

## Région cherche stratégie désespérément

Danièle SARLET

### Résumé

L'article met d'abord en évidence les actuelles difficultés d'une stratégie wallonne de développement dans le contexte de la « montée en puissance » des municipalités.

Il souligne ensuite la nécessité d'une stratégie régionale en raison de la raréfaction des moyens disponibles, du développement dans d'autres régions européennes de stratégies efficaces et de l'élaboration d'un Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) où la Wallonie doit s'intégrer.

Il plaide enfin pour des options claires, des choix pertinents afin d'utiliser au mieux la marge de manoeuvre dont dispose le pouvoir régional.

### Mots clés

compétences nationales, régionales, locales, stratégie de développement territorial, plan régional

### Summary

*First of all, the article focuses on the present difficulties faced by a Walloon strategy of development because of the "strong expansion" of district power.*

*It underlines then how necessary it is to develop a regional strategy. The reasons are the rarefying of available means, the development in other European regions of efficient strategies and the development of a European Spatial Development Perspective (EDSP) that must integrate Wallonia. It finally defends clear options, relevant choices that make the best of the sphere of activity of the regional power.*

### Keywords

*national, regional, local sphere of activities, strategy of territorial development, regional plan*

Au seuil de cette journée de travail consacrée à l'aménagement du territoire, il aurait sans doute été logique que je propose une - ou des - définition(s) de la discipline. Je n'en ferai rien. Je préfère centrer mon exposé sur le caractère stratégique de l'aménagement du territoire et les enjeux d'ordre collectif auxquels il est appelé à répondre.

Je commencerai mon exposé par une première réflexion; je suis frappée par la manière dont l'aménagement du territoire est généralement appréhendé en Région wallonne : l'homme de la rue l'assimile aux permis et, à travers eux, aux plans d'aménagement et aux règlements d'urbanisme. L'attention du public est ainsi focalisée sur les aspects contraignants de l'aménagement du territoire et notamment ceux qui concernent les procédures.

Cette conception est sans doute la contrepartie du rôle important que la planification physique joue dans notre région dont l'exemple le plus connu est le plan de secteur. A ce rôle de gestion des conflits relatifs à l'occupation du sol, l'aménagement en ajoute un autre non moins décisif, c'est sa contribution à la mise en place d'un

développement équilibré qualifié aujourd'hui de développement durable. De ce point de vue, l'Aménagement a pour objectif d'établir les conditions spatiales de ce développement et se situe, pour ce faire, dans une perspective de long terme.

La nécessité d'une telle approche stratégique de l'aménagement du territoire est aujourd'hui ressentie partout et à tous les niveaux : par l'Union européenne (le SDEC), par l'Union économique Bénélux (l'Esquisse de structure), par les pays voisins (les Notes néerlandaises sur l'Aménagement du Territoire ou le Programme directeur luxembourgeois), par les régions voisines (la Région flamande avec son Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen et la Région de Bruxelles-Capitale avec son Plan régional de Développement (PRD)), par les communes wallonnes (le schéma de structure), et plus récemment les agglomérations wallonnes, les premiers travaux portant sur les schémas d'agglomération de Liège et de Charleroi.

La planification spatiale est appelée à traiter trois types d'interdépendances : entre les espaces, entre les politiques

sectorielles et entre les autorités de niveaux différents qui agissent sur un territoire donné. Elle déploiera dès lors une démarche intégratrice à ces trois niveaux.

- L'intégration spatiale visera à gérer les interdépendances des différents espaces, par exemple la concurrence que se livrent les villes pour attirer les équipements ou les activités ou encore les effets de certains développements urbains tels que la périurbanisation sur les espaces ruraux voisins.
- L'intégration horizontale aura pour objectif de promouvoir une approche multisectorielle de l'aménagement dans laquelle les dimensions économique, sociale, patrimoniale et environnementale sont prises en compte et arbitrées.
- L'intégration verticale, enfin, vise à rendre cohérentes les interventions des différents niveaux de pouvoir qui exercent une compétence sur un territoire donné et posent le problème de la répartition de ces compétences.

