

Stratégies régionales et nationales de planification : mise en œuvre, gouvernance, financements et réglementations



Une journée d'information et de valorisation de résultats ESPON a été organisée le 24 octobre 2018 au sein de l'organisme *Perspective Brussels*, l'agence de planification spatiale pour la région de Bruxelles-Capitale.

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 ([compte-rendu en français disponible ici](#)) ;
- + **Belgique** : la mise en œuvre (gouvernance, financements, réglementation) des stratégies de planification ;
- + **Pays-Bas** : à venir (2019).

Introduction à la journée

L'événement a eu lieu au sein des locaux de l'agence de planification spatiale pour la région bruxelloise, *Perspective Brussels*. Christophe Soil, son Directeur général, a introduit la journée avec Nicolas Rossignol, représentant d'ESPON, et Luuk Boelens, chercheur à l'Université de Gand et Point de Contact ESPON pour la Flandre.




Ils ont rappelé qu'ESPON avait vocation à renforcer les liens entre la production de connaissances en matière d'aménagement du territoire et leur exploitation sur le terrain. L'organisme *Perspective Brussels* s'est engagé dans l'analyse ciblée [ESPON SPIMA](#), présentée plus tard dans la journée et qui répond à certains des besoins territoriaux de la région bruxelloise, notamment à travers la définition du concept d'« aire métropolitaine », puisque les frontières administratives régionales ne correspondent pas nécessairement aux réalités métropolitaines en termes de planification.

De plus, la période actuelle correspond à un moment crucial pour les régions belges qui sont toutes les trois en train de finaliser leurs nouveaux programmes de planification régionale.

A l'échelle européenne également, de nombreux enjeux entourent la question de la mise en œuvre des stratégies de planification, à l'échelle intra-européenne mais aussi à l'international.

Le contexte de la planification en Belgique




Il a été demandé à chacun des intervenants de réfléchir aux questionnements suivants en amont de leurs présentations :

-  Quels sont les enjeux-clés dans votre région ?
-  Comment projetez-vous de mettre en œuvre les stratégies de planification répondant à ces enjeux ?
-  Quels éléments complémentaires, quelle valeur ajoutée attendez-vous du programme ESPON ?

Bruxelles-Capitale

Bruxelles est une région belge à part entière, avec une superficie de 161 km², 19 municipalités et 1,2 million d'habitants. Chaque année, elle accueille 10 000 nouveaux habitants. 750 000 emplois sont occupés sur le territoire. Le taux de chômage de la région est très élevé (15,8% en juin 2018).

Le plan régional de développement durable (PRDD) a été approuvé le 12 juillet 2018. Sa mise en œuvre consiste en :

-  la création de 12 zones prioritaires qui correspondent à des aires dont le foncier est à majorité propriété régionale ;
-  la fédération de projets mêlant investisseurs publics et privés ;
-  le développement de plans d'aménagement directeurs (PAD) qui vont s'appliquer sur les 12 territoires, avec un volet stratégique mais non contraignant (ex. : définir une stratégie pour l'économie sociale et solidaire) et un volet contraignant et réglementaire (ex. : l'utilisation des sols).

Par ailleurs, l'Union européenne est évidemment très présente à Bruxelles et est donc intégrée aux actions de planification de la région – notamment dans le projet d'aménagement du quartier Loi. La région recourt également régulièrement aux fonds européens, en particulier sur les questions liées à l'emploi. L'objectif affiché est de renforcer le dialogue avec les institutions présentes sur le territoire.

Les réalités territoriales bruxelloises ne sont pas identiques à celles de la Flandre et de la Wallonie, car Bruxelles est une région entièrement urbanisée, et les zones qui ne le sont pas n'ont pas vocation à le devenir. Pour le gouvernement régional bruxellois, il est important de mieux corrélérer les stratégies et les financements.

Flandre

En Flandre, l'un des enjeux actuels est l'empreinte environnementale des zones de construction. La région connaît en effet un taux d'occupation des terres qui augmenterait de 6 ha par jour.

