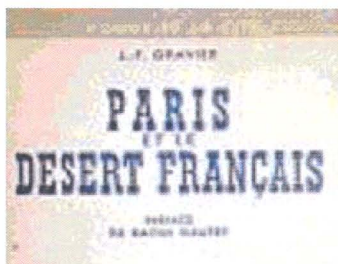


Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second XX^e siècle



Textes réunis par
Olivier Dard et Jean-François Eck

DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL. L'EXEMPLE DE LA WALLONIE

Bernadette MERENNE-SCHOUMAKER*

L'objectif de cette communication est de s'interroger sur différents concepts : aménagement du territoire, développement économique régional, développement territorial, dans le cadre d'une région un peu particulière : la Wallonie. L'hypothèse que nous faisons est que cette région, de par les mutations économiques qui l'ont frappée et surtout le contexte institutionnel dans lequel elle s'est retrouvée depuis cinquante ans, a conjugué de manière un peu particulière ces différents concepts, ce qui en fait un laboratoire sans doute spécifique vis-à-vis des régions proches tant allemandes que néerlandaises ou françaises.

Le regard que nous porterons sur ces problèmes est, quant à lui, aussi un peu particulier : c'est celui d'une géographe plus portée à expliquer le présent par le passé qu'à analyser de manière chronologique, avec un souci profond d'exhaustivité, tous les faits et processus comme le font les historiens. Nous tenterons toutefois de bien replacer les évolutions dans leur contexte temporel et d'épingler le rôle des acteurs dans le domaine de l'aménagement du territoire, thème majeur de ce groupe de travail. Nous chercherons aussi dans la mesure du possible à comparer la Wallonie aux régions limitrophes. Mais au préalable, il convient de circonscrire les spécificités de la région étudiée.

* Professeure de géographie économique à l'Université de Liège.

La Wallonie : une région de tradition industrielle en mutation dans un contexte institutionnel qui a beaucoup changé

Présentation succincte du territoire wallon

La Wallonie est la région située au sud de la Belgique. Elle couvre 18 844 km², soit 55 % de la superficie du pays. Sa population est de près de 3,5 millions d'habitants, soit seulement 32,4 % de la population nationale ; assez logiquement, sa densité de population est plus faible que celle de la Belgique : 201 hab./km² contre 342. Depuis les fusions de communes intervenues en 1977, on y dénombre 262 communes. Celles-ci sont regroupées en cinq provinces. La capitale de la région est Namur, une ville de taille moyenne (108 000 habitants) située presque au centre ; les autres grandes villes et agglomérations sont Liège, Charleroi et Mons.

Malgré un étalement de l'urbanisation depuis une cinquantaine d'années, la région conserve d'importantes zones agricoles et forestières : le bâti et les voies de communication ne représentent que 13,9 % du territoire contre 53,7 % pour les terres agricoles (cultures et prairies) et 32,4 % pour les forêts et autres terrains naturels (fagnes, marais, rochers...). La diversité des sols et du sous-sol de même que l'hydrographie se sont avérées déterminantes pour l'occupation de l'espace : l'axe de développement industriel classique, le « sillon industriel wallon », correspond en effet à un axe ouest-est, s'étendant de Tournai à Eupen, et suivant les vallées de la Haine, de la Sambre, de la Meuse et de la Vesdre.

D'importantes mutations économiques

Comme la plupart des régions de tradition industrielle, la Wallonie a subi depuis les années 1950 les principales crises qui ont frappé les secteurs traditionnels de l'industrie : crise du textile et de l'industrie charbonnière dès les années 1950, crise de la sidérurgie et des fabrications lourdes depuis 1975. Il en résulte non seulement le déclin ou la disparition de beaucoup de grandes entreprises mais encore celui de plus petites firmes, sous-traitantes des premières. On note aussi de nombreuses fusions et regroupements dans la plupart des secteurs.

Certes la tertiarisation de l'économie a progressé, mais le développement des services n'a pas compensé les pertes industrielles. Il en résulte une croissance du chômage dont le taux dépasse encore aujourd'hui 15 %.

Comme les bassins industriels étaient circonscrits à certaines régions spécifiques, Liège et Charleroi d'abord, mais aussi le Borinage (à l'est de Mons), le Centre (région de La Louvière), Verviers ou encore la région sidérurgique d'Athus au sud du pays, ce sont principalement ces régions qui ont été touchées. C'est donc là que l'on rencontre surtout les stigmates du passé - les riches industrielles - et les plus grandes difficultés pour redéployer l'économie.

Un cadre institutionnel bouleversé

De 1830 à 1970, la Belgique était un Etat centralisé. En 1962, on y fixe toutefois une frontière linguistique ouest-est, passant au sud de Bruxelles et isolant, au sein de la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale créée l'année suivante. En fait, depuis 1960 surtout, les deux principales Communautés présentes sur le territoire - la Communauté de langue néerlandaise et la Communauté de langue française - ont revendiqué une certaine autonomie. Pour répondre à ces aspirations, des révisions constitutionnelles successives ont entraîné des réformes fondamentales aboutissant en 1993 à une structure fédérale. L'autonomie culturelle fut accordée dès 1971 aux trois communautés nationales (flamande, française et germanophone). Depuis le rattachement au pays des cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith après la guerre de 1914-1918, il existe en effet une Communauté de langue allemande vivant à l'est de la province de Liège et qui compte aujourd'hui près de 80 000 habitants. De 1974 à 1980, on transféra différentes compétences aux Régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale), mais il fallut attendre 1980 pour que les Régions flamande et wallonne ainsi que les Communautés flamande et française soient dotées d'un gouvernement. Pour la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale, ce fut fait plus tard : en 1983 et 1988. En 1995, la Province de Brabant fut coupée en deux afin de mieux coller au découpage en Régions et Communautés : un Brabant flamand au nord et un Brabant wallon au sud, Bruxelles-Capitale étant hors de toute province. Cela explique qu'au niveau du découpage européen en NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques), la Belgique compte 11 régions de niveau 2 : 10 provinces et Bruxelles-

