

Politique d'aménagement du territoire pour le 21^{ème} siècle

Lignes de force

Propositions de la Fondation rurale de Wallonie (FRW)

La diffusion des Lignes de force et le lancement des ateliers du territoire ont amorcé un large débat sur l'aménagement futur du territoire wallon. La FRW souligne l'intérêt de cette démarche suscitant réflexions, dialogues et propositions de la part des citoyens, des élus, des acteurs locaux.

Animée par cet esprit de débat, la FRW s'est fortement impliquée dans les ateliers du territoire, mettant à profit son expérience en matière de participation citoyenne. En effet, la FRW se sent particulièrement concernée par l'aménagement du territoire dans le cadre de sa mission d'accompagnement des opérations de développement rural, expertise reconnue et confirmée par le Gouvernement wallon. Un courrier spécifique répertorie les activités qu'elle a organisées dans les communes rurales wallonnes qu'elle accompagne et relaye les avis et les propositions des participants auprès du Ministre.

1. L'AVIS DE LA FRW SUR LES LIGNES DE FORCES

D'une manière générale, la FRW partage les constats des Lignes de force. Elle dénonce d'ailleurs depuis de nombreuses années les conséquences négatives de la dispersion des constructions dans l'espace que les ruraux subissent collectivement. Face au renchérissement du coût des énergies fossiles et au réchauffement climatique, elle accompagne également des opérations pilotes de Programmes communaux de développement rural (PCDR) qui visent à devenir de véritables Agendas 21 locaux.

Le projet de limitation de l'exode urbain, de densification des villes couplée à la mise à disposition d'espaces verts urbains de qualité rencontre également les objectifs de la FRW, notamment en termes de protection des terres agricoles, de biodiversité et de maillage écologique. Le milieu rural n'a en effet rien à gagner de côtoyer des villes en difficulté. La FRW est bien d'accord de lutter contre la perte d'attractivité des villes dont le milieu rural subit l'exode.

La FRW regrette cependant que cette vision de l'aménagement du territoire wallon basé sur un projet pour la ville, basé essentiellement sur une approche énergétique et un réseau train-bus dont l'avenir est peu maîtrisable, semble faire fi de l'existence d'autres réalités territoriales, notamment rurales et de l'état de délabrement des transports en commun dans l'ensemble du milieu rural (train et bus).

Plusieurs participants aux ateliers du territoire ont souligné le côté « désincarné » des Lignes de force basées sur des éléments géographiques et structurels, sans prise en compte de l'élément humain. Or un maillage humain fort reste indispensable pour l'appropriation des défis et la volonté d'y faire face. Solidaires autour d'un projet dont ils sont partie prenante, les gens sont également capables de résilience : singulièrement en milieu rural, les

communautés de vie locale sont porteuses d'une dynamique associative facilitant l'émergence de comportements solidaires et responsables.

Dans les Lignes de force, le milieu rural est présenté comme la part négative de l'équation ville-campagne, territoire de désurbanisation et grand producteur de gaz à effet de serre. Cette vision nous semble devoir être nuancée. En effet, le phénomène de péri/désurbanisation n'est pas identique partout ; des différences territoriales devraient y être apportées tant en matière de causes que de conséquences.

D'autre part, le comportement des habitants du milieu rural ne doit pas être assimilé à celui de certains néo-ruraux aux revenus aisés, peu soucieux de la préservation de l'environnement et pour lesquels la campagne n'est qu'un décor agréable.

Enfin, le milieu rural joue un rôle significatif dans le développement durable de la Wallonie : agriculture, sylviculture, biodiversité, tourisme, PME et artisans, protection des paysages, production des énergies renouvelables... sont autant de secteurs portés par des hommes et des femmes vivant et travaillant en milieu rural. La faible densité de population et l'espace disponible induisent également des comportements traditionnellement ruraux, positifs pour la réduction des gaz à effet de serre : potagers, stockage d'eau, petit élevage, chauffage au bois, compostage... sans oublier les loisirs « autoproduits » impliquant des bénévoles et sources de lien social (troupes musicales ou théâtrales, nombreuses manifestations villageoises, valorisation des produits locaux...). Le postulat du rural davantage producteur de GES n'est d'ailleurs pas confirmé par une étude universitaire récente.

La FRW pense que l'aménagement du territoire doit être équilibré et prendre en compte toutes les composantes de la société et de ses territoires et ne pas reposer sur une dualité ville-campagne. Elle estime que les atouts des milieux ruraux doivent intervenir dans la solution tout autant que la prise en compte de leurs faiblesses. Elle affirme que les projets de territoire aptes à répondre aux défis doivent intégrer le facteur humain et miser également sur les capacités créatives et de résilience des ruraux.

2. LES PROPOSITIONS DE LA FRW

2.1. **La ruralité : bien davantage qu'un espace à préserver !**

La philosophie générale est de permettre à l'individu de se développer là où il a choisi de s'intégrer dans la société.

