

Namur, le 9 décembre 2020

Étalement urbain, 10 ans de stratégies territoriales wallonne et européenne

Luc Maréchal ¹

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 km² de terres non artificialisées consommées en 2050 et une étape intermédiaire en 2025 avec 6 km².

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 - 2009, balisée par des documents stratégiques adoptés ou des initiatives 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), 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 Boe² 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

¹ Ancien Inspecteur général de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, DUA (ensuite DATU), DGATLPE (ensuite DGO4), SPW, Région wallonne
Directeur de recherche associé, Institut Destrée

² Ce dernier a été un véritable pilier de ces dossiers durant cette décennie.

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.

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

Nous visons à tirer un fil entre les documents, selon les deux échelles citées.

Stratégies territoriales européennes³

- 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. 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*⁴, comporte deux parties, partie A (aspect politique) : Pour un développement équilibré et durable du territoire de l'UE : la contribution de la politique de développement

³ 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.

⁴ SDEC. Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, 89 pages.

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.

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

spatial, une nouvelle dimension de la politique européenne⁵ ; partie B (le diagnostic) : Le territoire de l'UE : tendances, perspectives et défis.

Dans le diagnostic le 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).

Dans les actions politiques on relève parmi les 60 options politiques la 9 : « la promotion de stratégies globales de développement urbain, (...) en accordant une attention particulière (...) à la réaffectation et au réaménagement des quartiers délaissés et friches économiques. « Cette option trouve un écho dans le diagnostic : « L'Europe possède 2000 km² 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 5 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 (...). » (p. 24). Mais pour contenir l'expansion, le SDEC estime que c'est à l'échelle régionale qu'il faut agir.

Enfin l'accessibilité (également un des 5 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. » (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. »

⁵ Dans les 49 pages de cette partie, en encart : 60 options politiques.

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 passons dans la section suivante au 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 : fondements d'une politique européenne de l'aménagement du territoire. Les travaux de la CEMAT s'amplifient avec en mai 1983 la Charte de Torremolinos⁶ et octobre 1988 un projet de schéma européen d'aménagement du territoire, document vaste préparé par la délégation luxembourgeoise. Publié en 1991, sans changement notable, par la CEMAT quoiqu'il y est indiqué dans la préface que ce document n'engage ni le Conseil ni les États membres.⁷

⁶ 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. »

⁷ 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.

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) et sur le fond assez proche des orientations du SDEC.

Sous le titre réduction des atteintes à l'environnement (p. 11), il est stipulé que la politique d'aménagement doit accorder une attention particulière à une série d'actions dont le contrôle de la suburbanisation.

Les Principes dégagent des mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe.

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).

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 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 diverses fonctions, on relève comme significatifs d'un aménagement intégré « 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.⁸

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.

⁸ 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.

- 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 ci-devant.

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. ».

Pour la déclaration, de nombreux défis conditionnent notre 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*.⁹

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.¹⁰ S'inscrivant dans la ligne du

⁹ 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.

¹⁰ 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

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 sous la présidence portugaise, qui suivait la présidence allemande, à Ponta Delgada aux Açores.

- 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.¹¹

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

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.

¹¹ 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.

nous donnions à ce thème nous suggérons 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 !

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

Le programme d'action dénommé « premier programme d'action » (PA1) couvrait quatre années jusqu'à la présidence hongroise de 2011.¹² Il comporte 15 actions réparties selon cinq principes directeurs :

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

Le rapport « Urban Sprawl and Development » fait partie de l'action Act 2.1 : « coopérer avec la Commission européenne pour consacrer des groupes thématiques du groupe de travail TCUM¹³ 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.

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

¹² Pour une présentation de ce programme, voir *Newsletter du développement territorial*, n° 3, mars 2009, pp. 1-3.

¹³ Le SDEC a été élaboré par le Comité de développement spatial (CDS) avec l'appui de la Commission. Après l'adoption du SDEC, la Commission au nom de la comitologie européenne impose le remplacement du CDS par un groupe rattaché au Comité de coordination des Fonds (COCOF) le groupe de travail TCUM (Territorial Cohesion and Urban Matters) , en français CTQU, cohésion territoriale et questions urbaines. Le CDS était présidé par l'État en charge de la présidence de l'UE, le TCUM par un fonctionnaire de la DG Regio.

