

# COMPTE-RENDU DU SEMINAIRE « STRATEGIES NATIONALES ET REGIONALES DE PLANIFICATION TERRITORIALE EN EUROPE, ANALYSE DU CAS FRANÇAIS DES SRADDET »

**Mercredi 28 mars 2018, Université Paris Diderot**

Le RIATE (Réseau Interdisciplinaire pour l'Aménagement et la cohésion des Territoires de l'Europe et de ses voisinages) unité mixte du CNRS, est missionné par le CGET pour assurer le rôle de point de contact du programme de recherche appliqué ESPON (*European spatial planning observatory network*) en France. Ce dernier propose une meilleure connaissance des territoires européens aux acteurs de l'aménagement et du développement du territoire en s'appuyant sur une gamme d'outils, de bases de données, de cartographies et de publications accessibles librement en ligne. Ainsi, le programme ESPON produit des analyses scientifiques, des projets de recherche appliquée et comparative dans le domaine du développement territorial à l'échelle de l'Europe mais aussi des études plus ciblées sur quelques territoires.

Ce séminaire est le premier d'un cycle de cinq conférences qui se tiendront en 2018 et 2019. Toutes ont pour thème principal les nouveaux enjeux dans le domaine de la planification stratégique aux échelles nationales et régionales. Les objectifs sont d'offrir un cadre et une opportunité pour pouvoir discuter entre les différents acteurs et pays de ces sujets d'une part, et de permettre collectivement de promouvoir ESPON, ses projets et ses productions aux acteurs concernés d'autre part. Ainsi, ces conférences permettront d'ouvrir le débat, d'identifier collectivement un certain nombre de nouveaux défis, de questionnements et d'idées.

Le premier séminaire du mercredi 28 mars 2018 s'est tenu au sein des locaux de l'Université Paris-Diderot et a porté sur le cas français des SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) et, par extension, sur les schémas de planification développés ailleurs en Europe. La thématique des stratégies nationales et régionales de planification territoriale a été choisie car elle a un intérêt dans le contexte français actuel mais aussi européen en ce qu'elle pose de nouveaux enjeux et de nouvelles opportunités que le séminaire a permis de mettre en évidence.



**Rédaction :** Jeanne de Mascarel, étudiante en Master 2 « Aménagement, animation et développement local » (2017-2018) et Lisa Pourrière, étudiante en Master 1 « Métiers des études du conseil et de l'intervention, Option aménagement et développement local » (2017-2018), à l'Université Paris-Diderot.

**Coordination :** Claire Rosset, Point de Contact ESPON en France, UMS RIATE.

## **Liste des sigles utilisés**

ACTAREA : *Thinking and planning in areas of territorial cooperation*

AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CESER : Conseil économique, social et environnemental régional

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CNRS : Centre national de la recherche scientifique

COMPASS : *Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe*

CPDT : Conférence permanente du développement territorial

DATAR : Délégation de l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ESPON : *European spatial planning observatory network*

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République

PCAET : Plan climat énergie territorial

PDAT : Programme directeur d'aménagement du territoire

PLU : Plan local d'urbanisme

PME : Petites et moyennes entreprises

PNR : Plan naturel régional

RESSI : *Regional strategies for sustainable and inclusive territorial development*

RIATE : Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement et la cohésion des territoires de l'Europe et de ses voisinages

RVAJ : Réseau des villes de l'arc jurassien

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

# PARTIE 1 : Contextualisation et mise en perspective de la méthodologie d'élaboration d'un SRADDET

## 1) Présentation générale

### **Intervenants (enseignants-chercheurs) :**

- Anna GEPPERT, Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme, Sorbonne Université  
- Xavier DESJARDINS, Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme Sorbonne Université, UMR ENEC. Il participe à différentes démarches de SRADDET au sein de la coopérative ACADIE.

### **Intervention d'Anna GEPPERT**

L'héritage de l'âge d'or gaulliste de l'aménagement du territoire a fait de la France le modèle de l'approche par l'économie régionale (*regional economic approach*) consistant à travailler sur les équilibres régionaux depuis une échelle nationale. Même si l'aménagement régional concerne le territoire régional, ce sont des démarches menées par un Etat fort qui est un véritable acteur. Cela dit, ce modèle n'est pas entièrement nouveau. Il était déjà perceptible en Pologne dans les années 1920 mais ce n'est qu'au cours du XXème qu'il a connu un grand succès notamment dans les régimes d'états forts et les régimes autoritaires. Ce modèle va jusqu'à inspirer l'expérience européenne du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Pour autant, à la fin du XXème siècle et au début du XXIème, cet aménagement régional fortement porté par les États connaît une éclipse. Ce sont les régions qui prennent cette compétence de sorte que l'aménagement n'est plus porté par l'Etat mais par les régions. Les expériences de retour vers la politique régionale diffèrent selon les pays. Au Royaume-Uni, elles tournent court alors qu'en Italie, des tentatives d'aménagement régional persistent avec des approches qui donnent un cadre souple aux politiques publiques et qui n'encadrent pas véritablement l'action locale. Ce sont des documents qui montrent des visions assez peu structurantes des politiques publiques. Surtout, l'innovation vient d'ailleurs et est à trouver en particulier dans les espaces transfrontaliers. Plusieurs chercheurs anglo-saxons parlent d'une planification souple (*soft spatial planning*) où ce ne sont pas les Etats qui mènent le jeu mais des acteurs *ad hoc*. Les stratégies se construisent de manière incrémentale afin de produire un projet qui dépendra des acteurs impliqués. En France, le retour à la planification régionale et à une vision territorialisée qui s'impose au niveau des régions s'illustre à travers l'émergence des SRADDET qui ont, à terme, vocation à s'imposer aux niveaux infrarégionaux. Ceci conduit alors à se poser les questions des nouveaux enjeux et des ambitions autour des SRADDET.

### **Intervention de Xavier DESJARDINS**

L'ambition de faire renaître l'aménagement régional est impressionnante comme en témoigne le transfert à l'échelle régionale de la capacité d'organisation et d'orientation de l'aménagement du territoire. En effet, à partir de 2015, le SRADDET est doté de la capacité d'orienter les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux. La planification infrarégionale devra donc être compatible avec le schéma régional. Aussi, le SRADDET intègre l'ensemble des schémas sectoriels existants (par exemple, le schéma régional des infrastructures et des transports). L'ambition accordée au SRADDET semble alors immense. Or, on constate un décalage entre cette ambition et les capacités réelles des régions. Ce décalage peut s'expliquer par quatre raisons principales.

Le premier problème correspond à la question de la capacité politique des régions. Une capacité d'orientation majeure en termes d'aménagement et donc de programmation d'investissement est donnée à l'échelon régional. Or, la région est la collectivité qui pèse le moins dans les dépenses publiques<sup>1</sup>. De plus, les exécutifs régionaux sont assez peu visibles ce qui montre la difficulté pour les régions de s'affirmer face aux territoires infrarégionaux.

Aussi, cette capacité politique limitée des régions fait que l'exercice d'aménagement régional est principalement un exercice d'explicitation de la manière dont on va aider les territoires en difficulté. Pour le dire autrement, les régions investissent beaucoup dans la recherche, les universités, le ferroviaire régional, qui correspondent plutôt à des fonctions métropolitaines. De fait, beaucoup de schémas régionaux ont tendance à développer un discours de compensation vis-à-vis des territoires non métropolitains : villes moyennes, villes en déclin... Enfin, les régions sont souvent prises de cours par les projets métropolitains déjà bien établis ; ce qui pose la question de la valeur ajoutée régionale en matière d'aménagement.

Enfin, le décalage entre les ambitions et les capacités réelles à agir des régions s'explique aussi par la difficulté technique à laquelle elles font face. En effet, faire un schéma régional d'aménagement demande d'importants moyens financiers. Or un décalage entre l'ambition politique et la réalité en termes de capacité d'investissement peut être observé. Ainsi, il semblerait que l'exercice régional sera d'une autre nature que celui affiché au départ.

Pour autant, l'élaboration du schéma régional présente plusieurs apports. Tout d'abord, une ambition planificatrice est présente dans les SRADDET. Dans un contexte de création de nouvelles régions depuis la loi NOTRe, la construction d'une vision régionale est un exercice utile pour le Conseil régional (connaître son territoire et réviser ses politiques publiques par exemple) et pour les territoires infrarégionaux qui ont besoin d'insérer leur politique locale dans une vision partagée. Ainsi, avec les SRADDET, les régions auront la capacité d'orienter les politiques locales. Dans un contexte de forte concurrence entre les espaces, un certain nombre de sujets précis seront ciblés (par exemple le fait que soit observé en France une suroffre de l'immobilier commercial) sur lesquels la région orientera et aidera le niveau local afin de limiter cette concurrence. Plutôt que d'un système *top down* où la région s'imposerait au local, une co-construction partagée est privilégiée. Enfin, la région aura la capacité de planifier au niveau régional, c'est-à-dire d'élaborer des règles de droit des sols pour les grands projets d'infrastructure. Avec le SRADDET, l'articulation entre les infrastructures et le développement local sera mieux réfléchi.

Finalement, les SRADDET présentent plusieurs opportunités mais aujourd'hui, ils sont encore en construction et leur avenir reste imprévisible.

