



Projet de Schéma de Développement Territorial (SDT)

**AVIS DE LA FONDATION RURALE DE WALLONIE
DANS LE CADRE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE**

03 décembre 2018

Le présent avis émane du Conseil de Direction de la Fondation Rurale de Wallonie. Il porte sur le projet de Schéma de Développement Territorial (SDT) adopté par le Gouvernement wallon le 12 juillet 2018.

La première partie fait part de l'avis de la FRW par rapport au texte du SDT tandis que la seconde partie reprend ses interrogations et propositions concernant la mise en œuvre du projet de SDT.

1. Le texte du projet de Schéma de Développement Territorial

a. Remarques générales

La FRW partage le cadre du projet de territoire de la Wallonie et les dix défis qu'il entend relever, de même que la vision pour le territoire à l'horizon 2050 et les six finalités prospectives qui ont été identifiées, moyennant la prise en compte des remarques particulières énoncées page 4 (concernant les pages 11 à 13 du projet de SDT).

Elle partage également la volonté de développer la Wallonie en s'inscrivant dans la transition numérique et la transition énergétique tout en préservant et valorisant ses ressources telles que ses patrimoines urbanistique, culturel et naturel.

La FRW se réjouit notamment :

- de la prise en compte transversale des territoires ruraux et de leur diversité (SS3. *Le maillage de villes et de villages d'importances diverses qui caractérise la Wallonie constitue un atout de premier plan pour soutenir le développement socio-économique et l'attractivité du territoire*).
- du rôle renforcé du PCDR à l'échelle communale et à l'échelle supracommunale dans l'élaboration des projets de territoire et des stratégies territoriales (SS5) ainsi que de la prise en compte des dynamiques économiques de proximité intégrées au PCDR comme moteur de développement et de redynamisation au niveau local (AM2).
- des volontés de renforcer l'attractivité des villages (PV1), d'aménager les villages, hameaux et territoires à partir de leur(s) patrimoine(s) et dans le respect de leur identité architecturale et paysagère (PV2) et de soutenir une urbanisation et des modes de production économes en ressources (PV3).
- des mesures de gestion et de programmation proposées au niveau communal concernant la valorisation du patrimoine naturel qui semble être un chemin à suivre positif pour construire un réseau écologique plus solide qu'actuellement (PV2).
- de la volonté de renforcer les démarches participatives (DE2) et de développer des espaces publics de qualité, conviviaux et sûrs (DE3).

Toutefois, la FRW regrette que la méthode d'identification des pôles et des aires de développement soit basée uniquement sur des critères d'analyse chiffrés qui ne peuvent tenir compte de certaines spécificités propres au contexte diversifié des structures urbaines et rurales wallonnes comme de certaines contraintes géographiques (relief...). De plus, ces critères chiffrés peuvent parfois dater (par exemple, étude CPDT de 2011 sur la hiérarchie urbaine et les aires d'influence) et ne plus être le reflet de la situation actuelle et encore moins celui d'une situation prospective souhaitée pour la Wallonie.

Sur base de ce constat, la FRW regrette que la définition de la structure territoriale ne se soit pas construite avec les pouvoirs locaux afin de tenir compte de leur vision pour le développement de leur commune ou groupe de communes.

Elle regrette également les définitions restrictives données aux aires de développement endogène et mutualisé (SS3). L'aire de développement endogène concerne le développement local qui ne peut se limiter à des dynamiques de valorisation des ressources locales. En lien avec les potentialités locales mais aussi des opportunités intéressantes pour son développement (pour autant qu'elles soient

durables), elle doit pouvoir accueillir des initiatives - notamment économiques - qui peuvent offrir une zone de chalandise et un rayonnement d'échelle régionale et même internationale. En outre, les aspects liés à la transition numérique n'apparaissent pas dans la définition de l'aire de développement endogène. Or, la dématérialisation de l'économie permet de réduire la contrainte de la distance et les émissions de CO2. Les territoires ruraux doivent donc bénéficier d'un réseau numérique optimal pour garantir leur dynamisme et éviter un développement du territoire wallon à plusieurs vitesses. Pour que l'aire de développement endogène puisse faire preuve de résilience et d'une certaine autonomie afin de garantir la durabilité de nos territoires, il apparaît nécessaire de lui donner les moyens suffisants pour y parvenir.

