

**1<sup>ÈRE</sup> PARTIE : DEVELOPPEMENT TERRITORIAL  
ET DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA  
PLANIFICATION WALLONNE – ANALYSE  
COMPARATIVE**

## 1. INTRODUCTION

### 1.1 LE CADRE DE CE TRAVAIL

L'étude des plans stratégiques wallons est l'une des missions prévues par le programme de la cellule 7.6. "Comparaison des plans régionaux et suprarégionaux" de la CPDT pour 1999-2000.

L'analyse proposée ici porte sur 8 documents :

1. le Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD) ;
2. le Plan de mobilité et de transport ;
3. le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) ;
4. le Contrat d'avenir pour la Wallonie ;
5. le projet de Plan wallon de développement rural ;
6. le programme de phasing-out du Hainaut ;
7. l'avant-projet de Plan (fédéral) pour un développement durable ;
8. le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Il ne s'agit nullement d'une évaluation de la mise en œuvre de ces documents, mais d'une analyse comparative.

Elle comporte deux parties principales, correspondant chacune à une approche.

La première approche est consacrée à 11 thèmes à propos desquels sont proposées des actions "substantielles", c'est-à-dire visant à résoudre des problèmes spécifiques<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> "Il est devenu traditionnel de distinguer entre des actions (ou des politiques) publiques substantielles et des actions (ou des politiques non substantielles ou institutionnelles. Ces dernières visent à modifier les structures institutionnelles et la répartition ou l'exercice des initiatives et des pouvoirs. Les actions substantielles visent par contre à résoudre une question spécifique : prévention d'un risque en matière sanitaire, inégalité en matière éducative, modification en matière de pollution, etc. Bien entendu, les deux types d'actions peuvent s'appuyer ou s'irriguer mutuellement et il serait impossible de se consacrer aux unes sans avoir les autres à l'esprit." GREFFE, X., *Gestion publique*, Dalloz, Paris, 1999.

- le climat et l'air ;
- le sol et le sous-sol ;
- l'eau ;
- la biodiversité ;
- l'énergie ;
- les villes et les campagnes ;
- les transports ;
- l'agriculture et la sylviculture ;
- l'industrie et les services ;
- le logement et l'habitat ;
- le tourisme.

Ces thèmes sont abordés par tous les documents étudiés, à quelques exceptions près - exceptions qu'il convient évidemment d'analyser.

- La deuxième approche s'intéresse à quatre thèmes "non substantiels" :
- les définitions du développement durable ;
- la transversalité et la coordination des politiques ;
- l'information et la sensibilisation ;
- l'évaluation.

Des conclusions sont ensuite tirées de ces deux analyses.

En réponse à des demandes de la Région wallonne, deux projets de plans stratégiques, celui de Plan fédéral de développement durable et celui de Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (CEMAT, Conseil de l'Europe) ont fait l'objet de commentaires spécifiques qui sont joints ici en annexe.

On constate actuellement une multiplication de plans stratégiques dans tous les secteurs et à tous les niveaux : si 2 des 8 documents analysés ici ont (à peine) cinq ans, les 6 autres datent de 1999 ou 2000 et certains d'entre eux ne sont même pas encore adoptés.

Faute de recul, il n'est évidemment pas encore possible d'analyser quels changements ces plans stratégiques ont réellement induit dans les politiques mises en oeuvre. Notre travail se limite donc à les comparer pour faire apparaître en quoi ils sont cohérents ou incohérents entre eux, et à formuler des propositions en vue d'une meilleure cohérence.

## **1.2 LES DOCUMENTS ANALYSES**

Les documents analysés ici font tous explicitement référence au concept de développement durable, à l'exception du Plan de mobilité (qu'on peut cependant, comme on le verra, situer jusqu'à un certain point dans la même mouvance).

Ils abordent en tout ou en partie les aspects spatiaux (ou territoriaux) du développement. Tous les cas de figure sont ici possibles, depuis le SDER ou le SDEC, dont le développement spatial constitue la raison d'être, jusqu'à l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable, où ce aspect est à peine effleuré.

### **1.2.1 Le Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD) et son évaluation**

Le PEDD a été adopté le 9 mars 1995 par le Gouvernement wallon. C'est un document à caractère stratégique, sans valeur juridique contraignante<sup>2</sup>, dont les objectifs "*sont conçus comme des axes directeurs et des repères à suivre en vue de progresser dans la voie souhaitée. Les dispositions réglementaires qui devront être prises au cours de la phase d'exécution du plan seront insérées dans les différentes législations spécifiques applicables en Région wallonne*" (p.9). Le PEDD établit des liens avec les autres instruments de planification existant en Région wallonne, "*notamment le Plan régional d'aménagement du territoire (PRAT)*<sup>3</sup> institué par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, ainsi que le Plan de mobilité, qui sont également des outils permettant de transposer le concept de développement durable au niveau régional" (p.17). Le décret<sup>4</sup> qui institue le PEDD précise que ce plan est établi tous les cinq ans et reste d'application tant qu'il n'a pas été remplacé (art.16). En 1998, une évaluation coordonnée des actions de ce PEDD a été réalisée par la DGRNE. Une seconde évaluation est en cours.

