

CONCLUSION GLOBALE SUR LA "PLANOMANIA"

L'approche territoriale en Europe s'est fortement structurée depuis deux décennies. Deux phénomènes sont à la base de cette démarche : le développement des institutions européennes et la nécessité de répondre à certains problèmes cruciaux, principalement la reconversion de certaines régions touchées par la crise et la gestion du patrimoine et de l'environnement.

Face à ces enjeux, les États, les régions et les collectivités locales ont tenté plusieurs projets de développement et de structuration territoriale.

La multiplication des plans et schémas – ou planomania - a entraîné simultanément une richesse en termes d'outils d'action et de réflexion et un déficit croissant en termes de lisibilité et parfois de cohérence. Le nombre de plans et schémas, les différents niveaux d'action et de pouvoirs auxquels ils se situent, leurs différents cadres juridique et légal et enfin leur interdépendance ont amené une complexité qui rend leur compréhension et surtout leur utilisation difficiles.

A cela s'ajoute le fait que, de plus en plus, le lien entre territoire et pouvoir politique s'atténue, ce qui fait intervenir une multiplicité d'acteurs.

Au travers de son schéma de développement, le SDEC, l'Union européenne a souhaité offrir des axes au développement en Europe. Bien qu'il ait été porté par les ministres de l'aménagement du territoire, ce schéma est en fait bien plus qu'un plan de stratégie spatiale, puisqu'il s'articule autour des notions de développement économique et de respect de l'environnement tout en comportant, mais de manière assez timide, une dimension sociale. Il est supposé servir de base aux politiques sectorielles de l'Union, et il a déjà un impact sur ce qui concerne les programmes Interreg.

A la différence des directives, qui ont force de loi et doivent être transcrites dans les législations nationales, les plans stratégiques ont un statut incertain - statut d'autant plus indéterminé dans le cas du SDEC que l'aménagement du territoire ne relève pas des compétences de l'Union européenne. Il est cependant évident que plusieurs domaines de compétence de l'Union ont un impact en termes d'aménagement du territoire et que le SDEC devient une référence obligée.

Bien que les deux problématiques étudiées ici (schémas transfrontaliers et suprarégionaux d'une part, plans stratégiques régionaux de l'autre) soient assez différentes, certaines conclusions communes peuvent être tirées de nos analyses, conclusions qui pourraient s'étendre aux autres niveaux de planologie.

Tout d'abord, de manière très générale, on peut observer qu'il s'agit dans les deux cas de pratiques nouvelles qui visent à remplacer les moyens traditionnels de l'action étatique interne (norme juridique et sanction policière) ou externe (effets de frontières, concurrence entre États, voire expansionnisme) par des formules de coopération impliquant une grande diversité d'acteurs (publics et privés, niveaux de pouvoirs différents, compétences parallèles, etc.).

Dans les deux cas également, les plans se veulent transversaux et tentent de dépasser les clivages administratifs et la sectorisation des activités.

La nature des démarches qui sous-tendent les plans transfrontaliers et régionaux est donc relativement comparable, même si ces démarches s'appliquent à des territoires différents tant par leur étendue que par les problématiques qu'on y rencontre.

Pour que ces démarches aboutissent et que les plans soient réellement mis en œuvre, un certain nombre de conditions doivent être rencontrées. Nos analyses montrent que ce n'est pas toujours le cas.

- Aussi bien au niveau transfrontalier qu'au niveau régional, il est nécessaire de pouvoir disposer d'**agents spécialisés**, dont la fonction principale, voire unique, est de s'occuper du suivi et de la mise en œuvre des plans.

| <i>plans transfrontaliers</i> | <i>plans stratégiques wallons</i> |
|---|--|
| Le cas de l'Atelier transfrontalier mis en place pour l'aire de coopération avec Lille est ici cité en exemple. | La nécessité de créer un corps de fonctionnaires se consacrant à la prospective et à l'évaluation a été relevée par plusieurs des personnes interrogées. |

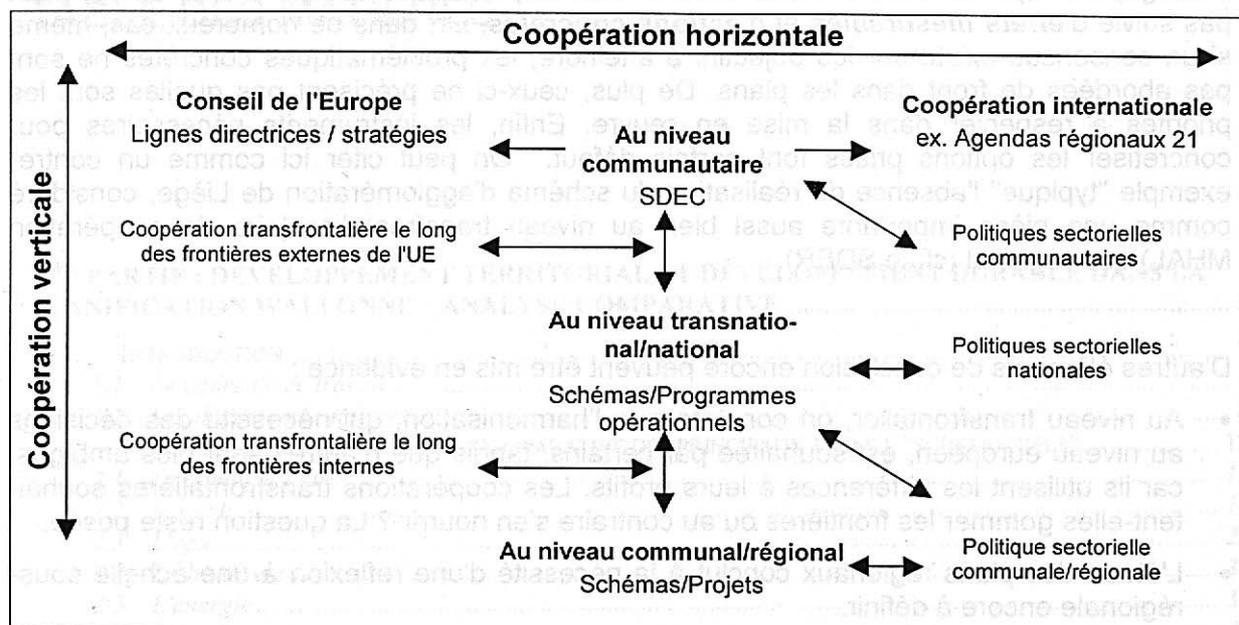
- Dans les deux cas également, il est nécessaire de pouvoir **identifier clairement les instances responsables** des plans et des projets qui y sont liés.

