DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DURABLE: GÉRER SON TERRITOIRE POUR SPATIALISER SES POLITIQUES

Thibault Ceder
Conseiller expert

Philippe Pieters[1]
Consultant UVCW

La conscientisation de notre société par rapport aux enjeux majeurs que sont l'augmentation de la population, le réchauffement climatique et la diminution du stock d'énergies fossiles est croissante. On pourrait être tenté de croire que les solutions nous dépassent par leur échelle mondiale et parce qu'elles nécessitent des réponses technologiques, mais ce n'est pas le cas: il est également possible d'y apporter une contribution à l'échelle locale au travers d'une politique d'aménagement durable du territoire. Un développement soutenable à long terme est même aujourd'hui indispensable afin de gérer au mieux l'impact spatial des différentes actions communales (logement, mobilité, équipements collectifs, tourisme, …).

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'aménagement du territoire est défini comme l'action d'une collectivité sur son territoire: il s'agit de planifier et coordonner l'utilisation du sol, l'organisation du bâti, ainsi que la répartition des équipements et des activités dans l'espace géographique.

De nombreuses politiques, quel que soit leur niveau, ont un impact sur le cadre de vie et l'espace en général: la localisation des équipements commerciaux, le traitement des eaux usées, l'application des mesures agrienvironnementales, le développement du RER, etc. En structurant plutôt qu'en laissant faire, l'aménagement du territoire est donc aussi une manière de transposer comme souhaité les aspects spatiaux d'une politique, de réaliser concrètement des objectifs. Il s'agit alors d'un réel développement territorial planifié.

Plus que dans tout autre domaine, les gestionnaires du territoire doivent pouvoir anticiper les évolutions profondes de la société et faire montre de qualités de visionnaires.

LES ENJEUX

Un grand nombre de défis cohabitent et doivent faire l'objet de choix raisonnés en matière d'aménagement du territoire. Sans prétendre les passer tous en revue, rappelons en quelques lignes les thèmes qui sont sur la table (de la plupart) des conseils communaux.

Le développement économique

En matière économique, la libre concurrence, la mondialisation et la forte fluidité des capitaux imposent de disposer de lieux de production, de commerce et d'activité économique tout en tentant de maintenir un équilibre avec les autres activités. À l'origine, les réglementations d'aménagement du territoire se contentaient de définir des affectations du sol. Progressivement, d'autres champs se sont ouverts pour intégrer notamment les problématiques de mobilité et de gestion environnementale. La concurrence entre certaines activités économiques et/ou d'autres activités humaines s'accroît (par exemple: difficulté de compatibilité entre tourisme et industrie lourde, impacts sur la santé publique des antennes GSM et des lignes à très haute tension, …).

La cohésion sociale

Des disparités existent au sein de la Wallonie en termes de revenu moyen, de valeurs immobilières, d'accessibilité, etc., créant autant de situations spécifiques et particulières, parfois au sein même des communes. Les modes de vie actuels tendent vers l'individualisation plutôt que vers la vie collective. En termes d'urbanisation et de planification, cela se traduit par un mitage des paysages, un usage non parcimonieux du sol et la création de «ghettos». Le coût de ces comportements est important pour la collectivité et crée une dette cachée. En termes sociétaux, cela s'inscrit en contradiction avec les aspirations légitimes des habitants désireux de disposer d'un cadre de vie agréable. Il s'impose de repenser la manière de vivre ensemble, notamment au travers des espaces publics.

[1] Cet article a été rédigé en collaboration avec Mélanie Vesters, Bio-ingénieure et Urbaniste.

La limitation de la dépendance énergétique

Les problématiques énergétiques (gestion des ressources, impacts environnementaux, économie) sont considérées comme les défis les plus importants que devront relever toutes les collectivités. Si notre société intègre de mieux en mieux la problématique des économies d'énergie pour les bâtiments, les enjeux sont tels que l'on peut augurer que d'autres aspects seront à réguler dans un futur proche: une mobilité sans carburant fossile, des quartiers plus denses, la création de nouvelles sources d'énergie, …

La mobilité durable pour le plus grand nombre

Si, dans les faits, la mobilité fait abstraction des limites administratives communales, de nombreuses actions en matière de mobilité se concrétisent par contre au niveau local. Dans une politique d'aménagement du territoire, les actions sur la mobilité se traduisent en outils de planification et en dispositifs opérationnels. L'augmentation toujours croissante de la demande en déplacements impose une meilleure compréhension des phénomènes pour préparer une évolution des pratiques et des comportements, notamment en termes de localisation des activités.