Sans dresser ici l'inventaire des enjeux auxquels la planification spatiale est confrontée en Région wallonne, je voudrais citer ceux qui me paraissent majeurs.

- Le défi que représentent pour les villes wallonnes les processus de métropolisation et de mondialisation en cours et la nécessité de permettre à ces villes de tenir leur place dans la concurrence internationale.
- La nécessité de dépasser les concurrences auxquelles se livrent les villes au profit d'une meilleure complémentarité au sein de réseaux urbains, hiérarchisés ou polycentriques, transnationaux, transrégionaux, transfrontaliers ou régionaux.
- Le renforcement du rôle moteur que jouent les villes de toutes tailles sur le développement, fondé sur l'amélioration de leur attractivité.
- La promotion d'un développement durable des villes par la lutte contre la dispersion et ses coûts collectifs (notamment la sous-utilisation des équipements urbains), le maintien, voire le renforcement de la mixité fonctionnelle et sociale, l'amélioration de l'accessibilité des villes.
- La protection, le développement et la gestion du patrimoine naturel et culturel.
- La gestion prudente des ressources naturelles non reproductibles ou à régénération lente.
- La diversification des fonctions exercées par l'espace rural, dans le respect de sa spécificité et en complémentarité avec les espaces urbanisés.
- Le maintien ou l'amélioration de l'accessibilité du territoire par l'insertion de la Région dans les grands réseaux de transport et de communication (les euro-corridors) et leur articulation aux réseaux locaux.
- La maîtrise de la croissance de la mobilité des personnes et des biens par la mise en oeuvre de politiques judicieuses de localisation, visant notamment à réduire le transport routier individuel au profit d'autres modes de transport.

- La prise en compte des conséquences du développement des technologies de l'information et de la communication sur le devenir des territoires et les besoins de mobilité.

C'est le Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER), qui, pour la Région wallonne, devrait remplir ce rôle stratégique que je viens de tracer. Comment se situe-t-il dans l'édifice de la planification spatiale ?

La loi du 29 mars 1962 organique de l'Aménagement du Territoire prévoyait l'établissement de plans à valeur réglementaire couvrant des territoires de plus en plus restreints :

- des plans régionaux (1 seul pour la Wallonie et 5 pour la Flandre (loi du 1<sup>er</sup> août 1974));
- des plans de secteur (49 au total dont 23 pour la Wallonie);
- des plans généraux d'aménagement s'étendant à la totalité du territoire d'une commune;
- des plans particuliers d'aménagement portant sur une partie du territoire communal.

Selon la hiérarchie prévue, le plan inférieur devant compléter celui qui lui était supérieur, les plans régionaux et de secteur étaient appelés à définir des orientations que les plans communaux devaient traduire en termes d'affectation du sol et de prescriptions urbanistiques. Les plans régionaux et de secteur tels que prévus par la loi du 29 mars 1962 n'étaient pas conçus comme des documents d'affectation du sol, ce rôle n'étant même pas envisagé pour le plan régional.

En réalité, le développement de la planification n'a pas suivi l'ordre prévu par la loi organique. Des plans communaux et des plans de secteur ont progressivement vu le jour en dépit de l'absence de plan régional. Celui-ci, qui devait être unique pour la Wallonie, n'a jamais été adopté malgré diverses tentatives entamées dès la fin des années '70. Les plans de secteur ont été arrêtés à partir de 1979 jouant le rôle de plans généraux communaux sur une grande partie du territoire wallon. Les critiques adressées aux plans de secteur viennent de leur approche basée essentiellement sur la planification physique. En l'absence d'orientations données par un plan régional, ces plans ont néanmoins constitué un rempart efficace contre le développement anarchique de l'urbanisation.

Dans sa déclaration de politique régionale du 7 juin 1995, le Gouvernement wallon a marqué sa volonté "de se doter d'un outil évolutif d'orientation de l'usage de l'espace régional à valeur non réglementaire". Le Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER), instrument d'orientation, est donc appelé à se substituer au Plan régional d'Aménagement du Territoire wallon (PRATW) tel que prévu par l'article 5 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, dont la valeur réglementaire faisait l'objet de nombreuses critiques.

