

Stratégies régionales et nationales de planification : état des lieux européen et participation citoyenne



Le 24 septembre 2018 était organisée une journée d'information et de valorisation de résultats ESPON à l'Université de Luxembourg, dans le cadre des activités du Point de Contact ESPON luxembourgeois.

Cet événement s'inscrit dans la continuité d'un cycle de cinq séminaires sur la thématique commune des stratégies régionales et nationales d'aménagement, organisés tour à tour dans cinq pays d'Europe : la France, l'Irlande, le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas.

Cette thématique a été déclinée en cinq sous-thèmes :

- ✚ **France** : l'élaboration des documents de planification régionale, étude du cas français des SRADDET (synthèse de la journée et compte-rendu des échanges à retrouver [ici](#)) ;
- ✚ **Irlande** : l'architecture du développement régional ([rendez-vous sur le site d'ESPON](#) pour un compte-rendu en anglais des échanges) ;
- ✚ **Luxembourg** : la participation citoyenne au cœur des stratégies de planification ;
- ✚ **Belgique** : la mise en œuvre (gouvernance, financements, réglementation) des stratégies de planification ([renseignements et inscriptions sur le site d'ESPON](#)) ;
- ✚ **Pays-Bas** : à venir.

Réforme du PDAT luxembourgeois et tour d'horizon des systèmes de planification européens

La journée luxembourgeoise s'est divisée en deux temps. La matinée a donné lieu à un tour des pratiques européennes de planification spatiale, en partant de l'exemple de la réforme du PDAT (Programme directeur d'aménagement du territoire) luxembourgeois, qui a pour objectif de mettre en œuvre une « planification spatiale pour un futur durable ».

Analyse des systèmes de planification en Europe

Les échanges se sont ensuite élargis à l'échelle européenne, avec une présentation du projet ESPON COMPASS, qui propose une analyse des grandes tendances et enjeux des systèmes de planification européens depuis 2000, et dont le périmètre se situe au-delà de l'Union européenne puisque 32 pays européens ont été intégrés à l'analyse. Les premiers résultats du projet ont démontré qu'il est nécessaire d'adopter une approche centrée sur l'adaptation et la flexibilité des systèmes de planification et de veiller à une meilleure intégration de la dimension planificatrice dans la définition des politiques publiques.

Planification aux Pays-Bas, en Wallonie et en Suisse

La matinée a également offert un panel de présentations approfondies des systèmes de planification néerlandais, wallon et suisse. Le système de planification néerlandais s'oriente vers une « centralisation dans un système plus décentralisé » plus flexible que le modèle

existant. Le système de planification des Pays-Bas a notamment contribué, dans les années 90, à une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux à l'échelle européenne, en influençant par exemple la création du réseau Natura 2000. Ce dernier a d'ailleurs été intégré au droit néerlandais de l'environnement. Depuis le début des années 2000, la planification, jusque-là nationale, a connu une forte décentralisation qui s'accroît depuis 2012 : les provinces ont désormais un rôle prépondérant à jouer dans l'aménagement du territoire. Les projets d'urbanisation d'une zone doivent aussi entrer en conformité avec les objectifs régionaux affichés, sous peine de devoir être remodelés. Pour 2020 et au-delà, il est envisagé d'aller vers plus de flexibilité dans le développement urbain durable, notamment en prenant en compte l'impact économique de la planification. Le futur *Environment and Planning Act* prévu en 2021 devrait intégrer dans sa juridiction les problématiques environnementales, la planification et celles liées à la gestion de l'eau, en tenant compte à la fois des objectifs de développement et de protection.

En Wallonie, le SDER (Schéma de développement de l'espace régional) est lui aussi en pleine réforme et une nouvelle loi a été adoptée le 1^{er} juin 2017, le découpant en différents plans sectoriels et divisant la Wallonie en huit espaces distincts, avec des fonctionnaires délégués à l'échelle communale. Si l'ancien SDER a permis l'intégration des enjeux de protection naturelle et d'une structure écologique dans la planification régionale, il avait été conçu en décalage avec la législation, ce qui rendait difficile son application. L'objectif principal du nouveau SDER est de « reconstruire la ville sur la ville » et d'endiguer l'étalement urbain dans la région en privilégiant la rénovation du bâti existant.

En Suisse, l'aménagement du territoire est inscrit dans la Constitution de la Fédération, c'est une compétence de l'Etat qui se formalise dans la mise en œuvre d'un instrument de planification. La Confédération est responsable du Schéma et les cantons des Plans directeurs. L'aménagement couvre douze domaines d'activités et est mis en œuvre au-delà des frontières administratives.

Plusieurs enjeux sont présents sur le territoire suisse, dont les principaux sont l'accès à des terrains constructibles disponibles et la question des travailleurs transfrontaliers.