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 2010¹⁴.

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

Divers évènements 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 RISC¹⁵ du Parlement européen ont organisé un séminaire le 17 octobre 2007 « Étalement urbain. Défi et opportunités d'un phénomène non défini ». Parmi les intervenants le 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.

L'ECPT (European Council of Spatial Planners) 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 urbaines : maîtriser la dispersion de l'urbanisation » est introduit et conclut par Luc Maréchal. Lors de la discussion en atelier, un intervenant 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

¹⁴ Thematic subgroup, *Urban and Development Sprawl, Final Report*, Territorial Cohesion and Urban Matters Workgroup, July 2010, 87 pages.

¹⁵ Comité sur l'interopérabilité et la sécurité du système ferroviaire de l'Union européenne.

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.

Fin 2007, l'Agence européenne de l'environnement (AEE) a présenté au TCUM son rapport d'étude sur l'étalement urbain¹⁶. Le titre est percutant et est un appel à agir : le défi ignoré. Les auteurs relèvent qu'entre 1990 et 2000 plus de 800000 hectares de territoire européen ont été urbanisés soit trois fois la superficie du Grand-Duché de Luxembourg. Si la tendance continue, à la fin du siècle la superficie urbaine de l'Europe pourrait avoir doublé.

Le rapport : structure et quelques résultats¹⁷

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.

La portée de l'action thématique, la délimitation du thème (cfr supra ajout du développement), les résultats attendus forment le chapitre 2.

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 répondeurs
- poser les fondements : faits et particularités de l'USD

¹⁶ European Environment Agency, *Urban Sprawl. The ignored Challenge*, EEA Report 10/2006, 56 pages.

¹⁷ Le rapport comprend de nombreux encarts issus des questionnaires et des échanges au TCUM.

- mise en lumière des effets considérés comme négatifs de l'USD dans l'État
- mise en lumière des mécanismes sur lesquels on pourrait/avait voulu agir dans l'État
- présentation des outils existants/prévus utilisés dans l'État.

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

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

Le défi 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).¹⁸

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

Pour une partie des États (en nombre majoritaire), l'USD 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'USD sont nombreux, ce qui rend difficile une définition unanimement acceptée. Ainsi plusieurs « chaînes de causes » peuvent

¹⁸ Les * désignent les États membres du sous-groupe thématique Sprawl, auquel il faut ajouter la Lituanie.

- 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 outils forment l'abondant chapitre 6 (38 pages !).

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 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), des exemples d'intéressantes expériences.

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 trans-sectorielle. 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 multi-sectorielle.

« 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 multi-niveau et les partenariats sont la clé d'approches consistantes.

Une question stratégique : comment une approche européenne pourrait 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.

Stratégies territoriales wallonnes

- Le SDER

Adopté le 27/5/1999 par le Gouvernement wallon, le schéma de développement de l'espace régional, 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 1983.¹⁹ L'accélération de l'élaboration du SDEC et la perspective de son adoption prochaine est un des facteurs qui influence ce tempo. La Région wallonne est à l'initiative de la relance du projet de SDEC en 1993²⁰, 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.²¹ 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.

Présentons la structure du schéma pour bien cerner ce qui relève de l'étalement urbain. Succédant à l'introduction, un volet diagnostic, analyse de la situation et tendances pour l'avenir, un volet politique composé de deux

¹⁹ 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.

²⁰ Lors du Conseil informel « politique régionale et aménagement du territoire » à Liège les 12-13 novembre, faisant suite à quatre réunions dudit Conseil (Nantes 1989 où est initié ce processus, Turin 1990, La Haye 1991, Lisbonne 1992). Voir le dossier sur le Conseil de Liège : *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°11, hiver 1993-1994, pp. 55-121.

²¹ 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.

parties : d'une part les objectifs et le projet de structure spatiale et d'autre part la mise en œuvre de ceux-ci.

