

**Namur, le 20 février 2023**  
**Institut Destrée**

## **Étalement urbain, depuis 1999 dix ans de stratégies territoriales wallonne et européenne<sup>1</sup>**

Luc Maréchal <sup>2</sup>

### **Résumé.**

En 2018, le ministre du gouvernement wallon en charge de l'aménagement du territoire décide de mener une politique forte contre l'artificialisation des terres, sous le slogan STOP BETON : 6 km<sup>2</sup> en 2025 de terres non artificialisées, 0 km<sup>2</sup> en 2050. Le dossier suit son cours.

La lutte contre l'étalement urbain, la dispersion des activités et des résidences dans l'espace, la consommation de terre non encore utilisée font l'objet de nombreuses études scientifiques, d'analyses et de rapports.

Le but du présent article est de porter son regard sur une tranche dans le temps : 1999 à 2010. Elle débute par l'adoption de deux documents stratégiques majeurs en aménagement du territoire, au niveau de la Région wallonne le SDER (Schéma de développement de l'espace régional), au niveau de l'Union européenne le SDEC (schéma de développement de l'espace communautaire), tous les deux adoptés en mai 1999. L'article se boucle en 2010. Au moment où une baisse de l'intérêt pour cette thématique se manifeste, les choix politiques à cet égard sont atones. A cette situation, suite notamment aux rapports du GIEC, une relance de la réflexion et de l'action à mener sur la maîtrise de l'étalement se produit, avec récemment la notion d'artificialisation. C'est une période qui reste à analyser.

La méthode consiste à partir de ces deux documents stratégiques de 1999 et à tirer le fil de l'étalement ou de l'artificialisation à travers d'autres documents stratégiques et d'études de mise en œuvre ou exploratoire dont la genèse remonte à ce moment initial.

Nous procédons selon deux champs territoriaux : la Wallonie et l'Union européenne avec un détour par le Conseil de l'Europe.

On veillera par des notes infrapaginales à décrire le contexte, à expliciter les éléments institutionnels, ainsi que les événements qui galonnent ces itinéraires. Ces notes fortement

---

<sup>1</sup> Version augmentée de la version diffusée le 9 décembre 2020 sous le titre « Étalement urbain, 10 ans de stratégies territoriales wallonne et européenne ».

<sup>2</sup> Ancien Inspecteur général de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, SPW, Région wallonne  
Directeur de recherche associé, Institut Destrée

documentées permettront d'évoquer des documents ou des décisions qui sont autant de portes pour approfondir la réflexion.

Pour la Région wallonne, l'accent est mis sur les plans de secteurs (pour rappel, la Wallonie est couverte de plans juridiques d'affectation du sol au 1 : 10 000ième) et sur les études qui font la liaison entre ces plans et les politiques à mener pour la maîtrise de l'étalement.

Des annexes au niveau de l'Union européenne situent la période en amont de l'adoption du SDEC (annexe A) et en aval le programme de Tampere qui suit directement l'adoption du SDEC (annexe C). Enfin une annexe (B) décrit les différents organes, et leur évolution, au sein de la DG Regio de la Commission, qui sont cités dans l'article.

L'auteur ayant été acteur à l'époque dans différentes enceintes, il y a inmanquablement un aspect subjectif, quoique maîtriser au maximum. Mais cette vue de l'intérieur, en quelque sorte, est un angle d'analyse opportun.

## Summary.

In 2018, the Minister of the Walloon government in charge of regional planning decided to pursue a strong policy against the artificialization of land, under the slogan STOP CONCRETE : 6 km<sup>2</sup> in 2025 of non-artificialized land, 0 km<sup>2</sup> in 2050. file is following its course.

The fight against urban sprawl, the dispersion of activities and residences in space, the consumption of land not yet used are the subject of numerous scientific studies, analyzes and reports.

The purpose of this article is to take a look at a slice in time: 1999 to 2010. It begins with the adoption of two major strategic documents in territorial planning, at the level of the Walloon Region, the SDER (Schéma de développement de l'Espace Régional), at European Union level the ESDP (European Spatial Development Perspective), both adopted in May 1999. The article ends in 2010. When a drop in interest in this theme is manifesting itself, the political choices in this respect are lackluster. In this situation, following in particular the IPCC reports, a relaunch of reflection and action to be taken on the control of sprawl is occurring, with recently the notion of artificialization. It is a period that remains to be analysed.

The method consists of starting from these two strategic documents of 1999 and drawing the thread of sprawl or artificialization through other strategic documents and implementation or exploratory studies whose genesis dates back to that time initial.

We proceed according to two territorial fields: Wallonia and the European Union with a detour via the Council of Europe.

Care will be taken by footnotes to describe the context, to explain the institutional elements, as well as the events that adorn these itineraries. These highly documented notes will make it possible to evoke documents or decisions which are as many doors to deepen the reflection. For the Walloon Region, the emphasis is on sector plans (as a reminder, Wallonia is covered by legal land use plans at 1:10,000th scale) and on the studies that make the connection between these plans and the policies to be implemented to control sprawl.

Annexes at European Union level situate the period upstream of the adoption of the ESDP (Annex A) and downstream of the Tampere program which directly follows the adoption of

the ESDP (Annex C). Finally, an appendix (B) describes the different workings groups committees, and their evolution, within the Commission's DG Regio, which are mentioned in the article.

The author having been an actor at the time in different forums, there is inevitably a subjective aspect, although mastered as much as possible. But this view from the inside, in a way, is an opportune angle of analysis.

En 2018 le ministre Di Antonio, sur fond de l'élaboration du schéma de développement territorial de la Wallonie (SDT), déclare sous une forme de slogan dont la formulation crée une onde de choc : STOP BÉTON !

Concrètement 0 km<sup>2</sup> de terres non artificialisées consommées en 2050 et une étape intermédiaire en 2025 avec 6 km<sup>2</sup>.

En 2019 le ministre de l'aménagement du territoire Willy Borsus, à l'aube de la nouvelle législature, ajuste l'objectif : un seul horizon 2050, et 2025 étape pour fixer la trajectoire de la diminution progressive de l'artificialisation des terres.

Un groupe d'experts est mis en place pour construire techniquement cette trajectoire.

Notre propos est un retour dans le temps, plus précisément sur la période 1999 - 2010, balisée par des documents stratégiques adoptés et des initiatives directement liées à ceux-ci. En effet, une telle rétrospective est nécessaire, le stop béton n'est pas une météorite, mais s'inscrit dans un long cheminement tant politique que scientifique. Cette démarche d'écriture trouve son origine dans les actions entreprises par la Division de l'urbanisme et de l'aménagement (DUA) de l'administration de la Région wallonne, plus spécifiquement en ce qu'à un niveau ou l'autre, j'ai participé à tous les épisodes, avec le renfort constant pour les dossiers européens d'un consultant Philippe De Boe<sup>3</sup> et de sa collaboratrice Thérèse Hanquet. Cette implication personnelle permet une vision de l'intérieur, avec tous les biais subjectifs inhérents.

Deux échelles territoriales seront abordées : la Wallonie et l'Europe. La période sous analyse débute en mai 1999 avec l'adoption du SDEC (schéma de développement de l'espace communautaire) et du SDER (schéma de développement de l'espace régional). Elle se clôture dans le présent article avec la finalisation du rapport « Urban and Development Sprawl » au sein d'un groupe de travail de la DG Regio de la Commission européenne.

---

<sup>3</sup> Ce dernier a été un véritable pilier de ces dossiers durant cette décennie.

Notre propos est de relever l'occurrence de l'expression étalement urbain (ou de toute autre dénomination proche), d'en présenter le contenu selon le document. D'autres analyses fines auraient pu être menées, d'une part la place de l'expression dans l'économie du document, d'autre part dans des documents d'une autre nature : déclarations de politique régionale (DPR), réglementations, etc.

Nous visons à tirer un fil à partir de ces deux documents stratégiques majeurs, selon les deux échelles territoriales citées.

## **Stratégies territoriales européennes<sup>4</sup>**

### **- Le SDEC, Union européenne**

Le SDEC est approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam les 10-11 mai 1999.<sup>5</sup> Il est le premier document politique sur l'aménagement du territoire européen émanant de la Commission et des États membres. Le SDEC, sous son intitulé complet *Schéma de Développement de l'Espace communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*<sup>6</sup>, comporte deux

---

<sup>4</sup> Pour une vue générale jusqu'en 2009, voir : Ph. De Boe, Th. Hanquet, L. Maréchal, Un demi-siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen, dans *Territoire(s) wallon(s)*, n°5, septembre 2010, pp. 53-99. Voir également la contribution d'un fonctionnaire de la DG Regio : Patrick Salez, Comment l'Europe devient aménagiste. De la naissance de la politique régionale au Livre vert sur la cohésion territoriale, plus de vingt ans de déploiement de l'acteur européen, dans Y. Jean, G. Baudelle, *L'Europe – Aménager les territoires*, Collection U Géographie, Paris, Armand Colin, 2009, pp. 21-38. Dans le même ouvrage : Philippe Destatte, Luc Maréchal, Prospective des espaces en transition territoriale et politique : la Wallonie, pp. 378-389.

<sup>5</sup> Pour la phase préparatoire à l'adoption du SDEC, voir annexe A. Pour celle qui lui succède, voir Annexe C.

<sup>6</sup> *SDEC. Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, 89 pages.

En anglais ESDP, *European Spatial Development Perspective*

parties : partie A (aspect politique)<sup>7</sup> « Pour un développement équilibré et durable du territoire de l'UE : la contribution de la politique de développement spatial, une nouvelle dimension de la politique européenne »<sup>8</sup> ; partie B (le diagnostic) « Le territoire de l'UE : tendances, perspectives et défis ».

Dans le diagnostic un constat suivant est posé : « L'utilisation des sols pour l'urbanisation et les transports se poursuit au sein de l'UE, avec ses conséquences négatives pour l'environnement, comme la perte de terres arables de grande valeur, la destruction de biotopes, la fragmentation des écosystèmes. Dans certaines régions, les conflits se multiplient quant à l'utilisation des sols, entre un besoin croissant de terrains à bâtir, le développement de zones d'activité économique, les utilisations agricoles et la protection des espaces libres. » (p. 68). Le constat se prolonge dans la section 2.1.3. Progression de l'expansion des villes, ainsi que dans la section 2.2.1. (Interdépendances croissantes entre zones urbaines et zones rurales) avec la mise en avant, à nouveau, de la pression de l'urbanisation.

Dans les actions politiques, on relève parmi les 60 options politiques la 9 : « la promotion de stratégies globales de développement urbain, (...) accordant une attention particulière (...) à la réaffectation et au réaménagement des quartiers délaissés et des friches économiques. « Cette option trouve un écho dans le diagnostic : « L'Europe possède 2000 km<sup>2</sup> de friches industrielles. (...). Il y a là un potentiel considérable pour un développement de l'urbanisation qui évite une diffusion urbaine accrue autour des grandes villes. » (pp. 68-69). Par ailleurs, l'accent est mis sur la maîtrise de l'expansion des villes (un des cinq aspects décisifs pour un développement durable des villes) : « Pour mieux maîtriser la tendance à l'expansion des villes, les États membres et leurs collectivités locales et régionales seront bien avisés de s'inspirer du concept de 'ville-compacte' (la ville des courtes distances). Cela implique également de minimiser l'extension des surfaces urbanisées dans le cadre d'une politique de localisation et d'urbanisation bien pensée par exemple dans les banlieues ou dans bon nombre de zones littorales. » (p. 24). Pour contenir l'expansion, le SDEC estime que c'est à l'échelle régionale qu'il faut agir. « Pour ce faire, la coopération entre la ville et sa périphérie doit être intensifiée, et il faut trouver de nouvelles formes partenariales de conciliation des intérêts. » (p. 24)

---

<sup>7</sup> Pour un résumé du SDEC (partie A), voir Ph. De Boe et alii, *op.cit.*, p. 74.

<sup>8</sup> Dans les 49 pages de cette partie, dans une série d'encarts ponctuant le texte : 60 options politiques.

Enfin l'accessibilité (également un des cinq aspects décisifs supra) est liée à la maîtrise de l'expansion : « (L'accessibilité) doit être favorisée par une politique de localisation coordonnée avec les plans d'occupation des sols et la planification des transports. L'objectif devrait être de contenir l'expansion des villes et de développer une approche intégrée de la planification des transports. Cela reviendrait à diminuer la dépendance à l'égard de la voiture individuelle et à promouvoir des modes de transport alternatifs (transports publics, vélos). » (p. 24).

Dans la section consacrée à la préservation et au développement de la nature, l'option politique 45 est nette : « protection des sols en tant que support fondamental de la vie pour les êtres humains, les animaux et les plantes, par la réduction de l'érosion et de la destruction des sols ainsi que des emprises excessives sur les espaces ouverts. »

Le SDEC dans sa partie A se clôture par la gouvernance souhaitable pour sa mise en œuvre. Dans ces pages : « Lors de la rédaction du SDEC de grandes lacunes ont néanmoins été constatées en matière de données spatialisées comparables. » (p. 41). Parmi celles-ci : la pression sur l'occupation des sols.