<b>Question de la salle :</b>
-------------------------------

---

<sup>1</sup> Les dépenses publiques des régions représentent 1% du PIB national alors que celles des communes et des départements représentent ensemble 11% du PIB.

Une remarque a été émise sur l'absence de représentants allemands lors de ce séminaire alors que ce pays, contrairement à la France qui a connu une éclipse de l'aménagement régional à la fin du XXème siècle, montre une continuité avec la mise en œuvre de la promotion du polycentrisme et un travail multiniveau. Anna Geppert pense, elle aussi, que l'exercice de comparaison entre l'Allemagne et d'autres pays européens serait utile.

## 2) La méthodologie d'élaboration d'un SRADDET

### **Intervenants :**

- Région Nouvelle-Aquitaine, Marie DEMOLIN GRATADOUR, directrice de l'observation et de la prospective
- Région Hauts-de-France, Sébastien ALAVOINE, directeur de la prospective et des stratégies régionales

### **Intervention de Marie DEMOLIN GRATADOUR**

Énoncer les principales caractéristiques de la région a permis d'identifier des enjeux à relever dans le cadre du SRADDET. La Nouvelle-Aquitaine est la plus grande région de France et est fortement peuplée (environ 6 millions d'habitants). La dynamique de la population est basée sur un solde migratoire positif en particulier pour ce qui concerne l'ex-Aquitaine. La région comprend l'aire urbaine de Bordeaux, de grandes agglomérations comme Pau, Limoges et Poitiers et des réseaux d'agglomération de taille plus ou moins importante. Un déséquilibre existe entre l'ouest (au niveau du littoral) qui concentre une part importante de la population et qui est plus urbain et l'est, beaucoup moins peuplé et plutôt rural. Plusieurs secteurs d'activité sont présents au sein de la région, notamment l'agriculture<sup>2</sup>, le tourisme<sup>3</sup>, l'aéronautique et la fabrication de matériel nautique, l'agroalimentaire, l'industrie du bois et du papier.

La définition des objectifs du SRADDET a été rendue possible grâce à une large concertation territoriale avec les collectivités, le CESER, les chambres consulaires, les régions limitrophes, le grand public et toute personne morale concernée par les volets thématiques du schéma. La région a mis en place un double processus de concertation à la fois sectoriel et transversal. La concertation sectorielle favorise la qualité technique des échanges et les premiers résultats qui en sont ressortis ont permis de bâtir un premier rapport d'objectifs. La concertation transversale apporte quant à elle la cohérence nécessaire au schéma en fournissant une vision globale des territoires. Un système de concertation spécifique avec les PLU, SCOT, PNR, PCAET a été mis en place. Des pages web sur le site de la région ont aussi été ouvertes pour assurer des échanges, la circulation des informations et l'appel à contribution sur le schéma. Ces concertations - certes nécessaires - ont pris du temps et, à la suite de cela, un événement de lancement a été organisé au cours duquel ont été présentées les ambitions du SRADDET. Parallèlement, la rédaction des marchés d'AMO a été entreprise et les offres analysées et mises en concurrence. Cette lourde procédure imposée par la réglementation en vigueur représente alors une contrainte temporelle à prendre en compte dans le calendrier d'élaboration du SRADDET.

Une fois les caractéristiques de la région énoncées et les résultats des concertations formulés, l'identification des objectifs et des enjeux du SRADDET est permise. Les objectifs et préoccupations identifiés ont été les suivants : la réduction des déséquilibres de développement entre les territoires, la revitalisation des centres bourgs et centres villes, l'enjeu de l'étalement

<sup>2</sup> L'agriculture compte pour 6% de la valeur ajoutée régionale.

<sup>3</sup> La Nouvelle Aquitaine est la troisième région française par la fréquentation touristique.

commercial en périphérie urbaine, la préoccupation du changement climatique, freiner l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, développer l'infrastructure ferroviaire et les réseaux de transports en particulier les lignes secondaires, l'accélération de la couverture numérique des territoires et enfin, la création d'activités et d'emplois au sein du territoire.

Le pilotage se fait par un comité de pilotage stratégique composé d'élus, de membres du CESER et par un comité de pilotage technique qui se réunit toutes les semaines. Concernant l'équipe-projet, elle est composée d'une cheffe de projet, de dix agents soit sept équivalents temps plein sur le pilotage global, de pilotes pour chaque volet sectoriel et aussi de collaborations ponctuelles. Le pôle « DATAR<sup>4</sup> » du Conseil régional, chargé de la mise en cohérence du schéma a aussi recouru à des moyens externes notamment sept AMO, deux agences d'urbanisme et un comité scientifique.

Quatre grandes difficultés ressortent dans l'élaboration du SRADDET de la région Nouvelle-Aquitaine : assurer une cohérence d'ensemble alors même que la rédaction du schéma est une juxtaposition de politiques différentes, la difficile résolution des contradictions notamment lors de l'identification des objectifs du schéma, la définition des règles générales et enfin, le respect du calendrier.

### **Intervention de Sébastien ALAVOINE**

En tant qu'exercice encadré par la loi, l'élaboration d'un SRADDET repose sur l'association, obligatoire ou non, d'un certain nombre d'acteurs. Concernant la région Hauts-de-France, le parti pris de l'exécutif a été d'en associer le plus possible. Avec un cahier des charges relativement complexe, l'enjeu principal était donc de donner envie aux différents acteurs de co-construire ensemble le SRADDET. Ainsi, le processus de fabrication d'une vision régionale pour l'élaboration du schéma de la région Hauts-de-France a été à la fois un processus interne et externe.

Quatre enjeux ont été déterminés :

- Le positionnement régional : comment tirer parti du positionnement de cette région intégrée au sein d'un espace métropolitain majeur ?
- Les complémentarités territoriales : quelles complémentarités sont à développer entre les métropoles et le reste des territoires ?
- L'amélioration du quotidien : comment développer une proximité s'adossant aux différents besoins des habitants ?
- La durabilité : comment mieux articuler les mutations socio-économiques, environnementales et technologiques pour construire des trajectoires de transition ?

Ces enjeux ont été formulés, en interne, par les acteurs publics mais aussi grâce à la contribution de partenaires extérieurs qui ont permis de préciser leurs contenus (réseau des agences d'urbanisme, CEREMA, INSEE par exemple).

Une fois ce premier travail de détermination des enjeux entrepris, quatre registres de concertation ont parallèlement mobilisé les partenaires bien au-delà des obligations légales : ateliers régionaux, conférences territoriales par espace de dialogue, club des personnes publiques associées et concertation publique. Les ateliers régionaux ont permis d'asseoir le processus sur une base assez technique en proposant des livrables en interne. Les conférences territoriales ont permis quant à elles d'incarner politiquement une vision régionale en la faisant partager, débattre. Certains sujets en particulier ont été traités et des premiers éléments de spatialisation ont été intégrés. Ainsi, lors de ces conférences, plusieurs

---

<sup>4</sup> « Délégation de l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale », pôle créé en 2016 dans le cadre de la nouvelle région et avec pour objectif d'accompagner la mise en œuvre de la politique contractuelle territoriale en Nouvelle-Aquitaine.

thématiques ont été mises en exergue et discutées ensuite lors d'ateliers régionaux et thématiques. Cela a permis d'aboutir, *in fine*, à un premier document de concertation appelé « Vision régionale », incarnant les grandes orientations du SRADDET.

Enfin, la concertation publique est un sujet sur lequel la région est le moins avancé : le SRADDET étant un document très technique, il est donc difficile de trouver de la matière pour engager ces concertations. Tout au long de ces différentes phases, le club des personnes publiques associées a été mobilisé et des acteurs externes ont été intégrés à la démarche, ce qui a permis d'alimenter les différents partis pris.

L'objectif principal était que le schéma ne ressemble pas à un catalogue d'objectifs et de règles : il s'agissait d'être efficace en se limitant à des sujets précis pour éviter d'avoir des ambitions irréalisables de par le manque de moyens. Ainsi, la question des instruments est posée en même temps que l'élaboration de la stratégie, c'est-à-dire qu'à chaque fois qu'une orientation est proposée, les modalités de sa mise en œuvre sont réfléchies.

Plusieurs modalités permettent de fabriquer la vision régionale notamment la mise en convergence (faire en sorte que les territoires adoptent des stratégies communes), la mise en complémentarité (mise en réseaux des territoires, développement des connexions), la mise en système (construire une offre globale, faire en sorte que les différents atouts de la région fassent système).

La rédaction du SRADDET pose une difficulté majeure qui est celle de l'élaboration des objectifs et des règles car ils ne sont pas de même nature. En effet, certains sont « obligatoires » et mentionnés dans le décret (R4251), d'autres sont très généralistes, rendant très difficile leur encadrement d'un point de vue réglementaire<sup>5</sup>. La difficulté est d'autant plus forte du fait que la Région n'a pas la même posture selon les objectifs : chef de file, compétence directe, compétence partagée... Ainsi, cette difficulté d'élaboration des objectifs et des règles nécessite des modalités de fabrication différenciées. Il est possible de mobiliser les clubs des personnes publiques associées, de faire un travail bilatéral avec plusieurs partenaires (Chambre d'Agriculture, Chambres de Commerce et d'Industrie, etc.), de travailler avec les services de l'Etat, en particulier sur certains domaines (habitat, foncier...), de consulter les personnes publiques associées (sur la formulation des règles) mais aussi de mener des conférences territoriales. L'idée est toujours de mesurer la valeur ajoutée du SRADDET et de ne pas faire un catalogue d'objectifs et de règles.

