental ?

Pour chacun des piliers, la dimension suprarégionale et les connexions avec les territoires et pôles extérieurs à la Wallonie mériteraient davantage de développements. Singulièrement, un enjeu suprarégional comme le canal Seine-Nord n'apparaît pas dans le document et trouverait sa place à plusieurs endroits, notamment dans les piliers économie et transport de marchandises. L'attractivité suprarégionale des aéroports et leurs connexions avec les territoires voisins, par voie ferrée notamment, est un autre exemple.

Dans la suggestion d'ajout d'un pilier sur la gouvernance, la Plateforme formule quelques suggestions quant à l'opérationnalisation de la structure spatiale.

### 3.6. Pertinence, adéquation et cohérence des objectifs au regard de l'intelligence territoriale

L'organisation des objectifs en quatre piliers n'est pas chapeautée par un ensemble d'objectifs généraux qui doivent signifier, à l'instar de ce qui avait été fait pour le SDER de 1999, les ambitions que se donne la Wallonie pour son territoire (voir le point « vision »).

Sans contester le choix des piliers, qui montre une cohérence avec les travaux précédents relatifs à l'actualisation du SDER, les membres de la Plateforme soulignent que d'autres piliers non territorialisés comme l'accès aux soins, l'éducation et la formation, la culture, l'innovation, la recherche sont étroitement liés à la notion de développement territorial et doivent trouver une articulation avec les piliers proposés dans le texte. La notion d'équipements et de polarités paraît trop restrictive pour recouvrir ces dimensions, fût-ce implicitement. L'articulation entre les pôles et le rôle des universités ou des équipements culturels, notamment, doit apparaître explicitement dans à la fois dans la formulation des objectifs et dans la structure spatiale.

Ceci montre que les bassins de vie ou les territoires centraux sont potentiellement pertinents pour d'autres objectifs sociaux ou sectoriels que ceux repris dans le document. En précisant l'articulation entre la structure et les principes proposés d'une part, la valeur ajoutée que cela peut générer pour les populations dans la rencontre de leurs besoins, dans l'accès à une série de services et d'infrastructures, dans l'optimisation de l'organisation des politiques aux plans local et supralocal, le texte gagnerait en force de conviction. Dans un schéma optimal, l'articulation entre les objectifs proposés et l'échelle territoriale concernée devrait être précisée afin d'affiner les formulations et de les adapter selon les échelles d'application. Comment la mixité sociale se décline-t-elle dans la commune entre territoire central et territoire non-central ? Comment se décline-t-elle dans le bassin de vie ? Comment se décline-t-elle entre bassins de vie ? Il apparaît nécessaire que le SDER précise les objectifs sociaux qu'il rencontre en opérant des ajustements d'échelle.

A partir d'une remise en forme des objectifs dans une logique d'arborescence, plusieurs suggestions d'amélioration peuvent être proposées.

- La granularité actuelle des objectifs est très variable et ne facilite pas la cohérence de l'ensemble. Des regroupements sont possibles. La marche à pied doit-elle se comparer avec l'attractivité économique de la Wallonie ? Une distinction entre niveaux d'objectifs comparables, selon des échelles de manifestation des effets attendus : réalisations (physiques) – résultats (pour les publics-cibles) – impacts (sur le territoire et la société wallonne). Ceci facilitera le suivi et le choix des indicateurs.

- L'échelle des objectifs opérationnels n'est pas explicite. Elle est pourtant indispensable pour comprendre comment ces objectifs généraux et spécifiques seront atteints. Il apparaît nécessaire que le Gouvernement précise ce que seront les outils de réalisation, de mise en œuvre du SDER. A tout le moins, certains types d'instruments politiques qui seront activités pourraient être mentionnés : règlements, directives, incitants financiers, outils de sensibilisation, ...