Nous abordons dans la suite du texte le Conseil de l'Europe, pour revenir ensuite à l'UE.
---

## - Les Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen, Conseil de l'Europe

Les premières démarches pour un aménagement du territoire européen sont entreprises au sein du Conseil de l'Europe. Mais l'adoption du SDEC conduira le Conseil à s'aligner sur ce dernier.

La conférence européenne des pouvoirs locaux (CEPL) créée en 1957 adopte l'année suivante une résolution relative à l'aménagement du territoire européen. Si l'aménagement du territoire reste présent dans les activités de la CEPL ainsi que de l'assemblée parlementaire dudit Conseil, la création de la Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (CEMAT) marque un tournant décisif pour l'aménagement. Les ministres tiennent leur première réunion en 1970 à Bonn avec à l'ordre du jour les « fondements d'une politique européenne de l'aménagement du

territoire ». Les travaux de la CEMAT s'amplifient avec en mai 1983 la Charte de Torremolinos<sup>9</sup> et en octobre 1988 un projet de schéma européen d'aménagement du territoire, vaste document préparé par la délégation luxembourgeoise. Publié en 1991, sans changement notable, par la CEMAT quoiqu'il y soit indiqué dans la préface que ce document n'engage ni le Conseil ni les États membres.<sup>10</sup>

Lors de la 12e session de la Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire les 7 et 8 septembre 2000 à Hanovre sont adoptés les Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen, document court (36 pages) mettant l'accent sur des territoires spécifiques, sur le fond assez proche des orientations du SDEC.<sup>11</sup> Sous le cinquième principe « réduction des atteintes à l'environnement » (les principes sont au nombre de dix), il est stipulé que la politique d'aménagement doit accorder une attention particulière à une série d'actions dont le contrôle de la suburbanisation. (p. 11)

Après ces principes des mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe sont développées.

Parmi ceux-ci, les zones urbaines : « Dans la poursuite de l'objectif d'un développement polycentrique des systèmes urbains européens, des mesures complémentaires, outre celui relatif au renforcement du potentiel économique, sont proposées. » (p. 13).

---

<sup>9</sup> La charte européenne de l'aménagement du territoire dite Charte de Torremolinos, localité où elle a été adoptée par la CEMAT, le 20 mai 1983. Parmi les objectifs fondamentaux l'utilisation rationnelle du territoire qui « vise à maîtriser en particulier l'implantation, l'organisation et le développement des grands complexes urbains et industriels, des grandes infrastructures et à assurer la protection des terres agricoles et forestières. »

<sup>10</sup> CEMAT, *Schéma européen d'aménagement du Territoire*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Service de l'édition et de la documentation, 1991, 222 pages, une carte en annexe.

Voir C. Bastin, *L'aménagement du territoire wallon au regard des « Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen »*, SDER/Notes de recherches 2005/2, Namur, secrétariat du SDER, 11 pages.

<sup>11</sup> CEMAT, *Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen*, Conseil de l'Europe, 2000, 36 pages.

Voir également : *Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT). Textes fondamentaux 1970-2010*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, mai 2010, 343 pages.

Parmi ces mesures, « le guidage de l'expansion spatiale des villes : limitation des tendances à la suburbanisation par le biais de l'affectation des terrains à bâtir dans les villes, activation des parcelles interstitielles en vue de la construction, développement de techniques de construction économes en terrains, aménagement de terrains à construire à proximité de nœuds de trafic et des gares, politique de développement des quartiers centraux des villes, amélioration de la qualité de vie dans les zones urbaines, y compris par la conservation et par la création de nouveaux espaces verts et écosystèmes existants ». (pp. 13-14).

Pour un autre type de territoire caractéristique, les bassins fluviaux et vallées alluviales, dans une analyse des conflits entre les diverses fonctions est relevé comme significatif d'un aménagement intégré en vue de les anticiper et de les atténuer « la limitation de l'expansion des zones urbaines dans des zones de valeur écologique et dans celles qui sont potentiellement menacées par les inondations » (p. 17).

Le 30 janvier 2002, le Comité des ministres du Conseil adopte une recommandation aux États membres sur les Principes ; ainsi ils recommandent d'utiliser les Principes, de les mettre en œuvre d'une manière appropriée dans les projets d'aménagement du territoire.<sup>12</sup>

## - Déclaration de Ljubljana sur la dimension territoriale du développement durable, CEMAT

Dans la foulée de la mise en œuvre des Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen, les ministres responsables de l'aménagement du territoire adoptent le 17 septembre 2003 la déclaration dénommée de Ljubljana.

Nous pointons deux passages liés à la thématique du présent article.

« Les politiques de développement incohérentes entraînent des risques, une spéculation foncière effrénée et un développement non durable. ».

---

<sup>12</sup> Recommandation Rec (2002) 1 du Comité des Ministres aux États membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptée le 30 janvier 2002.

Pour la déclaration, de nombreux défis conditionnent l'avenir européen commun à long terme. Ces défis sont liés à une série de points dont : « la nécessité de revitaliser les villes et d'endiguer l'extension urbaine ainsi que de réduire la menace qui pèse sur l'identité culturelle et les traditions collectives attachées aux modes vie, aux types de peuplement et au patrimoine de l'Europe ».

## **Retour à l'Union européenne**

### - Agenda territorial, Union européenne

Lors de la réunion informelle des ministres du développement territorial, le 25 mai 2007 à Leipzig est adopté l'*Agenda Territorial de l'Union européenne. Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*.<sup>13</sup>

Texte politique court (8 pages), l'Agenda territorial intègre la notion de cohésion territoriale, qui constitue le chapitre premier des quatre de l'Agenda, « Tâche future : Renforcer la cohésion territoriale ». <sup>14</sup> S'inscrivant dans la ligne du SDER et des Principes directeurs (de la CEMAT), il ambitionne de contribuer aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg.

Dans le chapitre deux consacré aux « nouveaux et importants enjeux territoriaux », on lit celui-ci : « les aspects d'un développement non durable aboutissant à la surexploitation des capacités écologiques des régions et à la perte de la biodiversité, particulièrement du fait de l'étalement du développement qui se poursuit alors que des zones plus reculées se dépeuplent ».

Comme ce fut le cas pour le SDEC (avec le programme de Tampere), un programme d'action fut adopté le 23 novembre 2007 lors d'une réunion ministérielle à Ponta Delgada aux Açores sous présidence portugaise, qui

---

<sup>13</sup> Pour un résumé de l'Agenda, voir Ph. De Boe et alii, *op.cit.*, p.83 et *Newsletter du développement territorial*, n° 1, 27/7/2009, pp. 1-3.

On relèvera que c'est la première fois qu'apparaît l'expression Agenda territorial.

<sup>14</sup> La cohésion territoriale entre progressivement à partir de 1995 dans la pratique de la Commission et des organismes et institutions partenaires, pour figurer en 2001 dans le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale et être repris dans le Traité de Lisbonne (décembre 2007). Elle devient alors une compétence partagée entre les institutions de l'UE et les États membres.

suivait la présidence allemande. Le titre du programme : « Premier programme d'action de l'Agenda Territorial » (PA1).<sup>15</sup>

- Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, Union européenne

Adoptée lors de la réunion informelle des ministres en charge du développement urbain à Leipzig le 24 mai 2007, la Charte de Leipzig est dans une séquence de réunions ministérielles, orientées sur les problèmes économiques et sociaux urbains et les quartiers défavorisés.<sup>16</sup>

Pour nous en tenir à notre projet, -pister dans les documents officiels adoptés l'étalement urbain ou toute autre appellation proche-, dans la première recommandation (mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégré) : « Une base importante pour une utilisation efficace et durable des ressources est une structure compacte. Ce peut être atteint par la planification spatiale et urbaine, qui limite l'étalement urbain par un fort contrôle de l'offre de terrains et de la spéculation » (notre traduction).

Pour entrer dans le processus de négociation préalable à l'adoption, précisons que la DUA de la Région wallonne a pris l'initiative de proposer que la question de l'étalement urbain figure dans le texte de la Charte. Vu l'importance que nous donnions à ce thème, nous suggérions un paragraphe. Comme dans toute négociation, il y a des arbitrages. : pas un paragraphe, mais la mention dans le texte. Comme souvent, il vaut mieux progresser, pas à pas !

- Premier programme d'action de l'Agenda territorial et rapport « Urban and Development Sprawl », Union européenne

---

<sup>15</sup> En anglais : First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union.

<sup>16</sup> Pour une présentation de la Charte, voir Ph. De Boe, Th. Hanquet, L. Maréchal, La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, dans *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n° 67, mars 2008, pp. 6-11 et *Newsletter du développement territorial*, n°1, 27/7/2007, p. 2.

Le programme d'action dénommé « premier programme d'action » (PA1) couvrait quatre années jusqu'à la présidence hongroise de 2011.<sup>17</sup> Il comporte 15 actions (Act) réparties selon cinq principes directeurs :

- Solidarité entre régions et territoires ;
- Gouvernance multiniveau;
- Intégration des politiques ;
- Coopération sur les questions territoriales ;
- Subsidiarité.

et selon cinq lignes d'actions :

LA1 : mettre en œuvre l'Agenda territorial dans les domaines de compétence des ministres au niveau de l'Union européenne et des États membres,

LA2 : influencer les dossiers clés de l'Union européenne et donner une dimension territoriale/urbaine aux politiques sectorielles,

LA3 : renforcer la gouvernance multiniveau au niveau de l'Union européenne et des États membres,

LA4 : comparer et évaluer l'état, les perspectives, les tendances et les impacts territoriaux des politiques de l'Union européenne et des États membres du point de vue de la cohésion territoriale et du développement spatial durable,

LA5 : coordonner et assurer le suivi du Premier programme d'action, évaluer et réviser l'Agenda territorial et le Premier programme d'action, et développer une stratégie de communication et de sensibilisation sur la cohésion territoriale et le développement spatial durable.

Chaque ligne d'action est déclinée en proposition d'actions (Act), avec un niveau variable de précision pour ce qui concerne les partenaires, le contenu et le calendrier de chaque action.

Le rapport « Urban and Development Sprawl » fait partie de l'action Act 2.1 : « coopérer avec la Commission européenne pour consacrer des groupes thématiques du groupe de travail TCUM<sup>18</sup> pour analyser les dossiers-clés, les politiques et la législation au niveau des États membres et de l'Union européenne, à la lumière de l'Agenda Territorial et de la Charte de Leipzig » (notre traduction). L'action 2.1 est une des quatre regroupées sous l'intitulé : influencer les dossiers clés de l'UE et donner une dimension territoriale/urbaine aux politiques sectorielles (LA2).

---

<sup>17</sup> Pour une présentation de ce programme, voir *Newsletter du développement territorial*, n° 3, mars 2009, pp. 1-3.

<sup>18</sup> Pour la succession des acronymes CDS, DTU, CTQU (ou TCUM), voir annexe B.

Lors de la réunion du 17 avril 2007 du TCUM, la DG Regio propose trois thèmes : climat, démographie et énergie. La composante wallonne de la délégation belge suggère d'ajouter l'étalement urbain. La DG Regio accorde que « la question de l'étalement s'intègre bien dans la structure de la cohésion territoriale et peut être même vue comme typique (du travail du TCUM) » (notre traduction) ; concrètement les quatre sous-groupes thématiques devront produire des résultats qui sont orientés vers l'action et cibler des objectifs atteignables par les États membres dans le court et le moyen terme. La méthodologie est commune aux quatre sous-groupes : basée sur les documents de référence existants, les résultats prévus des recherches et un questionnaire adressé aux États membres, via les délégations du TCUM. Ce questionnaire est la pièce centrale de la démarche, celle-ci ne se veut pas être une analyse scientifique, mais met l'accent sur un angle de vue spécifique : la perception du phénomène d'étalement par les autorités publiques appartenant à différents niveaux territoriaux ou sectoriels et les divers outils qui sont ou peuvent être implémentés.

L'avancement et les résultats intermédiaires sont à l'ordre du jour de quatre réunions en 2008. Les principales conclusions sont présentées en mars 2009, les conclusions finales en septembre 2009. Le rapport final est diffusé en juillet 2010<sup>19</sup>.

Le sous-groupe thématique compte 14 États, la délégation wallonne (la DUA) étant chef de file.

Divers événements consacrés à l'étalement urbain, ont lieu durant cette période et impliquent explicitement ou non l'action 2.1.

L'intergroupe « Urban-logement » et le RISC<sup>20</sup> du Parlement européen ont organisé un séminaire le 17 octobre 2007 « Étalement urbain. Défi et opportunités d'un phénomène non défini ». L'intervention majeure est celle du Professeur Chris Couch, co-éditeur d'un ouvrage à paraître *Urban Sprawl in Europe : Landscape, Land-Use Change and Policy*, Wiley-Blackwell, March 2008, 294 pages.