Ces remarques formulées pour l'aire de développement endogène sont également valables pour l'aire de développement mutualisé. Il est également utile de rappeler que certains territoires transfrontaliers des pays voisins ne génèrent quasiment aucune dynamique sur ceux de l'aire de développement mutualisé et ont même tendance à accélérer leur enclavement (tendance marquée surtout du côté français). La FRW regrette dès lors que la définition de l'aire de développement mutualisé ne fasse pas preuve de plus d'ambition, pour donner les moyens aux territoires transfrontaliers de faire face à cet enclavement.

Enfin, la FRW regrette que certaines restrictions apparaissent par rapport aux territoires ruraux, sur la forme (concernant le vocabulaire et les définitions) comme sur le fond (concernant la localisation des services et équipements et le renforcement des centralités urbaines et rurales) - se référer à la troisième proposition ci-dessous et aux remarques particulières des pages 36, 94 et 142.

La FRW propose :

- de réécrire la définition de l'aire de développement endogène en se basant sur les éléments repris plus haut et en stipulant que cette aire peut aussi accueillir des initiatives de développement qui ne sont pas nécessairement ou directement liées à des ressources locales et dont le rayonnement peut être d'échelle régionale et même internationale, pour autant qu'elles soient durables. Dans son intervention (*Métropole et métropolisation : entre honneur archiépiscopal et rêve maïoral*) lors du colloque *La fabrique des métropoles* (24-25 novembre 2017), Philippe Destatte mentionne d'ailleurs que « des espaces de faible densité peuvent être des espaces d'innovation et de développement basés sur une économie cognitive. Surtout s'ils sont inscrits dans des systèmes hyperconnectés, entrepreneurs (...) ». La transition numérique voulue pour les territoires ruraux (AM4) doit donc aussi bénéficier à ces opportunités de développement. Nous proposons dès lors d'ajouter, dans les principes de mise en œuvre de l'aire de développement endogène, un principe lié à la mise en place d'un réseau numérique optimal pour l'ensemble de l'aire.
- de réécrire la définition de l'aire de développement mutualisé en intégrant les mêmes remarques que pour l'aire de développement endogène. Pour plus de clarté, nous proposons que l'aire de développement mutualisé soit exprimée sur la carte des aires de développement (page 37) dans la même teinte que l'aire de développement endogène, avec une hachure en surimpression indiquant son caractère transfrontalier.
- de revoir le tableau de la page 89, précisant la localisation des services et équipements au sein de l'objectif DE1. Cette répartition des fonctions dans les pôles, villes et villages apparaît restrictive pour les territoires ruraux qui ne bénéficieraient que de services de base et de proximité. Cela risque d'entraîner une mobilité (automobile) accrue vers les pôles et renforcer l'enclavement des territoires éloignés des pôles. Nous sommes toutefois conscients que tous les services et

équipements ne doivent pas se localiser forcément partout sur le territoire wallon. Nous proposons donc que leur localisation puisse se réfléchir sur base d'analyse contextuelle et d'analyse des besoins à des échelles communale, transcommunale, de bassin de vie (si absence de pôle) et suivant des principes de mutualisation. Cela concernerait tous les services et équipements d'échelle supralocale et les services de base. Les équipements de proximité n'étant pas définis, il peut être supposé que leur localisation ne nécessitera qu'une analyse à l'échelle locale voire communale.

b. Remarques particulières

Les éléments écrits en *italique* sont repris tels quels du projet de SDT tandis que ceux écrits en **italique et gras** sont des propositions d'ajouts au texte du SDT.

Pages 11 à 13. Les six finalités méritent quelques précisions en termes de maillage du territoire afin d'inclure davantage l'ensemble de la Wallonie dans le développement de la vision.