- La quantification des objectifs est une piste de développement intéressante dont les sources seront utilement renseignées en fin de document, avec dans certains cas, la nécessité de donner de la robustesse aux méthodes de récolte et d'analyse des indicateurs. Pour certains objectifs quantifiés, la vision paraît tendancielle et parfois minimaliste et peut intégrer des scénarios plus optimistes, par exemple en matière de

développement économique. L'usage d'une fourchette minimum - maximum peut permettre d'intégrer plusieurs scénarios d'évolution. Par ailleurs, un rééquilibrage des quantifications effectuées est nécessaire. Ne quantifier les objectifs que pour certains piliers et pas d'autres engendre un déséquilibre qui n'est pas expliqué et qui prête à confusion. Le Gouvernement explicitera les choix qu'il a opérés quant aux objectifs quantifiés et non quantifiés.

### **3.7. L'insertion d'un chapitre transversal sur la gouvernance explicitant les modalités de mise en œuvre du SDER**

Les membres de la Plateforme ont exprimé des interrogations quant à l'opérationnalisation des objectifs, notamment ceux qui ont été quantifiés. Ceci pose la question du statut du SDER et de celui des directives d'aménagement qui ont été évoquées dans le processus. Ces questions concernent notamment la délimitation des bassins de vie et les modalités de consultation qui y sont liées. Les périmètres seront-ils déterminés *top-down* par la Région ou *bottom-up* sur base volontaire. Quel sera le rôle de l'administration régionale dans l'application de ces principes de fonctionnement du SDER ?

Dès lors, la Plateforme suggère d'enrichir les objectifs proposés par un pilier « gouvernance » qui traverse les autres piliers plutôt que de figurer comme un pilier supplémentaire. L'efficacité du SDER et sa mise en œuvre passera par son appropriation à tous niveaux des acteurs.

#### **Une nécessaire intégration des outils et des acteurs**

Le SDER traduit, au plan wallon, les objectifs européens en matière de développement territorial et, singulièrement, les priorités de la charte de Leipzig et de l'Agenda territorial européen ([www.eu-territorial-agenda.eu](http://www.eu-territorial-agenda.eu)).

Le SDER est coordonné avec les autres instruments d'orientation adoptés par le Gouvernement wallon dans le cadre des politiques transversales qui sont menées ainsi que par la Communauté Wallonie-Bruxelles.

Le SDER détermine les orientations à prendre en compte dans le cadre d'instruments plus sectoriels comme le schéma régional de développement commercial, le Plan Air-Climat, le cadre éolien pour la Wallonie, Natura 2000, etc.

Enfin, le SDER doit s'articuler avec les actions projets menés au niveau local et supralocal en facilitant la mise en œuvre de partenariats et de dynamiques de coopération qui traverseront les différents niveaux de gouvernance.

Plus particulièrement, les modalités de gouvernance des bassins de vie envisagés mériteraient d'être précisées et doivent rencontrer plusieurs enjeux qui sont actuellement explorés à différentes échelles par plusieurs démarches :

- dans leur définition : faire émerger un territoire où chacun se reconnaît, pas une découpe administrative ;
- dans leur organisation : organiser le territoire en réseau et pas uniquement dans une optique hiérarchique ;
- dans leur capacité à soutenir des projets sur l'ensemble du bassin de vie ;
- dans la relation entre les autorités : mise en œuvre de mécanismes de partenariat, de coopération et de contractualisation plutôt que démarche subordonnée au territoire central.

## **Une place pour des projets de territoire à inscrire en prospective**

Le SDER doit, on l'a dit, devenir un outil d'activation de l'ensemble de la Wallonie et de chacun de ses territoires, permettant la rencontre entre la vision spatiale régionale et des bassins où les orientations rencontrent la dynamique du territoire concerné et des acteurs qui y oeuvrent au quotidien. Il doit s'appuyer sur les structures et projets supracommunaux existants.