Capitale. De 2001 à 2004, de nouvelles compétences ont été encore transférées aux régions, notamment l'agriculture, le commerce extérieur, les pouvoirs locaux, les relations internationales et la coopération au développement. Ces transferts de compétences s'appliquent à partir de janvier 2002 pour la plupart et de janvier 2004 pour la coopération au développement. Aujourd'hui, les réformes ne semblent toutefois pas encore achevées. Elles sont fortement réclamées par le monde flamand mais moins souhaitées par le monde wallon, ce qui explique les difficultés rencontrées par les gouvernements belges depuis près de deux ans.

La structure d'organisation du pays est dès lors assez complexe (figure 1) ce qui ne facilite pas la gestion au quotidien, comme par exemple en matière de transports puisque la gestion des routes et autoroutes, des voies navigables et des aéroports est du ressort des Régions, mais pas celle du chemin de fer qui reste national. De manière générale, les *Régions* sont compétentes pour les questions territoriales telles que l'aménagement du territoire, l'environnement et l'économie. Les *Communautés* sont compétentes pour les matières relatives aux personnes qui les composent comme par exemple la langue, la culture et l'enseignement. L'*État fédéral* garde la gestion de tout ce qui touche à l'intérêt de tous les Belges, indépendamment de toute considération linguistique, culturelle ou territoriale comme les affaires étrangères, la défense nationale, la justice, les finances, la sécurité sociale ainsi qu'une part importante de la santé publique et des affaires intérieures. C'est aussi l'État fédéral qui assume toutes les responsabilités de la Belgique et de ses entités fédérées à l'égard de l'Union européenne et de l'OTAN.

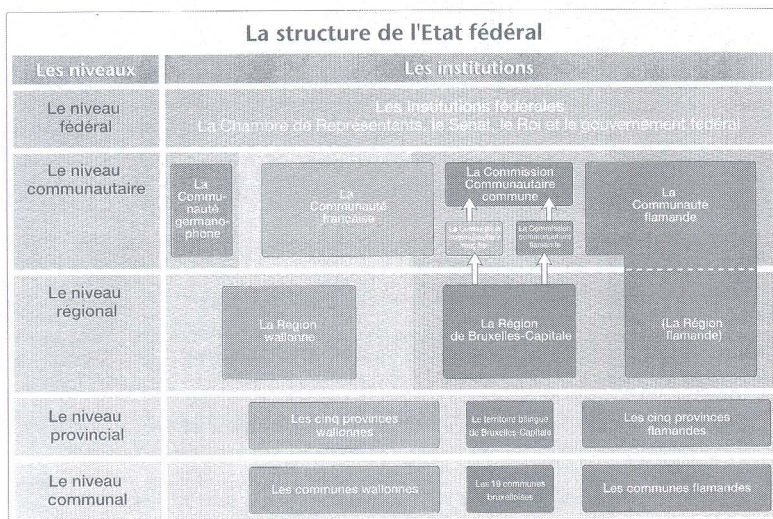


Figure 1

Source : J. BRASSINNE, *La Belgique fédérale*, CRISP, 1994, p. 13.

L'aménagement du territoire et le développement régional : courte présentation des politiques mises en œuvre

Des politiques initiées à l'origine par l'Etat central

A son origine, *l'aménagement du territoire* est conçu comme la gestion de l'utilisation des sols via des plans et réglementations. Les premiers plans communaux et de quartiers apparaissent dès le 2 décembre 1946 afin de faciliter la reconstruction des communes sinistrées par la guerre ; ce même arrêté-loi introduit les autorisations de

bâtir qui doivent être accordées par le Ministère des Travaux publics dont dépend l'Administration de l'Urbanisme¹.

C'est toutefois la *loi organique de l'Aménagement du Territoire* du 29 mars 1962 qui constitue l'acte fondateur de la politique d'aménagement. Cette loi assigne aux pouvoirs publics une mission essentielle : organiser l'utilisation rationnelle du sol, le territoire étant considéré comme un patrimoine commun. L'aménagement doit être "conçu tant au point de vue économique, social et politique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays" (article 1). La loi prévoit que l'aménagement soit fixé par des plans : un plan national, des plans régionaux et de secteurs (correspondant à des entités plus petites du niveau de l'arrondissement) ainsi que des plans communaux généraux (PG) couvrant l'ensemble du territoire communal et des plans particuliers (PP) pour des opérations spécifiques. Seuls les plans de secteur (48 au total) et les plans communaux seront mis en œuvre.