En savoir plus sur la matinée et accéder aux présentations des intervenants :
<https://espon.public.lu/fr/actualites/2018/retour.html>



La participation citoyenne et son intégration dans les processus d'élaboration de stratégies de planification

L'exemple luxembourgeois

Les échanges de l'après-midi se sont focalisés sur l'intégration des dispositifs de participation citoyenne dans la définition des stratégies de planification en Europe, avec une première illustration dans le cadre des travaux menés au Luxembourg au cours de la réforme du PDAT. Deux cabinets de conseil ont appuyé les équipes gouvernementales sur ces questions, et chacun a travaillé avec des citoyens volontaires, luxembourgeois, étrangers vivant au Luxembourg, et travailleurs transfrontaliers.

Le premier cabinet a mis en œuvre deux groupes de travail, l'un interministériel, centré sur les politiques publiques spatiales et le second sur les caractéristiques régionales. Leurs travaux ont donné lieu à la rédaction d'une Charte nationale d'Aménagement du territoire, signée par le Ministère. Plus de 550 citoyens ont participé à cette réalisation. Le second cabinet s'est chargé plus spécifiquement des PAG (Plans d'aménagement général) à l'échelle communale et a organisé tour à tour une consultation en ligne puis de nombreuses réunions de quartier, auxquelles environ mille personnes ont pris part.

Retours d'expériences européens

La seconde partie de l'après-midi a été consacrée aux retours d'expériences en provenance d'Irlande, de France, des Pays-Bas et de la région Bruxelles-capitale. L'Irlande a adopté son *National Planning Framework* en mars 2018 en s'appuyant sur une large consultation concernant les bonnes pratiques de gouvernance et de transparence. Mille soumissions reçues provenaient de personnes individuelles, l'objectif affiché étant de mobiliser toutes les parties prenantes (administratifs, politiques et techniques, citoyens) dans une vision à long terme.

La région française Grand-Est a quant à elle lancé une très grande phase de concertation dans le cadre de l'élaboration de son SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). D'abord concentré sur les personnels travaillant au sein des SCOT et des PLU, cette concertation a ensuite été élargie aux citoyens, via une plateforme numérique. 2 900 citoyens ont participé à la consultation thématique sur les enjeux du SRADDET, la seconde consultation sur les règlements a été moins suivie. Une enquête publique va être lancée sur les territoires de la région en mai-juin 2019.

Au Pays-Bas, une consultation publique a été lancée en 2015 sous forme de questionnaires, d'enquêtes et de réunions publiques. Le but était d'informer la population et de l'impliquer dans la stratégie d'aménagement, l'enjeu étant de choisir le bon moment, politique et stratégique pour démarrer le processus de consultation et s'assurer du plus grand nombre de participants possible. En effet, il est important de prendre en considération les différentes étapes de l'élaboration de la stratégie de planification en question et d'engager une réflexion sur la phase à partir de laquelle engager une consultation paraît le plus pertinent.

A Bruxelles, le plan régional de développement durable est un document non contraignant qui détermine les grandes orientations stratégiques et les principaux objectifs généraux et sectoriels à moyen (2025) et long terme (2040). Douze zones d'intervention prioritaires ont été définies. En ce sens, un arrêté du gouvernement a rendu obligatoire la tenue d'au moins une réunion participative d'information et d'offrir la possibilité de formuler des observations et des suggestions dans un temps imparti (30 jours après la réunion). Les consultations ont été lancées en juin 2017, et chaque quartier a bénéficié de deux réunions d'information, intégrant au débat citoyens et ONG, particulièrement sur les questions de mobilité. Cette consultation a permis de retravailler le plan, d'en clarifier certains éléments et de le mettre à jour.

ESPON ACTAREA

La dernière présentation de la journée portait sur le projet ESPON ACTAREA, qui analyse le concept de coopération territoriale informelle (*soft cooperation*), une forme de coopération permettant d'interagir dans un cadre plus flexible et avec la possibilité de fixer des objectifs à moyen et long terme, hors du cadre classique de coopération administrative. Cette coopération informelle conduit à l'établissement d'une « communauté d'intention » dont les objectifs sont plus centrés sur les problématiques générales et sectorielles définies communément (aménagement et planification, transports et infrastructures, tourisme, coopération culturelle, environnement, énergie, etc.) que sur des enjeux politico-administratifs à proprement parler. Les experts interrogés dans le cadre du projet ont cependant expliqué avoir finalement très peu, voire pas du tout, recours aux consultations citoyennes et aux outils participatifs, car ils se considèrent dans une position trop indirectement reliée aux préoccupations citoyennes. En effet, la coopération informelle a majoritairement lieu, par exemple, entre des regroupements de communes, des agglomérations, des pôles métropolitains, qui ont un contact très indirect avec les citoyens, car non-élus de manière directe par ces derniers.

En savoir plus sur la demi-journée : <https://www.espon.eu/press/involving-citizens>.

Prolonger les débats

Le prochain séminaire du cycle aura lieu le mercredi 24 octobre 2018 à Bruxelles et analysera les enjeux de la mise en œuvre des stratégies de planification à partir de l'exemple des trois régions belges, un panel de discussion européen et l'apport de projets ESPON.

Renseignements et inscriptions [sur le site d'ESPON](#).