La population est répartie de façon très dispersée sur le territoire et recourt donc très fréquemment à l'usage de la voiture, ce qui entraîne d'importants problèmes de pollution et d'embouteillages. Le plan régional pour 2050 vise la réduction de ce type de mobilité en amenant les habitants à utiliser les transports publics en priorité. Il a également pour objectif d'exploiter les espaces déjà occupés plutôt que de construire dans des espaces laissés à l'état naturel.

La mise en œuvre du plan va prendre la forme d'une vision stratégique d'une part, et d'une série de politiques opérationnelles, d'autre part. Cependant, seul le volet stratégique a été politiquement validé à ce jour. Or, un encadrement est crucial pour que les mesures puissent être acceptées et fonctionner.









Les attentes des autorités régionales au regard de ce plan se situent à la fois dans les enjeux liés à la coopération avec le voisinage de la région et à l'échelle européenne – échanges de bonnes pratiques, coopération transrégionale et transfrontalière –, et dans la capacité à faire de la planification un outil-clé pour combattre les effets du changement climatique. Le but est aussi de mettre en œuvre les objectifs fixés à l'échelle européenne au niveau régional.

Wallonie

En Wallonie, le schéma de développement du territoire (SDT) a pour objectif de guider le gouvernement régional dans ses actions de planification et d'être appliqué par les municipalités (échelle infrarégionale). Cependant, le SDT est un document stratégique et ne constitue donc pas un outil de financement à proprement parler. De plus, il est dédié exclusivement à l'aménagement du territoire, et n'a pas vocation à endosser un caractère multisectoriel.

Le SDT a été défini dans un premier temps grâce à une série de réflexions avec des universités, à la conduite d'études et de séminaires de prospective puis, dans un second temps, par une réflexion autour du Code de développement territorial wallon (CoDT). Enfin, le travail de réflexion s'est conclu par l'analyse des enjeux locaux recueillis.

Le 12 juillet 2018, le gouvernement régional a adopté le projet de SDT, qui fait désormais l'objet d'une enquête publique jusqu'au 5 décembre 2018. Les prochaines élections régionales sont prévues en mai 2019, le document doit donc être finalisé avant cette échéance. Il comprend plusieurs aspects :

-  la lutte contre l'étalement urbain (tout comme en Flandre), héritage du précédent plan de secteur des années 70-80 ;
-  le développement socio-économique ;
-  la maîtrise de la mobilité ;
-  les enjeux environnementaux (énergie, biodiversité, gestion des déchets, lutte contre les effets du changement climatique) ;
-  la cohésion sociale et territoriale ;
-  la croissance démographique ;
-  la compétitivité ;
-  la santé et le bien-être.

Le SDT s'applique exclusivement au volet territorial des thématiques ci-dessus, et propose des objectifs à atteindre. Cependant, ces objectifs ne sont pas quantifiés, car le SDT est un document stratégique. Ainsi, il a, par exemple, fixé l'objectif d'arrêter totalement l'artificialisation des sols mais sa mise en œuvre n'est pas définie.

Le SDT ne peut pas non plus imposer d'obligations aux communes de mise en conformité de leurs projets avec le SDT.







De plus, le CoDT contient des mesures légales permettant de dévier du SDT, car des changements dans le CoDT ont été adoptés ultérieurement à la réflexion menée autour de l'élaboration du SDT. Ces éléments constituent un frein à la mise en œuvre du CoDT. La clé pour rendre ce document opérationnel serait donc que les communes mettent en œuvre, au niveau qui est le leur, les préconisations du SDT en modifiant, le cas échéant, leurs projets initiaux.

Le gouvernement régional de Wallonie a conscience de la nécessité de mettre en place des organismes institutionnalisés qui parviendraient à faire émerger des actions de collaboration sur des problématiques communes.