Un comité de pilotage SRADDET permet de présenter l'état d'avancement de l'élaboration du schéma et de débattre sur certains sujets. Il réunit le président ou son représentant, les présidents des départements, le président de la métropole européenne de Lille et le président du CESER.

**Question de la salle sur le fait de savoir si ces schémas donnent vraiment la capacité d'agir et d'orienter l'aménagement du territoire :**

<sup>5</sup> C'est le cas par exemple des objectifs/règles relatifs à l'équilibre et l'égalité des territoires et au désenclavement des territoires ruraux.

Pour la région Haut de France, il s'agit d'être patient, surtout dans le contexte actuel de réduction du nombre de région (la région Haut de France étant née de la fusion de 3 anciennes régions). A moins que la loi ne change, les documents d'urbanisme, dans leur processus de mise à jour ou création, finiront par intégrer les dispositions du SRADDET d'ici une quinzaine d'années. Selon l'intervenant, les territoires révisant leur SCOT ont eux-mêmes fait part de leur volonté de travailler avec la région afin de rendre leur document conforme au SRADDET. Ainsi, en France, il semble que les schémas régionaux aient la capacité d'orienter l'aménagement du territoire, en tout cas à l'échelle des régions.

**Question sur l'articulation du SRADDET avec les autres schémas de planification :**

L'intervenante de la région Nouvelle-Aquitaine évoque le fait que les documents d'urbanisme devront, à terme, intégrer les dispositions du SRADDET. L'intervenant de la région Hauts-de-France ajoute qu'il n'y a pas réellement une recherche de mise en conformité mais plutôt de mise en système. Selon lui, il n'y aura presque pas besoin de prescriptivité. Il vaut mieux convaincre plutôt que contraindre. Le changement d'échelle apporte une réelle plus-value.

En définitive, les interventions de Marie Demolin Gratadour et de Sébastien Alavoine démontrent que l'élaboration du SRADDET est un véritable enjeu qui nécessite une méthode précise avec une co-construction entre les différents acteurs, permise par les registres de concertation. Aussi, la mise en convergence en adoptant des stratégies communes est essentielle. Cela aboutit, à terme, à une certaine cohérence. Une interconnaissance entre les acteurs est primordiale, les compétences de chacun doivent être connues de tous. Le travail de contrôle et de régulation à travers l'élaboration d'objectifs et de règles permet d'encadrer l'élaboration du SRADDET. Enfin, une difficulté temporelle est présente : quelle que soit la région, il est toujours difficile de respecter le calendrier au vu du travail demandé.

### [3\) Points de vue européens sur l'aménagement du territoire](#)



Dans le cadre de la stratégie de diffusion initiée par le programme ESPON, l'Europe a été divisée en quatre blocs régionaux dont celui de l'Ouest, présent sous forme de table ronde lors du séminaire du 28 mars 2018 et représenté par la Belgique (Flandre et Wallonie), l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni. Cette partie informe sur les outils de planification de nos voisins européens, ce qui permet de les comparer aux SRADDET.

#### **Intervenants :**

- Geoffrey VANDERSTRAETEN, *Policy officer, Environment, Nature and Energy Department, Région Flandre*
- Thomas DUPAIX, *Cabinet du Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings, Région Wallonie*
- Paul HOGAN, *Senior Adviser, Department of Housing, Planning and Local Government*
- Frederick-Christophe RICHTERS, *Policy Advisor, Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'Aménagement du territoire et du développement, Luxembourg*

### **3.1) La Flandre**

#### **Intervention de Geoffrey VANDERSTRAETEN**

En Belgique, les régions détiennent la compétence exclusive de la planification spatiale. La Flandre a élaboré son premier plan dans les années 1990, après avoir obtenu cette compétence.

G. Vanderstraeten distingue quatre moments-clés dans l'évolution de la planification flamande. C'est en effet en 1996 qu'est né le premier système de planification de la région. Ce dernier est actuellement en pleine mutation car, comme l'explique l'intervenant, l'objectif de la région est de remplacer le système existant de planification des aménagements et des équipements par un système de planification visant à la coordination des politiques publiques au sein duquel la région, les 5 provinces et les 308 municipalités définissent chacune leur propre stratégie, tout en coopérant. La Flandre se dirige donc vers un développement spatial intégré, permettant une collaboration intersectorielle accrue.

Chaque plan sera divisé en deux points : une vision stratégique, et la définition de cadres politiques opérationnels. Dans le premier point, le but est de définir les grandes orientations pour l'avenir et une vision d'ensemble des objectifs politiques sur le long terme, à l'horizon 2050. Le second point est une prévision sur une plus courte période – de cinq à dix ans, en fonction de la durée des périodes gouvernementales – et se veut flexible : si des changements ont lieu dans la définition de la stratégie sur le long terme, il sera toujours possible d'ajouter un nouveau plan sectoriel sans avoir besoin de revoir tous les plans de fond en comble.

Cette nouvelle approche se veut plus stratégique, plus structurée et plus ciblée, chaque municipalité ou province définissant en effet ses priorités par secteur et à l'échelle géographique adaptée. Cela permettra une mise en œuvre constante et sur le long terme, et une gestion plus dynamique de l'incertitude et des changements possibles.

Ce résultat découle d'une réflexion initiée sur les six dernières années. En 2012, un premier livre vert a été publié, identifiant les principaux enjeux pour la Flandre et définissant de premières solutions pour y faire face, l'un des principaux enjeux pour la région étant l'étalement urbain.

En 2016, un livre blanc a été rédigé, qui définit les stratégies pour la planification spatiale en Flandre et des principes pour ce que G. Vanderstraeten appelle un « bon développement

spatial ». Ce livre blanc apporte également des orientations générales sur l'efficacité spatiale, et notamment sur la question de l'étalement urbain – par exemple, en renforçant l'utilisation des zones habitées par des mesures de densification.

En 2018, le gouvernement a approuvé fin mars la nouvelle stratégie. Les objectifs fixés sont ceux qui apparaissent dans le livre blanc de 2016, mais un premier ensemble de cadres politiques opérationnels et d'actions ont été définis.

Chaque autorité locale (région, provinces, municipalités) doit préparer son propre document de planification, avec des enjeux et visions stratégiques définis à leurs échelles géographiques respectives, car l'échelon central décide des politiques stratégiques générales. Tout ce processus doit se dérouler en coopération étroite, car chacun des plans sectoriels doit démontrer ses interactions avec les autres plans, et la coopération entre les différentes autorités est fortement encouragée.

Ce nouveau système n'est pas dirigé par une hiérarchie contraignante, même si les différentes autorités doivent consulter la région Flandre à propos de leur plan. Cependant, chaque échelle supérieure ne peut qu'émettre des réserves formelles sur une partie du plan, et non l'annuler. D'après l'intervenant, la coopération étant la clé de ce nouveau processus, la mise en œuvre de recours formels est un procédé qui ne sera utilisé qu'en dernier recours et, il l'espère, très peu.

**Question de la salle sur la pertinence de l'existence d'échelles entre les différents schémas de planification :**

En Flandre, cette question des échelles se pose à travers l'idée permanente de créer une nouvelle échelle élaborant sa propre politique de planification. Pourtant, ceci n'a jamais été concrétisé car la région ne veut pas que la politique de planification soit *top down*. Il s'agit au contraire de stimuler les municipalités locales pour qu'elles travaillent ensemble. Mais en pratique, l'exercice s'avère difficile puisque certains maires transfèrent une partie de leurs compétences en la matière au niveau supérieur.

### 3.2) Le schéma de développement territorial de Wallonie

#### Intervention de Thomas DUPAIX

En juin 2017, gouvernement et parlement wallons ont approuvé la réforme de l'ancien Code de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, désormais intitulé Code de développement territorial. Cette réforme a permis à la Wallonie de se doter, suite à l'initiative du ministre de l'aménagement du territoire, d'un nouvel outil de planification territoriale, le schéma de développement territorial. En effet, bien que la Wallonie soit un territoire assez petit à l'échelle européenne, son principal atout est de disposer encore d'un espace urbanisable assez vaste, notamment par rapport à la Flandres. Ce schéma est comparable au SRADDET français par ses finalités et notamment par le fait qu'il s'impose aux outils de planification des communes wallonnes. En effet, à la différence de la France où l'Etat, les régions et les communes sont autant d'autorités compétentes pour élaborer des outils de planification territoriale, en Belgique, ces compétences reviennent aux régions et aux communes.

Depuis l'adoption du schéma dans son principe, il reste à le mettre en œuvre avant mai 2019, date du terme de la législature du ministre de l'aménagement. La mise en œuvre à court terme du schéma s'insère dans le calendrier d'élaboration du Code qui lui-même est très réduit, bien qu'il ne soit imposé par aucune loi à la différence de la France.