Le *développement régional* vise, pour sa part, la réduction des disparités entre les régions. La première loi d'expansion économique régionale est promulguée le 18 juillet 1959. Elle propose des mesures incitatives (financières et fiscales) pour favoriser les investissements dans les régions en difficultés. La loi (comme les zones à aider) sont revues le 14 juillet 1966 et le 30 décembre 1970. Ces lois prennent place à côté d'autres mesures prévoyant des aides sectorielles (17 juillet 1959 et 4 août 1978) valables sur tout le territoire, ce qui réduit leur impact. De manière générale, ces lois visent essentiellement le développement économique et touchent presque exclusivement l'industrie. Par ailleurs, la loi du 15 juillet 1970 organise la planification (création du Bureau du Plan) et la décentralisation économique en instituant des conseils économiques régionaux (CER) et des sociétés de développement régional (SDR).

¹ L. THIERNESSE, *Eduquer à l'aménagement du territoire*, Ministère de la Région Wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Liège, P. Mardaga, 1989, p. 18.

Des matières régionalisées et placées sous l'influence des politiques européennes

Comme dit ci-dessus, le développement régional - et de manière plus générale l'économie - et l'aménagement du territoire étant des matières liées au territoire, celles-ci relèvent des Régions depuis 1974 et surtout 1980. L'État fédéral conserve seulement quelques prérogatives en matière économique : les prix, l'accès aux professions, l'approvisionnement énergétique, le contrôle des grandes surfaces...

Depuis la réforme des fonds structurels en 1988, les *politiques européennes* de développement régional ont bien entendu fortement influencé les options prises en matière de développement économique. En effet, le bassin de Charleroi comme celui de Liège, de même que la région d'Athus, ont été intégrés dès 1989 à l'objectif 2 (région en déclin à reconverter). De 1994 à 1999, toute la province du Hainaut s'est même retrouvée en objectif 1 (région en retard de développement), tandis que la région liégeoise (étendue jusqu'à Huy et Verviers) et Athus restaient en objectif 2. De 2000 à 2006, bien que classées en « *phasing out* », ces trois entités ont encore bénéficié de crédits européens. Depuis 2007, seul le Hainaut est éligible à l'objectif de convergence, mais sa situation sera réévaluée en 2010 tandis que le reste du territoire wallon est éligible à l'objectif de compétitivité régionale et emploi. Mais des priorités ont été choisies par le Gouvernement wallon : il s'agit de l'agglomération liégeoise et de quelques autres communes rurales du sud des provinces de Namur et de Liège et du nord de la province du Luxembourg. Certaines zones rurales avaient déjà été aidées de 1989 à 2006 dans le cadre de l'objectif 5b (zones rurales fragiles), tandis que plusieurs régions participaient à des programmes d'initiative communautaire comme Interreg ou Urban. Cette intégration dans les programmes européens a sans conteste orienté toute la politique de développement régional car les moyens complémentaires à apporter par la Région wallonne ne permettaient pas à cette dernière de lancer d'autres politiques.

L'évolution récente de l'aménagement du territoire

Le transfert de la compétence aménagement du territoire à la Région wallonne n'a pas fondamentalement modifié les principes initiaux même si les outils ont évolué. La Région s'est dotée en 1984

d'un « Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) » qui a remplacé la loi de 1962 et, en 1999, d'un SDER (Schéma de développement de l'espace régional), conçu un peu sur le modèle du SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire) élaboré au niveau européen.

Ce CWATUP a été revu à nombreuses reprises, notamment en 1998 et 2004. Il comprend l'essentiel des dispositions réglementaires en vigueur pour toutes les composantes de l'aménagement et de l'urbanisme en Région wallonne : permis d'urbanisme, certificats, plans, lotissements, schémas, règlements, commissions consultatives, infractions, sites désaffectés, rénovation et revitalisation urbaines...

Le SDER a été adopté le 27 mai 1999 par le Gouvernement wallon après avoir été soumis à une information publique et à diverses consultations. Selon le premier paragraphe de l'article 13 du CWATUP, le SDER "exprime les options d'aménagement et de développement pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne". Il s'agit d'un document d'orientation, donc non contraignant, qui doit inspirer la politique d'aménagement du territoire de la Région wallonne et notamment les révisions des plans de secteur.

Sur base d'une analyse de la situation et des tendances pour l'avenir, le SDER a déterminé huit objectifs principaux : 1. Structurer l'espace wallon ; 2. Intégrer la dimension suprarégionale dans le développement ; 3. Mettre en place des collaborations transversales (entre les politiques sectorielles) ; 4. Répondre aux besoins fondamentaux des populations (cadre de vie, logement, services, eau, risques...) ; 5. Contribuer au développement économique ; 6. Améliorer l'accessibilité et gérer la mobilité ; 7. Valoriser le patrimoine et protéger les ressources ; 8. Sensibiliser et responsabiliser tous les acteurs. Il propose également un projet de structure spatiale pour la Wallonie.

Toutefois, malgré ce nouvel outil, seuls les plans de secteur ont valeur réglementaire. On ne peut y déroger que selon les procédures prévues par le CWATUP. La Région wallonne est couverte par 23 plans de secteur, adoptés entre 1977 et 1987, dont l'objet principal est de définir les affectations du sol au 1/10 000 (1 cm = 100 mètres), afin d'assurer le développement des activités humaines de manière harmonieuse et d'éviter la consommation abusive d'espace. Depuis leur adoption, ces plans ont fait l'objet de nombreuses révisions, notamment

pour y inscrire de nouveaux projets : routes, lignes électriques à haute tension, tracé du TGV, nouvelles zones d'activité économique, zones d'extraction... De même, la procédure de révision et la légende ont été modifiées à plusieurs reprises.