Le décret modifiant le Code, adopté au Parlement wallon, confirme cette option fondamentale. Aux termes de l'article 13 du décret :

" § 1er. *Le SDER exprime les options d'aménagement et de développement pour l'ensemble du territoire de la région wallonne.*

§ 2. *Le schéma comporte :*

1° *l'évaluation des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux ainsi que l'analyse des contraintes et potentialités du territoire de la Région wallonne;*

2° *les objectifs généraux d'harmonisation des activités, de mobilité, de gestion parcimonieuse du sol, de conservation et de développement du patrimoine dans la perspective du développement durable visé par le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable;*

3° *les options à prendre et les objectifs sectoriels à atteindre, notamment en matière de mobilité, d'équipements et d'infrastructures d'intérêt supra-régional ou régional.*

§ 3. *Le schéma peut comporter :*

1° *la définition d'aires d'aménagement du territoire ;*

2° *les instruments à mettre en oeuvre, ... "*

Si le texte en projet fixe le contenu du SDER, il n'en définit le rôle que par le § 1er qui me semble être de portée trop générale. Mon administration considère que le SDER en tant que document de planification stratégique devrait remplir plusieurs fonctions :

- constituer un document permettant à la Région de dialoguer avec les régions et Etats voisins, en précisant notamment la manière dont elle veut s'intégrer aux différentes initiatives de planification stratégique aux niveaux européen (le SDEC, notamment), transnational ou transfrontalier;
- servir de référence pour déterminer les choix budgétaires ayant des implications spatiales en vue de remplir les conditions nécessaires au développement durable de la Région;
- définir la structure spatiale souhaitée, option qui devra se traduire dans un projet cohérent pour l'ensemble de la Région;
- servir de guide pour tous les documents d'aménagement établis aux niveaux spatiaux inférieurs ainsi qu'aux diverses politiques sectorielles. Il devra donc constituer l'instrument qui encadrera l'évolution des plans de secteur.

Pour établir le SDER, la Région dispose de l'avant-projet du PRATW dont le Gouvernement wallon a pris acte le 30 mars 1995. Cet avant-projet était le fruit d'une oeuvre collective résultant des travaux présentés par la Société de Développement régional wallon en 1984, par le Syndicat intercommunal wallon d'Aménagement du Territoire (SIWAT) en 1994, soit dix ans plus tard, complétés par l'intervention du bureau d'études STRATEC SA, le tout réécrit et coordonné par l'Administration.

L'avant-projet du PRATW s'articulait en trois parties.

• La première partie décrivait l'évolution tendancielle de la Wallonie à politiques inchangées. Après avoir mis en évidence les faiblesses de l'organisation spatiale et identifié les besoins futurs, la partie intitulée "Le projet régional" définissait les mesures destinées à assurer l'utilisation optimale des potentialités de la Région. Fondé sur un ensemble de valeurs à caractère philosophique, ce scénario volontariste proposait une stratégie de restructuration de l'espace wallon fondée sur trois axes principaux :

- accroître le rôle moteur des villes wallonnes ;
- redéfinir un espace et un mode de vie pour le monde rural;
- et élaborer les programmes de développement territorial par aire de dynamique. Ces aires de dynamique, au nombre de cinq, recouvrent des territoires dans lesquels il semble bien que les évolutions seront guidées par la présence d'un facteur dominant qui catalyse déjà aujourd'hui ou catalysera demain les efforts d'adaptation au changement. A l'exception de l'aire de dynamique Sud - qui constitue la partie la plus rurale de la Wallonie et dont les potentialités que représentent la qualité de ses paysages, son environnement et ses ressources forestières peuvent constituer la base du développement -, les autres aires sont situées dans des réseaux urbains qui dépassent les frontières wallonnes. Leurs projets de développement doivent s'inscrire dans le cadre de ces réseaux et notamment profiter de la dynamique de développement de métropoles extérieures (Bruxelles, Lille, Luxembourg).

• La deuxième partie ébauchait les grandes lignes des politiques sectorielles (transports, mise en valeur du patrimoine bâti et naturel, logement, accueil des activités, tourisme, santé, ...).