Outre la création du schéma de planification, la réforme du Code a été l'occasion pour le gouvernement wallon de définir un certain nombre d'objectifs sur la thématique de l'aménagement. Pour y parvenir, il a travaillé en étroite collaboration avec les universités de Liège, Bruxelles et Louvain, via la Conférence permanente du développement territorial (CPDT). Après avoir réalisé un diagnostic du territoire wallon en 2016, ces dernières ont établi une analyse contextuelle de la région, résumant ces principaux enjeux démographiques, environnementaux, en termes de mobilités et de développement économique. Cette analyse a ensuite été complétée :

- par des recherches commanditées par le gouvernement wallon à ces mêmes universités, portant sur le positionnement de la Wallonie par rapport à ses voisins en termes de développement, d'économie, de transports ;
- par une étude visant à avoir une connaissance plus fine des espaces urbains et ruraux de la région.

L'enjeu était ici de taille car contrairement à d'autres régions, la Wallonie ne compte pas de métropoles au sens européen du terme et peine, de par sa situation géographique, à s'affirmer face à des pôles européens nettement plus importants que ses propres villes (Lille, Bruxelles, Luxembourg, la Ruhr). L'ambition pour la région, à travers le schéma, était donc de s'inscrire dans une dynamique européenne pour mieux se positionner par rapport aux relations régionales et transfrontalières.

C'est sur la base de tous ces travaux que 20 objectifs ont été alors dégagés, classés en 4 méta-objectifs (par exemple : *se structurer et se positionner*). Ils ont ensuite été traduits par des principes de mise en œuvre. Mais très vite, beaucoup d'acteurs de l'aménagement du territoire ont demandé à être intégrés au processus via une concertation. Des ateliers du SDT (Schéma de Développement du Territoire), ouverts à tous - professionnels ou non de l'aménagement - ont alors été mis en place afin de présenter la réforme du Code et le nouvel outil. De ces ateliers ont émané des propositions, essentiellement issues d'acteurs de l'aménagement du territoire et plus particulièrement des collectivités locales<sup>6</sup>, prises en compte pour améliorer le schéma. Avec cette concertation, l'idée est bien d'arriver en mai 2019 avec un outil le plus abouti possible et accepté par tous. Il devra d'ailleurs contenir une évaluation environnementale dont le travail est en cours de réalisation. Il reste néanmoins encore une procédure d'enquête publique à lancer avant mai 2019, pour présenter l'outil aux citoyens, ce qui nécessite de vulgariser le message or ceci est technique à réaliser.

**Question de la salle sur la participation des Hauts de France, région voisine de la Wallonie, à la concertation de cette dernière autour de son schéma de planification :**

---

<sup>6</sup> L'aménagement du territoire est une compétence appartenant à la région wallonne et aux communes, sans niveau intermédiaire. Ainsi, toutes les initiatives en la matière émanant d'un autre niveau que le régional ou le communal n'ont pas de valeur légale.

La concertation entre régions transfrontalières existe puisque des représentants wallons ont participé aux concertations des régions Hauts de France et Grand Est dans le cadre de l'élaboration de leur SRADDET. Mais le calendrier d'élaboration du schéma wallon étant très contraint (2 ans entre la prise d'acte de la réforme et la mise en œuvre de l'outil), la Wallonie a déploré le manque de temps pour engager une concertation sur ce sujet avec ses voisins transfrontaliers. Ils seront néanmoins consultés puisqu'il s'agit d'une obligation dans le cadre de l'enquête publique mais il s'agira davantage d'une prise d'avis que d'une véritable concertation.

**Question de la salle sur la hiérarchie entre les documents régionaux et locaux :**

Au niveau wallon, les communes n'ont pas d'obligation de développer un schéma de planification mais si elles le font, ce dernier doit respecter les objectifs et les principes mis en œuvre par le schéma régional qui s'impose aux outils locaux. Si tel n'est pas le cas, le gouvernement wallon, par l'intermédiaire du ministre de l'aménagement, peut décider de refuser la mise en application du schéma de développement de la commune, sur tout ou partie du territoire communal. C'est donc le principe de subsidiarité qui préside en Wallonie : les schémas locaux doivent décliner les objectifs du schéma régional sinon, les communes peuvent se voir refuser leur schéma si elles n'expliquent pas leur écart. En revanche, pour les autorisations individuelles, aucune justification n'est à apporter par rapport au plan régional.

### 3.3) La stratégie nationale de planification irlandaise

#### Intervention de Paul HOGAN

En Irlande, et contrairement à la Wallonie, l'aménagement du territoire est une compétence nationale, ce qui a l'avantage de permettre d'avoir une vue d'ensemble en la matière, tant d'un point de vue politique que financier.

Le pays a donc lancé, en février 2018, sa stratégie nationale de planification, après 2 ans de consultations publiques et de dialogue avec le Parlement national. C'est la deuxième fois que le pays se prête à l'exercice, mais la première expérience, datant de 2002, s'était soldée par un échec car les ambitions du plan de l'époque étaient apparues démesurées par rapport aux capacités réelles de l'Irlande. Le plan actuel a tiré des leçons de cette première tentative : en effet, il est désormais entièrement élaboré en fonction de financements disponibles.

Comptant environ 5 millions d'habitants - ce qui équivaut globalement à la population moyenne d'une région française - la stratégie nationale de planification de l'Irlande trouve son équivalent dans un SRADDET français.

L'Irlande souhaite désormais décliner sa planification nationale au niveau de ses régions. Or pour y parvenir, il s'agit de s'attaquer à la suprématie de Dublin, notamment en termes d'habitants : en effet, la ville concentre 25% de la population irlandaise, ce qui la rend très spécifique à l'égard des autres capitales européennes. Et ce chiffre devrait continuer à croître alors que les autres villes et régions souffrent d'un déficit migratoire (la ville compte aujourd'hui 1 million d'habitants mais devrait bientôt en compter 1,5).

Plusieurs solutions ont été proposées pour lutter contre la position hégémonique de la capitale irlandaise :

- Il est nécessaire d'opérer un rééquilibrage entre Dublin et les autres villes d'Irlande. Pour cela, il s'agit d'identifier des villes de second rang susceptibles elles aussi de capter croissance et investissement. Sans imposer ce rééquilibrage, l'Etat doit intervenir en encourageant les initiatives locales.
- À cause de la faible densité retrouvée partout ailleurs sauf à Dublin, beaucoup de terres sont disponibles. Il faut alors déplacer les pôles de croissance et les lieux d'investissement vers ces espaces disponibles, ce qui permettrait non seulement de participer au rééquilibrage des villes face à Dublin, mais serait aussi un moyen de lutter contre la congestion chronique touchant la capitale.
- Enfin, il s'agit de lutter contre l'étalement urbain et de mieux connecter les différentes villes du pays entre elles, en renforçant les liaisons, les réseaux pour démultiplier les opportunités d'investissement.

A l'heure actuelle, la planification nationale commence à être mise en œuvre et un débat national pour accomplir le processus est encore nécessaire. En parallèle, le département du logement et de la planification prévoit des étapes supplémentaires visant à développer un plan public d'investissement de 16 milliards d'euros pour un développement sur 10 ans.

**Question de la salle sur la problématique de mise en conformité d'un document local de planification préexistant avec un document supérieur et nouveau :**

Avec la mise en œuvre de la planification nationale irlandaise, il a été reconnu qu'une période d'incertitude de deux ans verrait le jour une fois que les structures seraient en place. Ainsi, le département du logement et de la planification s'est engagé à publier, au niveau départemental, une feuille de route pour éclairer sur ce qu'il arriverait dans ces deux prochaines années au cours desquelles les régions devraient changer leurs stratégies pour s'adapter à celles établies au niveau national.

Le niveau national a aussi légiféré pour différer l'entrée en vigueur des schémas municipaux qui devaient commencer à être effectifs avant que le plan régional ne soit mis en place, afin de permettre un alignement entre les initiatives prises au niveaux national, régional et local, mais sans considération de hiérarchie.

**Question de la salle sur la pertinence de l'existence d'échelles entre les différents schémas de planification :**

Pour l'Irlande, les échelles sont un cadre, définissant des niveaux d'influence. Il est alors nécessaire d'avoir des priorités nationales en termes d'aménagement et c'est une activité propre au Gouvernement.

### 3.4) Le PDAT luxembourgeois

## **Intervention de Frederick-Christophe RICHTERS**

En 2016, une discussion publique a eu lieu au Luxembourg, sur le thème du développement durable et de la croissance qualitative. Le thème central était le développement du pays aux endroits les plus stratégiques, du point de vue de l'accessibilité, de la centralité, de la mixité des fonctions, de la capacité du territoire à soutenir le développement.

Cette discussion a mené, à partir de 2018, à la refonte du programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT). Ainsi, le 22 mars dernier, après une négociation d'environ 3 ans, une loi en la matière a été passée, car il s'agissait de réformer le dernier PDAT qui datait de 2003 et qui n'était plus adapté aux enjeux luxembourgeois actuels<sup>7</sup>. En effet, aujourd'hui, la population du Luxembourg est de 620 000 habitants, dont 220 000 travailleurs résidents. Or, chaque jour, le pays accueille 180 000 travailleurs originaires de pays frontaliers, dont la moitié vient de France.

Il était donc nécessaire de refondre le programme directeur, et ceci a été fait la même année que les élections nationales, afin de mener une concertation nationale avec les citoyens<sup>8</sup>. Plusieurs acteurs ont travaillé ensemble à la refonte du document : différents ministères luxembourgeois (logement, développement économique, environnement, transports) d'une part, ainsi que trois laboratoires transfrontaliers (Allemagne, France et Belgique) d'autre part, créés pour prendre en compte les flux de travailleurs étrangers traversant quotidiennement le pays.