### **1.2.2 Le Plan de mobilité et de transport**

Le Plan de mobilité a été adopté le 6 avril 1995 par le Gouvernement wallon. "*Le Plan de mobilité et de transports de Wallonie devrait guider la future politique des déplacements en Région wallonne. Il définit les options fondamentales de cette nouvelle politique et les actions à mener au cours des prochaines années. Il se présente sous la forme d'un ensemble intégré et cohérent d'objectifs, et de mesures pour y parvenir, qui touchent tous les aspects de notre société*" (Avant-propos). Ce plan constitue le premier essai de planification stratégique en Région wallonne. Il a été développé par la suite à travers l'élaboration du plan de transports de marchandises. Le plan de transports des personnes, quant à lui, doit être encore développé.

### **1.2.3 Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)**

Le SDER a été adopté le 23 mai 1999 par le Gouvernement wallon. C'est "un document de "conception" de l'aménagement du territoire et du développement régional wallon. Comme tel, il n'a ni force obligatoire ni valeur réglementaire. Cependant (...), il est de sens commun qu'une autorité respecte un document qu'elle adopte et qu'elle ne prenne pas de décisions qui lui sont contraires. Toutefois, conséquence de la nature indicative du document, l'autorité peut s'en écarter pourvu qu'elle motive sa décision" (p.6). Le SDER intègre les objectifs contenus dans les plans ou programmes dont certains secteurs se sont dotés, parmi lesquels ceux du PEDD et du Plan de mobilité, ainsi que les options du SDEC (p.7). Aucune périodicité n'est prévue pour sa révision, mais il se considère lui-même comme devant être régulièrement évalué et adapté. Le Contrat d'avenir prévoit son évaluation pour 2001.

---

<sup>2</sup> Le PEDD constitue une "source médiate de légalité" c'est-à-dire que le Gouvernement peut y faire référence pour ses décisions et doit motiver les décisions qui s'en écartent, et qu'il peut d'autre part être invoqué pour demander l'annulation d'une décision qui lui serait contraire (cf. PEDD, p.17).

<sup>3</sup> Le PRAT n'a jamais été adopté. On peut considérer qu'il a été remplacé par le SDER.

<sup>4</sup> Décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (M.B. 23.04.1994) , modifié par le décret-programme du 19 décembre 1996 portant diverses mesures en matières de finances, emploi, environnement, travaux subsidiés, logement et action sociale (M.B. 31.12.1996) et du 17 décembre 1997 portant diverses mesures en matière d'impôts, taxes et redevances, de logement, de recherche, d'environnement, de pouvoirs locaux et de transports (M.B. 27.01.1998), par les décrets du 22 janvier 1998 (M.B. 19.02.1998) et par le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau (M.B. 22.06.1999).

### 1.2.4 Le Contrat d'avenir pour la Wallonie

Le Contrat d'avenir a été approuvé le 16 février 2000 par le Parlement wallon. On peut le considérer comme une sorte de développement de la Déclaration de politique régionale approuvée par le Parlement wallon le 15 juillet 1999<sup>5</sup>. Il faut signaler toutefois qu'à la différence de celle-ci, le Contrat d'avenir a fait l'objet d'une consultation publique (suivie d'amendements), ce qui lui permet de se présenter comme "*Un contrat conclu avec les femmes et les hommes de Wallonie*" (Introduction). C'est un document de législation, dont la durée de vie est donc limitée à celle du Gouvernement actuel.

### 1.2.5 Le projet de Plan wallon de développement rural

Le projet de Plan de développement rural a été approuvé en première lecture par le Gouvernement wallon le 16 décembre 1999. Il a fait l'objet de consultations auprès des partenaires socio-économiques, des autorités et des organismes agricoles et environnementaux, et a ensuite été déposé à la Commission européenne. Son nom ne doit pas induire en erreur : il s'agit pas d'un plan stratégique portant sur les différentes composantes du milieu rural, mais plutôt d'un ensemble de mesures répondant à une obligation imposée par le règlement (CE) n°1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 concernant les aides attribuées dans le cadre du FEOGA<sup>6</sup>. Il couvre toute la Région wallonne à l'exception de la zone de phasing out de l'Objectif 1. Son approbation interviendra après une période de négociation avec la Commission.

### 1.2.6 Le programme de phasing out du Hainaut <sup>7</sup>

Le programme de phasing out de l'Objectif 1 concerne le Hainaut et la période 2000-2006. Il a été approuvé par la Commission européenne le 15 mai 2000 (décision de principe). Il s'appuie notamment sur le document "Orientations pour les programmes de la période 2000-2006", communication de la Commission européenne concernant les Fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de cohésion (JOCE C267/2 du 22/09/99).

---

<sup>5</sup> Une comparaison de contenu entre la Déclaration de politique régionale et le Contrat d'avenir a été réalisée pour les matières relevant du développement spatial. Dans la toute grande majorité des cas, le Contrat d'avenir développe et précise la DPR (le texte du premier est d'ailleurs globalement quatre fois plus long que celui de la seconde). Le seul "recul" qui ait pu être observé concerne la phrase "*Une coordination de la politique foncière sera assurée en s'appuyant sur les capacités de la Région au travers du droit de préemption*" (DPR), devenue "*Si nécessaire, le Gouvernement recourra à la mise en œuvre du droit de préemption*" (CAW).

<sup>6</sup> FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

<sup>7</sup> Par rapport aux versions précédentes de ce travail, ce qui concerne le programme de phasing out a été actualisé en fonction de la version du 15 mai 2000.