- Finalité 1 : « ... *la Wallonie a renforcé ses facteurs de connexions au monde et les a mutualisés à partir d'un maillage diversifié de ses territoires en s'appuyant autant sur ses pôles que sur sa connectivité globale **qui lui permet d'associer à ce mouvement ses moyennes et petites villes.*** » et « *elle a intensifié les fonctions de métropolisation dans les **grandes, moyennes et petites villes** en assurant les connexions et les articulations nécessaires en interne et vers l'extérieur.* » Concernant ce point, nous nous référons à l'intervention de Philippe Destatte (*Métropole et métropolisation : entre honneur archiépiscopal et rêve maïoral*) qui indique notamment que « au XXI^e siècle, la métropolisation constitue moins une question de volume et de densité de population, ou de dynamique d'urbanisation, que de connectivité matérielle et immatérielle au monde et de concentration de valeur sur des aires urbaines multiformes. »
- Finalité 2 : « *La Wallonie est parvenue à intégrer la diversité socio-économique de ses territoires **en s'appuyant sur le maillage de ses villes et villages.*** »
- Finalité 3 : la connectivité numérique doit se faire en priorisant d'abord les « zones blanches » (voir page 73 – AM4). Il est donc proposé d'ajouter après la première phrase « **Pour ce faire, elle aura comblé prioritairement les zones blanches de son territoire.** »
- Finalité 4 : « *Le tourisme (...) constitue désormais un secteur fort (...) notamment par la valorisation des sites et des attractions touristiques au rayonnement important, des principales vallées touristiques et des massifs forestiers **mais aussi par le développement d'un tourisme diffus valorisant ses atouts locaux.*** »
- Finalité 5 : « *L'organisation des territoires urbains **et ruraux** en réseau et le développement de nouveaux modes d'organisation de l'économie, (...) »*
- Conclusion : il est proposé dans la première phrase de mettre en gras « *l'ensemble des territoires* ».

Page 19 : « *Le maillage du territoire à destination des modes actifs et le renforcement de la continuité des chaînes de déplacement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des villes **et des villages** est un moyen de maîtriser la mobilité, (...) »*

Pages 23 à 26 – SS1 : L'axe lotharingien (Bruxelles – Namur – Luxembourg) n'est pas repris comme axe structurant alors qu'il s'agit non seulement d'un axe international traversant toute la Wallonie mais également d'un axe de développement interne à celle-ci.

Page 35 – SS3 : « *Afin de lutter contre les disparités territoriales, il est nécessaire de mieux articuler les territoires isolés **au maillage des villes et des villages**, en particulier au sud de l'axe Sambro-Mosan.* »

Page 36 – SS3 : La fin du premier paragraphe mentionne que « *Le renforcement des centralités urbaines et rurales contribue à consolider la structure du territoire.* » Or dans l'énumération qui suit, seul le caractère urbain est repris (points 1, 2, 3, 6 et 7). Il est donc demandé de supprimer « *à caractère urbain* » pour les points 1, 2, 3, 6 et 7, d'ajouter au point 3 « **et du village sur le village** » et au point 6 « **à leurs échelles respectives.** ». À noter que si les termes « *à caractère urbain* » reprennent l'ensemble des espaces qui sont urbanisés, cet emploi prête à confusion avec ceux de *territoires urbanisés, territoires ruraux, centre, centre urbain...* utilisés à de multiples endroits du SDT.

Page 38 et 39 – SS3 : se référer aux remarques générales pour les propositions liées aux aires de développement mutualisé et endogène.

Page 56 – AM1 : « Le bâti ancien d'intérêt patrimonial est une ressource du territoire particulièrement précieuse pour gérer la qualité du cadre de vie lorsque sa localisation présente les mêmes caractéristiques. Sa rénovation doit alors être encouragée **dans le respect de ses caractéristiques patrimoniales.** » Cet ajout permet d'être en cohérence avec les principes de valorisation des patrimoines (PV2).

Page 56 – AM1 : la dernière phrase du premier principe de mise en œuvre ne nous semble pas suffisamment compréhensible.

Page 57 – AM1 : « L'accès à la propriété dans les zones à forte pression foncière sera facilité notamment par l'utilisation de mécanismes tels que les Community land trust, les partenariats public-privé, les baux emphytéotiques, les zones d'initiatives privilégiées, **la construction de logements tremplins et intergénérationnels**, etc. »

Page 58 – AM1 : il est proposé d'ajouter le PCDR dans les différentes mesures de gestion et de programmation étant donné qu'il peut être utilisé, entre autres, pour réaliser des logements tremplins et intergénérationnels subsidiés.