Le milieu rural wallon doit être reconnu comme un espace de vie et de travail dans lequel protection des terres agricoles, gestion de l'eau et des forêts, sauvegarde de la biodiversité et des paysages sont indispensables et compatibles avec un développement durable de l'économie et de l'habitat.

Pour atteindre cet objectif, il faut notamment :

- repenser la notion de service public en milieu rural en termes de mobilité et de services aux personnes ; la politique publique de mobilité doit mettre en place des solutions adaptées en matière de transports en commun et investir dans de

nouvelles formules de mobilité alternative à la voiture individuelle, un effort d'imagination est indispensable ;

- maîtriser l'emprise sur les terres agricoles, notamment dans les régions particulièrement fertiles, de manière à garantir l'approvisionnement alimentaire de demain et favoriser le développement de l'agriculture familiale de qualité ;
- encourager l'esprit d'entreprise en milieu rural, l'artisanat et les PME, les commerces, le tourisme diffus et l'HORECA, l'économie sociale, la réhabilitation des sites désaffectés, le regroupement en îlots d'entreprises bien situés, les maisons multiservices et les ateliers ruraux, la production, la transformation et la distribution de produits du terroir... en lien avec des réseaux de mobilité alternatifs à la voiture et les technologies de l'information et de la communication ;
- valoriser les ressources naturelles et énergétiques locales et intégrer de manière harmonieuse la production d'énergie et la valorisation des déchets sans compromettre la réversibilité vers la production alimentaire en cas de besoin.
- assumer les situations d'isolement des hameaux ou des nouveaux quartiers peu denses construits dans les dernières décennies en y assurant un service minimum aux personnes et un entretien des équipements, en visant la densification de ces lieux s'ils sont bien situés et/ou en « réparant » les paysages dénaturés.

2.2. Le développement endogène comme point de départ de l'aménagement spatial

La FRW réaffirme que la seule manière de contribuer efficacement aux enjeux du développement durable est l'approche territoriale intégrée et participative. Cette approche implique une stratégie de développement incluant l'ensemble des politiques locales et une réelle implication des citoyens, de l'information à la co-production.

Cette approche garantit un développement équilibré des zones urbaines et rurales, à condition de :

- définir des projets de territoire servant de base à la planification spatiale et dont les objectifs et les orientations sont déclinés en fonction des échelles territoriales (régionale, supracommunale, communale) ;
- miser sur des réponses différenciées aux défis actuels, adaptées à la spécificité des territoires qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux, de manière à ce que tous les types de lieux de vie aient l'opportunité de contribuer à la recherche et l'application de solutions ;
- reconnaître aux territoires ruraux des ressources bénéficiant à l'ensemble de la société (ouverture des forêts au public, entretien des paysages, production d'une alimentation de qualité, préservation de la biodiversité, patrimoine rural...) et dont certaines contribuent directement à la lutte contre la production de gaz à effet de serre (espace disponible pour le développement de l'éolien, forêts servant de puits carbone, production de biomasse, zones Natura 2000...) ;
- maîtriser la cohésion territoriale à travers la solidarité des territoires denses vers les territoires moins denses (par exemple en soutenant les communes rurales qui souhaitent mettre en place une mobilité alternative sur leur territoire) ;
- organiser à tous les échelons de la planification une véritable participation citoyenne garantissant l'appropriation des mesures à prendre par le plus grand nombre.

2.3. Un SDER ouvert sur les spécificités et les potentialités des territoires

Toute la vie rurale ne peut se concevoir comme étant située à 15 minutes à pied ou à 10 minutes à vélo d'une gare ou d'un arrêt de bus. Les entrepreneurs ruraux choisissent leur lieu de production en vertu d'autres critères.

La FRW attend de la révision prochaine du SDER qu'elle oriente l'aménagement spatial de la Wallonie vers un développement territorial plus durable en dessinant un cadre de référence à l'intérieur duquel les collectivités locales auront l'opportunité de faire preuve de dynamisme et de créativité pour porter leur propre développement.

Cela suppose :

- de définir des scénarios territoriaux et des objectifs chiffrés au niveau régional qui guideront la concrétisation de projets structurants aux échelles inférieures du territoire ;
- d'organiser le soutien et l'appui aux communes pour que les orientations du SDER soient effectivement prises en compte et traduites de manière adaptée à la spécificité de tous les territoires ;
- d'encourager l'émergence de stratégies transcommunales à l'échelle de bassins de vie en permettant que ceux-ci soient délimités selon des alliances volontaires et non nécessairement regroupés autour d'une centralité (des regroupements de territoires non ou peu hiérarchisés réunis autour de la volonté de mener ensemble un projet de territoire doivent rester possibles) ;
- de préciser la notion de noyaux d'habitat en fonction de tous les critères contribuant aux piliers du développement durable : l'accessibilité aux services, les possibilités de mobilité alternative à la voiture mais aussi la cohésion sociale et territoriale, les potentialités de développement et la dynamique locale tant économique qu'associative.