• La dernière partie, consacrée à la mise en oeuvre du plan régional, comportait notamment des "directives d'aménagement" qui étaient une traduction des options du plan et dont tous les instruments d'aménagement auraient dû s'inspirer. Ces directives devaient particulièrement trouver leur application lors de la révision totale des plans de secteur dont le Gouvernement avait décidé le principe le 29 avril 1993.

Reposant sur l'option selon laquelle le sol est un patrimoine non reproductible, le principe fondamental des directives était la maîtrise de l'urbanisation et le renforcement des noyaux urbains et ruraux. Cette option implique principalement que les villes et les villages soient densifiés dans le respect de la qualité de vie des habitants, que l'expansion des activités et des fonctions urbaines dans l'espace soit maîtrisée tant pour préserver l'espace rural et le patrimoine naturel que pour limiter les coûts collectifs de gestion, et enfin que la mixité des fonctions urbaines soit assurée pour renforcer le dynamisme des villes et réduire les besoins de déplacement.

L'avant-projet du PRATW proposait également aux pouvoirs locaux de s'impliquer davantage dans le processus d'aménagement du territoire par le recours à de nouveaux outils : la communauté urbaine, le schéma d'agglomération, le projet de ville et la charte de partenariat.

Conformément au souhait exprimé par le Gouvernement, ce document a fait l'objet d'une consultation des forces vives de la Région. La nécessité d'établir un document de planification au niveau régional n'a pas été remise en cause. Les critiques essentielles émises à l'encontre de l'avant-projet du PRATW concernaient sa valeur réglementaire, d'une part, et le devenir du monde rural, d'autre part. Le projet de décret modifiant le Code répond à la première critique puisqu'il fait du SDER un document d'orientation. Quant à l'avenir du monde rural, il est à remarquer que ses principaux acteurs n'ont apporté que peu de réponses à cette interrogation.

On notera au passage que les options défendues par l'avant-projet du PRATW étaient similaires à celles contenues dans les documents élaborés ou en cours d'élaboration dans les régions ou pays voisins. Les critiques formulées à l'égard de ces documents n'ont cependant pas empêché leur poursuite ou leur aboutissement (PRD, Structuurplan, SDEC, Esquisse de structure Bénélux, ...).

J'espère avoir ainsi démontré l'utilité de disposer d'un document stratégique de portée régionale dont l'adoption n'a que trop tardé. Elle aurait en effet permis d'éviter les dérives qui ont entaché les modifications partielles des plans de secteur par la fixation de critères de révision.

En mars 1985, l'Exécutif régional wallon a adopté le décret dit "Collignon", lui permettant de procéder à la révision partielle des plans de secteur selon une procédure simplifiée -tous les délais sont réduits de moitié-, pour des opérations reconnues d'intérêt public.

Par opération d'intérêt public, l'article 40 du Code entendait :

*1° les infrastructures de communication et de transport d'énergie,*

*2° les travaux et ouvrages dont l'utilité publique est reconnue par arrêté motivé du Gouvernement wallon".*

Le décret du 9 décembre 1993 a visé à raccourcir davantage encore les délais de procédure en fusionnant les arrêtés décidant le principe de mettre le plan de secteur en révision partielle et adoptant provisoirement la modification projetée.

Depuis l'entrée en vigueur du décret de 1985, environ 300 dossiers de demandes de modifications partielles de plans de secteur ont été ouverts à l'administration. Leur répartition selon les secteurs d'aménagement est la suivante :

Plan de secteur		Nombre de dossiers
27.	NIVELLES	15
28.	WAVRE-JODOIGNE-PERWEZ	17
29.	MOUSCRON-COMINES	3
30.	TOURNAI-LEUZE-PERUWELZ	22
31.	ATH-LESSINES-ENGHIEN	15
32.	MONS-BORINAGE	20
33.	LA LOUVIERE-SOIGNIES	14
34.	CHARLEROI	12
35.	THUIN-CHIMAY	11
36.	NAMUR	20
37.	PHILIPPEVILLE-COUVIN	6
38.	DINANT-CINEY-ROCHEFORT	13
39.	BEAURAING-GEDINNE	4
40.	HUY-WAREMME	24
41.	LIEGE	23
42.	VERVIERS-EUPEN	13
43.	STAVELLOT	2
44.	MALMEDY-ST VITH	9
44bis.	HAUTES FAGNES-EIFEL	1
45.	MARCHE-LA ROCHE	8
46.	BASTOGNE	10
47.	BERTRIX-LIBRAMONT-NEUFCHATEAU	12
48.	SUD-LUXEMBOURG	13