### 1.2.7 L'avant-projet de Plan (fédéral) pour un développement durable

L'avant-projet de Plan pour un développement durable a été déposé en janvier 2000 par la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD)<sup>8</sup>. Il a été soumis à consultation. Le Plan fédéral n'a pas valeur réglementaire. *"Il s'agit plutôt d'une déclaration spécifique par laquelle le gouvernement prend l'engagement politique de mettre le Plan en oeuvre dans les délais impartis par le biais de lois, arrêtés et autres moyens nécessaires"* (p.V). Il ne traite pas de domaines appartenant aux compétences des Régions et des Communautés, mais certaines des propositions qu'il formule dépassent les compétences fédérales et nécessitent une collaboration avec les actions des Régions et des Communautés (p.VII). La loi du 5 mai 1997<sup>9</sup> dispose que les gouvernements successifs sont tenus d'approuver, tous les 4 ans, un tel Plan. Le Plan fédéral se situe clairement en référence à la Conférence de Rio sur le développement durable et concrétise d'ailleurs certains des engagements pris par la Belgique dans le cadre d'Action 21 (ou Agenda 21)<sup>10</sup>. Pour cet avant-projet de plan, la CIDD a opéré une première sélection dans les thèmes couverts par Action 21, et en a repris la moitié environ, en s'appuyant notamment sur ce qui avait été traité dans le premier Rapport fédéral sur le développement durable (1999). *"L'avant-projet du premier Plan fédéral de développement durable est donc principalement un cadre qui a pour but de lancer un processus dynamique"* (p.VIII). Rappelons que l'avant-projet de Plan fédéral fait également l'objet d'un commentaire en annexe.

### 1.2.8 Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)

Le SDEC a été approuvé le 10 mai 1999, à Potsdam, par les ministres responsables de l'aménagement du territoire des pays membres de l'Union européenne. Cette dernière n'a pas de compétence en aménagement du territoire, mais il est évident que beaucoup des politiques qu'elle met en place ont une composante spatiale. *"Le SDEC est l'expression de la volonté des Etats membres, en coopération avec la Commission européenne (...). Le Parlement européen, le Comité des Régions et le Comité économique et social soutiennent cette position. Le SDEC, en tant que document juridiquement non contraignant, est un cadre politique pour améliorer la coopération des politiques sectorielles communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, aussi bien entre elles qu'avec les Etats membres. (...) Chaque pays prend le document en considération dans la mesure où il le souhaite pour tenir compte des questions européennes de développement spatial dans sa politique nationale. (...) Le SDEC, comme tout document, plan ou programme de soutien au développement spatial, doit être soumis à une révision périodique"* (p.12).

---

<sup>8</sup> Cette Commission réunit des fonctionnaires fédéraux représentant chacun des ministres et secrétaires d'Etat, un membre du Bureau fédéral du plan et un représentant de chaque Gouvernement régional et communautaire.

<sup>9</sup> Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, Moniteur belge du 18/07/97.

<sup>10</sup> Cf. le Rapport de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992.

## 2. PREMIERE APPROCHE : ANALYSE COMPARATIVE DES PRINCIPAUX THEMES "SUBSTANTIELS"

Les tableaux présentés et commentés dans cette partie reprennent les lignes principales de la politique préconisée dans chacun des thèmes. Bien entendu, ils ne permettent pas toujours de rendre compte des différences de détail qui pourraient exister entre les mesures recommandées.

### 2.1 LE CLIMAT ET L'AIR

Par convention, on distingue ici les problèmes liés à la qualité de l'air - déterminée par la teneur en poussières et fumées noires, le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, l'ozone atmosphérique et les micropolluants - de ceux liés au climat, directement influencés par le dioxyde de carbone et les chlorofluorocarbones. Si cette distinction est généralement admise, les différents documents étudiés ne l'adoptent pas systématiquement, ce qui rend leur comparaison parfois difficile. Le programme de phasing-out<sup>11</sup> et le Plan de développement rural n'évoquent pas ce point.

*Commentaire du tableau (voir p.10)*

#### 1. La réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et des autres gaz à effet de serre

Le PEDD prévoit d'exécuter les engagements pris par la Région wallonne dans le cadre du programme national adopté en 1994<sup>12</sup> et d'étendre ce programme national aux autres gaz à effet de serre. Le Plan "air" qui doit détailler les mesures à prendre dans le secteur industriel, domestique et des transports n'a pas encore vu le jour.

Le Contrat d'avenir compte y remédier : *"Le Gouvernement entend proposer, en concertation avec les secteurs concernés, le programme d'actions pour la qualité de l'air, et tout particulièrement la lutte contre l'amplification de l'effet de serre, prévu par le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable. Ce programme devrait viser à rencontrer les objectifs de la convention de Genève de 1979 et ses protocoles additionnels en particulier ceux de KYOTO."* (sous-fiche 71.3)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Le programme de phasing-out cite les engagements pris à Kyoto de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Il renvoie à la déclaration de politique régionale du Gouvernement et au Contrat d'avenir (p. 182).

<sup>12</sup> Le programme national prévoit les mesures suivantes : amélioration de l'isolation des bâtiments neufs ; utilisation accrue du gaz naturel et amélioration des performances des installations de chauffage ; emploi d'appareils à haut rendement (électro-ménager et d'éclairage) ; décourager le chauffage électrique direct ; plans de transport dans les entreprises ; réduction de l'accès des centres villes aux véhicules privés ; promotion des transports en commun en milieu urbain ; réduction du transport marchandise par route ; surveillance accrue des limitations de vitesse ; sous-secteurs industriels : audits/comptabilité énergétique (accords de branche) ; promotion des énergies renouvelables ; plan d'équipement électrique ; promotion de la cogénération.