Panel de discussions européen : Irlande, Pays-Bas, France

Irlande





La stratégie nouvellement validée en Irlande s'appelle *Ireland 2040 – National Planning Framework* (NPF). Elle a pour thématique les principaux enjeux actuels du pays en matière de planification, à savoir :

-  une croissance économique importante mais concentrée principalement à Dublin ;
-  une relative faiblesse des régions et des autres villes, et une grande dépendance à Dublin (une situation comparable avec celle que connaissent les Etats baltes) ;
-  la congestion urbaine et l'étalement urbain ;
-  une périphéralité à l'échelle territoriale et internationale, liée aux incertitudes face à l'issue du *Brexit* et aux interdépendances avec la Grande-Bretagne (surtout dans les régions transfrontalières)
-  la mise en œuvre d'un agenda durable pour le climat
-  les enjeux démographiques

Le plan précédent, le *National Strategic Plan*, date de 2002 et sa période de mise en œuvre a connu un développement très soutenu de Dublin par rapport au reste du pays. En effet, les cinq plus grandes villes du pays connaissent le même déclin démographique alors que Dublin voit sa population augmenter, particulièrement à l'est de la ville. Cela a fini par provoquer une forme de congestion dans l'est de la région.

De plus, on estime que la population va augmenter d'environ un million en Irlande, et l'objectif est qu'elle se répartisse de manière équilibrée. En vue de 2040, la planification nationale et régionale a été revue et modifiée.

Il est donc apparu nécessaire de se doter de mesures plus contraignantes. En conséquence, le NPF se positionne à l'horizon 2040 et le *National Development Plan* (NDP) sur dix ans. Le NPF comprend par ailleurs trois nouvelles stratégies régionales. Dix objectifs à atteindre ont également été fixés, qui sont communs nationalement au NPF et au NDP. Le but n'est pas de restreindre la croissance démographique dans l'Est mais plutôt de soutenir celles du Nord et du Sud. Les objectifs sont les suivants :

-  une croissance dense ;
-  une accessibilité régionale renforcée ;
-  des économies et communautés rurales renforcées ;
-  une mobilité durable ;

- ✚ une économie puissante, soutenue par les entreprises, l'innovation et les compétences ;
- ✚ une connectivité internationale de haute qualité ;
- ✚ un patrimoine et des aménités renforcées ;
- ✚ une transition vers une économie bas-carbone et une société résiliente face aux enjeux climatiques ;
- ✚ une gestion durable des ressources ;
- ✚ un accès à des services publics de qualité (puériculture, éducation, santé)

Quatre nouveaux fonds vont voir le jour, pour un budget global de 4 milliards d'euros, afin de donner les moyens de transcrire les objectifs nationaux aux échelles régionales et locales. Une Agence du développement local va également être créée pour résoudre les problèmes de congestion et de logement.

Pays-Bas

Les *City deals* néerlandais sont différents de leurs homologues britanniques et se rapprochent plutôt des partenariats urbain/rural à l'échelle de l'UE. Ce sont des accords informels pour faciliter la coopération sur des enjeux spécifiques : le réseau mis en place sert à atteindre un but particulier. A ce jour, 24 accords de ce type ont été signés. Ils peuvent impliquer plus d'une ville (ex. : le *deal* « *Building in cities* » qui a des partenaires gouvernementaux, six villes et des partenaires du secteur privé, avec pour objectif de promouvoir la construction dans les villes plutôt que sur des terrains vierges).

Dans le système de gouvernance imaginé pour ces *City deals*, le gouvernement est un partenaire et la société civile conduit l'accord, qui s'inscrit dans le cadre d'une coopération trans-sectorielle. Il s'agit donc d'un nouveau paradigme pour résoudre des enjeux-clés, dans le cadre d'une « gouvernance par le réseau ». Les *City deals* sont un mélange de mesures non contraignantes et d'autres plus fortes. Ainsi, il est par exemple possible d'imposer un plan de zonage à une municipalité.