La préservation du «capital environnemental»

Le développement des activités humaines sur le territoire implique nécessairement des conséquences environnementales. En témoigne, notamment, la multiplication des périmètres de protection ou de restriction (zones inondables, périmètres de protection Seveso, Natura 2000, ...). Parallèlement, la prise en compte croissante des interactions entre l'aménagement du territoire et l'environnement concourt certainement à la complexification de la matière, tant sur le plan technique qu'administratif.

© shutterstock - Agata Dorobek

L'interconnexion des territoires

Dans le passé, la croissance économique et sociale d'un territoire s'effectuait parfois au détriment du voisin. Aujourd'hui, l'application des principes du développement durable implique un dialogue et une concertation entre collectivités, afin d'envisager au besoin des mécanismes de compensation (dont la forme peut varier selon les contextes).

QUE FAIRE À L'ÉCHELON LOCAL? JONGLER AVEC LES OUTILS D'AMÉNAGEMENT

Le Cwatupe[2] est le code qui définit l'ensemble des dispositions et outils applicables en Wallonie en matière d'aménagement du territoire (plan de secteur, plans communaux d'aménagement, ...), d'urbanisme (demandes de permis, composition, délais, procédures applicables, ...), de patrimoine (biens classés, certificats, subventions de restauration, ...) et d'énergie (performances énergétiques des bâtiments).

Pour l'aménagement du territoire, il détermine, à différentes échelles, des documents d'encadrement à valeur indicative (schémas) ou règlementaire (plans et règlements). À ces deux familles d'outils normatifs viennent s'ajouter des programmes opérationnels au niveau communal.

Les objectifs de ces outils se transposent assez fidèlement d'échelle en échelle (usage parcimonieux du sol, densité d'occupation autour des nœuds de transports multimodaux, protection des sites sensibles sur le plan environnemental ou paysager, …), mais ils se précisent et se nuancent en fonction des caractéristiques locales.

		Type d'outil			
		Normatifs			Opérationnels
		À valeur indicative	À valeur réglementaire		
		Schémas	Plans	Règlements	
Echelle	Région	SDER	Plan de secteur	RRU	
	Commune	SSC	-	RCU	
	Quartier	RUE	PCA		SAR/ RENO/ REVI

[2] Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie

1. OUTILS DE CONCEPTION

Un schéma est un document d'orientation stratégique pour la planification d'un territoire: il fournit une idée de la manière dont devrait se développer ce territoire, selon des objectifs fixés dans l'intérêt général de la collectivité vivant sur ce territoire. Les schémas sont transversaux et évolutifs. Ils n'ont pas force obligatoire, puisqu'ils sont des outils d'aide à la décision, mais toute décision ultérieure qui s'écarterait du schéma doit être abondamment (et surtout judicieusement) motivée.

Schéma de développement de l'espace régional (SDER)[3]

Adopté pour la première fois en 1999, ce document stratégique oriente les révisions des plans de secteur et sert de référence pour les décisions concernant le développement de l'ensemble du territoire wallon. Sur base d'un diagnostic territorial (qui a été actualisé en 2012), le SDER propose des options pour le développement territorial de la Wallonie au sein de l'espace européen. Le SDER sert donc de guide à l'ensemble des outils d'aménagement du territoire. De nouveaux objectifs ont été adoptés par le Gouvernement en 2012 et feront l'objet d'une large consultation en 2013.

Schéma de structure communal (SSC)[4]

Le SSC est l'instrument d'orientation du développement territorial à l'échelle de la commune, qui contient les lignes de conduite de la collectivité locale. Sa conception ne s'effectue toutefois pas en toute autonomie puisqu'il ne peut pas contredire les orientations du plan de secteur (v. infra).