Le tableau 1 présente les principaux outils d'aménagement et d'urbanisme actuellement en vigueur en Wallonie.

Tableau 1 : Les principaux outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme en Wallonie

	Documents d'orientation	Documents à valeur réglementaire		Commissions consultatives
	Schémas	Plans	Règlements	
Région wallonne	Schéma de développement de l'espace régional (SDER)	Plans de secteur (PDS)	Règlements régionaux d'urbanisme (RRU)	Commission consultative régionale d'aménagement du territoire (CRAT)
Commune	Schéma de structure communale (SSC)	Plan communal d'aménagement (PCA)	Règlement communal d'urbanisme (RCU)	Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM)

Source : La CeMathèque, n° 20, avril 2007, p. 13.

On peut y découvrir les deux niveaux essentiels d'intervention : la Région et les communes. Dans chaque cas, il existe des documents d'orientation et des documents à valeur réglementaire de même que des structures de consultation et d'avis qu'il n'est pas possible de détailler

ici, mais dont on peut trouver une bonne présentation sur le site de la DGO4 (Direction générale opérationnelle Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie) de la Région wallonne.

L'évolution récente du développement régional

Depuis 2000, la Wallonie semble beaucoup plus soucieuse de reprendre en main sa politique de développement économique. A cette fin, elle a développé successivement deux outils : le Contrat d'Avenir et le Plan Marshall.

Le *Contrat d'Avenir* a été adopté en 2000, puis actualisé en 2002 (dénommé alors CAWA) et revu en 2005. Ses priorités initiales étaient économiques même si l'accent était mis sur la durabilité de ce développement. Il s'agissait principalement de favoriser le développement des TPE (très petites entreprises, celles de moins de 10 personnes) et des PME, d'accélérer le développement des arrondissements soutenus par l'Europe et d'obtenir ainsi une meilleure plus-value des aides européennes, d'aider davantage les jeunes et de mettre en place une « société de l'information ». C'était en quelque sorte un guide de principes d'actions assez générales mais guère régionalisées. En 2002, vingt mesures prioritaires ont été chiffrées afin de permettre de mieux préciser les objectifs et de pouvoir évaluer les actions. Le nouveau contrat de 2005 a revu les objectifs et les mesures à prendre. Les sept objectifs retenus sont : 1. Limiter la dette publique ; 2. Accroître la création de richesses et augmenter le taux d'emploi ; 3. Développer les connaissances de façon continue ; 4. Faire progresser la cohésion sociale et valoriser le capital social wallon ; 5. S'inscrire dans une perspective d'amélioration continue du cadre de vie ; 6. Assurer un développement territorial équilibré ; 7. Assurer l'égalité entre les femmes et les hommes vivant en Wallonie, quelle que soit leur origine. Toutefois, ce dernier contrat a été un peu mis en retrait suite à l'arrivée du Plan Marshall qui focalise aujourd'hui toutes les énergies.

Le *Plan Marshall* a été adopté le 30 août 2005. Sa finalité est de nouveau essentiellement économique, mais il innove par une volonté évidente de décloisonnement entre les politiques régionales et entre la Région et la Communauté, par un pilotage serré avec suivi permanent et évaluation, ainsi que par des priorités clarifiées. Ces cinq axes prioritaires, pour lesquels une enveloppe de 1 milliard d'euros répartis

sur quatre ans a été réservée, sont : créer des pôles de compétitivité ; stimuler la création et l'extension d'activités (en optimisant les aides, en renforçant le soutien aux exportations, en assainissant les friches et en développant des zones d'activités...); alléger la fiscalité des entreprises (en créant notamment des zones franches); doper la recherche et l'innovation en lien avec l'entreprise ; susciter des compétences pour l'emploi (plan langues, formations complémentaires pour les métiers en pénurie et soutien à l'enseignement qualifiant). Cinq pôles de compétitivité ont été créés : sciences du vivant, agroalimentaire, ingénierie mécanique, transport - logistique et aéronautique - aérospatial.

En juillet 2009, dans le cadre de l'accord gouvernemental signé par les trois partis politiques du nouveau gouvernement wallon, il a été décidé de poursuivre, pendant la période 2009-2013, les politiques initiées par le Plan Marshall en développant un Plan Marshall 2. Vert et de créer un 6e pôle de compétitivité dédié aux nouvelles technologies environnementales, ainsi que parallèlement de mettre l'accent sur trois priorités : l'environnement, la formation et l'enseignement.

Essai de bilan

Au terme de cette courte présentation de l'évolution des politiques mises en œuvre depuis près de cinquante ans en Wallonie, nous allons tenter de préciser les options choisies, de chercher à comprendre le rôle des acteurs et de relever les spécificités des choix wallons vis-à-vis de ceux opérés par les régions limitrophes.