Le Conseil européen des urbanistes (European Council of Spatial Planners, ECPT) a organisé une conférence à Londres le 8 février 2008 sur le thème « L'Union européenne veut la cohésion territoriale : l'aménagement du territoire peut-il y contribuer ? ». L'atelier 4 « Cohésion territoriale et questions

---

<sup>19</sup> Thematic subgroup, *Urban and Development Sprawl, Final Report*, Territorial Cohesion and Urban Matters Workgroup, July 2010, 87 pages.

<sup>20</sup> Comité sur l'interopérabilité et la sécurité du système ferroviaire de l'Union européenne.

urbaines : maîtriser la dispersion de l'urbanisation » est introduit et conclut par Luc Maréchal.<sup>21</sup> Lors de la discussion en atelier, un participant espagnol déclare que la politique contre l'étalement urbain n'est pas du seul registre de l'aménagement du territoire, il faut intégrer d'autres politiques. Ainsi en Espagne, limiter l'étalement urbain revient en fait à intervenir au cœur du modèle économique du pays, le secteur de la construction avec ses chantiers dans les villes, les périphéries, les bourgs, particulièrement le long du littoral.<sup>22</sup> Fin 2007, l'Agence européenne de l'environnement (AEE) a présenté au TCUM son rapport d'étude sur l'étalement urbain<sup>23</sup>. Le titre est percutant et est un appel à agir : le défi ignoré. Les auteurs relèvent qu'entre 1990 et 2000 plus de 800 000 hectares de territoire européen ont été urbanisés soit trois fois la superficie du Grand-Duché de Luxembourg. Si la tendance continue, en un peu plus d'un siècle, la superficie urbanisée de l'Europe pourrait avoir doublé.

### Le rapport « Urban and Development Sprawl » : structure et quelques résultats<sup>24</sup>

Cette présentation se veut être une invite à consulter le rapport ou à en avoir une opinion plus documentée.

L'introduction (chapitre 1) présente le contexte général (SDEC, mûrissement et institutionnalisation du concept de cohésion territoriale ...), le TCUM et les sous-groupes thématiques (voir supra), le first Action Program de l'Agenda territorial, la constitution du sous-groupe Sprawl.

---

<sup>21</sup> Luc Maréchal, Introduction à l'atelier 4 « Cohésion territoriale et questions urbaines : maîtriser la dispersion de l'urbanisation », 3 pages et rapport en séance publique, 2 pages, *L'UE veut de la Cohésion territoriale : l'aménagement du territoire peut-il y contribuer ?*, Londres février 2008, Conseil européen des urbanistes.

<sup>22</sup> Charlotte Worms dans un article consacré à l'Espagne expose des facteurs qui expliquent cette situation : une économie dominée par le secteur immobilier, une dérégulation urbanistique et foncière, décentralisation des compétences, avec en conséquence étalement et dispersion du bâti dans de grandes proportions : Surproduction immobilière et difficulté d'accès au logement en Espagne. Quelques éléments d'explication, dans *Études foncières*, n° 138, mars-avril 2009, pp. 39-44.

<sup>23</sup> European Environment Agency, *Urban Sprawl. The ignored Challenge*, EEA Report 10/2006, 56 pages.

<sup>24</sup> Le rapport comprend de nombreux encarts issus des réponses au questionnaire et des échanges au TCUM.

La portée de l'action thématique, la délimitation du thème (au départ le titre était Urban Sprawl, rapidement la dimension restrictive est apparue, d'où l'extension au développement, cad activités économiques, infrastructures, etc), les résultats attendus énoncés dans le chapitre 2 :

- « Principaux défis (challenges) : la valeur ajoutée par rapport à la littérature scientifique est de dégager la perception des acteurs ; présentation de l'expérience propre à l'État membre pour rendre apparentes les éventuelles différences au niveau national ou régional et pour identifier les facteurs communs ; qualifier la manière dont l'État membre situe l'UDS au regard de ses objectifs territoriaux, voir si des défis communs émergent au niveau de l'UE »
- « Comment les États membres rencontrent ces défis (stratégies, instruments,... : Quels sont les aspects problématiques et comment réagissent-ils avec cela ? Des tendances communes émergent-elles ? Y a-t-il des objectifs concernant l'USD à appliquer pour tous les États membres (exposant les aspects qui sont dans tous les cas considérés comme négatifs) ? »
- Bonnes pratiques : sans doute difficile à généraliser, mais des stratégies ou des outils peuvent apparaître ayant plus de succès ou plus prometteurs dans des contextes donnés. Que faire pour porter appui aux États membres pour plus d'efficacité dans l'affaiblissement des effets vus négatifs de l'UDS ; explorer les moyens pour une approche concertée entre les États membres et la Commission, qui peuvent parvenir plus loin que la politique régionale. » (notre traduction)

La méthodologie est présentée dans le chapitre 3, particulièrement le questionnaire. Dès le départ, il était précisé que la démarche ne visait pas à soulever les opinions négatives ou positives par rapport à l'étalement urbain comme phénomène, il fallait éviter les idées préconçues.

Le but central du questionnaire est lié à l'action : que les États membres présentent les instruments politiques qui sont ou ont été implémentés dans le contexte national/régional/local, porter à connaissance les aspects considérés comme négatifs des effets de l'UDS (Urban and Development Sprawl).

Le questionnaire se compose de cinq parties :

- identification des répondants,
- poser les fondements : faits et particularités de l'USD dans l'État membre,
- mise en lumière des effets considérés comme négatifs de l'USD dans l'État membre,
- mise en lumière des mécanismes sur lesquels on pourrait/avait voulu agir dans l'État membre,
- présentation des outils existants/prévus utilisés dans l'État membre.

L'UDS dans des documents politiques européens (chapitre 4).

Vingt documents ont été analysés au regard des rubriques du questionnaire ainsi qu'au regard de l'UDS d'une façon générale : définition de l'étalement, origine/causes, conséquence/effets, objectifs et actions menées (selon une typologie de cinq familles d'actions).

Les défis dans les États membres (chapitre 5).

15 États ont répondu au questionnaire, la plupart au niveau national (Tchéquie\*, Chypre\*, Finlande\*, France\*, Allemagne\*, Italie\*, Lettonie\*, Luxembourg\*, Pays-Bas\*, Roumanie\*, Slovénie\*), aux trois niveaux (Espagne), au niveau régional (Autriche\* : Lower et Upper, Royaume-Uni : Irlande du Nord, Belgique\* : Wallonie).<sup>25</sup>

L'UDS est présent dans les États, dans certains cas uniquement pour une partie du territoire.

Pour une partie des États (en nombre majoritaire), l'UDS existe depuis des décennies, d'autres -principalement les nouveaux membres- il y a une quinzaine d'années (date de l'enquête 2008).

Les conséquences négatives sont nombreuses et variées, les trois piliers du développement durable sont concernés -cfr SDEC. On observe que les effets ne sont pas nécessairement négatifs partout et pour certaines catégories de personnes (ex. : autorités locales, citoyens, promotion immobilière ...).

Les causes sont multiples et embarquent de multiples domaines. Hors questionnaire, l'AEE mentionne la culture politique et celle de la planification spatiale.

L'histoire joue un rôle : c'est le cas des anciens pays du bloc soviétique où l'étalement s'est fortement accru avec la nature de l'évolution économique qui a suivi.

En synthèse :

- les visages de l'UDS sont nombreux, ce qui rend difficile une définition unanimement acceptée. Ainsi plusieurs « chaînes de causes » peuvent être identifiées pour un État, comme le montre le graphe de la contribution slovène à propos de la ville de Ljubljana (p. 38) ;
- le grand nombre de parties agissantes dans le processus de l'UDS ;
- l'étalement résidentiel n'est qu'une partie de l'UDS.

Les stratégies et les outils forment l'abondant chapitre 6 (38 pages !).

---

<sup>25</sup> Les \* désignent les États membres du sous-groupe thématique Sprawl, auquel il faut ajouter la Lituanie.

## Les outils implémentés

La plupart mentionnent plus abondamment des outils visant surtout les symptômes plus que les causes ou le contexte de la planification spatiale.

- outils visant l'usage du sol (d'ordre réglementaire, outils de régulation de la planification spatiale, périmètres constructibles, quotas de constructions urbaines, contraintes sur les localisations commerciales, guides de planification spatiale, outils de gestion du sol),
- outils visant les origines et surtout les mécanismes de l'UDS (comprendre, information large sur l'UDS, augmenter et restaurer l'attractivité des aires urbaines, améliorer la structure du réseau urbain, partenariat rural-urbain, réhabiliter les friches économiques, stratégies relatives aux logements, aux activités économiques et aux transports, la gouvernance, les outils fiscaux)

Le rapport se poursuit par les outils en préparation ou souhaités (p. 61) et des exemples d'expériences intéressantes.

Les deux derniers chapitres se situent dans un registre plus général.

L'un, l'UDS dans la perspective de la cohésion territoriale (chapitre 7) l'aborde essentiellement par le Livre vert sur la cohésion territoriale.

L'autre comporte les conclusions (chapitre 8), celles-ci mettent l'accent sur le caractère exploratoire et la spécificité de la démarche, en considérant la fonction et la nature du TCUM : réfléchir le contenu que pourrait donner la compétence européenne partagée de la cohésion territoriale, et son potentiel de partage plus efficace pour l'UDS. (p. 89, notre traduction).

Autre constat : les formes diverses de l'étalement à travers l'Union européenne pourraient inférer qu'une approche européenne n'a pas de sens. La réponse : « Une découverte du rapport est qu'il y a un consensus sur sa dimension transsectorielle. Non seulement causes et conséquences de l'étalement relèvent de secteurs variés, mais l'étalement lui-même affecte des fonctions différentes et reliées (habitat, activités économiques, loisir, infrastructure...). Dans beaucoup de secteurs, le niveau européen joue un rôle majeur en définissant orientations, régulations ou support. L'étalement urbain nécessite donc d'être pris à ce niveau aussi. La Cohésion territoriale à cet égard apparaît comme un point privilégié de départ. » (p. 81, notre traduction).

Le besoin d'une boîte à outils multisectorielle.

« L'étalement urbain est souvent considéré comme un résultat typique de la planification spatiale, peut-être parce que ses manifestations en termes d'usage du territoire sont aisément observables. Cependant, c'est sans aucun doute la convergence d'une série d'autres domaines. Les manifestations sont une chose, les causes sous-jacentes sont une autre, et pour atteindre une efficacité durable, les causes sous-jacentes doivent être visées en priorité. » (p. 82 notre traduction).

Le rapport quelques lignes plus loin met l'accent sur un aspect trop ignoré.

« Un lien très important, mais parfois sous-estimé est également le financement et les dispositions fiscales. » (p. 82 notre traduction).

Tout ce qui précède induit que la gouvernance multiniveaux et les partenariats sont la clé d'approches consistantes.

Une question stratégique : comment une approche européenne pourrait-elle apporter une aide ?

« Deux champs évidents d'action au niveau européen dépendent de l'approfondissement de la connaissance des mécanismes et de la dynamique de l'étalement ainsi que de l'échange des expériences.

(...)

Il y a beaucoup à faire pour intégrer l'étalement urbain en amont des décisions politiques touchant des secteurs influents. Il pourrait par exemple être pris en compte dans le schéma des évaluations d'impacts territoriaux, au niveau des politiques aussi bien que de celui des projets. Au-delà, il y aurait quelques implications à prendre en compte dans la politique future de la cohésion. » (p. 83 notre traduction).

Finalement, le rapport conclut par ses mots : ancrer l'approche (de l'USD) dans la cohésion territoriale. « Plus généralement, la cohésion territoriale peut offrir une base pour développer de nouveaux outils véritablement territoriaux prenant en compte l'extrême diversité des territoires. » (p. 84 notre traduction).

Le résumé qui précède n'exploite qu'une partie du rapport, de nombreux développements éclairent l'USD, tant pour son positionnement dans les préoccupations des stratégies que dans les multiples couches des outils. À travers l'ensemble, nous pouvons affirmer que l'USD, miroir des sociétés, est au cœur de notre développement économique, social et culturel. Et l'aménagement du territoire a un rôle majeur pour sa maîtrise, si on se met dans une perspective de long terme, alors qu'il y a en même temps urgence.

Par ailleurs, l'implication de l'UDS dans la cohésion territoriale conforte le caractère spécifique de celle-ci en la liant au territoire et à son usage. C'est une contribution à l'évolution des concepts qui risque de faire de la cohésion territoriale une sorte de « sous-produit » des cohésions économique et sociale.

26

## Stratégies territoriales wallonnes

### - Le SDER

Adopté le 27 mai 1999 par le Gouvernement wallon, le schéma de développement de l'espace régional,<sup>27</sup> dont l'intitulé est proche du SDEC, est la conclusion d'un long processus depuis la réalisation de l'avant-projet de plan régional d'aménagement du territoire (PRAT) par la SDRW (Société de Développement Régional pour la Wallonie) en 1983.<sup>28</sup> L'accélération de l'élaboration du SDEC et la perspective de son adoption prochaine sont un des facteurs qui influence ce tempo. La Région wallonne est à l'initiative de la relance du projet de SDEC en 1993<sup>29</sup>, lors de la présidence belge de l'UE dont le volet aménagement du territoire était de la compétence de la Région wallonne pour la Belgique.<sup>30</sup> Pour la Région adopter le SDEC sans avoir elle-même adopté un plan stratégique spatial était paradoxal vis-à-vis des autres États membres et de la Commission européenne.