<sup>13</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

Le Plan fédéral évoque longuement ce problème : *"Le Plan national belge de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, adopté en 1994, n'a pas permis de réaliser l'objectif proposé en la matière, soit une réduction de 5% des émissions à l'horizon 2000 par rapport à 1990. La CIDD propose que le nouveau Plan national belge sur les changements climatiques ait pour objectif de formuler une politique nationale cohérente qui contienne suffisamment de mesures sectorielles et transsectorielles pour la réalisation des objectifs de réduction d'émissions formulées dans le Protocole de Kyoto. Pour ce faire, ce Plan doit être étendu aux six gaz à effet de serre et prévoir des procédures et mesures en vue de satisfaire toutes les autres obligations découlant de la Convention, du Protocole et des décisions et directives européennes en la matière. Le Plan doit mentionner des objectifs opérationnels clairs par secteur et par niveau de compétence. L'élaboration de ce Plan doit se faire en concertation avec les acteurs de la société concernée et les Régions. Il doit également inclure une procédure pour le suivi et l'adaptation éventuelle des mesures."* §410

Le Plan évoque également les "mécanismes de Kyoto", c'est-à-dire les instruments économiques qui permettent aux pays d'échanger des droits d'émissions de gaz à effet de serre, et prévoit la mise en œuvre d'une taxe énergie/CO<sub>2</sub>.

Le SDEC aborde cette question *"Ce que l'on appelle "l'effet de serre", c'est-à-dire la concentration de gaz produisant cet effet dans l'atmosphère terrestre, représente pour l'avenir l'un des plus grands défis posés à la protection de l'environnement. (...) Les engagements pris par l'UE à Kyoto pour diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> doivent être strictement appliqués. La politique de développement spatial peut contribuer significativement à préserver le climat, en s'appuyant sur des structures d'urbanisation et des localisations qui ont besoin de moins d'énergie et qui génèrent moins de trafic, et en favorisant une utilisation accrue des énergies renouvelables qui ne produisent pas de CO<sub>2</sub>"* (p.34).

Le Plan de mobilité évoque la question de la pollution de l'air<sup>14</sup> dans un chapitre consacré aux effets externes engendrés par les transports. Il relève les effets des différents polluants atmosphériques sur la santé, sur l'environnement et sur le cadre de vie en général. Il souligne l'importance des engagements internationaux notamment en ce qui concerne la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Il cite trois pistes possibles (économique, technique et législatif). Dans le programme d'actions, il n'est plus fait référence à ces questions.

## 2. Qualité de l'air

Les objectifs en matière de gestion de l'air sont tributaires, en grande partie, des engagements internationaux<sup>15</sup>. D'autre part, la répartition des compétences explique la difficulté de dégager une politique uniforme. La lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des sources mobiles est du ressort du niveau fédéral ainsi que l'application des réglementations sur la qualité des carburants par exemple. Les autorisations d'émissions sont régies au niveau des régions, à travers les autorisations d'exploiter pour ce qui concerne la Région wallonne. Il existe néanmoins un accord de coopération entre les trois régions qui a conduit à la création d'une cellule interrégionale de l'environnement (CELINE).

Les principales mesures du PEDD portent sur des instructions techniques ou sur la mise en place de réseaux de mesure. Le PEDD prévoit une programmation précise des normes d'émission et d'immission et des dispositions réglementaires et des conditions générales et sectorielles à adopter. Il y a peu d'éléments ayant une réelle portée territoriale. Le plan air n'a pas encore vu le jour; néanmoins nombreuses dispositions prévues en termes de normes ou de mesures ont été adoptées.

---

<sup>14</sup> Il aborde conjointement la question des changements climatiques et de la pollution de l'air. Il existe également une loi-cadre datant de 1964.

<sup>15</sup> Les protocoles d'Helsinki et d'Oslo portant sur la réduction des émissions de soufre, la déclaration de Sofia portant sur les émissions de NO<sub>x</sub>, le protocole de Genève et de Göteborg portant sur les COV, les normes européennes et la Directive relative aux grandes installations de combustion.



En référence à la politique des transports, le PEDD évoque quatre actions qui doivent concourir à une amélioration de la qualité de l'air :

- *réduire les pressions environnementales sur le milieu urbain ;*
- *revendiquer auprès de l'Etat fédéral un régime fiscal favorable aux carburants plus respectueux de l'environnement, comme le gaz naturel, et/ou issus des énergies renouvelables ;*
- *dans le cadre de la compétence sur le transport urbain et vicinal et les services taxis, faire prévaloir des critères environnementaux d'exploitation ;*
- *encourager, notamment dans les transports en commun, l'utilisation des carburants plus respectueux de l'environnement, comme le gaz naturel.*

Le SDER évoque le problème de la qualité de l'air de manière lacunaire. Mesure IV.5.D. : *"Les installations émettrices seront localisées selon des critères qui tiennent compte de la nature de l'activité, de la topographie et des vents dominants. L'usage des transports en commun, du vélo et de la marche à pied sera encouragé afin de diminuer l'utilisation de la voiture et de réduire la pollution de l'air."* (p. 181). Le SDEC évoque les changements climatiques mais pas la qualité de l'air.