Le schéma est basé sur une analyse détaillée de la situation existante de fait (structure écologique, paysagère, physique, sociale, équipements, etc.) et de droit (périmètres réglementaires, statut des cours d'eau, monuments et sites classés, …), de laquelle découlent les potentialités de la commune. Des choix stratégiques sont alors posés pour le développement local, selon les priorités dégagées par les autorités et la CCATM[5]. Le SSC comprend, outre les options d'aménagement, une note et un plan présentant les actions (mesures) à mettre en œuvre pour concrétiser ces options, ainsi qu'une note et un schéma relatifs aux déplacements.

Le schéma de structure est un instrument de gestion, car il guide l'examen des demandes de permis en motivant les décisions et en les argumentant, mais aussi un instrument de programmation car il comporte un programme cohérent de mesures d'accompagnement, et un instrument d'évaluation, puisqu'un rapport d'évaluation environnementale y est intégré, justifiant les options générales au regard des principes du développement durable.

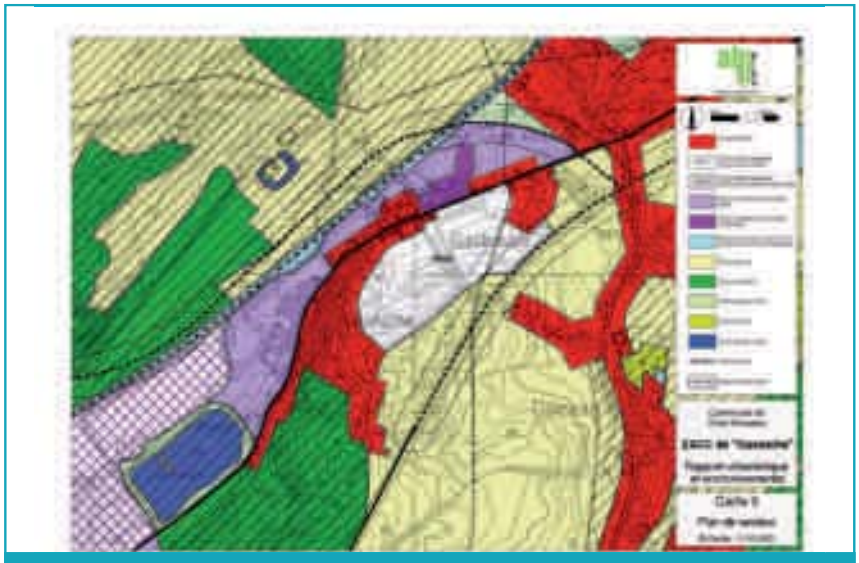
Les avantages du SSC sont principalement d'avoir une vision globale, transversale, structurée et argumentée du développement territorial de la commune, qui permet entre autres de gérer les permis et de préciser les plans de secteur. Les principaux inconvénients sont l'ambiguïté, par rapport au plan de secteur, due au fait que le schéma n'est pas réglementaire, son caractère peu opérationnel (pas de subventions pour le mettre en œuvre) et la lourdeur de sa réalisation.

Actuellement, une septantaine de communes wallonnes disposent de cet outil. Une subvention d'un montant équivalant à 80 % des honoraires de l'auteur de projet agréé peut être octroyée aux communes pour l'élaboration ou la révision totale de leur schéma de structure.

Rapport urbanistique et environnemental (RUE)[6]

Le rapport urbanistique et environnemental est un document d'orientation qui exprime les lignes directrices de l'organisation physique et les options d'aménagement et de développement durable pour toute partie du territoire communal qu'il couvre. L'élaboration de cet outil est indispensable lorsque l'on souhaite mettre en œuvre tout ou partie d'une zone d'aménagement communal concerté (ZACC).

Son but est donc de cadrer avec une certaine souplesse l'urbanisation d'une partie de territoire. Le RUE comprend des options d'aménagement (voiries et réseaux techniques, paysage, urbanisme, architecture, espaces verts, …) qui s'expriment à la fois par du texte et par des documents graphiques. Comme le SSC, le RUE comporte une évaluation des incidences que les options d'aménagement pourraient avoir sur l'environnement, des propositions d'améliorations et d'alternatives possibles.