---

<sup>26</sup> L'engagement de la délégation wallonne a conduit l'Unité de la cohésion territoriale et du développement urbain de la DG Regio, de suggérer que la délégation réalise, dans le cadre du TCUM, une synthèse des recommandations des 4 sous-groupes. Mais ceci est un autre chapitre !

<sup>27</sup> Gouvernement wallon, Schéma de développement de l'espace régional. SDEC, mai 1999, VI, 233, 26 (annexes) pages.

<sup>28</sup> Pour un historique, voir V. Rousseaux, A. Sinzot sous la direction de Y. Hanin, Les aventures du plan régional. De l'avant-projet de PRAT au SDER, dans *Territoires(s) wallon(s)*, n° 5, septembre 2010, pp. 11-51.

<sup>29</sup> Lors du Conseil informel « politique régionale et aménagement du territoire » à Liège les 12-13 novembre. Voir le dossier sur le Conseil de Liège : *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°11, hiver 1993-1994, pp. 55-121.

<sup>30</sup> Pour la compétence aménagement du territoire, et d'autres matières régionalisées, la représentation de la Belgique à l'UE qu'il s'agisse de réunions ministérielles ou techniques était organisée sur le principe d'une tournante entre Régions.

Présentons la structure du schéma pour bien cerner ce qui relève de l'étalement urbain.

Introduction

- définition, fonctions et contenu
- philosophie (3 principes : le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants, le développement durable, la cohésion économique et sociale)
- caractéristiques générales de la Wallonie

Première partie : analyse de la situation et tendances pour l'avenir (analyse par secteur débouchant sur des enjeux, en conclusion : les 8 enjeux majeurs et analyse AFOM)

Deuxième partie : projet de développement spatial (8 objectifs et 32 options réparties dans les objectifs, projet de structure spatiale pour la Wallonie : 2 cartes)

- I. Structurer l'espace wallon
- II. Intégrer la dimension supra-régionale dans le développement de la Wallonie
- III. Mettre en place des collaborations transversales
- IV. Répondre aux besoins primordiaux
- V. Contribuer à la création d'emplois et de richesses
- VI. Améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité
- VII. Valoriser le patrimoine et protéger les ressources
- VIII. Sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs

Troisième partie : mise en œuvre du projet (mesures correspondant aux 32 options).

Le glossaire qui figure en annexe permet d'entrer dans le vif du sujet.

L'association de trois mots « désurbanisation, étalement des villes, rurbanisation » permet la déclinaison de différentes facettes : « De nombreux mots ou expressions sont utilisés pour désigner la déconcentration de l'habitat

(principalement du logement et des fonctions économiques) hors des villes. On peut grossièrement les regrouper en trois catégories, selon qu'ils mettent plutôt l'accent :

- de façon générale sur la dissémination des fonctions dans l'espace :

**désurbanisation, dispersion de l'habitat, des fonctions ;**

- plus particulièrement sur l'extension (diluée) des villes : **péri-urbanisation, exurbanisation, étalement des villes** (voir aussi 'conurbation) ;

- plus particulièrement sur l'urbanisation (diffuse) de la campagne : **rurbanisation, mitage de l'espace rural** (le terme 'mitage' met particulièrement l'accent sur l'éparpillement).<sup>31</sup> » (p.A.9)

On lit dans les trois principes philosophiques, sous celui du développement durable, cette définition issue du rapport Bruntland qui vise à « **répondre aux besoins actuels sans compromettre les possibilités pour les générations futures de répondre à leurs propres besoins** ». <sup>32</sup> La « gestion parcimonieuse du sol » est citée comme une des modalités de mise en œuvre du développement durable. Nous la considérons comme une porte d'entrée vers le concept de lutte contre l'étalement urbain. <sup>33</sup>

Dans le diagnostic (première partie), l'analyse sur l'évolution de l'urbanisation se conclut par ces mots : « L'évolution du tissu urbain est violente et l'urbanisation progresse en Wallonie de 16 km<sup>2</sup> par an. Ceci risque de s'accroître encore si l'on n'y prend pas garde, notamment avec la construction de contournements routiers des agglomérations, très attracteurs d'activités et de lotissements. L'accroissement des superficies consacrées au logement, au rythme de 9 logements à l'hectare en moyenne, est un des principaux responsables de cette évolution dont le coût collectif, en viabilisation et en équipement, est considérable. » (p. 34). Ce constat sous une forme ou l'autre se répète dans les analyses sectorielles qui suivent particulièrement pour l'habitat, l'exploitation de l'eau et du sous-sol, les commerces et services, les équipements et services publics, l'agriculture, les activités industrielles et de services (et surtout à cet égard les zones d'activité économique), le système du transport, le patrimoine naturel, les paysages.

---

<sup>31</sup> En caractères gras dans le texte original.

<sup>32</sup> pp. 10-11, en caractères en gras dans le texte du SDER.

<sup>33</sup> Selon nous, la gestion parcimonieuse du sol était dans la pratique le véhicule (certes limité) d'une lutte contre l'étalement urbain à défaut d'outils plus spécialisés. Notons toutefois, qu'elle a disparu des textes législatifs, après des années d'utilisation, dans les dispositifs des permis notamment.

Le volet diagnostic se clôture par une analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces). Dans celle-ci pour la thématique urbanisation dans la catégorie des faiblesses (au nombre de quatre) : « dispersion de l'urbanisation, affaiblissement de certains pôles urbains et mitage des espaces ruraux, nombreuses friches industrielles » ; « la poursuite de la désurbanisation et de ses effets néfastes » est une des deux menaces. » (p.110). Dans la centaine de pages qui précèdent, la notion de friches industrielles ou de sites d'anciennes activités économiques apparaît régulièrement comme un élément négatif, mais aussi comme une alternative partielle à la désurbanisation. Nous attirons l'attention sur le fait que les friches économiques sont citées dans la plupart des stratégies évoquées dans cet article.

L'objectif « structurer l'espace wallon » concentre le plus d'actions liées à l'étalement urbain, et particulièrement l'option « structurer les villes et les villages » (pp.152-153), à travers les mesures suivantes : renforcer la centralité (I.4.A), densifier l'urbanisation (I.4.B), rendre la structure spatiale plus lisible (I.4.E). Quelques passages explicites : « Pour éviter la dispersion de l'habitat et renforcer les villes et les villages, il est nécessaire d'accroître la densité de l'urbanisation et particulièrement autour des lieux centraux : ceux-ci permettent en effet d'offrir une variété d'activités dans un espace restreint, facilitent l'organisation de services et de moyens de transport performants, économisent l'espace et réduisent les coûts d'équipement. » (p. 152). Quelques lignes un peu plus loin : « Dans les villages, on évitera l'urbanisation en ruban le long des routes ; on lui préférera l'organisation d'ensemble structurée autour du centre ainsi qu'une densification de celui-ci en harmonie avec les caractéristiques locales. » (p. 153). La mesure I.4.E vise une notion plus subtile de l'aménagement du territoire l'approche urbanistique liée à la lisibilité. À notre estime, un espace « embrouillé » par le mitage ou par l'empilement d'activités hétéroclites fonctionnellement ou architecturalement annihile la compréhension et au-delà la robustesse d'une politique d'aménagement, notamment la volonté de freiner la dispersion. Ainsi dans cette mesure l'accent est mis sur la requalification des entrées d'agglomérations, de villes et de villages. Et aussi, « On veillera à composer la frange de l'urbanisation en la distinguant de l'espace ouvert ; les limites d'agglomération devront être traitées dans un souci d'inscription de l'habitat dans le paysage » (p.153). La limite est dans cette optique l'expression de la dispersion contenue, pourrions-nous dire. En lien avec le paysage, dans l'option VIII.3 intégrer la dimension paysagère dans les pratiques de l'aménagement : « La perception d'ensembles cohérents tels que silhouette urbaine, front bâti, front de village, etc. est

également utile pour la reconnaissance et la caractérisation des paysages. » (p. 216).

La dimension culturelle est primordiale pour un aménagement qui se veut être un projet de société ; l'objectif huit s'inscrit dans cette perspective : « sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs » pour créer une culture collective sur la nécessité d'aménager et de gérer correctement le territoire. « D'où : sensibiliser les habitants aux évolutions et aux **mutations de l'espace** et aux conséquences de la **répartition des activités sur le territoire** (en particulier la désurbanisation) ainsi qu'aux **aspects esthétiques du cadre de vie** (architecture, urbanisme, patrimoine, paysages) et **aux particularités du territoire et des modes d'habiter** (aspects patrimoniaux) » (p. 224, en caractères gras dans le texte).

#### - Du SDER aux plans de secteur, via le CAW

Le CWATUP (Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine) établit un lien direct entre le SDER et les plans de secteur. En son article 22, il précise que le plan de secteur s'inspire des indications et orientations contenues dans le schéma de développement de l'espace régional. Concernant le SDER, l'option I.3 (concrétiser les objectifs du SDER grâce aux instruments d'aménagement, en particulier les révisions du plan de secteur) est explicitement dévolue au plan de secteur et donne du contenu à cette relation (ainsi que la mesure I.3.A « réviser les plans de secteur en s'inscrivant dans la perspective du SDER »).

Outre le fait que toute révision doit s'inscrire dans la philosophie qui a guidé l'élaboration du SDER et traduire au mieux les objectifs et les options qu'il contient. Le schéma rappelle quelques grands principes à respecter, l'un d'eux : gérer le territoire avec parcimonie ; ce principe signifie notamment que « les révisions du plan du secteur doivent éviter la dispersion de l'habitat, viser à recycler des terrains actuellement à l'abandon (friches urbaines, sites d'activité économique désaffectés, etc.) et veiller à la protection des ressources du sol et du sous-sol. ». (pp. 150-151)

Afin de bien cerner l'enjeu du plan de secteur, ce constat : « (...), le plan de secteur a indubitablement joué un rôle précieux. Il a limité l'urbanisation du territoire et a permis d'éviter sa déstructuration complète, bien que les zones allouées aux différentes activités l'aient été dans une perspective de croissance supérieure à ce que la situation actuelle laisse présager. » (p. 116).

Le Contrat d'avenir pour la Wallonie (CAW) adopté le 20 janvier 2000 comporte une fiche (N°37) relative à l'aménagement du territoire. Son introduction ne vise pas la dispersion ou l'étalement, mais recourt à la notion moins discriminante de gestion parcimonieuse de l'espace et de ses ressources.<sup>34</sup> Concernant le plan de secteur, le CAW en sa fiche 37 définit quelques larges orientations : « Le Gouvernement souhaite procéder pendant la législature à la révision des plans de secteur de la Région wallonne. Cette révision permettra l'actualisation des plans de secteur en tenant compte, notamment, de l'accumulation des révisions partielles, des modifications d'activités et l'adéquation aux nouvelles légendes. Elle s'articulera autour des lignes de force et des orientations définies dans le S.D.E.R. et tiendra également compte de l'avis des acteurs locaux. La mise en conformité des plans de secteur aura pour effet de réduire les demandes de dérogations et de répondre à l'objectif de simplification significative des procédures administratives. »

Le 26 mai 2000, à l'initiative du ministre de l'aménagement du territoire, le Gouvernement wallon décide de mettre en place « une nouvelle génération des plans de secteur ». De la note d'orientation annexée à cette décision, on relève parmi les besoins territoriaux fondants cette révision des plans, l'une courte peut être rapprochée de l'UDS : « les besoins des espaces ruraux, en particulier pour les fonctions agricoles forestières, sont maintenant reconnus ». L'affectation d'espace pour les activités économiques prioritaires d'intérêt régional est la politique sectorielle la plus largement développée dans la

---

<sup>34</sup> « L'Aménagement du Territoire et la gestion parcimonieuse de l'espace et de ses ressources constituent des composantes essentielles de la relance économique et de la qualité de la vie de tous les Wallons.

L'Aménagement du Territoire est un des lieux d'arbitrage indispensable des acteurs du développement économique à la recherche d'espaces valorisables, et des citoyens en quête d'un cadre de vie de qualité, soucieux de la préservation de leur patrimoine culturel et naturel.

Placés dans la stratégie générale du Schéma de Développement de l'Espace Régional (S.D.E.R.), les choix posés, et donc les procédures d'octroi des permis, seront caractérisés par un souci d'écoute et de transparence vis-à-vis du public et des demandeurs, qu'ils s'agissent d'entreprises ou de citoyens, et par un respect attentif des délais et des projets.