Des options fortement liées à l'évolution du contexte et à la vision de l'aménagement et du développement

Comme un peu partout en Europe occidentale, les politiques sont d'abord profondément liées au contexte économique, social, géopolitique et idéologique et aux valeurs dominantes à chaque période². Ainsi, la politique d'aménagement du territoire initiée dans les années 1960 visait surtout une meilleure répartition spatiale des

² H. NONN, *L'aménagement du territoire en Europe occidentale*, Paris, Ellipses, Carrefours de Géographie, 2001, p. 45-69.

hommes et des activités, par ailleurs en forte croissance et surtout en fort redéploiement dans l'espace. Il s'agissait notamment de mettre fin à la promiscuité industries-habitat qui était le lot fréquent dans de nombreux espaces industriels, d'où l'importance dans les plans d'aménagement des zones industrielles situées le plus souvent en périphérie des agglomérations le long de voies de transport rapides. C'est aussi l'époque où l'on découvre l'importance du patrimoine naturel et bâti, ce qui conduit aux premières mesures de protection. C'est encore le moment où voitures et camions commencent à régner en maîtres, ce qui pousse les aménageurs à repenser tous les réseaux routiers (les pénétrantes urbaines comme les contournements des agglomérations), ce qui favorisera ultérieurement l'exurbanisation des activités et des populations.

Les différentes crises, intervenues pour les premières dès 1950 (crise du textile et du charbon) et dans les années 1970 pour les secondes (crise pétrolière et crise sidérurgique), vont forcer les responsables de l'économie à penser « reconversion » et les aménageurs à s'occuper des espaces abandonnés par les activités : les friches industrielles. En Wallonie, il s'agit d'abord de sites charbonniers pour lesquels une procédure de rénovation est mise en place au niveau national dès 1967, puis de tous les sites d'ancienne activité (SAED) (plus de 1 070 sites couvrant plus de 8 000 ha) pour lesquels la Région wallonne élabore une législation spécifique en 1979. C'est l'époque aussi où émerge un nouveau concept de développement : le développement local qui se développera surtout dans les années 1980, car les politiques décrétées « d'en haut » sont en panne et on redécouvre le rôle des entrepreneurs locaux, l'importance des réseaux d'acteurs et des spécificités locales.

Suite aux mutations technologiques de la fin des années 1990, à l'internationalisation croissante de la vie des affaires, au poids de plus en plus grand des réseaux et partenariats, à la montée en puissance du développement durable et aussi à la métropolisation et au renforcement des polarités, la Wallonie du début du XXI^e siècle réalise que les facteurs du développement ont changé et qu'il est impérieux de mieux assurer la compétitivité de son territoire. Ces nouveaux facteurs sont l'innovation, la formation, l'insertion dans des réseaux, l'identité

territoriale, une gestion stratégique et la gouvernance ; ceux-ci se combinent dans deux nouveaux « macro facteurs » : les compétences territoriales et l'intelligence territoriale³. C'est la raison d'être du Plan Marshall et d'une nouvelle politique qui touche tout autant au développement économique qu'à l'aménagement et qui a pour nom développement territorial.

Cette politique cherche à valoriser les ressources territoriales grâce au rôle majeur des acteurs, en combinant des finalités économiques, sociales et environnementales et en intervenant sur les structures spatiales. Comme le montre bien le tableau 2, elle entretient donc des liens étroits avec l'aménagement du territoire et le développement local.

³ B. MERENNE-SCHOUMAKER, « Les nouveaux concepts du développement territorial : une mode ou de nouveaux paradigmes ? », in *Liber Amicorum Prof. Dr. Pieter Saey*, Zelzate, Nautilus Academic Books, 2007, p. 361-366.

Tableau 2 : Comparaison entre l'aménagement du territoire, le développement local et le développement territorial

	Aménagement du territoire	Développement local	Développement territorial
Période d'essor de la problématique	1950-1990	1970-1990	Depuis 1990
Finalités	- Réduire les déséquilibres spatiaux par une meilleure répartition des hommes et des activités - Protéger l'environnement et le patrimoine	- Susciter l'activité économique - Valoriser les forces locales - Développer l'entrepreneurship	- Rendre les territoires attractifs et compétitifs - Valoriser les ressources
Intervenants majeurs	- Etat et ses différentes administrations nationales et régionales	- Collectivités locales	- Collectivités régionales
Cadres territoriaux principaux	- Etat - Régions	- Sous-régions	- Régions
Moyens d'intervention	- Codes, plans, règlements, permis - Aides aux entreprises	- Aides aux entreprises - Aides aux réseaux d'acteurs	- Projets, schémas - Aides aux réseaux d'acteurs
Domaines d'intervention	- Occupation du sol - Localisation de grands équipements - Protection de la nature et du patrimoine	- Développement économique	- Développement global (économique, social et environnemental) - Structures territoriales
Démarche fondamentale	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	<i>Bottom-up et top-down</i>

Source : B. Mérenne-Schoumaker, 2009, inédit.

Les outils économiques majeurs de cette politique sont les *clusters* ou réseaux d'entreprises et les pôles de compétitivité ou structures réunissant des entreprises, des centres de recherches et des

unités de formation, coordonnés par les pouvoirs publics dans le cadre de projets prédéfinis.

Quant à l'aménagement du territoire, il intègre aussi de plus en plus le développement territorial en cherchant davantage de synergies avec le développement économique et en forçant les collaborations entre les politiques sectorielles (transport, environnement, économie, agriculture...), s'attribuant en quelque sorte le rôle de transcription et d'intégration des aspects spatiaux des différentes politiques. Ajoutons que, pour mieux pouvoir jouer ce rôle, la Région wallonne a créé en 1999 la CPDT (Conférence permanente du développement territorial) en vue de fédérer et d'amplifier les recherches au service du développement territorial.