La démarche prospective peut constituer un outil pertinent pour activer le SDER à cette échelle. Elle constitue un processus interactif d'intelligence collective et de mobilisation des acteurs : ce processus crée du consensus et donne du sens à l'action qui sera entreprise, notamment au travers de l'identification des enjeux communs et de la construction d'une vision partagée. De plus, la prospective se doit de déboucher sur une phase stratégique qui va élaborer des réponses précises aux enjeux de long terme identifiés et permettre de construire un programme d'actions potentiellement capable d'atteindre la vision et les objectifs affichés par le SDER. Pour être crédible, ce programme devra être aussi précis que possible, rencontrer toutes les contraintes qui pourraient lui être opposées, préciser les opérateurs ainsi que les moyens des actions à mener, en tenant particulièrement compte des choix budgétaires. Ce programme devra également intégrer le pilotage et le suivi de la mise en œuvre, ainsi que l'évaluation du processus et des produits de l'exercice.

## **Des mécanismes de suivi et d'évaluation**

Le SDER se verra également appliquer ces principes de suivi et d'évaluation. La mise en œuvre de ses objectifs sera suivie à partir des éléments du cadre logique proposés. Des indicateurs seront mis en place et permettront d'une part de mettre à jour le diagnostic territorial de la Wallonie et d'autre part de mesurer l'atteinte des objectifs quantifiés.

Le SDER étant soumis à une évaluation environnementale en vertu de la directive européenne 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à une évaluation de type socio-économique, ces travaux d'évaluation permettront d'affiner le système de suivi et d'évaluation. L'évaluation sera mise en œuvre à intervalles de cinq ans afin d'apporter les ajustements nécessaires et d'assurer le caractère dynamique de ce type de document. L'évaluation sera également organisée de manière à s'appliquer à l'ensemble des échelles territoriales visées par la structure spatiale du SDER. Elle devra donc concerner autant la région que les acteurs locaux qui mettront en place leurs propres mécanismes de suivi et d'évaluation.

Dans un schéma idéal, le SDER identifiera également les moyens qui seront affectés à la mise en œuvre des objectifs et des instruments qui permettront de les atteindre.

## **Une transition à organiser collectivement**

Le schéma proposé par le SDER est potentiellement porteur de ruptures et de changements. Dans l'opérationnalisation du SDER, il sera nécessaire d'organiser une phase de transition à l'aide d'outils didactiques et de moyens permettant d'accompagner et de faire évoluer, dans une logique d'intelligence collective et de pédagogie de l'action, les territoires et leurs acteurs. La culture territoriale étant

globalement peu développée en Wallonie, ce processus pédagogique et d'apprentissage collectif paraît indispensable.

### **3.8. Le SDER, outil du Gouvernement, outil du Parlement : intégrer les échelles**

A l'instar du SDER de 1999, le SDER actualisé doit être le document de l'ensemble du Gouvernement et pas du seul Ministre de l'Aménagement du territoire.

La Plateforme d'intelligence territoriale estime que le Parlement wallon doit également s'appropriier le SDER, document de référence et instrument d'activation du territoire wallon.

Pour cela, le SDER doit être débattu dans l'ensemble des commissions concernées du Parlement ainsi qu'en séance plénière afin que chaque parlementaire wallon soit bien conscient des conséquences territoriales, mais aussi réglementaires, des objectifs proposés par le SDER, notamment son interaction avec le CWATUPE et son impact sur les autres politiques publiques wallonnes.

Par ailleurs, Il serait intéressant que l'évaluation quinquennale du SDER soit présentée et débattue au Parlement wallon avant que le Gouvernement wallon issu des élections ne présente sa Déclaration de politique régionale et n'obtienne la confiance du Parlement sur ce point. Il faut donc penser l'organisation de l'évaluation en fonction de cette échéance importante.

Enfin, la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne préconise que le Ministre-Président viendra présenter une fois par an en séance plénière le suivi des objectifs du SDER.

Plus globalement, la mise en place de bassins de vie ouvre le champ des possibles en matière d'organisation administrative de la Wallonie. Une multiplication des couches de gestion administrative du territoire, même si elles sont adaptées à des logiques fonctionnelles, ne paraît pas souhaitable sans envisager les synergies, les recouvrements éventuels, les rôles respectifs. C'est donc une question de gouvernance régionale qui doit être traitée par l'ensemble des commissions du Parlement et faire l'objet d'une résolution générale traitant des conséquences de la structure spatiale souhaitée sur l'organisation administrative de la Wallonie.