C'est le Plan fédéral qui aborde avec le plus de précision le problème de l'acidification et de l'ozone dans l'air. Le problème de l'ozone a déjà fait l'objet d'une planification en 1996. Le Plan fédéral prévoit sa révision notamment pour répondre aux nouvelles exigences européennes (Directive SO<sub>2</sub>).

§ 411 "Un nouveau Plan fédéral 2000-2003 (Plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone de l'air ) doit être finalisé en l'an 2000. Ce plan reprendra les mesures non réalisées du Plan précédent et tiendra compte des nouveaux développements internationaux. Il portera à la fois sur les problématiques de l'ozone troposphérique et de l'acidification". Ce Plan comprendra les mesures suivantes :

- souscrire aux grands engagements internationaux ;
- transposer les directives européennes relatives aux émissions des transports ;
- transposer la directive en matière de réduction d'émissions de SO<sub>2</sub>.

Des mesures complémentaires sont également proposées. Elles concernent d'autres secteurs tels que le transport, l'énergie, l'agriculture et les déchets. Dans le secteur de l'énergie et des transports, les mesures visent à maîtriser l'offre et la demande. Dans les autres domaines, les mesures sont plus ciblées (interdiction de production et d'importation d'engrais à base d'urée, choix des techniques de traitement des déchets).

Le plan fédéral met également l'accent sur la nécessaire coordination à instaurer : *"la grande quantité de secteurs concernés, le partage des compétences entre les niveaux de pouvoir, parfois fort compliqué et le besoin d'une approche intégrée rend nécessaire une forte coordination entre les politiques"* § 422.

Ces deux derniers points concernent également le problème des changements climatiques.

## **Conclusions intermédiaires**

- Le Plan national belge de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> adopté en 1994 n'a pas permis de réaliser l'objectif proposé, soit une réduction de 5% des émissions à l'horizon 2000 et ce par rapport à 1990. Au contraire, on constate ces dernières années, une croissance d'environ 10%<sup>16</sup> des principaux gaz à effet de serre (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> et N<sub>2</sub>O). Les principales raisons en sont<sup>17</sup> :
  - l'absence d'une taxe européenne sur le CO<sub>2</sub> et sur l'énergie ;
  - une mise en œuvre insuffisante des mesures prévues dans l'industrie et le secteur du transport ;
  - une mise en œuvre progressive des mesures s'adressant aux ménages.

Comme le souligne le document de l'OCDE : "*La mise en œuvre des nouveaux objectifs résultant du Protocole de Kyoto et des accords correspondants de l'UE nécessitera des moyens humains et financiers supplémentaires et une approche plus déterminée*".

- Les changements climatiques constituent un problème environnemental de portée mondiale qui demande de prendre des mesures transversales touchant aussi bien le secteur industriel que les modalités de production énergétique ou les transports. Il est exemplatif de la difficulté de prendre des mesures concertées entre régions mais aussi entre Etats. C'est une convergence à tous les niveaux de pouvoir qui peut aboutir à la mise en place d'une politique cohérente. C'est l'objectif que s'est fixé le Plan fédéral.
- La mise en place de réseaux de mesure de la qualité de l'air et l'imposition de normes sectorielles sont concrétisées en Région wallonne. La surveillance et les inventaires des émissions se réalisent dans un cadre cohérent. Les objectifs du PEDD sont atteints. Par contre le PEDD ne contient pas d'objectifs chiffrés de réduction des émissions de polluants. Ces objectifs quantitatifs sont du ressort du "plan air" qui n'a pas encore vu le jour.
- Le manque de planification stratégique est une caractéristique majeure de cette politique. Les choses devraient évoluer dans l'avenir puisque différents plans en préparation devraient, en tout ou en partie, combler cette lacune :

A l'échelle nationale :

- le plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone de l'air ;
- le plan national belge sur les changements climatiques ;
- le plan national ou fédéral de mobilité .

A l'échelle régionale :

- le programme d'actions pour la qualité de l'air, et tout particulièrement la lutte contre l'amplification de l'effet de serre.

La difficulté va résider dans la nécessaire coordination à instaurer entre ces différents plans.

---

<sup>16</sup> Dont 1% est imputable à la région wallonne.

<sup>17</sup> Voir à ce sujet : *Examens des performances environnementales de la Belgique*, OCDE, p. 216.

<b>Le climat et l'air</b>	<b>PEDD</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Avant-projet de Plan fédéral pour un développement durable</b>	<b>SDEC</b>
La réduction des émissions de CO <sub>2</sub> et des autres gaz à effet de serre	exécuter les engagements pris dans le cadre du programme national étendre le programme aux autres gaz à effet de serre établir un plan "air"	choisir une localisation adéquate des installations émettrices encourager l'usage des transports en commun, du vélo et de la marche à pied	établir le programme d'actions pour la qualité de l'air et tout particulièrement la lutte contre l'amplification de l'effet de serre	élaborer un nouveau plan national belge sur les changements climatiques réaliser les objectifs de réduction d'émissions formulés dans le Protocole de Kyoto élaborer le plan en concertation avec les acteurs de la société et les régions.	appliquer les engagements pris par l'UE à Kyoto
Qualité de l'air	mettre en place de normes et réseaux de mesure faire référence à la politique des transports			élaborer le plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone de l'air coordonner les politiques	