| <i>plans transfrontaliers</i> | <i>plans stratégiques wallons</i> |
|--|--|
| La complexité parfois très grande des structures mises en place dans les coopérations transfrontalières pose des problèmes de visibilité. De ce point de vue également, la création d'un organe tel que l'Atelier transfrontalier, qui apparaît comme interlocuteur principal, peut être une solution. | La répartition des compétences aussi bien horizontalement (entre administrations wallonnes) que verticalement (niveaux régional, fédéral, européen et international) n'est pas toujours clairement perçue. |

- Il est en outre nécessaire de mettre en place une réelle **coordination entre instances concernées**. Dans les deux cas, cette coordination doit être aussi bien horizontale que verticale.

Cette nécessité est d'ailleurs relevée et commentée dans le SDEC. Le tableau suivant, qui en est tiré, intègre aussi bien les coopérations transfrontalières que les schémas et projets régionaux :

Fig. : coopérations souhaitées entre instances concernées :



Les plans stratégiques doivent tenir compte des autres plans et schémas concernés. Il est donc important de pouvoir disposer de schémas stratégiques "cadres" d'envergure large et de plans et schémas plus restreints, tant dans leur sujet que leur géographie. Les liens entre ces documents (hiérarchie, complémentarité, subsidiarité) doivent être clairement définis.

- Autre nécessité valable dans les deux cas : celle d'une bonne **information**, de façon à ce que tous les acteurs concernés (y compris les habitants) puissent s'approprier le plan et participer à sa concrétisation.

| <i>plans transfrontaliers</i> | <i>plans stratégiques wallons</i> |
|--|---|
| Cette information doit notamment avoir pour objectif de susciter des projets concrets de collaboration entre acteurs de part et d'autre de la frontière. | Les plans stratégiques ont notamment, et peut-être surtout, une fonction de communication interne et externe. |

D'autre part, aussi bien au niveau transfrontalier qu'au niveau régional, le plan devrait s'accompagner d'actions de promotion de l'image du territoire concerné.

- Il faut également pouvoir disposer de **données** fiables, uniformisées et régulièrement mises à jour.

| <i>plans transfrontaliers</i> | <i>plans stratégiques wallons</i> |
|--|--|
| Ces données doivent être compatibles entre elles, ce qui suppose d'organiser leur harmonisation. | La mise en place d'un Observatoire permanent du territoire apparaît de plus en plus comme une nécessité, notamment dans l'objectif de permettre une évaluation régulière des effets des plans. |

- Enfin, aussi bien dans le cas des plans transfrontaliers que dans celui des plans stratégiques régionaux, la démarche d'élaboration du plan apparaît comme vaine si elle n'est pas suivie d'**effets mesurables** et d'**actions concrètes**. Or, dans de nombreux cas, même si un consensus existe sur les objectifs à atteindre, les problématiques concrètes ne sont pas abordées de front dans les plans. De plus, ceux-ci ne précisent pas quelles sont les priorités à respecter dans la mise en œuvre. Enfin, les instruments nécessaires pour concrétiser les options prises font parfois défaut. On peut citer ici comme un contre-exemple "typique" l'absence de réalisation du schéma d'agglomération de Liège, considéré comme une pièce importante aussi bien au niveau transfrontalier (aire de coopération MHAL) que régional (cf. le SDER).

D'autres éléments de conclusion encore peuvent être mis en évidence :

- Au niveau transfrontalier, on constate que l'harmonisation, qui nécessite des décisions au niveau européen, est souhaitée par certains, tandis que d'autres sont plus ambigus, car ils utilisent les différences à leurs profits. Les coopérations transfrontalières souhaitent-elles gommer les frontières ou au contraire s'en nourrir ? La question reste posée.
- L'étude des plans régionaux conclut à la nécessité d'une réflexion à une échelle sous-régionale encore à définir.
- L'analyse des coopérations transfrontalières peut donner des pistes quant à l'identification de ces sous-régions, puisqu'elle a permis de dégager des conditions importantes pour toute coopération : la proximité géographique, l'intensité fonctionnelle et la volonté politique.

Du reste, quelles que soient les avancées en matière d'harmonisation, de clarification, de cohérence, de coordination, il faut rappeler que le moteur le plus puissant de la collaboration reste la volonté des acteurs publics, pour autant bien entendu qu'elle soit assortie de moyens, et, de plus en plus, celle de certains acteurs privés, selon leurs intérêts.