### **3.9. Un processus de consultation à mener dans son intégralité et en associant les territoires**

Les membres de la Plateforme d'intelligence territoriale souhaitent que le processus de consultation porte sur l'ensemble des éléments qui composeront le SDER. Le contenu et la qualité de cette position ne sauraient donc constituer un avis définitif, en raison notamment de l'incertitude que recouvre certains concepts, d'une difficulté à percevoir leur opérationnalisation et de l'absence d'une carte figurant la structure spatiale proposée.

Ils veulent rappeler les conditions délicates dans lesquelles l'information relative aux enjeux a été diffusée (période de vacances) et soulignent la difficulté, dans le cas présent, d'appréhender les objectifs du SDER sans éléments de précision plus fins relatifs à la structure spatiale (voir ce point) et à la traduction, en termes de mesures et

d'outils de mise en œuvre, des objectifs fixés en matière de quantification et de territorialisation.

Le décalage lié à une consultation plus tardive des communes - compte tenu de la période d'élections communales - induit une difficulté supplémentaire dans la compréhension et l'appropriation du processus.

Pour que le SDER soit appropriable, il faudrait également pouvoir favoriser l'appropriation. Celle-ci doit s'organiser au niveau de l'ensemble du Gouvernement et de l'Administration, au niveau des citoyens et aux niveaux des territoires, y compris les communes. Dans l'optique d'une spatialisation des bassins de vie, il est sans doute essentiel de sortir d'une posture de consultation des communes et des territoires pour entrer dans une logique de co-construction.

La Plateforme insiste donc pour une **application pleine et entière d'un des principes essentiels de l'intelligence territoriale, à savoir la participation des parties prenantes au projet de territoire** qui est proposé. Dans cette ligne de conduite, elle suggère qu'à l'instar des communes, les acteurs porteurs de projets d'intelligence territoriale soient également associés, de manière à favoriser une discussion et une appropriation des objectifs du SDER à travers les structures mises en place : conseils de développement, conférences d'élus, partenariats stratégiques, locaux, etc. Les enseignements que l'on peut tirer transversalement de ces expériences pilotes seront utilement exploités pour nourrir la réflexion relative aux bassins de vie.

Un accompagnement spécifique doit dès lors être organisé au plan communal afin que les communes puissent se prononcer en connaissance de cause. Le cas échéant, dans la mise en œuvre du SDER, ces acteurs pourront agir en connaissance de cause et saisir les opportunités qui leur seront présentées afin d'atteindre les objectifs. Le risque est grand, dans une autre optique, de voir émerger un rejet pur et simple du projet proposé.

## 4. Éléments de clarification et suggestions de corrections

Pilier par pilier, les suggestions suivantes sont formulées :