La détermination d'objectifs d'aménagement clairs et ambitieux se fera en pleine concertation avec les acteurs, en particulier les villes et les communes. Une évaluation régulière de la qualité des outils mis en place sera réalisée de façon à éclairer au mieux les décisions ultérieures. » (CAW, fiche 37)

description du processus de révision. Le ministre de l'économie est chargé de cet aspect. »

Enfin un élément en lien avec l'UDS, concernant les ZAD (Zones d'aménagement différé), « il serait opportun de permettre l'affectation de la ZAD en zone non urbanisable, ce qui n'est pas actuellement précisé dans le Code. »

Après l'adoption du SDER, il faudra l'année 2002 pour que l'étalement urbain soit nettement réabordé. Durant celle-ci, deux publications de la CPDT complètent, l'une, la compréhension de l'étalement, l'autre la révision des plans de secteurs.

Lors du « rush » final pour la rédaction du projet de SDER, qui sera mis à l'enquête, le ministre Michel Lebrun en charge de l'aménagement du territoire avec le ministre Président Robert Collignon créent en 1998, par décision du Gouvernement, un pôle de recherche Interuniversitaire dédié au développement territorial et financé par la Région wallonne, la Conférence Permanente du Développement territorial.

Le contenu des deux premières études publiées n'est pas étonnant vu le contexte.

Le premier volume *Les coûts de la désurbanisation*<sup>35</sup> débute par une introduction faisant le lien entre la désurbanisation et le développement durable. La suite du volume est une tentative poussée de formalisation du concept de désurbanisation et de quantification (partielle) du processus, ainsi qu'un dépouillement d'une importante littérature. Ainsi analyse évolutive de la désurbanisation, le comportement migratoires des ménages, la mobilité, les surcoûts financiers des infrastructures de viabilisation, les formes urbaines, approche des coûts de la désurbanisation au regard de l'environnement et de la cohésion sociale et territoriale (et notamment sur l'équité inter-générationnelle et les générations futures). Une démarche remarquable par son objectif de prendre mesure et la volonté que les résultats de la recherche « offrent un support d'aide à la décision prise par les pouvoirs publics en conformité avec les objectifs prônés par le SDER. » (p. 124). De M-L. De Keersmaecker et J-M. Halleux, dans la fin de la conclusion qu'ils tirent (p. 128). Un principe : « Trouver les formes de développement urbain durable en

---

<sup>35</sup> H. Barthe-Batsalle, L. Brück, M-L. De Keersmaecker, X. Georges, J-M. Halleux, J-M. Lambotte, L. Maréchal, V. Rousseaux, *Les coûts de la désurbanisation*, Études et documents, 1, Ministère de la Région wallonne, CPDT, Namur, 2002, 135 pages.

endiguant mieux la désurbanisation est donc nécessaire afin de répondre aux objectifs stratégiques tels que préconisés par les représentants politiques ». L'application de principe lors d'une prise de décision concrète est pointée « Endiguer et gérer la désurbanisation impliquent en fait de la prendre en compte chaque fois que l'on intervient sur le territoire. Quand on décide d'implanter un hôpital, quand on laisse s'implanter en périphérie un complexe cinématographique entouré de centaines de places de parking gratuites, c'est à ce moment que la désurbanisation et les surcharges collectives associées doivent être prises en compte. C'est à ce moment qu'il faut s'interroger sur le type de ville et de société vers lesquelles on s'engage ».

Le deuxième volume *Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre*<sup>36</sup> est en quelque sorte complémentaire à la première étude sur les coûts. S'articulant sur le SDER (et particulièrement sur l'option « structurer les villes et les villages, cfr supra), les auteurs dans un premier temps s'interrogent sur la pertinence d'une révision globale et sur les moyens pour ce faire, pour réaliser ensuite un véritable scannage du SDER, en vue d'une concrétisation et opérationnalisation, dans une optique où les dimensions foncières (prix des terrains, fiscalité, etc) sont fortement exploitées. L'avant-dernier chapitre répond à une question centrale : comment s'assurer l'appui des pouvoirs locaux, présenté comme primordial par le Gouvernement ?<sup>37</sup>

#### - De PODAS à PSD

Fonctionnaire gestionnaire de la CPDT (2004-2009), pour amorcer une relance de la démarche sur les plans de secteur, nous lançons l'expression PODAS, pour « programme d'optimisation durable de l'affectation du sol ». Démarche exploratoire, elle vise, dans l'esprit du SDER, à fournir un outil d'aide à la décision qui permet d'encadrer le jeu d'intérêts contradictoires, dans la perspective d'un aménagement durable.<sup>38</sup> Les plans de secteur avec leur

---

<sup>36</sup> O. Dubois, I. Gabriel, J-M. Halleux, Q. Michel, *Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre*, Études et document, 2, Ministère de la Région wallonne, CPDT, Namur, 2002, 75 pages.

<sup>37</sup> Voir à ce sujet le rapport au TCUM sur l'UDS où nous avons relevé que pour certains pouvoirs locaux l'étalement était considéré comme positif.

<sup>38</sup> Voir note liminaire de L. Maréchal introductive à une première recherche s'inscrivant dans cette démarche : Note liminaire dans E. Lepers, P. Neri, P. Brevers, A. Bastin, J-M. Lambotte, *Vers un développement territorial durable* :

cartographie au 1/10 000e et leur gamme (légende) des affectations sont en effet au cœur d'un objectif comme la lutte contre l'étalement urbain.

La méthodologie développée dans la note de recherche n°8 de la CPDT est basée sur 31 critères de localisation optimale d'activités résidentielles et économiques, regroupés en huit catégories (voir page 8 de la note).<sup>39</sup> La plupart de ces critères constituent autant de couches cartographiées de la Wallonie. Celui qui est le plus en lien avec la thématique de cet article regroupe quatre critères de localisation sous l'intitulé général critères de « structuration du territoire » : proximité d'un centre fonctionnel, insertion dans le tissu résidentiel existant, développement non linéaire, localisation du projet dans un des pôles du SDER ; la référence au SDER étant faite de nombreuses fois dans cette recherche. L'urbanisation en « doigts de gants » (ou linéaire) est une des caractéristiques morphologiques de l'étalement urbain. Le CWATUP (art. 46 §2°) stipule que « l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut prendre la forme d'un développement linéaire le long de la voirie ». La linéarité étant bannie hors des zones d'habitat, il est souhaitable dans une optique de refonte qu'elle soit limitée dans les zones existantes. L'absence de définition de l'urbanisation linéaire amène les auteurs à rejeter ce critère, réservant cet aspect à une analyse cas par cas, situation qui se présente pour d'autres critères (voir tableau de synthèse pp.104-107).

Cette recherche est une analyse fouillée et complexe de la nature des critères (base juridique, disponibilités statistiques, interprétation) et de la pondération de ceux-ci ainsi que la production de cartes des critères de localisation.

La conclusion montre les limites et les pistes pour les recherches à suivre : « Certains critères devant être affinés, cartographiés pour l'ensemble du territoire wallon et/ou validés par des experts, le croisement de l'ensemble des critères présentés dans cette note de recherche avec les terrains potentiellement disponibles à l'implantation de nouvelles activités n'a pas encore été effectué. Certaines données ne seront disponibles

---

*Critères pour la localisation optimale des nouvelles activités*, Notes de recherches, CPDT, n° 8, août 2009, 123 pages.

<sup>39</sup> Pour être complet quant à la succession des études, la note en référence 37 rappelle plusieurs fois une étude antérieure de la CPDT (CPDT, Rapport final de la subvention 2006 - ODT : *Évaluation de l'impact des contraintes à la construction*, septembre 2007, 117 pages, auteurs : Florence Brevers, Erika Lepers, Pierre Neri). Cette étude est une première étape débouchant sur la note de recherche 8 (2009).

qu'ultérieurement, comme par exemple les périmètres d'affaissement minier, les périmètres d'exposition au bruit ou encore les périmètres d'intérêt paysager pour le reste du territoire wallon. De même, certaines contraintes ayant un caractère évolutif, la cartographie doit donc être régulièrement adaptée en fonction des changements. On pense notamment à la fermeture d'un captage, à l'installation d'un nouveau site SEVESO ou encore à la création d'une nouvelle réserve naturelle. Les localisations optimales identifiées pour l'implantation d'activités résidentielles et/ou économiques doivent, en outre, être affinées par des analyses de terrain. En effet, l'impact de certains critères ne peut être identifié que par une analyse au cas par cas ; comme, par exemple, l'atteinte à la viabilité d'une exploitation économique ou encore la présence d'une pollution ponctuelle du sol. » (p. 119). D'autres critères ne couvrent pas la Wallonie (par exemple les périmètres d'intérêt paysager, etc).

Une question peut être posée, elle trouve son origine dans l'expression « analyse au cas par cas ». Le tableau de synthèse -p. 104 et ss.- évoque cette issue, par défaut de données, pour le développement linéaire, la présence d'un gisement, viabilité des exploitations agricoles et économiques, ou aussi informations partielles (périmètre de protection du paysage, périmètre de bruit, etc.). Sans aller plus loin dans l'analyse des critères, soulignons que ce vaste travail devrait être poursuivi pour consolider les hypothèses d'une série de critères en vue d'une approche macro-territoriale au niveau wallon. En ajoutant une perspective nouvelle (micro-territoriale) : ces lourdes recherches ne devraient-elles pas être orientées plus systématiquement sur la réalisation de cartes qui viendraient en amont pour servir d'appui in fine à une reconnaissance, physique sur terrain<sup>40</sup>. Étape indispensable s'il en est !

L'IWEPS a mené une recherche dont le rapport final est paru dans le rapport de la subvention 2009-2010 de la CPDT<sup>41</sup> et a trait à un exercice de perspectives territoriales sur l'affectation résidentielle du sol avec le cas de l'arrondissement

---

<sup>40</sup> Un exemple en urbanisme de cette analyse concrète sur le terrain : la proposition de périmètre de règlement général sur les bâtisses pour les centres urbains protégés de Couvin et d'Andenne a été fixée par une démarche pédestre autour de ces entités, sur base de cartes juridiques et de contraintes.

<sup>41</sup> CPDT, Subvention 2009-2010. *État d'avancement final*, octobre 2010, sur *Expertise veille-État du territoire wallon*, 6 pages et un volume d'annexes, 71 pages.

de Huy.<sup>42</sup> L'arrondissement-test de Huy devait être un exemple de travail avant la généralisation à l'ensemble de la Wallonie (ce qui n'a pas été décidé). Elle prend appui sur la recherche citée ci-devant de la CPDT. Y apparaît la notion de **plan de secteur durable**.

L'étude de la CPDT, de l'IWEPS et de la Direction de l'aménagement régional (DAR-DGO4) procède à un nouvel agencement des critères de localisation (via notamment une typologie d'analyse multicritère) qui permet de distinguer les contraintes des facteurs. « Les contraintes interdisent, ou non, l'affectation résidentielle tandis que les facteurs permettent de nuancer les choix. »<sup>43</sup> Elle procède par trois ensembles mis en relation in fine : l'utilisation du sol (contraintes, aptitudes ...), plan de secteur (relu avec 3 scénarios de densité et 2 de disponibilité foncière), perspectives démographiques. : « En pratique, le modèle développé (...) a permis de comparer 24 scénarios de modification du plan de secteur avec comme référence la situation en 2030 pour le plan de secteur actuel. Pour chaque commune de l'arrondissement, il est ainsi possible de 1) quantifier l'aptitude globale et locale, 2) analyser l'adéquation entre l'offre et la demande en logement, 3) proposer de nouvelles limites de zones d'habitat (au sens large) au plan de secteur et 4) comparer les avantages (meilleure aptitude, meilleure réponse à la demande en logement) et les inconvénients (nouvelles voiries, gestion foncière liées aux modifications du plan de secteur) de chaque scénario. La figure 4 synthétise ces résultats pour une des options de pondération de critères. On y retrouve la demande et l'offre initiale en logement, ainsi que l'aptitude par commune et sa traduction en termes de logements alloués après optimisation. »<sup>44</sup>

Prenant appui sur le SDER, pour la révision en fonction du plan de secteur (voir options I.3. Concrétiser les objectifs du SDER, grâce aux instruments d'aménagement, en particulier les révisions du plan de secteur, option I.4 Structurer les villes et les villages), les auteurs pointent la contradiction entre les plans de secteur et le SDER ; (NDA le premier produisant une offre de terrains supérieurs à ce qu'on attendrait de la mise en œuvre du SDER, mais le SDER de 1999 est adopté 12 ans après l'adoption du dernier des 23 plans de secteurs wallons).