France, la métropole européenne de Lille (MEL) et son schéma de coopération transfrontalière

La MEL est un territoire composé d'1,2 million d'habitants et de 90 communes, dont 17 sont transfrontalières. En France, trois métropoles peuvent se doter d'un schéma transfrontalier (SCT) depuis la loi MAPTAM (2015) : Nice, Strasbourg et Lille. Le contenu de ce SCT est libre, ce n'est pas un document de planification mais un document stratégique. La métropole de Lille s'est appuyée sur l'aide de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT) pour construire son schéma, sachant qu'un GECT - l'Eurométropole - existait déjà depuis 2008. L'enjeu est non seulement de respecter la loi française, mais aussi de s'intégrer dans le contexte transfrontalier. En France, les métropoles ont un rôle particulier : certaines thématiques dont elles s'occupent ont une portée plus large (régionale). Un dialogue permanent est donc indispensable.

Le volet transfrontalier du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) peut être porté en partie par le SCT. Un cadre de coopération a été initié entre Bruxelles et la MEL en décembre. Cinq objectifs majeurs ont été définis :

- ✚ promouvoir la mobilité transfrontalière (résidents et visiteurs) ;
- ✚ construire une citoyenneté transfrontalière solide ;

- ✚ maximiser le positionnement économique et mettre en œuvre une stratégie pour valoriser les échanges de biens ;
- ✚ améliorer la qualité de vie et promouvoir la qualité de la planification urbaine et paysagère ;
- ✚ gérer les effets du changement climatique.



Présentation de M. T. de Béthune, DG Regio © ESPON (<https://www.espon.eu/brussels>)

Apports européens

DG Regio



Pour la programmation post-2020, la DG Regio a décidé de renforcer et d'augmenter les financements en direction des régions les moins développées. Ainsi, les onze objectifs spécifiques actuels vont être consolidés en cinq objectifs :

- ✚ une Europe plus intelligente (cohésion territoriale, *Green Paper* sur la cohésion territoriale) ;
- ✚ une Europe plus verte (charte de Leipzig, Pacte d'Amsterdam) ;
- ✚ une Europe plus connectée ;
- ✚ une Europe plus sociale (Pilier européen des droits sociaux) ;
- ✚ une Europe plus proche des citoyens.



Ces objectifs seront complétés par deux autres, horizontaux :

- ✚ renforcement des capacités administratives ;
- ✚ coopération entre les régions et transfrontalière.

Le fonds de Cohésion soutiendra la cohésion territoriale à travers une approche territoriale intégrée et une dimension urbaine. Le développement territorial intégré comprendra désormais deux conditions à remplir pour bénéficier de ses outils de financement :




-  les investissements devront être fondés sur des stratégies de développement territorial intégré ou local (multisectoriel, multi-parties prenantes, voire multi-territorial) ;
-  une entité administrative pertinente, locale ou territoriale, devra sélectionner ou être impliquée dans la sélection des opérations (multi-niveaux).

L'approche intégrée est donc une approche stratégique, qui combine une approche multisectorielle, une gouvernance multi-niveaux et implique une pluralité de parties prenantes. Le développement urbain durable est donc une approche intégrée à l'échelle urbaine et recevra au moins 6% de l'enveloppe FEDER sur la période 2021-2027. Il existe plusieurs formes de développement territorial intégré :

-  CLLD (*community local lead development*, LEADER en français) ;
-  les ITI (investissements territoriaux intégrés).

L'intérêt plus marqué pour les approches intégrées s'explique par l'accroissement des enjeux trans-sectoriels liés aux tendances et enjeux démographiques, la dimension spatiale de la pauvreté, le développement équilibré et polycentrique, les enjeux liés aux potentiels et enjeux des différents types de territoires et les capacités des administrations locales.

L'Initiative urbaine européenne consiste en trois éléments, pour un budget de 500 millions d'euros :

-  le soutien au renforcement des capacités ;
-  le soutien aux actions innovantes ;
-  le soutien à la connaissance, au développement de politiques publiques et à la communication.

Elle soutiendra peut-être également la coopération intergouvernementale sur les enjeux urbains, sur demande d'un Etat-membre.

Projet ESPON COMPASS

Le projet ESPON COMPASS a pour objectif d'identifier les systèmes de planification spatiale à travers l'Europe et leurs changements à travers le temps, sachant que les systèmes de planification dépendent des cadres administratifs et géographiques et ne sont donc pas homogènes. Cependant, certaines tendances ont pu être identifiées : plus de décentralisation, un périmètre plus large, une simplification administrative et une amélioration de la capacité à la planification et à produire de l'engagement citoyen.