### Pilier 1

- Objectif I.1.a. Le message démographique est le suivant : « Wallonie, terre d'accueil », est-ce un élément de vision? Dire oui à la tendance démographique est une option forte que la Wallonie doit assumer explicitement.
- Objectif I.1.b. La Wallonie accueillera la population sans discriminer les territoires mais la répartition des logements doit-elle se faire entre les bassins de vie ou à l'intérieur des bassins de vie? Les deux options doivent être suivies.
- Il convient de faire remonter la définition du bassin de vie au niveau du glossaire et de préciser son rôle apparemment majeur dans la structure spatiale proposée. La hiérarchie des pôles qui est évoquée pour l'objectif 1.1.-b doit également faire l'objet d'une précision sémantique et stratégique.
- La notion de mixité est évoquée dans un premier temps dans une optique fonctionnelle puis dans une optique intergénérationnelle et sociale, relativement tardivement (objectif 1.5.). Pour les membres de la Plateforme, la mixité sociale doit constituer un principe directeur du SDER et doit constituer un objectif recherché à la fois à l'échelle des territoires centraux mais aussi, dans une optique d'interterritorialité, à l'échelle des bassins et entre les bassins.
- Dans la définition du bassin de vie, il convient sans doute de préciser que les pôles peuvent être urbains **et / ou** ruraux.
- Objectif I.1.2 : reformulation : permettre un habitat de qualité pour tous. La notion de logement est dépassée et relativement fonctionnaliste, tandis que le terme décent est trop minimaliste. Il faudrait plus d'ambition.
- Objectif I.4.b. Qu'entend-t-on par « équitablement »? S'agit-il d'une offre équilibrée? Qu'entend-t-on par « Suroffre »? Quelle correspondance aux besoins par bassin? Ce point est quelque peu contradictoire avec le titre du macro-objectif.
- Objectif I.4.c. Pourquoi ne parle-t-on pas ici de territoires centraux?
- Objectifs I.2.a, I.2.b, I.2.c, Pourquoi avoir développé la notion de « logement décent » sur trois objectifs? Cela pose la question de la place de la notion de territoire central dans le projet puisque cela met en second plan la notion d'accès au logement. L'impression donnée est que certains objectifs fondamentaux cohabitent avec d'autres objectifs de granulométrie différente. Quelle hiérarchie pour ces objectifs?
- Objectif I.5 : Il apparaît comme le résidu alors qu'il devrait être le chapitre faitier. Cela ramène à la dimension hiérarchique des objectifs et des indicateurs qui les accompagnent.
- objectifs I.2.a, I.2.b, I.2.c : La notion de « logement décent » devrait apparaître de manière plus explicite et transversale dans le pilier 1. De quelle manière le concept de

territoire central favorise-t-il un logement décent pour tous les wallons et toutes les wallonnes ?

## Pilier 2

Dans le SDER, la manière dont les besoins des activités économiques sont entrevus peut être indiquée. Les objectifs chiffrés dans ce cadre ne sont pas assez nombreux : précis pour certains, inexistant pour d'autres. C'est vrai également pour d'autres piliers. La manière dont certains chiffres ont été établis n'est pas définie.

Par ailleurs, le secteur agricole est sous-représenté. Une logique d'intelligence collective et de circuits courts pourrait être avancée. De même qu'une mutualisation de la production d'énergies renouvelables. La logique de bassins est intéressante pour l'agriculture et les circuits courts. De l'autre côté, il ne faut pas négliger les exploitations dont le rayonnement est international.

Dans ce pilier, la notion de bassins de vie est quasi absente, sauf dans le point II.2.b. Il manque ici également la valorisation du capital humain, le soutien à l'initiative locale (petites entreprises), et le potentiel en matière d'énergies renouvelable, de filières de dépollution, etc. La Wallonie ne peut être qu'une « économie résidentielle ». Il manque donc une dimension de territorialisation des logiques économiques. La notion de spécialisation des territoires est peu présente. Faut-il de tout partout ?

La thématique de l'agriculture est traitée en dix lignes. Ce traitement paraît trop léger et pourrait être utilement articulé à la réflexion spatiale sous-jacente aux objectifs proposés. Dans une logique d'intelligence collective et de supracommunalité, plusieurs enjeux agricoles ou énergétiques peuvent être rencontrés par le développement de solutions territoriales innovantes : circuits courts, développement de logique d'agriculture périurbaine, mutualisation des efforts à réaliser sur les énergies renouvelables ou les systèmes de production de chaleur, production directe de biomasse par bassin et impact sur les prairies. Les membres de la Plateforme plaident pour une précision des articulations qui seront réalisées entre enjeux sectoriels et échelles territoriales d'application. Est-il pertinent de vouloir le développement du tourisme partout en Wallonie ?

Objectif II.1.a. La notion d'intérêt des entreprises pour « une charge foncière moins lourde » semble contre-productive. Plus d'emphase devrait être mise sur le capital humain wallon et l'environnement des entreprises. Le critère du prix ne peut être le seul critère.

Objectif II.1.b. On ne parle ici que des plateformes logistiques. D'autres entreprises peuvent être connectées aux plateformes ou se localiser à proximité.

Objectif II.1.c. Rien n'est dit sur le canal Seine-Nord Europe. Quel pourrait pourtant être l'impact sur le territoire d'un tel projet? Le transport fluvial est peu intégré à la réalité. Cette dimension de l'Aménagement du Territoire mérite un objectif au même titre que le développement aéroportuaire.