Les objectifs sont au nombre de huit, pour chacun de ceux-ci sont dégagées des options (32 au total) ; celles-ci sont dans la mise en œuvre déclinées en mesures.

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 3 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).²² » (p.A.9)

On lit dans les trois principes philosophiques, dans l'introduction, 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** ». ²³ 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.²⁴

Dans le diagnostic, 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 km² par an. Ceci risque de s'accroître encore si l'on n'y prend pas garde, notamment avec la construction de contournement routier des agglomérations, très attracteur d'activités et de lotissements. L'accroissement des superficies consacrées au logement, au rythme de 9 logements à l'hectare

²² En caractères gras dans le texte original.

²³ pp. 10-11, en caractères en gras dans le texte du SDER.

²⁴ Selon nous, la gestion parcimonieuse du sol était dans la pratique le véhicule 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.

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. 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 (1.4.A), densifier l'urbanisation (1.4.B), rendre la structure spatiale plus lisible (1.4.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. » (1.4.3). 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. » (1.4.B). La mesure 1.4.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 ». La limite est dans cette optique l'expression de la dispersion contenue, pourrions-nous dire. En lien avec le paysage, dans l'option 7.3 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

Le CWATUP 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 1.3 (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 (mesure 1.3.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. » (p.150), 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°70) 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.²⁵

Concernant le plan de secteur, le CAW en sa fiche 70 définit quelques 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, Michel Forêt, 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 fondant cette révision des plans, l'une courte peut être rapprochée de l'UDS : « les besoins des

²⁵ « 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. »

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

Durant les années 2002, 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, et du SDER,, 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*²⁶ 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 cette 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 endiguant mieux la désurbanisation est donc nécessaire afin de répondre aux objectifs stratégiques tels que préconisés par les représentants politiques ». L'application de principe avec une décision : « Quand on décide d'implanter un hôpital, quand on laisse s'implanter en périphérie un complexe

²⁶ 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, 134 pages.

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 oeuvre*²⁷ 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 ?²⁸

- 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.²⁹ Les plans de secteur avec leur 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.

²⁷ O. Dubois, I. Gabriel, JM. 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, 74 pages.

²⁸ On se portera au rapport au TCUM sur l'UDS où nous avons relevé que pour certains pouvoirs locaux l'étalement était considéré comme positif.

²⁹ 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, JM. Lambotte, *Vers un développement territorial durable : Critères pour la localisation optimale des nouvelles activités*, Notes de recherches, CPDT, n° 8, août 2009, p.1.

La méthodologie développée dans la note de recherche n°8 (123 pages) 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).³⁰ 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 la suite de 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 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

³⁰ Pour être complet quant à la succession des études, la note en référence 29 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). Cette étude est une première étape débouchant sur la note de recherche 8 (2009).

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 terrain³¹. 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 CPDT³² et a trait à un exercice de perspectives territoriales sur l'affectation résidentielle du sol avec le cas de l'arrondissement de Huy.³³ L'arrondissement-test de Huy devait être un exemple de travail avant la généralisation à l'ensemble de la Wallonie (qui n'a pas été décidée). Elle prend appui sur la recherche citée ci-devant de la CPDT. Y apparaît la notion de **plan de secteur durable**.

³¹ Une expérience personnelle : 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.

³² CPDT, Subvention 2009. *État d'avancement final*, octobre 2010, sur Expertise veille-État du territoire wallon, 6 pages et un volume d'annexes, 71 pages.

³³ 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.