Moins d'un tiers des dossiers concerne l'inscription d'infrastructures de communication ou de transport d'énergie. Le plus grand nombre d'entre eux vise l'inscription de nouvelles zones d'activités économiques : zones industrielles, zones artisanales ou de PME, zones de services, mais aussi zones d'extraction, de loisirs, ... Une faible superficie des zones dont le changement de destination est sollicité porte sur la reconversion de sites d'activité économique désaffectés.

Le Gouvernement n'a que rarement été à l'origine des modifications partielles des plans de secteur. Il a, par contre, accepté de nombreuses demandes émanant de communes, d'intercommunales, d'entreprises ou de particuliers sans aucune vision stratégique cohérente et sans considération pour les besoins réels du secteur. Des communes voisines ont ainsi introduit des demandes similaires alors que de vastes zones étaient encore disponibles aux plans de secteur en vigueur.

Rares sont les demandes de modification partielle de plans de secteur qui portent sur des projets précis. Certaines intercommunales d'aménagement du territoire ont par exemple proposé des programmes de redéveloppement économique basés sur des perspectives à 20 ans, relayant des démarches de communes affiliées, sans arbitrage préalable en termes d'aménagement.

Force est de reconnaître que les nouvelles implantations demandées se font principalement au détriment des zones rurales, et en particulier de la zone agricole.

Les grands principes d'aménagement édictés par l'article 1er du Code, plus particulièrement la gestion parcimonieuse du sol, ainsi que ceux qui ont présidé à l'élaboration des plans de secteur, à savoir :

- arrêter la dispersion de l'habitat et favoriser son groupement;
- prévoir judicieusement les zones nécessaires à l'expansion économique;
- protéger les espaces ruraux nécessaires à la viabilité et à la rentabilité de l'agriculture;
- veiller à la sauvegarde des forêts et des espaces boisés, de la flore et de la faune;
- protéger les sites naturels tout en répondant aux besoins du tourisme et des loisirs,

ont été plus d'une fois galvaudés et n'ont pas permis d'éviter l'incohérence dans les mises en révision partielle des plans. L'objet et l'ampleur des demandes ont trop fréquemment remis en cause l'économie générale des plans de secteur.

Seule la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans plusieurs arrêts contestant le caractère d'utilité publique des projets, a permis de freiner quelque peu l'hémorragie de modifications partielles de plans de secteur.

Ces arrêts ont notamment précisé :

- que la mise en révision partielle ne peut avoir pour seul but de satisfaire des intérêts privés, de régulariser une

situation illégale ou un fait accompli sans raisons impérieuses et graves;

- que l'utilité publique doit s'apprécier en fonction des besoins économiques du secteur et non en fonction de l'intérêt local d'une commune;

- qu'une opération ne peut être qualifiée comme étant d'intérêt public par cela seul qu'elle est susceptible d'avoir des répercussions favorables sur l'économie et l'emploi;

- qu'il doit aussi être établi que le bon aménagement des lieux gagnerait à voir se réaliser la modification d'affectation projetée, ...

En 1993, le Gouvernement wallon a décidé d'entamer la révision totale progressive des 23 plans de secteur couvrant le territoire de la Wallonie, et de programmer ces révisions en fonction du caractère plus ou moins obsolète des différents plans de secteur compte tenu de l'évolution économique et sociale des collectivités territoriales concernées.

Cette décision de principe ouvrait de nouvelles perspectives à la mise en oeuvre d'une démarche cohérente d'aménagement. L'opération de révision totale était présentée par le Gouvernement comme l'occasion de renforcer les fondements de l'aménagement du territoire, plus particulièrement l'usage rationnel et la gestion parcimonieuse du sol. La satisfaction d'intérêts privés au détriment de l'intérêt général était clairement écartée. La révision totale devait veiller à l'affectation la plus judicieuse de chaque partie du territoire, dans un souci de promouvoir un cadre de vie de qualité.