Une ZACC présentant une situation intéressante par rapport au tissu existant et aux arrêts de transport public: c'est via le rapport urbanistique et environnemental que sa mise en œuvre sera rendue possible (source: Commune de Grez-Doiceau)

[3] Cwatupe, art. 13. / [4] Cwatupe, art. 16 à 18.
[5] Commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité, v. description de cet organe dans la suite de cet article. / [6] V. Cwatupe, art. 18 ter.

2. OUTILS DE PLANIFICATION

Un plan est un document légalement contraignant qui détermine la manière dont on veut utiliser et structurer un territoire. Il se présente sous forme graphique, mais est accompagné d'un volet écrit. Les plans sont, comme les schémas et les règlements, susceptibles d'être révisés lorsque leur contenu ne correspond plus aux besoins de la collectivité.

Plans de secteur (PdS)[7]

L'objectif de ces plans est d'assurer le développement des activités humaines de manière harmonieuse et d'éviter la consommation abusive d'espace. Pour ce faire, ils définissent, pour tout le territoire wallon (divisé en 23 secteurs), des affectations: zones d'habitat (en rouge sur les plans), zones agricoles (jaune), zones forestières, naturelles ou de parc (vert), zones d'équipements communautaires (bleu), zones d'activités économiques (mauve), etc. Ces affectations possèdent une définition dans le Cwatupe[8].
Les plans de secteur comportent également le tracé des principales infrastructures de communication (autoroutes, chemins de fer, etc.) et de transport d'énergie (lignes à haute tension, …), des périmètres où une protection particulière doit être prévue (intérêt paysager, intérêt culturel, historique ou esthétique, de risques naturels, de liaison écologique, etc.) ou encore des prescriptions supplémentaires (réversibilité, densité, etc.).
Les plans ont été approuvés entre 1977 et 1987 selon les secteurs, et ne correspondent plus toujours aux principes actuels (densification des centres VS extension de l'urbanisation en ruban le long des routes). Il est cependant possible de déroger au plan de secteur via plusieurs autres outils tels que le PCA (v. ci-après), ou de le préciser lors de la structuration du territoire par un SSC (v. ci-avant).

Plan communal d'aménagement (PCA)[9]

Le plan communal d'aménagement, couvrant une partie du territoire d'une commune, est un outil qui permet à la commune d'organiser l'urbanisation d'un site de manière détaillée, tout en gardant une vision globale de l'aménagement. Le plan communal d'aménagement est accompagné de prescriptions urbanistiques qui devront être respectées dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme. Par ailleurs, le PCA fait l'objet d'une évaluation (rapport des incidences sur l'environnement) avant d'être soumis à une consultation publique.
Il affine, en le complétant, le plan de secteur (détermination de «sous-zones») mais peut, au besoin, y déroger (on parle alors de PCA révisionnel) en argumentant les motifs.
Le PCA est établi d'initiative communale (ou, dans de rares cas, régionale).
Le PCA permet par ailleurs l'expropriation et met la commune en situation de décentralisation, c'est-à-dire qu'elle rend seule les décisions sur les demandes de permis.
Une subvention d'un montant équivalant à 80 % des honoraires de l'auteur de projet peut être octroyée aux communes pour l'élaboration ou la révision totale d'un plan communal d'aménagement.

3. OUTILS DE RÉGLEMENTATION

Les règlements ont force obligatoire et sont des recueils de dispositions contraignantes à caractère technique et/ou esthétique, élaborés à l'initiative régionale ou communale. Ils abordent donc des aspects que les plans ne peuvent traiter.

Règlements régionaux d'urbanisme (RRU)[10]

Ils ont pour but de veiller à la solidité, salubrité, accessibilité, cohérence esthétique, etc. des constructions en Wallonie, dans le but d'assurer un cadre de vie de qualité sur le territoire. Il en existe cinq, relatifs à: l'isolation thermique des bâtiments, leur accessibilité par les personnes à mobilité réduite, les enseignes, les bâtisses en site rural (dans certains villages wallons) et sur certains centres urbains anciens (en l'absence de PCA).
Des subsides sont disponibles pour les propriétaires de biens immobiliers dans les zones concernées s'ils effectuent des travaux d'amélioration de leur immeuble.