Un jeu d'acteurs complexe, mais en évolution

Les premiers intervenants sont, comme nous l'avons vu, des intervenants nationaux : l'Etat et ses administrations centrales (Travaux publics et Économie surtout). Avec la régionalisation, les responsabilités changent : ce sont à présent les responsables politiques wallons qui prennent en charge ces matières, aidés par leur administration. Mais, en raison du partage des compétences, l'Etat central conserve quelques prérogatives, en particulier lors des discussions au niveau européen des régions à aider et des moyens concédés dans le cadre des politiques européennes.

Les acteurs locaux interviennent aussi, en particulier les intercommunales de développement créées pour la plupart en vertu de la loi du 18 juillet 1959, déjà évoquée, pour accompagner la politique d'expansion économique régionale. La Wallonie compte huit agences intercommunales de développement : quatre dans le Hainaut et une dans chacune des autres provinces. Ces agences ont notamment en charge l'accueil des investisseurs ainsi que l'aménagement et la gestion des parcs d'activités. Depuis juin 2005, elles sont regroupées dans une structure unique (Wallonie Développement), en vue d'une meilleure coordination de leurs actions. Ces agences ont joué un grand rôle en termes d'aménagement et de développement en tant que gestionnaire des sols et des infrastructures d'accueil (parcs d'activités, mais aussi bâtiments et sites désaffectés) et comme société de services aux entreprises ou aux communes.

Ces dernières interviennent principalement dans le cadre de l'aménagement du territoire *via*, non seulement, comme nous l'avons vu (*supra* et tableau 1), les choix opérés à travers le schéma de structure communal, le plan communal d'aménagement et le règlement communal d'urbanisme, mais aussi toute une série d'autres politiques comme celles ayant trait à la mobilité, à la protection de la nature, à la rénovation urbaine ou au développement rural. En matière économique, elles sont moins présentes, même si certaines ont développé récemment des agences de développement local pour mieux piloter leur propre développement.

Ajoutons que les partenariats entre les différents niveaux de pouvoir public se sont accrus avec le temps, en lien sans doute avec la montée en puissance des revendications sous-régionales et locales. Après une époque où toute mesure était décrétée « d'en haut », les projets émanant « d'en bas » se sont multipliés et ont recherché des appuis et des financements régionaux. Toutefois, la culture du contrat est encore peu développée en Wallonie.

Quant aux entreprises, elles semblent avoir été pendant longtemps absentes du débat, tout au moins à un niveau général, et ce même si certaines structures patronales comme l'Union wallonne des entreprises ont participé au même titre que les syndicats ou l'Union des classes moyennes (qui regroupe les PME) à quelques projets spécifiques. La raison pourrait en être le petit nombre d'entreprises wallonnes de taille moyenne (la plupart des firmes wallonnes sont très petites), la présence de beaucoup de firmes étrangères et aussi l'intégration progressive de nombreuses entreprises dans de grands groupes internationaux. Toutefois, depuis les années 2000, le patronat est davantage présent dans les structures de concertation et même dans les grands projets. Le fait est particulièrement visible au niveau des pôles de compétitivité où, par exemple, le conseil de gouvernance est assuré par un industriel et où beaucoup d'entreprises, mais malheureusement peu de PME, sont impliquées.

Quelques spécificités ou problèmes wallons

Au niveau de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire en Wallonie correspond bien à une « action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire »⁴, mais cette action fut souvent réduite à la gestion des sols *via* des plans et des réglementations; il correspond ainsi bien à ce que les Anglais dénomment « *physical planning* ». En outre, cet aménagement, qui est souvent confondu avec l'urbanisme en raison de leur association au niveau des organes responsables, se caractérise aussi par un juridisme de plus en plus manifeste et la multiplication des outils d'intervention.

Comme le dit bien M. Smoos, les trop fréquentes modifications réglementaires relèvent de la difficulté de s'accorder sur une vision claire des réponses à apporter⁵. Or cette stabilité est indispensable pour assurer une bonne gestion et permettre un développement durable. De plus, on est en droit de s'interroger sur les raisons du mouvement de balancier entre un modèle de gestion centralisé à l'échelon régional ou décentralisé à l'échelon local qui témoigne sans doute de la difficulté rencontrée à définir un projet de gestion équilibré et ambitieux pour le territoire régional. N'a-t-on pas trop pensé moyens plutôt qu'objectifs ? Y a-t-il en Wallonie un réel projet stratégique, c'est-à-dire une vision du futur souhaitable ?

Or, comme partout, les enjeux sont importants : enjeux économiques, sociaux, environnementaux, énergétiques, de mobilité. En outre, la Wallonie est une région sous l'influence très forte des régions limitrophes, notamment la Région de Bruxelles-Capitale, la Flandre, le Grand-Duché de Luxembourg, le Nord-Pas-de-Calais, le Limbourg néerlandais, la Région d'Aix-la-Chapelle.... dont le différentiel de

⁴ R. BRUNET, R. FERRAS et H. THERY, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris, Reclus et la Documentation Française, 2009, p.29.

⁵ M. SMOOS, *Recentralisation des compétences liées à l'aménagement du territoire et rôle des communes : pistes pour une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme au niveau local*, Union des Villes et des Communes (<http://www.uvcw.be/articles/4,23,3,0,2247.htm>), 2008, p.1.

développement est parfois sensible et dont l'évolution détermine celle des espaces limitrophes *via*, par exemple, le processus de périurbanisation du logement ou d'activités. La Wallonie en général subit plus qu'elle ne pilote ces impacts, souvent par manque de vision du développement souhaité. C'est en particulier le cas du Brabant wallon, très lié à l'évolution de Bruxelles-Capitale, ou du Sud-Luxembourg, sous l'emprise du Grand-Duché.