2.4. Des bassins « d'envie » comme facteurs de la réussite

La FRW préconise le regroupement volontaire de communes en bassins de vie, territoires de projet et nouveaux espaces de négociation qui préciseront à leur échelle les orientations spatiales du SDER. Les avantages de ces projets transcommunaux émanant des acteurs locaux sont nombreux : réflexion élargie, économie d'échelles, répartition plus cohérente des équipements supracommunaux, coordination des outils, solidarité des communes entre elles, force de négociations...

Pour que ces bassins de vie fonctionnent, il faut :

- déterminer leurs périmètres de manière concertée avec les communes pour qu'ils soient aussi des « bassins d'envie », sans fixer de quota de superficie ou de population (les critères de population étant trop différents dans les sous-régions de Wallonie) ;
- tenir compte des initiatives transcommunales existantes en les évaluant au regard de l'objectif de l'aménagement spatial : les limites des bassins de vie coïncideront le cas échéant mais pas nécessairement avec des regroupements existants (parc naturel,

GAL, groupes prospectifs...) ou incluront ces regroupements « secondaires » en s'appuyant sur leurs dynamiques ; les territoires rassemblés autour d'un projet d'aménagement spatial ne seront pas nécessairement identiques aux regroupements liés à la santé, la culture, l'enseignement, la sécurité... ;

- prendre en compte les réalités transfrontalières (au sens large, frontière nationale, provinciale, régionale, communale) ;
- mettre en cohérence et en dialogue les opérateurs ou les animateurs de territoire chargés de favoriser ces regroupements, d'établir les synergies entre bassins de vie voisins, d'assurer le lien avec le SDER et les autorités régionales.

2.5. Des communes rurales actrices de leur propre développement

Les opérations de développement rural constituent, au niveau communal, une réponse stratégique et opérationnelle aux défis du 21^{ème} siècle : la stratégie globale de développement, la participation citoyenne et le volet opérationnel des projets permettent de responsabiliser les collectivités locales, de créer une dynamique mobilisatrice et de rendre plus aisée l'appropriation des défis par tous les citoyens ; ces facteurs de réussite doivent être mis au service du développement rural durable.

L'aménagement du territoire doit être un moteur et non un frein à l'émergence de ce développement. Il faut notamment :

- permettre une planification de l'affectation du sol plus équilibrée en « révisant » le plan de secteur : mise en place d'un fonds de compensation des moins-values, activation des outils de politique foncière, optimisation des outils permettant le remembrement de zones urbanisables, mise en place de mesures de discrimination positive, modulation des droits d'enregistrement, élargissement de l'article 136 du CWATUPE (qui permet d'interdire la construction à certains endroits)... ;
- organiser la densification et le regroupement des constructions village par village, en fonction des spécificités et des potentialités de chaque entité et de leur position dans le maillage des petites villes, villages et hameaux, dans le respect du SDER et en cohérence avec le projet de territoire du bassin de vie ;
- déterminer les noyaux d'habitat en cohérence avec les opérations de développement quand elles existent (PCDR/A21L, coopérations transcommunales...), respectant ainsi l'autonomie des communes qui ont fait le choix d'un modèle de développement territorial durable ;
- exploiter davantage les exemples de développement réussis, notamment en intégrant dans les projets de planification spatiale les mesures et les projets issus des programmes communaux de développement rural et agendas 21 locaux (PCDR/A21L) et des plans communaux de développement de la nature (PCDN) en matière de mobilité alternative, de cohésion sociale, de mixité fonctionnelle, d'économie rurale, de protection de l'environnement, de développement d'énergies renouvelables, d'urbanisme et de constructions peu énergivores...

La Wallonie rurale compte 160 communes (de moins de 200 habitants au km²), 960.000 habitants et couvre 70 % du territoire. Nombre de ces communes rurales sont engagées dans une opération de développement rural et certaines dans des coopérations transcommunales. Beaucoup s'engagent aujourd'hui dans des PCDR/A21L, témoignant ainsi de leur volonté d'aller vers davantage de préoccupations des générations futures.

Dans le cadre des ODR et depuis une dizaine d'années au moins, les élus, les acteurs locaux et les citoyens s'expriment sur les effets néfastes de l'étalement « urbain », encouragé par le plan de secteur, non révisé à ce jour. Beaucoup sont demandeurs de solutions et

attendent notamment du futur SDER qu'il soit un document de cadrage qui les aide à aller vers un aménagement du territoire plus cohérent.

Accompagnatrice de plus de 100 communes dans leur stratégie de développement, la FRW, en rédigeant les propositions ci-dessus, se fait leur porte-parole. Elle revendique donc des orientations régionales qui intègrent les spécificités et le potentiel de tous les territoires ainsi qu'une concertation qui préserve et encourage le dynamisme communal et transcommunal, notamment là où il s'exprime déjà.

Le Bureau de la FRW