## 2.2 LES SOLS

**Commentaire du tableau** (voir p.15)

**1. La coordination de la politique.** Le chapitre “sol” dans le PEDD est peu étoffé. Il est le reflet du fait que la gestion du sol ne constituait pas encore, à l’époque, une préoccupation centrale de la politique environnementale. Sa mise en œuvre nécessite une redistribution des tâches de l’administration régionale, précise le plan. *“La Division de l’Eau, via notamment la problématique de la protection des eaux souterraines, devra s’adjoindre la gestion des sols et travailler en synergie avec la Direction générale de l’Agriculture”* (p.317). Le nouveau cadre de la DGRNE<sup>1</sup> a conforté cette intention et prévoit la mise en place d’une Direction des sols intégrant notamment un observatoire de la qualité des sols.

La Société Publique d’Aide à la Qualité de l’Environnement<sup>2</sup> a également un rôle important à jouer en matière de suivi et de caractérisation des sites pollués. D’autres administrations sont également concernées par le suivi de la qualité des sols : la Direction générale de l’Agriculture avec notamment la problématique des épandages ainsi que la DGATLP avec le suivi de la rénovation des sites d’activité économique désaffectés.

Ressource mais aussi support des activités humaines, le sol appelle par définition une gestion plurielle où les intervenants sont nombreux, ce qui ne facilite pas le travail de coordination.

**2. L’aménagement raisonné des sols** est un principe évoqué dans le PEDD. Il s’appuie sur une carte d’aptitude des sols<sup>3</sup> qui serait utilisée lors de la révision des plans de secteur *“afin de permettre la répartition optimale des sols entre leurs différentes utilisations (forêts, agriculture, industries, habitations, etc.)”* (p.59). Le PEDD rejoint ainsi, du moins partiellement, un des principes du SDER, évoqué par ailleurs dans l’article premier du CWATUP : la gestion parcimonieuse du sol.

Le SDER précise également que : *“Les terres agricoles de bonne qualité seront préservées de l’urbanisation. L’affectation des terres et les pratiques culturelles dans les zones sensibles du point de vue de l’érosion des sols feront l’objet d’une attention particulière”* (p.219).

Le Plan rural rejoint en grande partie cette philosophie en invitant à lutter contre les pressions de l’urbanisation. Quant au SDEC, il invite *“à mettre un frein aux emprises excessives sur les espaces ouverts à des fins d’urbanisation”* (p.34), ce qui est une autre manière de décliner ce principe.

**3. La qualité des sols.** Un des problèmes majeurs en la matière est qu’il n’existe pas de législation spécifique. C’est un point relevé par le PEDD<sup>4</sup>.

Le Contrat d’avenir désire combler cette lacune et propose *“d’élaborer les textes adéquats en matière de législation sur les sols et d’évaluer la possibilité d’appliquer le principe “pollueur-payeur”* (sous-fiche 70.3)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 14 janvier 1999.

<sup>2</sup> Société anonyme publique à forme commerciale, filiale spécialisée de la Société Régionale d’Investissement de la Wallonie.

<sup>3</sup> La mise à jour des cartes pédologiques se poursuit.

<sup>4</sup> Un avant-projet de décret relatif à la réparation des atteintes à l’environnement a été élaboré sous l’ancienne législature. Il concernait la question des sites et sols pollués.

<sup>5</sup> Les références données concernant le Contrat d’avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

Le Contrat d'avenir évoque également, et de manière précise, l'absence de planification en matière d'épandage des effluents d'élevage. Il propose *"d'élaborer un cadastre des épandages et des capacités d'épandage de l'ensemble des exploitations"* (fiche 56). Quant aux normes à satisfaire, le Contrat d'avenir évoque plusieurs principes directeurs. Il invite aussi à la concertation entre les intervenants.

Le Plan rural aborde également ce point de manière précise et évoque la réduction du ratio effluents produits/effluents absorbables, l'utilisation raisonnée des intrants minéraux et phytosanitaires, l'épandage raisonné des matières organiques, la lutte contre l'érosion et la dégradation des sols.

Le SDER évoque également le problème de la qualité du sol. *"La réalisation de la carte de pollution des sols sera poursuivie. La préservation de la qualité chimique des sols devra faire l'objet d'une surveillance sur tout le territoire wallon, notamment par rapport à certaines pratiques qui pourraient se développer (comme le recyclage de déchets organiques par l'agriculture)"* (p.219).

Sans réellement proposer des mesures concrètes, le SDEC attire l'attention sur ce problème qu'il juge de première importance. *"La destruction des sols constitue un autre problème majeur en matière d'aménagement dans l'UE. (...) Les menaces les plus significatives sont l'érosion du sol due à son utilisation, les inondations, les dégâts forestiers, la pollution des nappes phréatiques, la concentration des matières polluantes, mais aussi l'intensité de l'exploitation agricole et l'urbanisation des espaces ouverts. Une protection efficace s'impose donc afin de préserver les ressources naturelles et les fonctions du sol. Cela suppose de mettre un frein aussi bien à la compaction, à l'érosion et à la destruction des sols liées à leur utilisation, qu'à leur contamination par des substances nocives (...)"* (p.34).