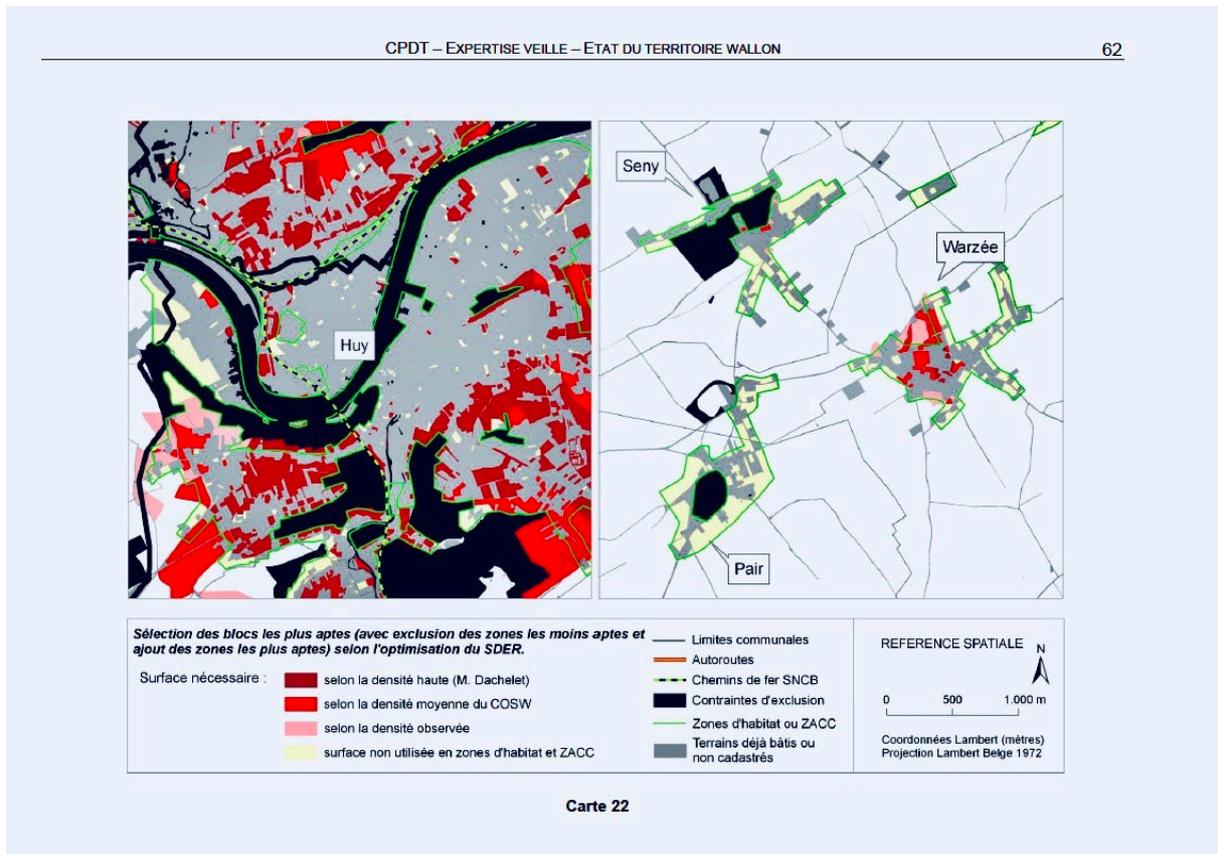
---

<sup>42</sup> Résumé dans J. Radoux, P. Neri, I. Reginster, P. Defourny, Exercice de perspectives territoriales sur l'affectation résidentielle du sol : le cas de l'arrondissement de Huy, dans *Les brèves de l'IWEPS*, n° 18, janvier 2011, 6 pages.

<sup>43</sup> CPDT, Subvention 2009-2010, *op.cit.*, p.3.

<sup>44</sup> *Ibid*, p.4. (La figure 4 mentionnée dans la citation figure dans la page 5).

La carte qui suit visualise bien l'apport important de cette étude (du fait de l'alliance entre capacités surfaciques et pistes sur la question de la forme d'urbanisation) et les découpes nouvelles suggérées<sup>45</sup> :



Ces trois recherches reprises selon leur échelonnement forment un chemin où la méthodologie s'affine fortement ainsi la précision des commentaires pour, dans la dernière, aborder nettement la question de fond : que retirer ou qu'ajouter aux plans de secteurs quant à ce qui est résidentiel ? Elles souhaitent une continuation des recherches pour aboutir à un outil opérationnel : des plans de secteurs durables (au sens plein de ce terme) en incorporant les prévisions démographiques, tout en sortant des limites communales.

Statistiques et cartographiques, ces trois recherches, tout en documentant de façon claire la thématique de l'étalement et surtout un moyen qui contribue à le maîtriser. Elles n'épuisent pas le sujet, à savoir d'une part le processus d'examen physique sur terrain, comme souvent en urbanisme tout peut-être

<sup>45</sup> CPDT, Subvention 2009-2010. Annexe, *op.cit.*, p.62.

une question de quelques mètres ! D'autre part, les formes des entités urbaines ou rurales, ou des entités à tendance monofonctionnelle (par exemple les zones d'activité économique) : la compacité à partir d'une structure territoriale existante (ville, village, bourg) ou la création d'une nouvelle (par exemple la figure du hameau ou celle d'un quartier construit autour du concept d'îlot ou encore d'une petite ville proche d'un grand centre et étant avec un lien physique avec celui-ci basé sur les transports en commun, le vélo, ...

## Quelques pistes pour la suite du processus...

La lutte contre l'étalement a déjà une vieille histoire.

Proche de cet article, cette considération : l'avant-projet de PRAT (1983 SDRW, même version 1984 MRW) identifie deux enjeux principaux. « Le second est de lutter contre l'étalement urbain en limitant dans certains cas l'urbanisation des zones d'habitat des plans de secteurs. Alors que ces plans ne sont pas encore tous adoptés, l'offre de zones habitables qu'on y trouve est déjà considérée comme trop étendue. »<sup>46</sup>

Au-delà de la maîtrise de l'étalement urbain (ou de l'artificialisation pour prendre une expression plus utilisée actuellement), une question se pose : **quel contenu urbanistique (et architectural) ?** L'effort qu'implique la lutte contre l'artificialisation exige qu'il y ait un urbanisme à la mesure. Sans entrer dans de longs raisonnements (bien nécessaires), portons notre regard sur deux épisodes historiques pour alimenter une réponse à cette question : les cités-jardins et la charte du nouvel urbanisme. Dans une perspective d'élaboration d'un modèle urbanistique, la rétrospective est une étape substantielle.

Pour une approche historique et urbanistique, particulièrement depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle (bien que l'auteur remonte à la cité grecque !), l'ouvrage récent de Thierry Paquot est une mine d'informations ....et d'interpellations (voir notamment chapitres 1 et 2).<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> V Rousseaux, A. Sinzot, Y. Hanin, *op.cit.*, p.17.

<sup>47</sup> Thierry Paquot, *Mesure et démesure des villes*, CNRS Éditions, Paris 2020, 321 pages.

En Belgique quelques cités-jardins remarquables subsistent<sup>48</sup>, mais avec le temps comme dans d'autres pays le concept s'est appauvri au gré des chantiers.<sup>49</sup>

En 1902 Ebenezer Howard publie *Garden City and Tomorrow*. Des cités sont construites. Au Congrès de 1919 de la « Garden Cities and Town Planning Association », Howard qui en est le président précise la notion de Garden City : « (...) C'est une ville conçue pour assurer dans de bonnes conditions la vie et le travail de ses habitants. Elle a juste la taille qui convient pour permettre un plein développement de la vie sociale. Elle est entourée d'une zone rurale, et la totalité des terrains y est propriété collective, ou bien administrée par des fidéicommissaires représentant la collectivité ». (pp.126-127). T. Paquot ajoute : « Il ne s'agit pas d'une cité-dortoir satellite d'une grande ville ou d'une banlieue-jardin mais d'une *vraie* ville complète, d'où une population de 30 000 à 35 000 habitants. » (p. 127). L'objectif est d'établir un réseau de cités-jardins, inventant une « nouvelle gouvernementalité territoriale ». Ces cités-jardins « contrecarrent l'étalement urbain et la concentration urbaine, elles visent une *juste mesure* ». (p.127).

Philip Ross et Yves Cabannes, convaincus de l'idéal de Howard et d'une cité-jardin renouvelée, publient en 2014 *21st Century Garden Cities of To-Morrow. À Manifesto*. Un manifeste construit autour de 12 principes interprétés et combinés dans différents modèles (plus de 202 pages).

L'intérêt de la notion de cité-jardin qui pour beaucoup est une histoire du passé est que les initiateurs embarquent une série de concepts toujours à l'ordre du jour : foncier, gouvernance, mixité, nature, rural, espaces publics, réseau entre pôles, etc. Dans un entretien, à la question : Existe-t-il une juste taille de la ville ? Une juste densité ? T. Paquot répond : Non, il n'existe pas de modèle standard à reproduire. Tout territoire est singulier et réclame du cas par cas, du sur-mesure et du « faire avec » les habitants et le vivant. La cité-jardin, née il y a plus de cent ans est, à mon avis, à revisiter : elle a « taille humaine » sans pour autant être repliée sur elle-même...<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Ainsi la cité Floréal, par le respect du relief très vallonné par les voiries pour les voitures et les chemins pour les piétons ainsi que par les constructions, est une merveille d'innovation et de créativité pour atteindre un urbanisme sobre spatialement et respectueux de l'identité du paysage.

<sup>49</sup> Le texte qui suit est inspiré de T. Paquot, *op. cit.*, pp 123-132, voir pp. 289-290 bibliographie commentée.

<sup>50</sup> Interview à l'occasion de la matinée de conférence, *Qu'est qu'une ville à taille humaine ?*, Le Monde Cities, 16 décembre 2021

La cité-jardin est en effet une des formes historiques à analyser en profondeur et à se la réapproprier pour construire la cité au sein d'un « paysage d'après pétrole ». <sup>51</sup>

En 1993, cinq architectes urbanistes nord-américains fondent à Chicago le Congrès pour un nouvel urbanisme et publient une charte du nouvel urbanisme (The Chapter of the New Urbanism NU).<sup>52</sup> Ils sont notamment préoccupés par la reconfiguration des *suburbs*. « Ils ambitionnent de contrecarrer l'étalement urbain et de promouvoir des villes à *taille humaine...* » (T. Paquot, p. 86). Mouvement toujours actif et ayant des associations partenaires en Europe, le NU a continué à produire des ouvrages et des prises de position. La charte, après une série d'engagements, se décline en 27 principes. Ceux-ci se répartissent en trois sections qui désignent des axes significatifs de la démarche par les termes utilisés :

- The Region : Metropolis, City, and Town
- The Neighbourhood (le quartier), The District, and The Corridor
- The Block (l'îlot), The Street, and The Building.

En 2009, des membres de la CNU établissent les Canons de l'architecture et de l'urbanisme durables (Canons of Sustainable Architecture and Urbanism) pour définir les principes de fonctionnement des établissements humains qui rétablissent la relation entre l'art de construire, faire communauté et la conservation de notre monde naturel.

« Le *New Urbanism* promeut (...) une forme urbaine réhabilitant la marche à pied et favorisant la compacité, ce qui permet d'éviter l'étalement urbain au détriment des surfaces agricoles ou des réserves naturelles. » (C. Ghorra-Gobin, p .1).

Les concepts de la NU que celui des cités-jardins sont toujours d'actualité.

---

<sup>51</sup> *Villes et territoires de l'après-pétrole. Le paysage au cœur de la transition*, Antony, Éditions du Moniteur, 2020, 319 pages.

<sup>52</sup> Les lignes qui suivent sont inspirées de l'ouvrage de T. Paquot, *op. cit.*, pp. 85-88, de l'article de Cynthia Ghorra-Gobin, Le « New Urbanism » et la soutenabilité, *Métropolitiques*, 2014, 4 pages, et du site du NU : [www.cnu.org](http://www.cnu.org) .

Nous ne pouvons que conseiller de se replonger dans ces deux « écoles », avec leurs apports et leurs limites, car elles lient étalement urbain à formes et types d'urbanisation.

Suivant en cela la conclusion de T. Paquot : les habitants se sentent bien dans les cités-jardins. « Pourtant, ils ne participent aucunement aux choix esthétiques, urbanistiques, environnementaux ». Quoiqu'il en soit, le *New Urbanism* pose de bonnes questions et apporte des réponses qu'il nous faut examiner avec attention. » (p. 88) et celle de C. Ghorra-Gobin : « Le NU doit être interprété à sa juste mesure, soit un courant offrant une perspective intéressante pour assurer la transition vers la soutenabilité. » (p. 4).

L'étalement urbain maîtrisé est un objectif majeur, mais du point de vue de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine, il ne doit pas être le concept qui occulte la destruction des villes et des villages (surbétonisation, surdensité, destruction des « skyline » signatures majeures tant des villes que des villages, démolition des bâtisses versus rénovation ou changement de fonctions, lotissement des zones périurbaines et périurales qui, outre la consommation abusive des terres, se caractérisent par leur conception standard et hors contexte).