A l'heure actuelle, le PDAT est en pleine réforme, les objectifs n'ont, par conséquent pas encore été fixés de manière précise mais 6 thèmes structurent la discussion :

- Logement, alimentation, emploi, transports ;
- Qualité de vie (environnement, protection du paysage, bien-être) ;
- Cohésion sociale ;
- Cohésion territoriale visant à contrecarrer le poids de la ville de Luxembourg en essayant de favoriser un accès équitable de tous les services pour tous ;
- Résilience ;
- Ressources (énergie, sol, air, écosystème).

La réforme du PDAT prend en compte la question de la complémentarité, fil rouge des instruments et des documents de planification luxembourgeois. Ceci date du début des années 2000 avec l'introduction des conventions Etat-communes afin de favoriser la coopération intercommunale. Il s'agit de faire en sorte que les projets soient impulsés par les communes, dans un esprit de coopération intercommunale.

**Question de la salle concernant la prise en compte des pays voisins dans l'élaboration des documents de planification :**

<sup>7</sup> En 2013, une autre réforme a fait du PDAT de 2003 un document contraignant, prescrivant la conformité des plans locaux aux orientations du plan national. Ceci a créé beaucoup de tensions car les 102 communes du Luxembourg ont beaucoup de pouvoir en matière d'aménagement local.

<sup>8</sup> Au Luxembourg, la concertation citoyenne n'a pas de cadre légal. Ainsi, cette concertation nationale a été encadrée par une charte nationale d'aménagement du territoire pour lui donner un cadre réglementaire.

Le Luxembourg étant traversé par des nombreux flux quotidiens, un processus de concertation avec les pays frontaliers sera engagé.

**Question de la salle sur le fait de savoir si ces schémas donnent vraiment la capacité d'agir et d'orienter l'aménagement du territoire :**

Pour le Luxembourg, ces schémas ne donnent pas la capacité au niveau national pour agir et orienter l'aménagement du territoire car ils se heurtent à l'autonomie communale en la matière, inscrite dans la constitution luxembourgeoise. Le PDAT ne fait que donner des orientations, sans aucun aspect contraignant.

## **PARTIE 2 : Apports et plus-value des projets ESPON au regard des échanges de la journée**

### 1) Présentation de trois projets ESPON 2020

### Intervenants :

- Kai BÖHME, *Spatial Foresight*
- David HOPE, *Coventry City Council*
- Erik GLØERSEN, *Spatial Foresight*

#### 1.1) COMPASS - *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe* – analyse comparative des systèmes d'aménagement et de gouvernance territoriale en Europe

#### Intervention de Kai BÖHME

Le projet COMPASS n'en est encore qu'à son commencement : il a pour but d'identifier les principales caractéristiques des schémas d'aménagement des 32 pays couverts par ESPON, et ce, sans entrer dans la comparaison pure. Il s'agit simplement ensuite de situer l'Europe en termes d'aménagement du territoire, d'en tirer des leçons et d'observer quelles tendances peuvent se dessiner.

La restitution ne porte que sur quelques éléments du projet COMPASS qui est très riche, en lien avec le thème du séminaire. Trois éléments ont été traités : la diversité des instruments de planification à travers l'Europe ; l'influence de la planification sur les systèmes de gouvernance et les liens entre les niveaux locaux, régionaux et nationaux ; l'influence de la législation, des politiques et des discours de l'Union européenne sur la gouvernance territoriale et les systèmes nationaux de planification.

Deux définitions ont été données :

- Les systèmes d'aménagement du territoire sont des institutions se concentrant sur l'arbitrage de la concurrence par rapport à l'utilisation du foncier et de la propriété ; elles régulent et promeuvent les meilleures formes urbaines et spatiales.
  - La gouvernance territoriale fait référence à des institutions gouvernementales, économiques ou de la société civile, très actives en matière de coopération, qui coordonnent leurs actions afin qu'elles aient des impacts sur la qualité des espaces.
- *La diversité des instruments de planification européens :*

Sur les 32 pays couverts ESPON, 255 types d'instruments d'aménagement et de planification ont été référencés, du schéma local au national.

Ainsi, les premiers résultats d'observation du projet COMPASS révèlent des fonctions et des caractéristiques différentes entre les instruments selon les pays : des systèmes de planification prospective, stratégiques, des instruments cadres ou encore réglementaires ont été identifiés. Généralement, le niveau national mobilise bien plus souvent des orientations prospectives que des outils réglementaires ; et inversement au niveau local. Pour autant, les chercheurs en charge du projet ont été surpris de constater que les outils réglementaires sont plus utilisés à l'échelon national que dans leurs prédictions initiales.

De ce premier constat, deux tendances ont pu être identifiées :

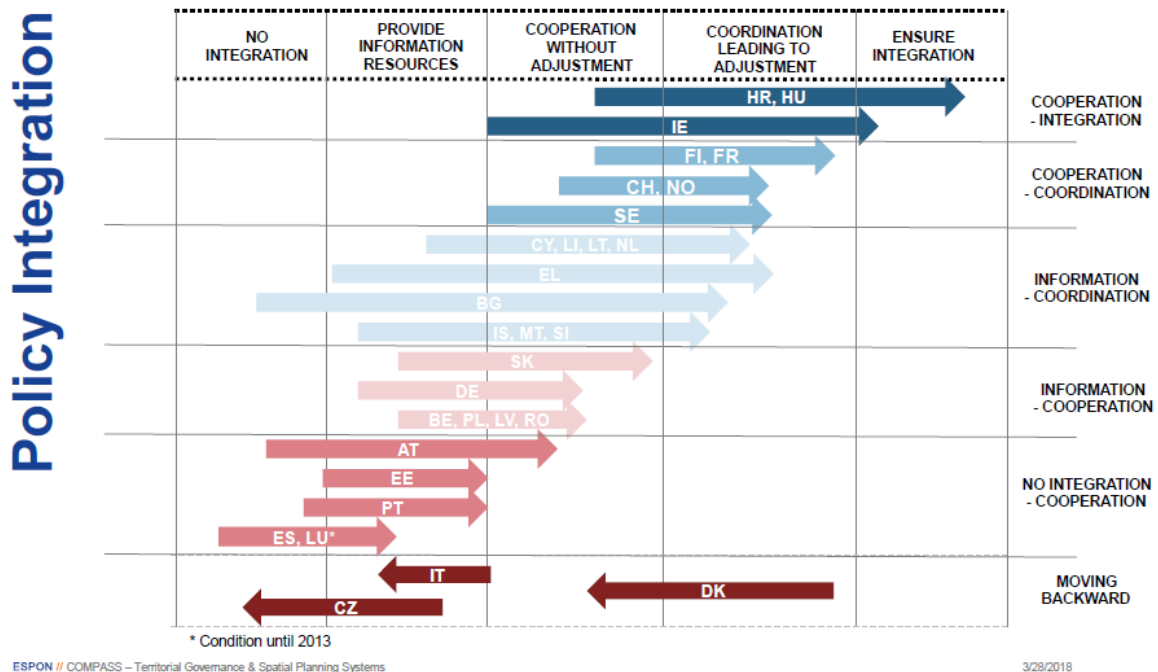


- Plusieurs tentatives ont été faites pour renforcer les règles de la planification, après un déclin de la planification ces dernières décennies ;
- Dans tous les pays, une très forte demande de simplification des documents de planification a émergé, afin que ces documents soient compris par tous et pas seulement par les acteurs de l'aménagement.

Cela a contribué à ce que dans tous les pays et à tous les niveaux, une plus grande attention soit portée à la participation du public et des parties prenantes dans les processus d'aménagement.

- *L'influence de la planification dans les systèmes de gouvernance et les liens entre les niveaux locaux, régionaux et nationaux :*

Les pays étant différents les uns des autres, une analyse sur les changements de direction pris en matière d'aménagement du territoire a été réalisée. Celle-ci a révélé que les différents pays se dirigent vers une intégration des différents acteurs et politiques, bien qu'il y ait quelques cas allant dans le sens inverse. Ces résultats sont néanmoins à relativiser car ce ne sont que les premiers : l'analyse devant encore être affinée, ils pourraient être quelque peu différents d'ici quelques mois.



Toutefois, même si la tendance va vers plus d'intégration et de coordination, il y a encore beaucoup de chemin à faire pour arriver à une meilleure intégration des acteurs.

- *Les premiers résultats de l'influence de l'Union européenne sur l'aménagement et sur les instruments de planification européens :*

En s'intéressant à la législation européenne (concernant la mer, l'environnement, l'énergie, la concurrence, etc.), les analyses menées par COMPASS ont révélé que les questions maritimes ou environnementales par exemple avaient une forte influence sur l'aménagement du territoire.

Ainsi, cela permet de mettre en lumière que l'influence européenne sur les systèmes de gouvernance territoriale et d'aménagement du territoire dépend des politiques, des législations ou du discours européens.