Page 68 – AM3 : La FRW se réjouit de voir que les villages pourront accueillir des espaces de travail qui tiennent compte des nouveaux types d'organisation du travail. Elle propose d'ajouter les tiers-lieux à la liste de ces nouveaux types d'organisation.

Page 70 – AM3 : « *Les pôles et les lieux accessibles ou potentiellement accessibles par les transports collectifs et/ou partagés et/ou les modes actifs doivent être aménagés afin d'y localiser les activités économiques qui ne sont pas liées à une ressource du territoire.* » Cette notion nous paraît restrictive par rapport aux opportunités de développement qui pourraient se présenter dans les aires de développement endogène et mutualisé (se référer aux remarques générales).

Page 74 – AM4 : « La Wallonie met en place le très haut débit **en priorisant d'abord les zones blanches** afin de garantir les usages de demain pour chacun et de renforcer la compétitivité des entreprises. »

Page 75 – AM4 : nous supposons que la dernière phrase s'applique aussi bien aux pôles qu'aux villes et aux villages.

Page 76 – AM4 : pour la dernière mesure de suivi : « *Evolution du nombre d'espaces de coworking et de tiers-lieux.* »

Page 83 – AM5 : « *Etablir un référentiel pour choisir entre rénovation ou démolition/reconstruction **qui cherchera à préserver les biens classés et inventoriés et à maintenir l'identité patrimoniale et architecturale des villes et villages.*** »

Page 88 – DE1 : « *Afin de renforcer la cohésion sociale et territoriale, une « nouvelle proximité » doit être organisée à partir d'un maillage d'espaces partagés, multifonctionnels, flexibles (**maisons multi-services, maisons rurales, maisons de village, espaces récréatifs autour des plateformes d'échange modal, etc.**). »*

Page 89 – DE1 : se référer aux remarques générales pour les propositions de révision du tableau et au point 2 sur la mise en œuvre du SDT concernant les infrastructures et équipements de compétences fédérales.

Page 94 – DE2 : en lien avec la remarque de la page 36 et pour éviter toute confusion entre différents termes (*territoires urbanisés, territoires ruraux, centre, centre urbain...*), il est proposé que leur définition soit bien précisée dans le lexique.

Page 98 – DE3 : « *La nature doit être présente au cœur **des villes et des villages** : (...) » et dernière phrase de la page « *de créer une trame **viale** reliant les quartiers, les rues, **les chemins, les espaces verts...*** »*

Page 105 – DE4 : Cette carte présente une contradiction avec la page 45 où il est proposé de rétablir la liaison ferroviaire Libramont – Bastogne tandis que la carte page 105 reprend cette ancienne ligne de chemin de fer dans le réseau cyclable à développer.

Page 106 – DE4 : Des solutions de mobilité collectives ou partagées sont peut-être celles qui sont les plus adaptées aux territoires ruraux en tant qu'alternatives à la voiture individuelle. Or, hormis les centrales de mobilité, aucune mesure ambitieuse n'est apportée pour ces territoires qui, suivant leurs spécificités, doivent aussi contribuer à une mobilité durable.

Page 115 – PV1 : « *Il convient de renforcer l'attractivité des villes et des villages, de les mettre en valeur afin de créer un cadre de vie agréable associant qualités naturelles, architecturales et paysagères où la plupart des besoins de chacun sont rencontrés et d'inciter les habitants et les entreprises à réinvestir **les villes et les cœurs de villages.*** »

Page 120 – PV2 : les éléments de valeur patrimoniale ne se limitent pas à ceux localisés dans les périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique des plans de secteur. Les ensembles architecturaux, les biens classés et inventoriés doivent également être pris en compte.

Page 122 – PV2 : pour le patrimoine culturel, l'attention particulière liée à sa préservation et sa valorisation ne doit pas se limiter aux périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique des plans de secteur ni à un monument inscrit sur la liste du patrimoine exceptionnel de Wallonie. Les ensembles architecturaux, les biens classés et inventoriés doivent également être pris en compte.