Il n'existe pas de système de planification idéal, mais le projet préconise de renforcer l'intégration des politiques sectorielles et de développer un cadre de référence stratégique pour impliquer les décideurs et les praticiens sur le terrain.

La politique de Cohésion offre des potentiels pour promouvoir un développement sur mesure des politiques publiques, même si le champ d'action des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) est encore assez global. Dans les futurs programmes opérationnels (PO), les objectifs devraient être réfléchis en fonction du territoire. En effet, cela permettrait de

renforcer les liens entre les PO et les documents de planification nationaux et régionaux (ex. en France : les SRADDET).

Projet ESPON SPIMA

Le projet SPIMA a été développé par le biais des groupes de travail des aires métropolitaines de l'organisation *Eurocities*. Dix parties prenantes (et donc dix aires métropolitaines) ont participé, dont la ville de Bruxelles, et Oslo était le leader. Les métropoles de Lille et de Lyon faisaient aussi partie du consortium des parties prenantes.

75% de la population européenne vit dans des aires urbaines, mais on constate que, de plus en plus, la « ville administrative » ne correspond pas avec les délimitations réelles de la ville. Ces dernières construisent leurs dynamiques par-delà leurs frontières administratives d'origine. En conséquence, de nouveaux niveaux d'actions apparaissent, qui rend nécessaire de réfléchir à de nouveaux modèles de gouvernance et à l'implication de nouveaux acteurs.

Les aires métropolitaines connaissent des enjeux particuliers. Tout d'abord, il n'existe pas de définition univoque d'une aire métropolitaine. La définition classique des FUA (aires urbaines fonctionnelles), fondée sur les tendances de mobilité de l'habitation vers le lieu de travail n'est pas suffisante pour décrire la réalité du terrain. Il est nécessaire de redéfinir ces aires métropolitaines en incluant différents flux et tendances. SPIMA propose donc le concept d'aire métropolitaine de développement pour mieux prendre en compte ces flux et tendances.

Les dix métropoles étudiées possèdent les points communs suivants : une croissance urbaine, une périurbanisation et elles partagent en conséquence des enjeux similaires tels que les embouteillages, le développement de coopérations multiniveaux, une vision partagée sur les plans stratégiques, ainsi qu'une montée en puissance de l'engagement politique. Les facteurs-clés de réussite sont la gouvernance partagée ainsi qu'une série d'outils permettant des interactions dynamiques entre les acteurs et les politiques publiques.

A Bruxelles, la zone étudiée comprend Bruxelles et des parties de la Flandre et de la Wallonie. Les priorités stratégiques mises en avant par SPIMA sont le développement urbain durable permettant un accès à de meilleurs services, l'environnement et les opportunités économiques, la mobilité et le logement.

Le projet SPIMA préconise, à l'échelle européenne, d'adopter une approche pour une planification stratégique, statutaire et collaborative de coordination et de collaboration entre les échelles de gouvernement et trans-sectorielle. Le rapport final de SPIMA propose des recommandations à mettre en œuvre valables pour toutes les aires métropolitaines européennes à travers huit actions, qui peuvent être mises en œuvre conjointement et à différentes vitesses, mais doivent toutes être réalisées.

En Belgique, la coopération entre les trois régions devrait être renforcée, en définissant un processus de coordination clair et en développant un cadre interrégional institutionnel pour la planification.

Conclusions de la journée

Toutes les décisions se matérialisent sur le territoire. Les plans, visions et stratégies développés doivent être concrétisés et mis en œuvre sur le terrain.

Souvent, les freins sont budgétaires, politiques, et liés à des questions de gouvernance. Les discussions de la journée ont permis d'identifier des enjeux communs aux différentes régions présentes, et la question est donc de savoir comment mettre en œuvre de la meilleure façon possible les stratégies de planification, en fonction des spécificités de chaque territoire.



Dans les locaux de Perspective Brussels, © ESPON
(<https://www.espon.eu/brussels>)