Pour conclure, d'après les premiers résultats de l'analyse de terrain menée par COMPASS, au moins deux tendances générales ressortent :

- Aménagement du territoire et gouvernance territoriale sont fortement liés ;
- Certains secteurs de la planification peuvent bénéficier des fonds de la Politique de cohésion. Or, ceci est souvent ignoré par les pays de l'Est, notamment. Pourtant, c'est un élément important à prendre en compte car ces fonds stimulent la coopération au-delà des limites institutionnelles.

1.2) RESSI -*Regional strategies for sustainable and inclusive territorial development : Regional interplay and EU dialogue* – Stratégies de développement durable et inclusif : relations interrégionales et dialogue avec l'Union européenne

### Intervention de David HOPE

La promotion du développement local et régional est un objectif commun des membres de l'Union européenne dans le cadre de la Politique de cohésion. Il s'agit, notamment, de promouvoir un développement de stratégies durables, inclusives et innovantes. Dans ce contexte, le projet RESSI explore des pratiques ayant pour enjeux d'aligner les évolutions de la gouvernance territoriale aux logiques et enjeux émergents du développement local et régional. Pour ce faire, une étude de cas sur 4 régions européennes a été menée (la ville de Coventry dans la région du West Midlands en Angleterre ; la région du Danemark du Sud ; la région du Piémont en Italie et la municipalité de Oieras dans la région métropolitaine de Lisbonne).

L'intervenant travaillant pour la mairie de Coventry, la présentation du projet RESSI a été faite en se fondant sur cette étude de cas. La ville, localisée au centre de l'Angleterre, dans la région des West Midlands, compte 899 400 habitants, faisant d'elle l'une des neuf plus importantes villes du pays. Son économie est très diversifiée (industrie de pointe ; services aux entreprises ; mobilité intelligente ; tourisme) : en effet, 36 000 entreprises sont implantées dans la ville (dont des marques très connues comme *Jaguar, Aston Martin...*), ainsi que deux grandes universités (Coventry et Warwick), engagées dans l'industrie.

Au vu de ces caractéristiques, l'étude de cas sur Coventry et sur le Warwickshire s'est concentrée essentiellement sur deux projets de croissance économique durable dans le secteur de l'automobile :

- **UK Autodrive** (développe et teste des véhicules connectés et autonomes) : le gouvernement anglais a investi 10 millions de livres dans ce projet expérimenté à Coventry et dans trois autres villes du pays
- **Electric taxis** (transformation des taxis de Coventry en véhicules électriques) : après un appel d'offres national remporté par Coventry, le gouvernement a investi 1,2 million de livres dans ce projet de développement de taxis électriques ainsi que dans l'installation de points de recharge (*Clean Air zone*). Wolverhampton et Birmingham ont aussi reçu des fonds pour un projet similaire.

Si la question de savoir si ces projets auraient vu le jour sans financement national se pose, il est néanmoins indéniable que les autorités locales ont beaucoup œuvré pour ces projets : elles ont eu un rôle important de conseillers auprès des grands manufacturiers automobiles, des PME, des universités d'une part et des financeurs d'autre part, notamment grâce aux fonds

européens. De plus, ces projets ont permis de développer des produits innovants potentiellement exportables. La région de Coventry a servi de laboratoire sur ce point.

Malgré la diversité des quatre études de cas menées, des résultats similaires se recourent, permettant de proposer quelques recommandations :

- Un financement public à long terme est indispensable pour les régions, car cela permet notamment de coordonner les différentes parties prenantes dans la mise en œuvre d'un projet ;
- Tenter d'équilibrer croissance économique et politique inclusive en donnant la priorité d'accès aux emplois aux résidents ;
- Renforcer les partenariats publics-privés car les autorités locales sont toujours un élément clé en matière de développement économique notamment, grâce à leur expertise ;
- Aligner les financements avec les opportunités et les besoins locaux d'une part ; et aligner les stratégies locales et régionales avec celles des niveaux national et européen.

Les résultats montrent que grâce à leur savoir, les autorités locales ont vraiment le potentiel de renforcer la coopération régionale et de partager les bonnes pratiques entre projets locaux. Il est donc essentiel de garder un lien entre les autorités locales et régionales et les bailleurs (financement), et de s'assurer que les flux de financements sont adaptables aux priorités socio-économiques locales et régionales ainsi qu'aux opportunités qui se présentent.

L'intervention s'est terminée en proposant une autre recommandation plus poussée : il s'agirait de dédier une partie des financements à des projets lourds et s'étalant dans le temps, tout en s'assurant que leur impact permette une croissance durable, inclusive et innovante.

### 1.3) ACTAREA - *Thinking and Planning in Areas of Territorial Cooperation* – Conception et planification dans les espaces de coopération territoriale

#### **Intervention d'Erik GLØERSEN**

Le projet, mis en œuvre par deux universités suisses, porte sur la recherche, dans un monde globalisé, d'éléments de coopération territoriale informelle. Cette notion recoupe plusieurs idées : il s'agit de stratégies mettant en place des objectifs à moyen et long terme, avec l'ambition de faire des parties prenantes à ces stratégies les maîtresses de leur propre développement. La coopération territoriale informelle permet aussi de renouveler les relations entre les différents niveaux de l'administration, les secteurs, les acteurs, etc.

Le projet s'est attaché à réaliser plusieurs études de cas à travers l'Europe autour de ce concept de coopération territoriale informelle. L'analyse de ces diverses initiatives européennes a permis de faire émerger la notion commune et centrale de communauté d'intentions<sup>9</sup> : des individus appartenant à un même territoire se rassemblent volontairement car ils partagent des intérêts, des perceptions, des idées communes sur la manière dont le territoire pourrait être aménagé. Il s'agit ensuite de trouver des éléments de consensus à partir desquels construire une politique en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, cette notion n'impose pas l'existence préalable d'une communauté déjà existante.

Pour que la coopération territoriale informelle fonctionne, quelques éléments sont essentiels :

---

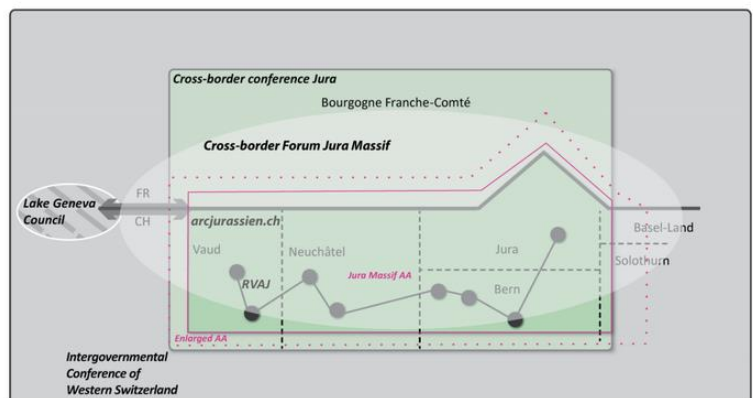
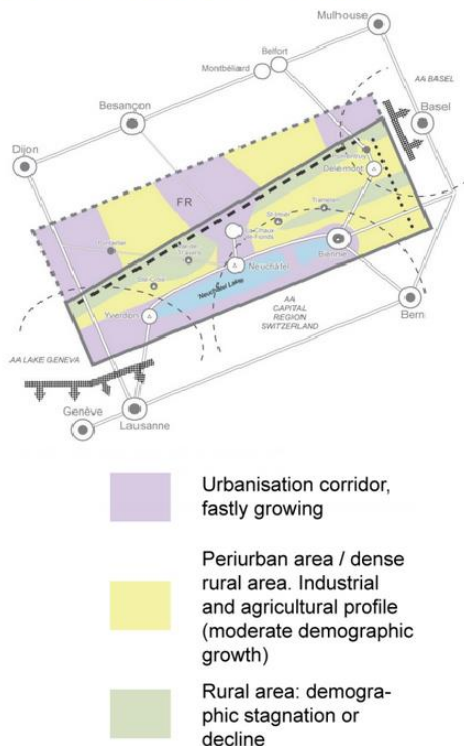
<sup>9</sup> En anglais, *community of intent*.

- Etre capable de construire ou de renforcer des éléments de consensus (*competence-building*), ce qui nécessite d'avoir des compétences en la matière ;
- Lancer l'idée de la coopération (*pump priming*) ;
- Une source de financement stable, permise bien souvent par le niveau national<sup>10</sup>. Or, bien que central en ce qu'il permet la coordination, cet élément manque assez souvent ;
- Encadrer juridiquement les relations entre les territoires et les communautés d'intention.

Pour illustrer le propos, l'intervenant s'est appuyé sur plusieurs projets concrets de coopération territoriale informelle en Suisse (les projets de territoire) et en France (les pôles territoriaux ou métropolitains). Ces projets ont été schématisés par ACTAREA pour : illustrer l'organisation des espaces ; établir pourquoi les individus coopèrent ; identifier les problèmes auxquels ils font face, etc.

Les autorités suisses compétentes en aménagement du territoire ont développé le concept de territoires d'actions (*action areas*), sorte de complément à leur politique de planification et de transports. Leur taille dépasse celles des zones urbaines d'emploi, rassemblant les zones rurales et urbaines et dépassant les frontières administratives. Il s'agissait de faire en sorte que ces zones mettent en œuvre des instruments de coopération informelle issus du niveau supérieur, afin de rassembler les acteurs des niveaux inférieurs.