**4. La réhabilitation des sites contaminés** est un objectif cité par le PEDD. Cette vaste problématique n'est pas neuve. Elle concerne notamment la politique d'assainissement et de rénovation des sites d'activité économique désaffectés définie dans le CWATUP. Les aspects environnementaux sont, quant à eux, plus particulièrement abordés à travers la législation sur les déchets qui a permis notamment la mise en place de plans de réhabilitation volontaire et par le décret instaurant le permis d'environnement qui prévoit les plans d'intervention et de remise en état.

Le SDER évoque cette question à plusieurs reprises. *"L'assainissement et la rénovation des sites d'activité économique désaffectés doivent être poursuivis"* (p.158). *"Une analyse de la teneur des sols en polluants sera finalisée dans les sites industriels présentant un risque de pollution. Cet inventaire constitue un préalable à leur assainissement et à leur réaffectation"* (p.219).

Le Contrat d'avenir veut voir accélérer la résorption des friches industrielles. C'est l'une de ses priorités. Pour cela, le Gouvernement s'engage à mettre en œuvre au cours des deux prochaines années différentes mesures :

- "la mise en place d'une structure de coordination des différents acteurs ;
- l'actualisation de l'inventaire des sites d'activité économique désaffectés ;
- l'élaboration d'une législation sur les sols de manière à lever un obstacle important à l'assainissement et à la réaffectation des friches."

On peut également percevoir, à travers l'évolution de la politique d'assainissement des sols et plus particulièrement des friches industrielles, l'émergence et la structuration d'un nouveau secteur industriel. Le SDER l'évoque comme filière économique à développer : *"on veillera à développer un savoir-faire dans les domaines de l'assainissement, l'épuration et la dépollution"* (p.195). Mais on ne peut pas encore parler de véritable niche économique.

Le programme de phasing out du Hainaut fait de l'assainissement des sites pollués un des axes d'action importants, notamment dans le cadre d'une politique de requalification globale de l'environnement en Hainaut.

Le Plan de mobilité et le Plan fédéral n'abordent pas la problématique des sols<sup>6</sup>.

**5. Le programme d'actions pour la qualité des sols** prévu dans le PEDD n'a pas encore vu le jour.

### Conclusions intermédiaires

- La qualité du sol a été, pendant de nombreuses années, un des parents pauvres de la politique environnementale. Elle n'était pas prioritaire par rapport à d'autres thématiques telles que les déchets ou l'eau. Il existe manifestement une volonté de faire changer les choses.
- Elle fait appel, par essence, à une approche plurielle où les intervenants sont multiples, ce qui ne facilite pas le nécessaire travail de coordination. Elle est abordée suivant différentes approches, ce qui complique singulièrement la répartition des champs de compétence. On peut, à la lecture des différents plans, dégager trois thématiques.

La première concerne la gestion parcimonieuse du sol qui constitue un des fondements du SDER. C'est également un principe du SDEC. La notion de sol et la politique y afférente font ici directement référence au territoire ainsi qu'aux modalités de son organisation spatiale. C'est principalement par la mise en œuvre d'outils normatifs tels que le plan de secteur que ce principe peut s'appliquer.

Le maintien d'un sol de qualité et plus particulièrement la mise en concordance des modes de production agricole par rapport à cet objectif constitue une deuxième thématique. Elle est à mettre en relation avec celle de l'eau et plus particulièrement avec la difficulté de concrétiser la directive "Nitrates". On soulignera que ce point fait l'objet de développements importants tant par le Contrat d'avenir que par le Plan rural. Cette thématique se situe à l'interface entre politique environnementale et politique agricole.

Le troisième thème porte sur la gestion du passif et principalement sur la réhabilitation des anciens sites industriels. Cet axe de la politique comporte un important volet strictement environnemental portant sur les méthodes de caractérisation et de décontamination. Mais il concerne également la planification spatiale et touche donc directement la politique d'aménagement du territoire.

Si la gestion parcimonieuse du sol est sans conteste du champ de compétence de l'aménagement du territoire, les autres thématiques concernent des objectifs bien souvent distincts. Il n'est en effet pas toujours aisé de faire concilier les impératifs environnementaux avec ceux de la politique agricole ou de la planification spatiale. C'est un autre élément qui peut expliquer que cette politique reste difficile à concrétiser sur le terrain.

---

<sup>6</sup> On peut considérer que le Plan fédéral l'évoque de manière partielle à travers certaines dispositions concernant l'agriculture.

- Un nouveau secteur industriel semble émerger pour faire face aux défis posés plus particulièrement en matière de réhabilitation d'anciennes décharges ou de sites industriels. En généralisant, on peut constater que les politiques environnementales développées par les pouvoirs publics s'accompagnent, dans certains cas, d'un développement important du secteur industriel qui s'adapte pour répondre aux enjeux. Les exemples de l'eau et des déchets sont illustratifs de ce propos même si le travail à accomplir reste encore extrêmement important. La structuration de ces nouvelles filières est, sur le plan économique, bénéfique tant pour le secteur industriel lui-même que pour l'ensemble de la collectivité. Les différentes formes de collaborations entre le secteur privé et les acteurs publics paraissent donc être une voie à explorer pour répondre aux problèmes posés. (Mais il reste difficile d'imaginer que cette voie pourra répondre aux enjeux posés par les changements climatiques ou l'érosion de la biodiversité, qui, par définition, ne pourront jamais constituer des champs d'investigations susceptibles de dégager des bénéfices financiers.