Par ailleurs, l'inflation législative, la pléthore de réglementations et les modifications incessantes des décrets et autres arrêtés rendent le droit de l'aménagement comme de l'urbanisme incompréhensible même pour les professionnels⁶. Forcés de se concentrer sur les aspects juridiques, voire les procédures, ceux-ci se détournent parfois des questions de fond. Que dire alors des élus, des citoyens ou des entreprises? On comprend ainsi mieux pourquoi la participation est peu pratiquée...

Au niveau du développement économique régional

Malgré les grandes disparités intrinsèques au territoire wallon, ce problème fut peu pris en compte au niveau des politiques nationales d'abord, régionales ensuite.

Au niveau national, la délimitation des régions à aider a toujours posé problème, car elle a vite été en interférence avec des clés de répartition Nord-Sud ; les régions visées par la loi de 1970 ne purent même pas être délimitées. En outre, comme le dit bien H. Capron, la régionalisation des années 1980, ne permit guère de faire mieux car, durant deux décennies, les actions entreprises ont visé essentiellement la préservation des activités traditionnelles en croyant pouvoir résister aux mutations économiques⁷.

Certes, des aides ont été accordées aux régions en difficultés dans le cadre des programmes européens, mais ces aides ont été sans doute moins importantes que l'on ne le croit et, de plus, pas toujours

⁶ *Ibidem*, p.4.

⁷ H. CAPRON, *La Wallonie, région d'Europe, Etat des lieux et perspectives*, Société Royale d'Economie Politique de Belgique (http://www.cifop.be/doc/conf_srepb_capron_170505.pdf), 2005, p.1.

bien utilisées. Ainsi, comme le souligne H. Capron, la Wallonie a bénéficié de 1,3 milliards d'euros de fonds structurels européens toutes actions confondues pour la période 2000-2007, alors que la Flandre recevait 1 milliard d'euros⁸. En Wallonie, la moitié de ce montant a été investi dans la province du Hainaut. De 1994 à 2007, le Hainaut a bénéficié de 1,4 milliard d'aides structurelles dans le cadre de l'Objectif 1. Ces montants sont certes importants puisqu'il convient d'y ajouter la quote-part wallonne, mais ils ne représentent que 0,5 % du PIB hennuyer, soit 70 euros par habitant. A titre de comparaison, les aides en Irlande représentent quelque 195 euros par habitant pour la région Objectif 1 (Sud-Est) et 95 euros par habitant pour la région en soutien transitoire (Centre et Ouest). Au cours de la période de programmation précédente (1994-1999), elles s'élevaient à 282 euros. Par ailleurs, comment bien utiliser de telles aides en l'absence d'une véritable politique régionale et de vrais projets ? Le manque de dynamisme des acteurs ou les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une politique de développement (effets de retards, adaptation des structures) sont aussi invoqués comme facteurs de frein au développement.

La Wallonie semble donc avoir souffert d'un manque de vision stratégique, de l'absence d'une planification dans le temps, car tout redéploiement économique doit s'inscrire dans la temporalité.

Certes, comme on l'a déjà souligné, les choses ont commencé à changer en 1999 avec l'élaboration du Contrat d'Avenir qui proposait une stratégie d'actions à l'horizon 2010. Elles ont aussi progressé avec la mise en place du Plan Marshall en 2005.

Au niveau du développement territorial

Sans aucun doute, les politiques économiques récentes s'inscrivent bien dans la problématique actuelle du développement territorial, car elles centrent les actions sur les nouveaux facteurs de développement (en particulier l'innovation et la formation), agissent de manière transversale, veillent aux effets de masse critique suffisante, notamment au niveau des pôles de compétitivité, renforcent les partenariats public-privé et s'inscrivent résolument dans une dynamique prospective. Ce qui est moins sensible, c'est sans doute la dimension

⁸ *Ibidem.*

environnementale et en particulier la prise en compte des changements prévisibles en termes de mobilité, ce qui justifie pleinement la nouvelle version du Plan Marshall. De même, on ne voit pas toujours bien l'articulation entre les actions régionales et les besoins différentiels des sous-régions.

On a beaucoup écrit sur les pôles de compétitivité. Les pôles wallons répondent sans aucun doute bien au modèle général. Quelques traits spécifiques les différencient quelque peu des pôles de certains autres pays, à savoir : l'implication des organismes de formation hors Universités, le rôle moteur attribué au secteur industriel (les pouvoirs publics ne jouant qu'un rôle d'impulsion et de soutien à l'émergence et au développement des pôles en fédérant des acteurs concernés autour d'une stratégie commune de développement), des domaines bien spécifiques permettant des partenariats à l'échelle de toute la région et une masse critique suffisante d'acteurs ainsi que l'intégration d'une dimension internationale⁹. Cette dernière se manifeste notamment au niveau de la sélection des projets et par des collaborations internationales, la participation à des programmes européens, la promotion à l'étranger et la mise en place d'une politique à l'exportation.

Si les politiques économiques ont bien intégré le développement territorial, c'est un peu moins vrai pour l'aménagement du territoire qui reste trop confiné à la gestion du présent et qui a du mal de s'inscrire dans une vision stratégique.

Il faut donc espérer que le nouveau gouvernement mis en place en juillet 2009 aura la volonté de redonner du souffle à la dynamique territoriale en cherchant à mettre l'aménagement du territoire au service du développement durable.