En sa séance du 10 février 1994, le Gouvernement a désigné l'administration comme auteur de projet des révisions totales et a adopté les principes directeurs qui leur seraient applicables. Ceux-ci peuvent être synthétisés comme suit : d'une part, actualiser avec prudence et parcimonie les zones d'habitat et d'activités économiques, tout en imaginant des procédures innovantes pour ces dernières; d'autre part, sauvegarder les espaces non-bâti et moduler la zone rurale en fonction des préoccupations agricoles, environnementales et paysagères, en réservant même des zones totalement inconstructibles.

Avant d'entamer concrètement l'oeuvre de révision, deux préalables juridiques devaient cependant être réalisés.

D'une part, il convenait de rectifier les limites des plans de secteur, soit pour des raisons de cohérence d'aménagement du territoire, soit plus généralement du fait des fusions des communes qui, en l'occurrence, furent postérieures à l'adoption des plans. Cette adaptation des limites des secteurs d'aménagement a fait l'objet d'un arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 1994.

D'autre part, il s'imposait d'adapter la légende des plans de secteur à l'évolution de la société, ce qui supposait de modifier les articles 166 à 188 du Code relatifs à la présentation et à la mise en oeuvre des plans de secteur. Un groupe de travail avait été constitué au sein de l'administration dans ce but.

Un coup d'arrêt fut cependant donné à l'opération à l'issue des élections de mai 1995, le nouveau Gouvernement ayant estimé qu'il était inopportun de poursuivre la révision totale des plans de secteur en l'absence d'un *"outil évolutif d'orientation de l'usage de l'espace régional sous-tendu par un projet économique et social durable"*. Ce document dont il était question dans la déclaration de politique régionale du 7 juin 1995 est le SDER actuellement en gestation, que le Gouvernement définissait également comme l'instrument qui, par l'énonciation de directives essentielles respectant les diversités urbaines et rurales pour un aménagement du territoire, devrait servir de référence à la mise en révision globale des plans de secteur.

Le nouveau décret modifiant le Code comporte des innovations intéressantes et d'autres qui le sont moins. Ainsi par exemple, il comporte des prescriptions qui répondent à l'attente des associations de l'environnement, celles qui visent à réduire, voire à interdire l'urbanisation dans les zones sensibles telles que les zones inondables, les zones karstiques, les zones de glissement de terrains, les zones de prévention de captage, les zones de liaison écologique, etc. En revanche, il est moins satisfaisant en ce qui concerne la révision des plans de secteur.

Le projet de décret visant la révision du Code laisse entendre en son article 19 que cette révision peut être totale ou partielle sans distinction entre les deux procédures. Les notions de travaux et ouvrages, et d'utilité publique ne sont plus retenues, laissant la porte ouverte à de nouveaux errements. Le nouveau Code en projet substitue néanmoins à ces notions l'obligation de réaliser une étude d'incidences en cas d'inscription d'une zone urbanisable au plan de secteur. La difficulté d'adapter une telle étude à l'ensemble du territoire couvert par un plan de secteur réduit fortement la perspective de réviser totalement ces plans.

L'article 46 du projet de décret contient les prescriptions applicables à la révision des plans de secteur. Ces prescriptions, qui sont en fait le résultat d'un sévère écrémage des directives proposées dans l'avant-projet du PRATW, ne portent que sur les critères de gestion du sol devant présider à l'inscription de nouvelles zones urbanisables, sans options de développement et de spatialisation régionale.

Il semble dès lors clair que ni ces prescriptions, ni les études d'incidences requises en cas de révision de plans de secteur ne permettent de prendre totalement en compte la dimension stratégique de la planification spatiale et que l'utilité d'élaborer au plus tôt le Schéma de Développement de l'Espace régional se fait plus que jamais sentir.

Adresse de l'auteur : Danièle SARLET  
Directrice générale de la  
Direction générale de l'Aménagement  
du Territoire, du Logement et du Patrimoine  
Rue des Brigades d'Irlande, 1  
B - 5100 JAMBES