L'étude de la CPDT, de l'IWEPS et de la Direction de l'aménagement normatif (DGO4) procède à un nouvel agencement des critères de localisation (via notamment une typologie d'analyse multi-critère) 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. »³⁴ Elle procède par trois ensembles mis en relation in fine : l'utilisation du sol (contraintes, aptitudes ...) plan de secteur (relié 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. »³⁵

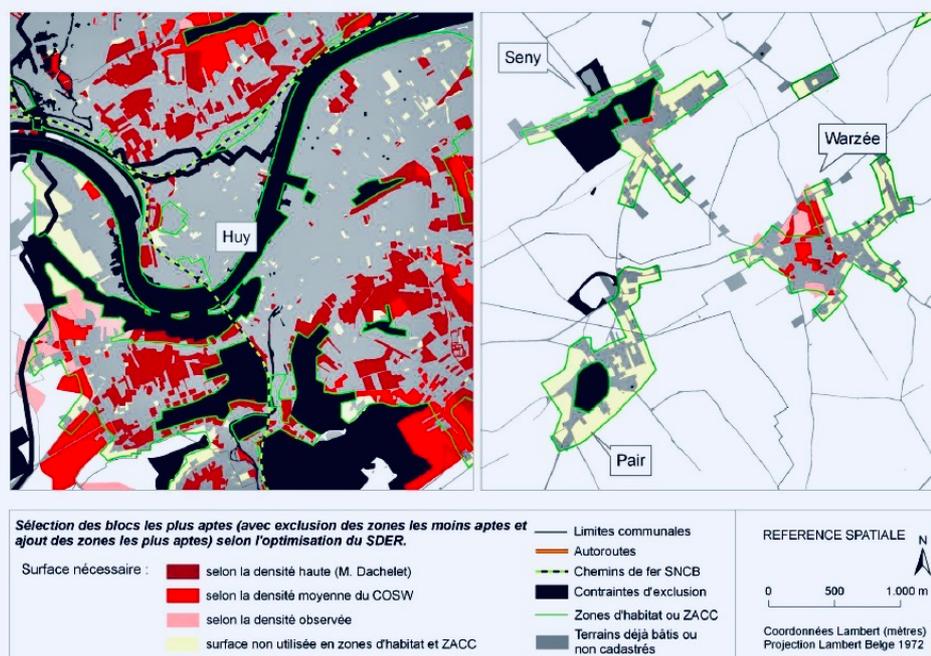
Prenant appui sur le SDER, pour la révision en fonction du plan de secteur (voir options 1.3. Concrétiser les objectifs du SDER, grâce aux instruments d'aménagement, en particulier les révisions du plan de secteur, option 1.4 Structurer les villes et les villages), les auteurs pointent la contradiction 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 oeuvre du SDER, mais le SDER de 1999 est adopté 12 ans après l'adoption du dernier des 23 plans de secteurs wallons).

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 suggérées³⁶ :

³⁴ CPDT, Subvention 2009, *op.cit.*, p.3.

³⁵ *Ibid*, p.4. (La figure 4 mentionnée dans la citation figure dans la même page 3.

³⁶ CPDT, Subvention 2009. Annexe, *op.cit.*, p.62.



Carte 22

Ces trois recherches en références reprises selon leur échelonnement en note 30, 29, 32 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 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 et tous les plans qui précèdent n'épuisent pas le sujet, à savoir le processus d'examen physique du terrain, comme souvent en urbanisme tout peut-être une question de quelques mètres !

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. »³⁷

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^e siècle (bien que l'auteur remonte à la cité grecque !), l'ouvrage récent de Thierry Paquot est une mine d'informationset d'interpellations (voir notamment chapitres 1 et 2).³⁸

En Belgique quelques cités-jardins remarquables subsistent, mais avec le temps comme dans d'autres pays le concept s'est appauvri au gré des chantiers.³⁹ 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

³⁷ V Rousseaux, A. Sinzot, Y. Hanin, *op.cit.*, p.17.

³⁸ Thierry Paquot, *Mesure et démesure des villes*, CNRS Éditions, Paris 2020, 321 pages.

³⁹ Le texte qui suit est inspiré de T. Paquot, *op. cit.*, pp 123-132, voir pp. 289-290 bibliographie commentée

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. A 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 (cfr l'actuelle notion de polycentrisme), etc.

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).⁴⁰ 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 Neighborhood (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

⁴⁰ 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 .

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 mêmes remarques sur les concepts de la NU que celles émises ci-devant à propos des cités-jardins sont toujours d'actualité.

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 tant des villes que des villages, lotissement des zones périurbaines et périurales par des lotissements standards et hors contexte).