## **Annexe A. Depuis 1989 jusqu'à Potsdam, élaboration du SDEC.**

Le SDEC est l'aboutissement d'un long processus dont les étapes initiales sont :

- en 1989, à Nantes première rencontre des ministres de l'Union européenne responsables de l'aménagement du territoire, où est posée la nécessité d'une réflexion prospective sur l'évolution des territoires au sein de l'UE,
- en 1981, à La Haye les ministres établissent le Comité de développement spatial (CDS), instance intergouvernementale informelle, présidé par l'État membre en charge de la présidence de l'Union européenne. Notons que le CDS regroupe les délégations nationales au niveau administratif et une délégation de la Commission, représentée par la DG XVI chargée de la Politique régionale et de la Cohésion. La commission a joué un rôle déterminant tout au cours de cette élaboration,
- en 1993, à Liège les ministres décident de développer une démarche avec le nom de Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), et de charger le Comité de développement spatial de l'élaborer.

Entre 1993 et 1999, plusieurs réunions ministérielles ont eu lieu, autant d'étapes dans la construction de ce document stratégique : Corfou et Leipzig en 1994, Strasbourg et Madrid en 1995, Venise en 1996, Noordwijk et Echternach en 1997, Glasgow en 1998. Durant cette année-ci, la Commission organise mensuellement une série de 8 séminaires transnationaux, avec en février 1999 un grand forum de synthèse des travaux de séminaire.

Pour en savoir plus, deux publications antérieures à l'approbation du SDEC, mais proches de celle-ci :

*Le Schéma de développement de l'espace communautaire dans le contexte de la planification spatiale belge et européenne.* Journée belge d'information organisée par l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement de la Région de Bruxelles-capitale, Bruxelles, 25 mars 1998 (voir notamment les contributions de Philippe Doucet, Aménagement du territoire européen. Actions de la DG XVI de la Commission européenne, et Philippe De Boe,

Présentation générale du SDEC : contexte historique, buts fondamentaux et statut).

L'ouvrage publié par la Commission européenne et riche de positions, d'orientations : *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Une stratégie pour le développement équilibré et durable en Europe. La dimension européenne dans les débats*, avec en sous-titre : la synthèse des séminaires transnationaux et du Forum organisé par la Commission sur le SDEC, 1999, 127 pages.

## **Annexe B. Comitologie de l'UE, DG Regio**

Le SDEC a été élaboré par le Comité de développement spatial (CDS). Celui-ci est composé des États membres et de la Commission, il est présidé par le représentant de l'État membre qui assure la présidence de l'UE.

Des réunions du Conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire assurent la continuité politique des démarches et travaux ainsi que des orientations à prendre.

La Commission Prodi mise en place le 16 octobre 1999 (soit 5 mois après l'adoption du SDEC) annonce début 2000 le remplacement du CDS par un sous-comité créé au sein du CDRR (Comité pour le Développement et la Reconversion des Régions).

Ce passage d'un document de travail de la Commission explicite les raisons cette décision :

« Le SDEC est aujourd'hui un document de référence pour les États membres et pour un grand nombre de régions européennes. L'ambition de la Commission est qu'il le devienne également pour la politique communautaire de cohésion. Il est temps, en effet, de capitaliser les efforts menés jusqu'à présent, en encourageant la prise en compte des options politiques du SDEC ou les recommandations du cadre d'action pour un développement urbain durable, dans la programmation des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, comme le prévoient d'ailleurs les orientations approuvées par la Commission le 1er juillet 1999, ainsi que les lignes directrices des initiatives communautaires *Interreg* et *Urban*.

L'orientation générale de la Commission comme du Conseil est de réduire le nombre de comités et de groupes de travail, afin de limiter les doubles emplois. Le choix de la Commission étant d'intégrer davantage la dimension territoriale et urbaine dans les politiques communautaires, en ce compris les interventions soutenues par les Fonds structurels, la poursuite des travaux du CDS dans un cadre isolé et trop éloigné des systèmes décisionnels semble inappropriée. »  
Quelques précisions de fonctionnement sont données, ainsi e.g. :

le nom : sous-comité « Développement territorial et urbain », <sup>53</sup> il sera présidé par la Commission. Il se réunira la veille de la réunion du CDRR et la Commission fera rapport au CDRR des travaux conduits dans le cadre du sous-comité.

Dans un autre document : « À titre transitoire, la Commission continuera à soutenir l'organisation de réunions du CDS à Bruxelles jusqu'à fin 2001. Toutefois, le CDS se réunira dorénavant la veille de la réunion du CDRR. Le Président du CDS, lors de l'examen de sujets relatifs à l'aménagement du territoire, devra faire rapport au CDRR des discussions qui ont eu lieu. »

S'ensuit une période de négociations au sein du CDS et avec la Commission sur son rôle futur, particulièrement sous la présidence française de l'UE (juin-décembre 2000).

On notera que celle-ci a organisé pour la première fois une réunion des Directeurs généraux de l'aménagement du territoire des EM. Cette pratique sera poursuivie par les présidences suivantes.

Le CDS disparaîtra progressivement du paysage.

En décembre 2007, suite à l'adoption du Traité de Lisbonne et au sein de celui-ci de la cohésion territoriale, le CDRR est remplacé par le COCOF (Comité de Coordination des Fonds), le sous-comité DTU devient le groupe de travail Cohésion territoriale et Questions urbaines (GT CTQU), en anglais Territorial Cohesion and Urban Matters Workinggroup (WG TCUM)<sup>54</sup>.

Au gré des années, le DTU et surtout le GTQU acquièrent une autonomie grandissante (vis-à-vis du Comité dont ils dépendent, celui-ci se situant plus dans une optique des gestions des Fonds que d'une réflexion et de proposition sur le territoire).

Une hypothèse : ce rattachement du groupe de travail a induit, par ce positionnement, une approche moins spatiale, voire moins cartographique, que les Agendas territoriaux qui ont succédé au SDEC illustrent bien.

---

<sup>53</sup> Le SC DTU.

<sup>54</sup> Dans les faits, on utilisera surtout la version réduite d'acronyme : GTQU, TCUM.

## **Annexe C. A la suite du SDEC : le programme d'action de Tampere<sup>55</sup>**

L'idée d'un programme d'action pour appliquer le SDEC n'est pas évoquée dans le document lui-même, bien qu'elle ait été proposée bien avant son adoption, lors du séminaire du comité de développement spatial (CDS) organisé à Vienne par la présidence autrichienne en novembre 1998.

En janvier 1999, la Troïka du CDS (présidence allemande, ancienne présidence autrichienne et future présidence finlandaise) diffuse une note auprès des membres du CDS exposant les grandes lignes de ce futur programme d'action. Axé sur le moyen terme, il doit maintenir l'élan et la continuité du travail du CDS après l'adoption du SDEC, et marquer en même temps le début de la phase d'application de celui-ci. Le futur programme est même présenté comme pouvant constituer « l'instrument d'une coopération efficace à l'échelle européenne ». Tout ceci indique qu'au-delà de l'objectif de contribuer à la mise en œuvre concrète du SDEC, on vise aussi et peut-être même surtout à soutenir un processus de coopération sans précédent entre les EM et la Commission sur une matière qui n'est pas reconnue, à ce moment, comme une compétence communautaire.

Alors que l'élaboration du SDEC avait été laborieuse (la nature du SDEC et les négociations qu'impliquent son élaboration expliquent ce long processus) et avait donné lieu à de nombreux débats de fond, celle du programme d'action se fait dans une relative sérénité. Probablement lié au moins en partie à l'adoption du SDEC, ainsi qu'à la méthode de la présidence finlandaise: questionnaire diffusé auprès de tous les EM, appuyé sur une base « incontestable » (les projets de recommandations qui structureront le chapitre sur la mise en œuvre du SDEC) et posant des questions simples (les EM doivent indiquer l'importance de chaque action recommandée et le moment de sa mise en œuvre). La transparence est assurée par la publication des réponses des EM.

---

<sup>55</sup> Cette annexe se base sur un projet d'article non abouti sur le programme de Tampere ainsi que les conclusions de la présidence finlandaise

Sur base des réponses au questionnaire, un projet de programme est élaboré puis discuté à l'occasion de deux réunions du CDS (juin et septembre 1999) et amendé en conséquence.

Le programme finalement composé de 12 actions est adopté en octobre 1999 lors du Conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire à Tampere, sous présidence finlandaise.<sup>56</sup>

Le programme d'action explicite la démarche :

« Lors de la réunion ministérielle de Potsdam en mai 1999, il a été convenu de lancer le processus d'application du SDEC. Les ministres ont demandé à la présidence finlandaise de poursuivre le processus SDEC en élaborant un programme d'action. Ils ont également demandé à la Présidence finlandaise d'engager une réflexion sur les formes de la future coopération en matière d'aménagement et d'aménagement du territoire à l'échelle européenne.

Les ministres et la Commission ont souligné à Tampere la nécessité de poursuivre la coopération en matière de développement territorial durable et équilibré au sein de l'Union et de prendre des mesures concrètes dans l'application du schéma de développement de l'espace européen (SDEC). La coopération est entrée dans une nouvelle phase par l'application des orientations politiques du SDEC à travers le programme d'action du SDEC. Les 12 actions sélectionnées visent à promouvoir une dimension spatiale dans les politiques aux niveaux communautaire et national ainsi qu'à améliorer les connaissances, la recherche et l'information sur le développement territorial ainsi qu'à préparer un territoire élargi de l'Union européenne. » (notre traduction – conclusions de la présidence)

Des extraits du programme d'action permettent de cerner le processus mis en œuvre :

« Le SDEC offre la possibilité d'élargir l'horizon au-delà des mesures politiques purement sectorielles. Tout aussi important, le SDEC fournit la première stratégie européenne pour le développement des territoires des États membres.

L'objectif est de traduire les objectifs politiques de développement spatial européen en exemples de bonnes pratiques aux niveaux transnational et

---

<sup>56</sup> Presidency Conclusions at the Informal Meeting of EU Ministers responsible for Spatial Planning and Urban/Regional Policy held in Tampere on 4-5 October 1999

européen ainsi qu'aux niveaux national, régional et local. Ce faisant, l'objectif est de décrire des moyens concrets et visibles d'appliquer et de soutenir les orientations politiques définies pour le territoire européen.

Les États membres devraient générer des initiatives appropriées aux niveaux national, régional et local pour intégrer le SDEC et une dimension européenne au développement et à l'aménagement du territoire dans les politiques pertinentes, les documents d'orientation ou de planification, et même dans la législation pertinente. Les politiques sectorielles doivent être encouragées par le dialogue à appliquer le SDEC dans le cadre de leurs propres responsabilités. En particulier, l'application du SDEC dans les prochains programmes Interreg III devrait bénéficier d'une priorité élevée.

Un état des lieux des progrès accomplis dans la réalisation du programme d'action devrait être soumis à la discussion politique dans un délai raisonnable. » (notre traduction)

Les 12 actions sont réparties en trois catégories qui traduisent des objectifs :

- « 2.1 Promouvoir une dimension spatiale dans les politiques communautaires et nationales
- 2.2 Améliorer la connaissance, la recherche et l'information sur les évolutions territoriales
- 2.3 Préparer un territoire élargi de l'Union européenne. » (notre traduction)

<b>Action</b>	<b>Chef de file</b>
2.1.1 Orientations politiques du SDEC dans les programmes mainstream des Fonds structurels	Tous les EM Portugal (expériences/perspectives)
2.1.2 Interreg III et SDEC projets démontrant le lien	Tous les EM Denmark (demo-projets)
2.1.3 Orientations politiques du SDEC dans l'aménagement du territoire national	Tous les EM Belgium (rapport de synthèse)
2.1.4 Impacts spatiaux des politiques communautaires	La Commission Portugal (SDEC/transport)
2.1.5 Évaluation de l'impact territorial	United Kingdom

2.1.6 Application dans la politique urbaine et coopération	Tous les EM France (application et expériences)
2.2.1 Mise en place de la coopération avec ORATE	Luxembourg Sweden (programme de travail)
2.2.2 Manuel de géographie pour l'enseignement secondaire	France
2.2.3 Prix "Future regions of Europe"	Germany
2.2.4 Guide en vue de stratégies intégrées dans les régions côtières	Spain
2.3.1 Cadre Pan-Européen pour le développement spatial	Germany
2.3.2 Impacts spatiaux de l'élargissement sur les États membres et les États non membres	La Commission

On notera que la Belgique s'est vue confier l'action 2.1.3, plus spécifiquement le rapport de synthèse. La Wallonie remplira cette mission, plus précisément la DAU (Division de l'aménagement et de l'urbanisme), qui réalisera les travaux avec la collaboration d'un bureau d'étude.

La réalisation du programme d'action se déroule dans un contexte marqué par des turbulences institutionnelles.

Au cours de l'été 2000, le contexte change profondément avec l'annonce de la constitution d'un sous-comité DTU qui entre dans la comitologie de l'Union, étant donc présidé par un fonctionnaire européen ainsi que du changement du rôle du CDS (présidé par l'État qui assure la présidence semestrielle de l'Union). La dimension intergouvernementale avec l'association de la Commission disparaît. Pendant quelques mois une coexistence du CDS « diminué » avec le sous-comité a lieu. La décision est prise le 31 mai 2001 de créer ce sous-comité DTU<sup>57</sup> au sein du CDRR, la Commission lors des discussions précise que le statut du groupe de travail ne lui donne aucune compétence de décision et que les positions qui y sont exprimées ne sont pas considérées comme des positions officielles des EM ou de la Commission. En

---

<sup>57</sup> Qui deviendra par la suite le WG TCUM (Territorial Cohesion and Urban Matters), souvent référencé uniquement par TCUM.

d'autres termes, ce groupe est considéré comme une enceinte technique et non politique.