Règlement communal d'urbanisme (RCU)[11]

Fruit d'une initiative communale, le RCU complète au besoin le RRU. Il existe deux types de RCU: le RCU complet, comprenant des prescriptions urbanistiques particulières touchant l'ensemble du territoire communal, et le RCU partiel, réglementant une partie de commune ou un point précis d'aménagement (enseignes, antennes, cités, etc.). En octobre 2012, 44 communes wallonnes disposaient d'un RCU complet, et 6 communes d'un RCU partiel.
Les prescriptions d'un RCU complet portent sur les caractéristiques des bâtiments (dimensions, inclinaison des toitures, matériaux, …) et sur celles des espaces publics. L'adoption du RCU est entre autres soumise à l'avis de la CCATM (v. plus loin). Le RCU est par ailleurs un des documents nécessaires à l'obtention du régime de décentralisation en matière d'urbanisme (v. ci-après également).
Une subvention d'un montant équivalant à 80 % des honoraires de l'auteur de projet peut par ailleurs être octroyée[12].

> « Un développement soutenable à long terme est indispensable »

[7] Cwatupe, art. 21 à 46. / [8] Cwatupe, art. 26 à 39. / [9] Cwatupe, art. 47 à 57.
[10] Cwatupe, art. 76 et 77. / [11] Cwatupe, art. 78 et 79. / [12] Actuellement, cette subvention ne porte que sur les RCU complets, mais notre association milite pour qu'elle puisse s'appliquer également aux RCU partiels.

4. OUTILS DE PROGRAMMATION

Les outils normatifs (ci-dessus) peuvent être complétés par des outils opérationnels, permettant d'agir et non plus seulement de contraindre au respect des normes.

Site à réaménager (SAR)[13]

Un site à réaménager est un bien immobilier qui était destiné à une autre fonction que le logement, et dont l'état actuel est contraire à un bon aménagement des lieux. Il s'agit très souvent d'anciens sites d'activités économiques, mais il peut également s'agir d'anciens complexes militaires, scolaires, hospitaliers, etc.
Leur réaménagement consiste alors en une opération environnementale (assainissement), notamment si les sols sont pollués, et une opération urbanistique (rénovation, (re)construction, réaffectation, création de nouveaux espaces publics, plantations, …).

Revitalisation urbaine (REVI)[14]

Dans le but d'éviter la périurbanisation, cet outil permet de requalifier un centre urbain afin d'inciter le privé à y placer des capitaux et offrir un cadre de vie attrayant en ville, via l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, du commerce, des services.

L'originalité de l'outil est le partenariat entre le secteur public et le privé (promoteurs): pour chaque euro qu'investit le public, le privé doit en investir deux, dont au moins un dans le logement (démolition, reconstruction, transformation,…). La commune prend en charge l'aménagement de l'espace public, mais la Région peut financer jusqu'à 100 % de certains travaux (voirie, éclairage, espaces verts, etc.).
En 2011, 116 opérations de revitalisation urbaine avaient été menées sur le territoire wallon.

Rénovation urbaine (RENO)[15]

Ayant globalement le même objectif que la revitalisation urbaine, cet outil est purement public, et plus vaste (il comprend aussi l'amélioration des équipements publics et de la dynamique socioculturelle par exemple). En suite de l'établissement d'un projet de quartier, des actions concrètes sont proposées, qui peuvent être subventionnées de manière importante (entre 60 % et 90 % selon le type de coûts et la localisation de l'action).
En 2011, il existait 91 opérations de ce type en Wallonie.

Illustration des bienfaits de la rénovation urbaine: le réaménagement des îlots connexes à la Grand Place de Mouscron, point de départ d'un nouveau souffle pour ce quartier.