Page 127 – PV3 : concernant la mesure de réduction de la consommation du sol, se référer au point 2 sur la mise en œuvre du SDT.

Page 138 – PV5 : la troisième mesure parle de cohérence entre le bâti nouveau et le site touristique lorsque le bâti constitue un des facteurs d'attraction d'un site touristique donné. Cette demande de cohérence ne semble apparaître dans le SDT que pour les sites touristiques. Or, il est nécessaire que dans tous les contextes existants (patrimoniaux ou non), chaque nouvelle construction fasse preuve de cohérence et d'intégration avec le contexte bâti et non bâti qui l'entoure.

Page 150. Définition ville/campagne

La FRW se réjouit de voir l'évolution donnée aux rapports entre la ville et la campagne qui ne sont plus considérés comme « opposés » et « concurrents » mais bien comme des « espaces partenaires ».

La FRW regrette toutefois que l'exemple pris pour illustrer les rapports entre la « ville » et la « campagne » soit réducteur pour le milieu rural. Celui-ci ne se limite pas à un espace de loisirs et de repos (fonctions présentes également en milieu urbain) et ne se caractérise pas non plus par une absence d'apports culturels. Les territoires ruraux font, en effet, également preuve de dynamisme culturel, économique et autres (voir remarque supra sur l'aire endogène). Ils jouent un rôle clé dans la transition énergétique wallonne, comme dans les nouveaux partenariats à construire dans le domaine de l'alimentation de proximité.

2. La mise en œuvre du SDT

La FRW s'interroge sur la dimension opérationnelle du SDT dans la mesure où sa mise en œuvre repose fortement sur la volonté des communes à y adhérer, à se l'approprier puis à l'appliquer sur leur territoire. Au vu de l'absence de révision globale des plans de secteur d'une part et de valeur règlementaire du SDT par rapport aux permis d'autre part, des incitants et des contrôles par l'autorité régionale semblent nécessaires pour que les communes appliquent les objectifs et principes du SDT, comme la lutte contre l'étalement urbain.

La transcommunalité est également un concept-clé dans l'opérationnalité du SDT. Aujourd'hui, celle-ci se limite souvent à la mise en œuvre de projets communs. Comment inciter les communes à s'emparer de ce moyen pour construire à plusieurs des stratégies territoriales qui rayonnent au-delà des limites communales ?

Plusieurs mesures reposent également sur les compétences d'autres niveaux de pouvoir, comme le niveau fédéral. Face à des projets d'infrastructures d'envergure, l'outil de négociation pour les communes que constituera le SDT ne sera probablement pas suffisant. Or, la cohérence entre les options du SDT et les actes posés sur le terrain est indispensable à tous les niveaux pour convaincre les communes de la légitimité de l'outil.

La FRW propose que le SDT soit communiqué le plus efficacement possible afin qu'il soit compris et approprié par l'ensemble des acteurs susceptibles de devoir l'appliquer et le mettre en œuvre. Une synthèse et une vulgarisation de l'outil devraient apporter une meilleure connaissance de celui-ci et une meilleure collaboration entre les différents niveaux de pouvoir et assurer, par ce biais, une bonne gouvernance. Pour ce faire, elle propose la mise en place d'un « partage en ligne » de toutes les informations utiles à cette bonne compréhension et application. Il reprendrait un ensemble d'initiatives, de réflexions, de conseils, d'exemples, qui apporteraient des bonnes pratiques aux acteurs susceptibles de mettre en œuvre le SDT.

En lien avec cette proposition, la FRW peut, suivant des modalités à définir, jouer un rôle actif dans la compréhension et l'application du SDT grâce à sa présence sur le terrain auprès des communes rurales qu'elle accompagne dans le cadre des opérations de développement rural. Elle peut également jouer un rôle incitatif et actif dans la mise en place de stratégies et de projets transcommunaux.

Enfin, dans le cadre de l'élaboration du (futur) guide régional d'urbanisme (GRU), la FRW souhaite, en tant qu'acteur du milieu rural, être associée, d'une manière ou d'une autre, à sa rédaction afin de pouvoir transmettre son expertise liée aux enjeux urbanistiques, patrimoniaux et architecturaux des territoires ruraux.