Deux autres facteurs influencent le contexte. D'une part l'accent mis sur la dimension territoriale dans les orientations pour la future politique de cohésion, qui ressort notamment du Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale publié par la Commission en janvier 2001. Première étape pour la cohésion territoriale qui deviendra dans le Traité de Lisbonne une compétence de l'Union européenne (décembre 2007). Les rapports porteront sur la cohésion économique, sociale et territoriale. D'autre part, la préoccupation progressive vis-à-vis des pays candidats à l'adhésion.

Après Tampere, il faudra attendre le Conseil informel de Namur, sous présidence belge, en juillet 2001, pour que soit organisé un conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire.<sup>58</sup> Un des points de l'ordre du jour : un rapport sur la mise en œuvre du programme d'action de Tampere.

La production du rapport de l'action 2.1.3. est liée au contexte institutionnel décrit ci-devant.

En février 2001, la délégation belge a distribué un questionnaire aux délégations du CDS, dans le cadre de l'action 2.1.3 du programme d'action de Tampere. Le contexte, les objectifs et l'approche du questionnaire ont été expliqués dans une note d'accompagnement. Un projet de rapport compilant les réponses a été préparé par le centre de recherche universitaire (le CREAT-UCL), dans l'idée qu'il servirait de base à une analyse et à une discussion plus approfondie au sein du CDS. La suppression de celui-ci à la veille de la présidence belge a perturbé le processus prévu. Il a fallu trois ans pour que le rapport soit présenté. Trois ans, mais on peut estimer que de nombreuses questions abordées dans le rapport sont encore et resteront probablement d'actualité encore un certain temps, avec les nouveaux défis auxquels l'Union et ses États membres sont confrontés. C'est pourquoi, même si le matériel disponible doit être considéré comme partiel - et maintenant probablement en partie obsolète -, il peut néanmoins être pertinent et intéressant pour les sujets de discussion en cours.

---

<sup>58</sup> Sur le conseil ministériel des ministres de l'aménagement du territoire, dans le contexte de la présidence belge à Namur, voir L. Maréchal, Ph. De Boe, « The coming Belgian presidency in matter of spatial planning », dans Ruimte & Planning, n° 2/2001, pages 151-154; et L. Maréchal, « Conseil informel des Ministres européens de l'Aménagement du territoire », dans Les cahiers de l'urbanisme, n° 38, mars 2002, pages 10-13.

Le rapport a ainsi été revu par l'administration wallonne de l'aménagement du territoire afin de le présenter au SG DTU.<sup>59</sup> Il détaille l'intégration du SDEC dans les politiques des États membres et les actions possibles telles que suggérées par les États membres, suivant la structure du questionnaire : sensibilisation, utilisation, contenu, instruments du SDEC et processus du SDEC.

## **Annexe D. Groupe de travail Cohésion territoriale et questions urbaines Sous-groupe thématique "Dispersion de l'urbanisation"**

Note de travail de la délégation belge (02/10/2007)

Lors de la réunion du GT CTQU du 19 juin 2007 la délégation belge (Région wallonne) a accepté de rédiger une note exploratoire concernant le thème de la dispersion de l'urbanisation. Trois autres thèmes sont actuellement retenus pour un travail en sous-groupes : l'énergie, le climat et la démographie. La finalité des démarches reste à préciser, mais elle est a priori commune. Les thèmes sont en outre liés entre eux à maints égards. Il paraît donc indispensable de les aborder de manière étroitement coordonnée.

La présente note n'a par conséquent d'autres ambitions que de

- contribuer à la réflexion sur les éléments communs aux quatre approches thématiques, première étape indispensable;
- cerner le thème de la dispersion de l'urbanisation suffisamment que pour permettre la mise en place du sous-groupe en connaissance de cause.

### ***Objectifs et implications du travail en sous-groupes***

Différentes démarches en cours et divers acteurs s'intéressent à l'approche territoriale au niveau européen. Le GT CTQU a son créneau spécifique, comme enceinte de réflexion où Commission et États membres cherchent ensemble comment contribuer à la cohésion territoriale. Le travail en thèmes / en sous-groupes doit logiquement se concentrer sur cette spécificité, et montrer comment la prise en compte du territoire peut apporter une plus-value pour traiter certaines questions délicates et complexes (les "thèmes") au niveau de l'UE.

Selon la DG REGIO<sup>60</sup>, le travail en sous-groupes thématiques est lié à l'Agenda territorial, et ses résultats devront l'alimenter (ce qui suppose une articulation avec le PAAT qui n'est pas encore précisée).

---

<sup>59</sup> CREAT-UCL and DAU-Wallon Region. Belgium, Tampere Action Program-Action 2.1.3. ESDP policy orientations in national program, July 2002 and June 2004, tome 1: Analysis of the answers to the questionnaire, 30 pages, tome 2 : Annexes, 183 pages.

<sup>60</sup> TCUM WorkingGroups\_30.07.07..doc

Concrètement, les sous-groupes thématiques devraient fournir des résultats tournés vers l'action, et proposer des objectifs que les États membres puissent viser à court / moyen terme, et pour cela :

- identifier les principaux enjeux pour chaque thème;
- comparer la façon dont les EM traitent ces enjeux (organisations et institutions impliquées, coordination interministérielle et entre différents niveaux de gouvernement, ressources financières et humaines disponibles, situation de ces enjeux parmi les autres, objectifs assignés, mesures et actions mises en œuvre, etc.);
- identifier des exemples de bonnes (totalement ou partiellement) pratiques qui pourraient être mises en œuvre dans les autres EM.

La valeur ajoutée spécifique d'une approche au sein du GT CTQU pourrait cependant être sensiblement accrue en considérant également l'impact - qui reste à identifier et à caractériser - des politiques communautaires, y compris dans une vision prospective.

L'articulation des travaux des différents sous-groupes pourrait par exemple déboucher sur un rapport final conjoint portant sur les quatre thèmes, de façon à éviter les recouvrements, optimiser les recherches et assurer la cohérence des propositions. Ceci a bien sûr des implications sur la conception du travail au sein de chaque sous-groupe (délimitation des champs d'exploration, méthode de travail, structure des produits).

### ***Délimitation du thème***

Le thème sur lequel porte cette note a été qualifié de diverses manières. Dans les documents de la DG REGIO, il est question de questions urbaines (dispersion et transports)<sup>61</sup> ou de dispersion urbaine et transports urbains<sup>62</sup>. Cette dénomination pose problème, car les questions urbaines constituent une dimension transversale, qui concerne tous les thèmes et pas uniquement celui de la dispersion de l'urbanisation. Par ailleurs le phénomène de dispersion de l'urbanisation touche des territoires qui dépassent de loin les zones urbaines. Il s'agit d'un cas typique où politiques territoriales et politiques urbaines sont interdépendantes.

Nous proposons donc de désigner le thème comme "dispersion de l'urbanisation", englobant en cela toutes sortes d'activités, y compris commerciales ou récréatives, sans préjuger des aspects à prendre en compte. La forme de la dispersion peut bien sûr varier, son origine aussi, ainsi que ses conséquences, en fonction notamment du contexte spatial de départ.

Question-clé de l'aménagement du territoire - qui pose notamment question par rapport à l'objectif de polycentrisme du SDEC - et question importante pour le développement durable, le thème de la dispersion de l'urbanisation a des liens étroits avec des aspects comme la mobilité, les services et équipements publics, l'énergie et ses impacts sur le climat, les paysages (banalisation des structures spatiales menaçant l'identité et la diversité des territoires). Question transsectorielle, elle requiert une approche transsectorielle.

---

<sup>61</sup> Message de Ronald Hall aux membres du GT CTQU du 20/06/2007

<sup>62</sup> TCUM WorkingGroups\_30.07.07.doc

## *Contexte, mise en perspective*

Le SDEC, comme les Lignes directrices de la CEMAT, l'Agenda Territorial et la Charte de Leipzig mentionnent la question de la dispersion urbaine. La Commission européenne y fait référence dans son Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale et dans son rapport sur la dimension territoriale et urbaine dans les Cadres de référence stratégiques nationaux et les Programmes opérationnels. L'intergroupe « Urban-Logement » du Parlement européen y consacre un séminaire le 17 octobre 2007.

L'Agence Européenne pour l'Environnement a publié en novembre 2006 un rapport sur ce thème : «*Urban sprawl - Europe's ignored environmental challenge*». Le Groupe international d'experts du Climat le mentionne dans son Quatrième rapport d'évaluation (mai 2007).

Bien que l'importance du thème soit clairement reconnue à l'échelle internationale, la question reste très ouverte en termes de réponse politique. La dispersion affecte diversement les États membres et leurs régions, suivant leurs caractéristiques territoriales. Ce dernier aspect est important, car la démarche doit tenir compte des typologies des établissements humains spécifiques. On peut d'ailleurs supposer que la dispersion est perçue, et éventuellement traitée, différemment suivant la culture d'aménagement et le contexte institutionnel et politique des différents États membres. La question est à aborder sans a priori.

## *Méthode*

Tout d'abord, on dressera la toile de fond de la question à partir des documents de référence principalement cités ci-dessus et on esquissera un diagnostic d'ordre général à partir de recherches comme celles menées notamment par l'AEE. Ensuite, à partir d'un état des lieux axé sur les politiques menées dans les EM (questionnaire), on visera à identifier des domaines d'action potentiels et des propositions / recommandations concrètes de niveau communautaire et de niveau national, en privilégiant les variables décisives, les "nœuds" qui lient les politiques sectorielles à cet égard.

Vu l'ampleur du thème, la démarche doit être maintenue dans des limites gérables. Ceci implique notamment de valoriser les synergies possibles avec l'Objectif 3 (Coopération territoriale), l'initiative "Les régions actrices du changement économique" (lien suggéré par la DG REGIO) ou l'ESPON 2013 pour valoriser les résultats et/ou les approfondir.

Pratiquement, on limiterait le plus possible les réunions et déplacements. On procéderait par commentaires / propositions sur des projets de textes (par email) au sein du sous-groupe, avec présentations et discussions au GT CTQU.

Le questionnaire destiné aux États membres (délégations GT CTQU) est élaboré par le sous-groupe à partir d'un avant-projet du chef de file. Les EM diffusent le questionnaire selon des modalités propres quant à la gamme des acteurs qu'ils souhaitent consulter horizontalement ou verticalement (ceci est intéressant en soi pour cerner quels acteurs sont impliqués et comment (secteurs / niveaux / entités)). Les réponses seraient synthétisées par la délégation-

chef de file avec l'aide des autres membres du sous-groupe, comme base pour le rapport thématique. Une coordination avec les autres groupes thématiques est nécessaire si ceux-ci recourent aussi à un questionnaire.

On suggère de ne pas collecter de données quantifiées, mais il serait intéressant d'avoir une idée des données existantes dans les EM (pour termes de référence d'un éventuel projet ESPON, qui pourrait aussi réaliser des études de cas pour affiner l'état des lieux général).

### *Calendrier*

Le calendrier dépend des objectifs (résultat final visé, liens avec autres échéances), il n'est donc pas fixé pour le moment. On peut cependant fixer un minimum de temps raisonnable pour chaque étape. À première vue, il paraît raisonnable d'envisager la présentation d'un rapport thématique final un an après la mise en route effective.

Le calendrier devra encore intégrer la nécessité de se coordonner entre groupes pour la diffusion du(des) questionnaire(s) et permettre les ajustements et échanges en temps utile en cours de travail. Il faut aussi tenir compte du calendrier du Programme d'action de l'Agenda territorial de l'UE en cours d'élaboration.

- Présentation d'ensemble de la démarche (thèmes, objectifs, articulations, organisation) lors de la réunion ministérielle des Açores en novembre
- Préparation par le chef de groupe du projet de questionnaire à mettre au point avec les membres du sous-groupe: 2 mois
- Mise au point du questionnaire au sein du sous-groupe: 2 mois (total: 4 mois)
- Diffusion du questionnaire et réponses des EM: 2 mois (total: 6 mois). Pendant ce temps, rédaction par le chef de groupe de la synthèse relative aux documents de références et au diagnostic
- Traitement des réponses des EM et projet de rapport de synthèse par le chef de groupe, pour discussion au sein du sous-groupe: 2 mois (total: 8 mois)
- Mise au point du rapport de synthèse des réponses au sein du sous-groupe: 2 mois (total: 10 mois)
- Présentation synthèse des réponses au GT CTQU => décision sur la suite appropriée

*Note de travail de Luc Maréchal et de Philippe de Boe version 10102007*