Objectif II.2. Il manque une catégorie intermédiaire entre les grandes installations et la petite entreprise d'artisanat, des activités (ex: menuiserie) qui génèrent également des nuisances et du transport.

Objectif II.3.a. L'ancrage territorial des universités est trop peu abordé.

Objectif II.3.d. Que signifie la notion de « peu qualifiés »?

Où l'économie résidentielle va-t-elle être renforcée?

Objectif II.4.b. L'offre foncière adaptée signifie-t-elle la levée de certains frais?

Objectif II.6. Est-ce que toute la Wallonie doit être une terre d'accueil pour le tourisme? Quelle articulation avec le Plan touristique wallon horizon 2015 ?

Objectif II.6.c. Encadrer les futurs développements implique un plan au niveau wallon

Objectif II.7.b. Faut-il soutenir uniquement les sous-produits? C'est un choix politique fort. Les sous-produits sont mis en concurrence pour la fabrication de panneaux, de papier, d'énergie, ... etc.

Objectif II.7.c. L'enjeu carrier dépasse les limites communales.

Objectif II.7.d. A quel coût? Le coût-vérité? La notion de coût doit être réintégrée dans l'objectif. Pourquoi mettre ensemble dans cette section les habitants et les entreprises alors qu'ils n'ont pas les mêmes besoins? Les uns sont sur le registre des droits humains et les autres, sur les facteurs de production.

**Exemple d'amendement:** Objectif II.2. Renforcer la territorialisation des entreprises.

### Pilier 3

Objectif III.1: Pas de logique de bassin de vie?

Objectif III.1.b. Les bus, c'est aussi du trafic routier.

Objectif III.1.c. Les TIC ?

Objectif III.1.f. Reporter le tourisme fluvial au point II.6

Objectif III.2: Fusionner le III.5 avec le III.2 qui sont de granulométries différentes.

Objectif III.4: Pour aller au bout de la logique, organiser aussi le point III.4. en bassins de vie.

Objectif III.4.a. A mettre en regard du plan décennal de la SNCB

Objectif III.4.c. A mettre en lien avec la dynamique de réseaux et de centralités

Objectif III.4. : Développer des transports collectifs performants pour un meilleur accès aux emplois et aux services dans une logique de bassins de vie.

### Pilier 4

Objectif IV.1.a. . La question de la gestion de la propriété du sol devrait être explicitée ici. Faut-il un objectif quantifié ?

Le point IV.2. Fait double emploi avec la question de la nature en ville. Vers un objectif plus faitier ?

Il existe, en outre, une tradition de coopération dont on ne parle pas. Qui dit maillage dit coopération et bassins de vie.

Objectif IV.2.a. Il s'agit d'une approche très « conservatrice » de la nature, à l'instar de NATURA 2000. Cette approche manque d'ambition. Les nouveaux concepts sont peu nombreux. => « Protéger les sites de grand intérêt biologique dans une optique de multifonctionnalité des espaces ».

Objectif IV.2.c. Mettre la notion de trame verte et bleue au pluriel. En France, ces trames représentent de grands outils de maillage et de structuration du territoire. Nous pourrions nous en inspirer. Les trames vertes et bleues peuvent être mises à l'échelle des bassins. Quelle gestion intelligente multifonctionnelle des trames et des parcs? À quelle échelle ?

Il y a un équilibre à trouver dans l'objectif IV.4. entre la préservation du patrimoine et l'évolution nécessaire. Le patrimoine paysager et bâti doit servir à notre temps Il y a un hiatus entre l'objectif général et son application sur le territoire. Comment l'ensemble des acteurs se saisissent de cette question? Il faut retourner dans le SDER de 1999, dans le chapitre sur l'identité et la culture.

Objectif IV.4.b. Puisque le classement représente une contrainte pour le propriétaire, la préservation du bâti devrait venir de l'initiative citoyenne.

Objectif IV.5.d. La précision, dans cet objectif, sur la couverture du réseau de communication semble déconnectée de l'objectif.