## Example: Jura Action Area



<sup>10</sup> Pour stimuler la coopération, l'Europe utilise une autre approche, celle du financement incitatif, mais l'intervenant considère qu'elle est moins pertinente.

Le schéma de gauche découpe le territoire jurassien et illustre plusieurs enjeux :

- Les flux de travailleurs français traversant la frontière pour gagner la Suisse
- Les pressions des aires métropolitaines autour du Jura suisse
- L'évolution différenciée en termes de croissance entre les territoires

Un tel schéma est très illustratif et permet de favoriser le dialogue et donc de coopérer. Mais la coopération ne s'opère pas seulement au niveau géographique car lorsque des acteurs se regroupent pour coopérer, ils génèrent une nouvelle configuration des paysages institutionnels, qui fait l'objet d'une autre proposition de représentation par ACTAREA.

Le schéma de gauche représente bien les regroupements d'acteurs et la manière dont ils coexistent avec les autres instances de coopération déjà en place comme la conférence transjurassienne (créée en 1985) ou encore les réseaux comme le Réseau des Villes de l'Arc Jurassien (RVAJ).

Ainsi, le défi principal que ces projets de territoire doivent relever est celui de rassembler ces différentes instances de coopération pour leur donner du sens.

Ces projets de territoire suisses trouvent leurs équivalents français sous la dénomination de « pôle territorial », comme celui du Pays de Retz ou le pôle métropolitain du Sillon Lorrain.

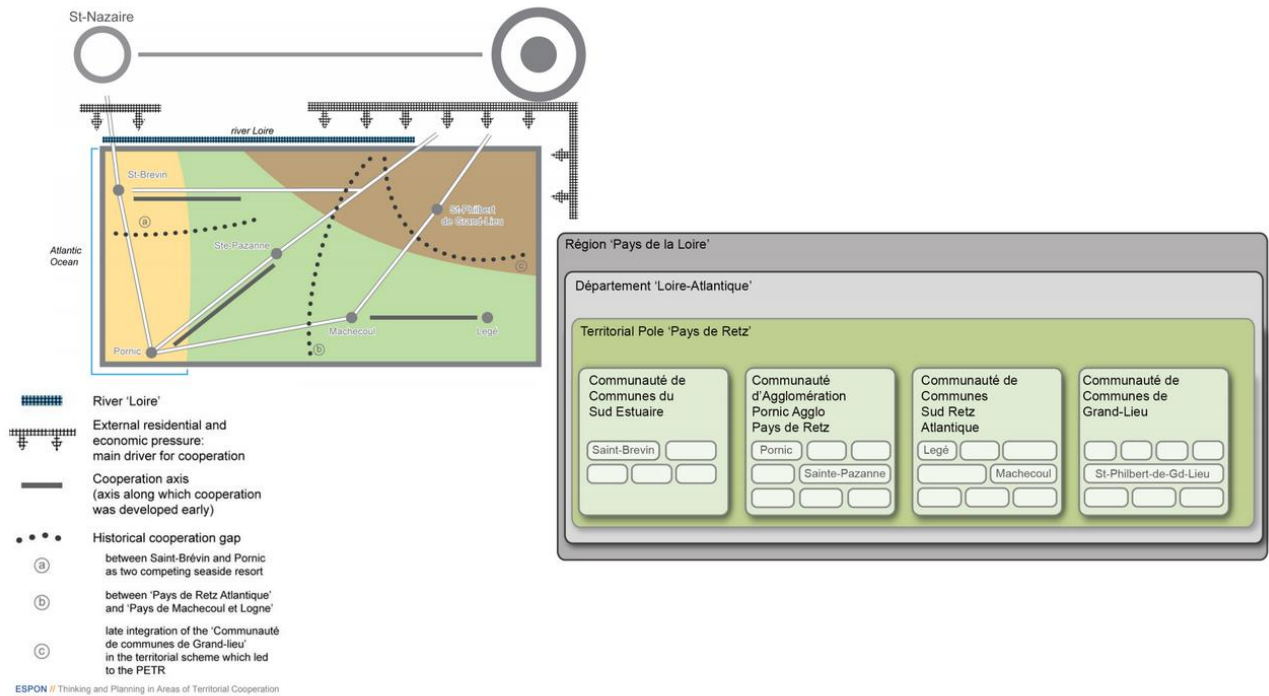
Le pôle territorial du Pays de Retz, contrairement au projet de territoire du Jura, n'a pas de tradition de coopération de longue date mais s'appuie sur son histoire, marquée par des rivalités importantes entre les villes de la côte.

Les schémas ci-dessous permettent d'une part de comprendre les pressions et les opportunités d'un pôle territorial en tant que zone de coopération (schéma de gauche) ; et d'autre part de révéler, à travers l'organisation administrative française, qu'un pôle territorial n'est qu'un outil rassemblant plusieurs EPCI (schéma de droite), sans dépasser toutefois les frontières régionales dans ce cas précis<sup>11</sup>.

---

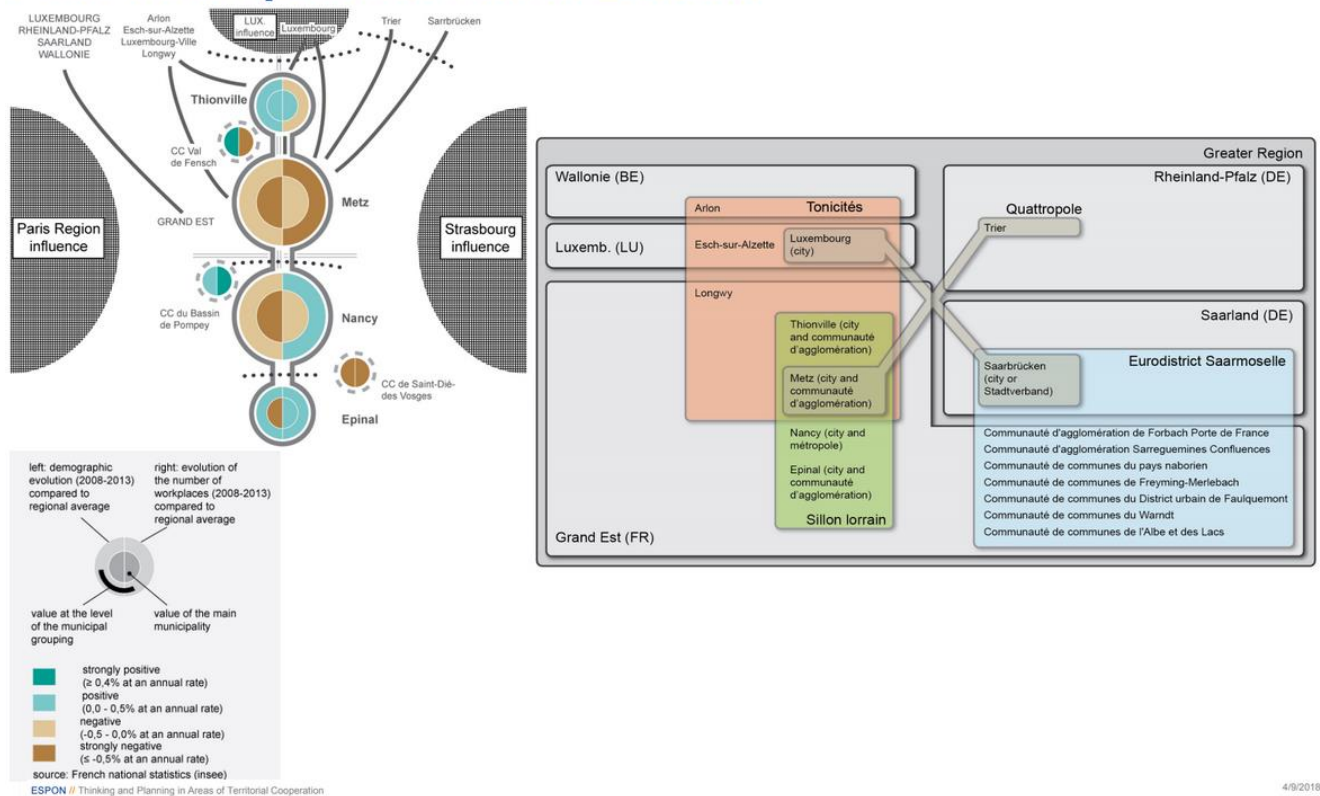
<sup>11</sup> Le fait que ce pôle ne dépasse pas les frontières territoriales de la région est une exception.

## Example: Pôle territorial du Pays de Retz



L'autre exemple français de coopération informelle est celui du pôle métropolitain du Sillon lorrain. Il couvre les quatre villes principales de la région Grand Est (Thionville, Metz, Nancy, Epinal) afin de les faire exister parmi les métropoles européennes autour d'elles (Paris, Strasbourg, Luxembourg). Une forte dichotomie à l'intérieur de ce pôle est tout de même à souligner entre les EPCI du nord (Thionville et Metz) qui interagissent beaucoup avec le Luxembourg et la région, et les EPCI du sud (Nancy et Epinal), moins investis dans la coopération.

## Example: Pôle métropolitain Sillon Lorrain



À travers ces différents schémas, ACTAREA montre que les formes de coopération sont différentes les unes des autres car dépendantes des parties prenantes. Le schéma précédent montre que les zones rurales sont exclues de la coopération mais il faut les intégrer pour arriver à un développement cohérent.