Conclusion

Comme la plupart des régions de l'Europe occidentale, la Wallonie a développé au cours de ces cinquante dernières années des politiques d'aménagement et de développement. Mais, comme nous

⁹ B. Bayenet et M. Wunderle, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2030, 2009, p. 16-17.

avons pu le montrer, les problèmes institutionnels qu'elle a traversés, de même que les mutations économiques qui l'ont touchée, ont fortement influencé ses choix et parfois bloqué des initiatives. Très marqué par la loi organique de 1962, l'aménagement est resté lié à la seule gestion de l'espace, à la planification spatiale, s'enfermant progressivement dans le juridisme et multipliant les outils et les règlements. Le développement économique régional a, pour sa part, souffert de la volonté de préserver les activités traditionnelles et de l'impossibilité à tourner la page du passé. Toutefois, depuis 2000, la Région cherche à reprendre en main son destin en s'inscrivant dans la nouvelle politique de développement territorial, plus stratégique et davantage orientée vers le futur. Mais le chemin à parcourir est encore long, car tout redéploiement s'inscrit dans la durée et implique, plus encore que ce n'est le cas aujourd'hui, une réelle mutation culturelle.

J.-M. HOLZ, *La Ruhr : crise, reconversion et dynamique régionale*, thèse de doctorat d'Etat, section Lettres et sciences humaines, 3 tomes, Metz, 1988.

BELGIQUE

Ouvrages

J. BRASSINNE, *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Dossiers du CRISP, 40, 1994.

A. BRUN et M. MAYER, *Les syndicats intercommunaux*, Paris, Berger-Levrault, 1954.

J. HANSENNE, *Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en région wallonne*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 1988.

F. HAUMONT, *Urbanisme. Région wallonne. 1 : La planification*, Bruxelles, Larcier, 2 vol., 2007.

P. HAUPTHENNE, *Les associations de communes en Belgique*, Union des Villes et Communes belges, Bruxelles, 1966.

J. SAROT, *Aménagement du territoire*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1983.

Schéma de Développement de l'Espace Régional, Gouvernement wallon, 1999 (synthèse 2000)

Stratégie pour une remétropolisation globale et aménagement du territoire : complémentarité entre le cadre urbain (lieu de vie) et les activités économiques, Actes du colloque du 18 décembre 2002, Liège, Editions du Céfal.

L. THIERNESSE, *Éduquer à l'aménagement du territoire*, Ministère de la Région Wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Liège, P. Mardaga, 1989.

J. TOINT et J.-P. ROMAIN, *Aménagement du territoire, le pari communal*, Namur, Transitions, 1982.

G. VAN DAELE, *Les intercommunales en Belgique*, Crédit Communal de Belgique, Bulletin trimestriel, supplément au n°147, janvier 1984.

C. VANDERMOTTEN et M.-F. GODART, *Aménagement du territoire et études d'impact*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1996.

C. VANDERMOTTEN, *Géographie urbaine : aménagement du territoire*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 2000.

C. VANDERMOTTEN *et al.*, *Aménagement du territoire, urbanisme et études d'incidences environnementales*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 3^e édition, 2001.

Articles

H. CAPRON, *La Wallonie, région d'Europe, état des lieux et perspectives*, Société Royale d'Economie Politique de Belgique, 2005.

M.-J. GHENNE, H. REMY et M. SOUMOY (dir.), « Le projet Planach : archéologie et aménagement du territoire », *Cahiers de l'Urbanisme*, numéro hors série, décembre 2002.

B. MERENNE-SCHOUMAKER, « Les nouveaux concepts du développement territorial : une mode ou de nouveaux paradigmes ? », *Liber Amicorum Prof. Dr. Pieter Saey*, Zelzate, Nautilus Academic Books, 2007, p. 361-366.

M. SMOOS, *Recentralisation des compétences liées à l'aménagement du territoire et rôle des communes : pistes pour une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme au niveau local*, Union des Villes et des Communes, 2008.

P. TILLY, « France et Belgique, des voisins qui coopèrent activement », in M. LIBERA et B. WASSENBERG (dir.), *L'Europe au cœur. Études pour Marie-Thérèse Bitsch*, Bruxelles, Peter Lang-Euroclio, vol.47, 2009, p.73-93.

L'aménagement du territoire et l'urbanisme face à la mobilité, La CeMathèque, 20, 2007.

La frontière et les communes : le cas des communes françaises et belges frontalières de la région Nord-Pas-De-Calais, IDP Université de Valenciennes et CRAPS Université de Lille 3, novembre 1987.

Travaux universitaires non publiés

B. MERENNE-SCHOUMAKER, *Développement et aménagement des territoires*, cours du Master 1 en Sciences géographiques, Université de Liège, 2008.

FRANCE

Ouvrages

C. ALVERGNE et P. MUSSO, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2008.

F. BACHELET, P. MENERAULT et D. PARIS (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, 2006.

M. BATTIAU, *Les industries textiles de la région Nord-Pas-de-Calais : étude d'une concentration géographique d'entreprises et de sa remise en cause*, Lille, ANRT, 1976.

R. BAUDOUÏ, *Raoul Dautry 1880-1951. Le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992.

M.-C. BERNARD-GELABERT, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 6e éd., 2007.

P. BOOTH, M. BREUILLARD, C. FRASER et D. PARIS (dir.) *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne, étude comparative*, Paris, L'Harmattan, 2007.