5. MOYENS HUMAINS

Les CATU pendant une séance de formation continue et à l'occasion d'une visite de site (source: CPDT/Creat)

Conseiller en aménagement du territoire et urbanisme (CATU)

Un nombre croissant de communes disposent, au sein de leur personnel, d'un conseiller spécialisé dans les questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Outre ses compétences et son expérience de départ, cette personne est tenue de suivre une formation assurée par la Conférence permanente du développement territorial[16]. Le CATU assure les missions de conseil et de préparation des avis de la CCATM (v. ci-après). Une subvention annuelle forfaitaire peut être octroyée aux communes (ou groupements de communes) qui engagent un CATU. Cette subvention est majorée si la commune dispose d'une CCATM, et devient encore plus importante si la commune possède en outre un SSC et un RCU.

[13] Cwatupe, art. 167 à 171. / [14] Cwatupe, art. 172. / [15] Cwatupe, art. 173.
[16] Organisme regroupant les universités belges francophones assurant la formation des urbanistes (UCL, ULB et Ulg), coordonné par le SPW-DGO4 et chargé d'effectuer des recherches en matière d'aménagement du territoire dans l'intérêt de la population wallonne.

Commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM)

La CCATM est un organe consultatif que la commune doit consulter lors de l'établissement de certains des outils présentés ci-dessus. Elle peut aussi, d'initiative, rendre des avis aux autorités communales sur l'évolution des idées et des principes d'aménagement du territoire, et sur les enjeux et les objectifs du développement territorial local.

La CCATM est composée de 12 ou 16 membres, citoyens représentatifs de la commune (pyramide des âges, sexe, répartition géographique, intérêts, etc.). Un quart de ses membres est délégué par le conseil communal (on parle communément du «quart communal»).

L'existence d'une CCATM dans une commune est une des conditions pour qu'une commune puisse bénéficier du régime de décentralisation en matière d'aménagement du territoire.

© shutterstock - yurok

LIENS UTILES

- L'Union des Villes et Communes de Wallonie et son espace entièrement dédié à l'aménagement du territoire: http://www.uvcw.be/cadredevie/at/
- Le Département Aménagement du Territoire et Urbanisme de la DGO4: http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DAU/Pages/Accueil.asp

DE LA COHÉRENCE DES OUTILS À LA COHÉRENCE TERRITORIALE…

Tous ces outils sont évidemment interconnectés, voire interdépendants :

- le SDER est précisé à travers les plans de secteurs, qui sont nuancés dans le SSC ;
- le schéma des déplacements du SSC influence l'élaboration d'un plan (intercommunal) de mobilité, ou inversement ;
- la réalisation du diagnostic et la définition des options d'un RUE ou d'un PCA s'appuient sur ceux du SSC ;
- l'existence d'un SSC et d'un RCU, le tout examiné par la CCATM et le CATU, permet à une commune de délivrer les autorisations liées au développement territorial sans avis préalable du fonctionnaire délégué (décentralisation) ;
- si une opération de rénovation urbaine et un programme communal de développement rural sont réalisés sur la même commune, des liens sont créés entre ces deux démarches opérationnelles pour les rendre complémentaires ;
- etc.

Nous l'avons vu, il existe un éventail très important d'instruments pour la gestion territoriale. Ces outils peuvent bien sûr servir à protéger, restreindre ou contraindre[17], mais ils permettent également la réalisation de projets très concrets.

Les impacts que peuvent avoir un plan ou un schéma, tant au sein de la commune qu'à l'extérieur de celle-ci, sont à appréhender: une décision de la Région a des impacts au niveau communal, et une décision communale a des effets sur son propre cadre de vie mais aussi éventuellement sur une (ou plusieurs) commune(s) limitrophe(s). Un dialogue entre les communes de toute taille partageant un territoire homogène permettra notamment des choix plus raisonnés en matière de localisation des équipements collectifs et de densification des activités, ce que l'on commence à appeler «la cohérence territoriale». Cette notion est vraisemblablement amenée à se développer dans le futur et peut être initiée localement.

[17] C'est malheureusement la perception négative que continuent d'avoir beaucoup de citoyens sur cette matière.