Enfin, la présentation s'est conclue sur trois éléments :

- Ces formes de coopération territoriale informelle montrent qu'il y a du potentiel à poursuivre l'idéal d'une cohésion territoriale. En ce sens, il s'agit alors de continuer à promouvoir, tant au niveau national qu'europpéen, la convergence des acteurs poursuivant les mêmes objectifs, dans l'optique d'un développement harmonieux.
- Les premières initiatives de coopération territoriale informelle ont émergé de zones essayant d'exister entre deux aires fonctionnelles. Les acteurs étant divers et variés, il serait intéressant de laisser se développer ces formes de coopérations, ce qui renforcerait la cohésion.
- A travers ces études de cas, il a été observé que :
  - La coopération informelle a de nombreux avantages notamment que ces diverses formes ne soient pas fixées dans un cadre institutionnel ;
  - Des acteurs intéressés par un projet apporteront un financement dédié ;
  - Même dans un contexte de coopération informelle, il est nécessaire de promouvoir la gouvernance multiniveau car celle-ci n'émerge pas toujours spontanément. Ainsi, le fait de se concentrer seulement sur la coopération territoriale informelle ne résout pas toute la question du développement territorial équilibré. Pour assurer l'équilibre entre toutes les initiatives de coopération informelle, il s'agit alors de veiller à la cohérence et au suivi de ces initiatives.

**Question de la salle sur l'avenir de la coopération territoriale si les fonds ne sont pas dédiés :**

Pour agir, il est indéniable que les régions ont besoin de financements. Mais les limites d'une coopération fondée sur le financement sont connues : l'initiative a des chances d'être uniquement opportuniste et, par conséquent, de ne pas perdurer. Au contraire, le financement dédié permet davantage d'assurer la stabilité de la coopération dans le temps. En effet, il est bien plus durable de faire travailler ensemble des acteurs (publics ou privés) animés par un même objectif plutôt que de leur promettre un financement s'ils travaillent ensemble. Néanmoins, dans tous les cas, il faut s'assurer que les régions aient un peu de financement à consacrer à des projets stratégiques et pas seulement aux grandes politiques sectorielles (santé ; éducation, etc.).

**Question de la salle sur le fait de savoir si la méthode de représentation utilisée par ACTAREA permet de prendre en compte les différentes formes de collaboration ou les approches multiniveaux :**

L'idée est en effet de parvenir à représenter schématiquement les différentes coopérations multi-niveaux. Ça a commencé par le pays de Retz puis le travail s'est étendu au Sillon lorrain, différent du premier en termes d'échelles et d'interactions. A l'heure actuelle, les schémas génèrent déjà beaucoup de réactions, donc il serait intéressant de poursuivre dans cette voie pour en faire un véritable outil de gouvernance territoriale. Dans la pratique, néanmoins, même si ces schémas facilitent la compréhension de nombreux éléments, ils sont très difficiles à mettre à place.

**Question de la salle sur le fait de savoir si le schéma ne pourrait pas être un outil de communication et de marketing puisqu'il dépasse la barrière de la langue :**

Pour l'intervenant, les schémas proposés n'ont pas l'objectif d'être un document de communication, mais participent simplement à alimenter une réflexion, grâce aux données chiffrées, notamment.

## 2) Groupe de travail : identification des défis-clés et solutions possibles :

À la suite des présentations des différents intervenants européens, deux groupes de travail ont été constitués. Il s'agissait d'identifier les apports et les manques de ce séminaire ainsi que les besoins identifiés et les enjeux à relever.

La mixité au niveau des participants et des interactions a été appréciée et a représenté un réel apport. Le séminaire a démontré l'intérêt des approches multiniveaux à travers la question des relations entre les différents niveaux de compétence en matière d'aménagement. Cette journée a aussi permis d'enrichir le débat sur la concertation en montrant les multiples manières de la mener autour de ces projets de planification spatiale. La question de la gouvernance a été longuement abordée et le SRADDET représente autant un document de planification qu'un document permettant de construire une identité. Aussi, un constat ressort de ce séminaire : c'est bien souvent le financement qui mène à la stratégie plutôt que le contraire.

Malgré ses nombreux apports, il a été souligné que ce séminaire a présenté quelques limites. Il n'a pas permis de rendre réellement compte des bonnes pratiques, des bonnes manières de procéder dans le domaine de l'élaboration des documents d'aménagement. Un benchmarking plus poussé à l'échelle européenne aurait été intéressant. Aussi, la question des moyens financiers n'a été que partiellement évoquée. Or, la question de savoir si des financements européens supplémentaires ne devraient pas être recherchés se pose. Certains ont considéré que la cartographie était trop peu présente lors des différentes interventions. Un autre élément manquant concerne le fait que l'influence du Brexit n'a pas été évoquée alors que la sortie du



Royaume-Uni de l'Union européenne aura de réelles conséquences sur le reste de l'Europe. Enfin, même si la présentation de David Hope donnait quelques éléments sur l'implication des acteurs économiques dans ces stratégies de planification territoriale, il faudrait développer ce point-là qui est resté relativement hors champ des préoccupations du séminaire. Plus largement, un manque de précisions concernant les modalités d'organisation de la concertation à géométrie variable a été souligné.

Ainsi, plusieurs défis sont à relever et ESPON pourra apporter sa contribution sur certains sujets :

- La question du périmètre est en jeu et en débat et le programme ESPON pourrait proposer une étude comparative rendant compte de différentes méthodes de concertation ;
- Le statut des documents de planification spatiale et stratégique devra être précisé, les libertés d'élaboration n'étant pas les mêmes en matière de programmation ou de prospective selon les pays ;
- Au vu des difficultés temporelles que pose l'élaboration du SRADDET, il faudra réfléchir à cette contrainte de temps ;
- Des interrogations d'ordre politique sont aussi présentes. Tous les élus locaux ne désirent pas s'engager dans la mise en œuvre de ce type de document et ils n'ont pas tous les mêmes pouvoirs pour le réaliser. L'intégration de la volonté politique sera également à réfléchir. En outre, lorsqu'il y a des alternances politiques, les documents sont parfois oubliés alors qu'ils ont été élaborés sur une période relativement longue et qu'ils sont récents ;
- Enfin, réaffirmer le lien entre les stratégies développées au niveau infranational, régional et local avec d'autres stratégies existantes (ex. stratégie visant les questions climatiques) plus englobantes reste à réfléchir.

# Conclusions

Frédéric Santamaria

Directeur-adjoint de l'UMS RIATE, Maître de conférences, Université Paris-Diderot.

Un paradoxe est présent : d'un côté, est observable un relatif déclin des démarches d'aménagement aussi bien au niveau national qu'au niveau européen avec l'idée que le concept de "développement des territoires" est plus utilisé que celui "d'aménagement" ; d'un autre, le séminaire a montré un intérêt renouvelé pour la réflexion autour de l'élaboration des documents stratégiques en matière d'aménagement. En outre, on peut noter une certaine convergence des questionnements et des méthodes relatifs à l'élaboration des documents en question.

Ainsi, il semble nécessaire de penser l'aménagement de manière stratégique en traitant des enjeux territoriaux qui ont une dimension intersectorielle. Il faut se centrer sur des enjeux forts, favoriser leur convergence.

L'enjeu de la coordination des niveaux est présent. La planification stratégique devant réguler les relations entre les différents niveaux (du mondial au local), il s'agit alors de trouver et d'appliquer des méthodes permettant de faire et de produire des projets, plutôt que de proposer un catalogue de mesures.

En outre, la multiplication des acteurs représente un nouvel enjeu et dépend fortement des contextes nationaux. Il devient alors essentiel que les acteurs négocient et se concertent dès les prémices d'un projet pour parvenir à un résultat partagé par tous.

Enfin, un enjeu démocratique pousse à élargir le cercle des intervenants dans le domaine de l'aménagement au-delà des élus. Pour autant, les différents acteurs n'ont pas les mêmes préoccupations, compétences, capacités techniques ou capacités à se saisir de l'information qui leur est proposée. Cela implique d'adapter les méthodes d'élaboration de ces documents au public concerné.

Ainsi, la planification régionale permettrait de créer un discours sur l'organisation du territoire qui passe par cette volonté de créer une nouvelle légitimité territoriale. Quels que soient les contextes nationaux, la dimension régionale apparaît comme un espace privilégié de la planification spatiale stratégique. Mais pour élaborer des documents de planification, des besoins croissants d'ingénierie s'expriment.

Pour conclure, à l'issue de ce séminaire, quelques questions restent en suspens. La capacité des régions étant relative et plus ou moins forte selon les pays, cela ne risque-t-il pas de compromettre leur rôle stratégique en matière d'aménagement ? Par ailleurs, le débat entre métropolisation et espace régional est récurrent : est-ce la métropole régionale ou bien la région qui pilote ?

La manière d'impliquer les populations se pose également, tout comme l'articulation entre territoires institutionnels et non-institutionnels. Ainsi, même si les méthodes de coopération informelle interrogent les formes plus formelles et institutionnalisées de coopération, la question de l'articulation entre des territoires à géométrie variable et celle des territoires institutionnels apparaît également comme un enjeu au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des démarches d'aménagement, notamment celles qui concernent les documents stratégiques dans ce domaine.