<b>SOLS</b>	<b>PEDD</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Projet de Plan wallon de développement rural</b>	<b>Programme de phasing out du Hainaut</b>	<b>Avant-projet de Plan fédéral de développement durable</b>	<b>SDEC</b>
<b>1. Coordination de la politique</b>	redistribuer les tâches de l'administration		mettre en place une structure de coordination des différents acteurs				
<b>2. Aménagement raisonné des sols</b>	permettre la répartition optimale des sols entre leurs différentes utilisations	assurer une gestion parcimonieuse du sol préserver de l'urbanisation les bonnes terres agricoles tenir compte des zones sensibles du point de vue de l'érosion		lutter contre les pressions de l'urbanisation			mettre un frein aux emprises excessives sur les espaces ouverts à des fins d'urbanisation
<b>3. Qualité des sols</b>	mettre en œuvre une législation spécifique	réaliser la carte de pollution des sols surveiller la qualité des sols, notamment par rapport à certaines pratiques qui pourraient se développer	élaborer les textes adéquats en matière de législation sur les sols évaluer la possibilité d'appliquer le principe pollueur-payeur élaborer un cadastre des épandages et des capacités d'épandage de l'ensemble des exploitations	réduire le ratio effluents produits/effluents absorbables utiliser de manière raisonnée les intrants minéraux et phytosanitaires et les épandages de matières organiques lutter contre l'érosion et la dégradation des sols		réduire les épandages d'engrais et de pesticides	préserver les ressources naturelles et les fonctions du sol
<b>4. Réhabilitation des sites contaminés</b>	réhabilitier les sites contaminés	poursuivre l'assainissement et la rénovation des sites d'activités économiques désaffectés inventorier la qualité des sols dans les sites pollués	accélérer la réécriture des fiches industrielles actualiser l'inventaire des sites d'activité économique désaffectés		rencontrer la problématique de la pollution des sites		
<b>5. Programme d'actions</b>	pas encore adopté						



## 2.3 L'EAU

**Commentaire du tableau** (voir pp.22-23)

**1. La surexploitation des nappes** est une problématique évoquée par le PEDD, qui propose d'une part de diminuer les prélèvements et d'autre part de compenser l'abaissement du niveau par des adductions d'eau provenant d'autres nappes. La mise en œuvre du projet de Transhennuyère illustre ce dernier point. La priorité est donnée à la nappe du calcaire carbonifère du Tournaisis.

Le SDER reprend ces deux axes pour lutter contre la surexploitation. Il évoque également la recherche exploratoire de nouvelles réserves souterraines et la nécessité d'intégrer cette nouvelle dimension à la planification spatiale. Ceci illustre la nécessité pour un document à portée stratégique d'être évolutif et d'intégrer de nouvelles prospections territoriales en matière de ressources naturelles.

Le Contrat d'avenir n'évoque pas de manière précise cette problématique. Il souligne néanmoins l'action permanente d'étude des nappes et de surveillance de leur état quantitatif et qualitatif.

Le Plan de développement rural n'évoque pas la surexploitation de cette ressource, qui est assez éloignée de ses préoccupations.

Le programme de phasing out reste très général en évoquant la nécessité de protéger la ressource "eau", et spécialement les nappes aquifères, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif.

Les compétences fédérales ne portent pas sur la gestion des ressources en eau. Néanmoins, le Plan fédéral aborde ce thème de manière indirecte. Il propose que chaque ministère annexe à son rapport annuel d'activité un tableau de bord concernant notamment l'eau. Ce tableau permettra de suivre l'évolution des consommations. *"Il comprendra en outre des bilans des dépenses et des économies financières dans ces matières"* (p.19).

Le SDEC met également l'accent sur la nécessité de lutter contre la surexploitation des nappes, et insiste sur le volet préventif dans les politiques à mener.

**2. La protection des captages.** Le PEDD réaffirme la nécessité de mettre en place des mesures de protection des captages. Cette politique est en cours depuis le début des années 90. La délimitation des zones de protection et de surveillance se poursuit.

Le SDER précise qu'un périmètre de prévention de captage peut être inscrit en surimpression dans les plans de secteurs. Il réitère là une disposition qui a été inscrite dans le CWATUP lors de sa dernière révision décrétales. Le SDER précise que ce périmètre correspond à la zone de prévention éloignée. Dans ce périmètre, l'exécution des actes et travaux peut être interdite ou subordonnées à des conditions ou des restrictions. Étant donné l'étendue de certaines zones de prévention éloignée, la mise en œuvre concrète de cette disposition du SDER risque d'être délicate<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En attendant des données plus précises permettant d'établir cette distance au cas par cas, la zone de prévention éloignée a été fixée à une distance minimale de :

- 100 mètres pour les aquifères sableux ;
- 500 mètres pour les aquifères de graviers ou la distance jusqu'au cours d'eau et jusqu'à la limite de la nappe alluviale ;
- 1000 mètres pour les aquifères fissurés, les aquifères karstiques et les axes de circulation préférentielle alimentant le captage.

Vu le nombre impressionnant de captages publics et privés à protéger, des solutions progressives seront appliquées dans l'établissement des zones de protection. En attendant des données plus précises, une méthode de délimitation rapide des zones a été mise au point; elle consiste à fixer des distances minimales selon la situation géologique. Au fur et à mesure de l'acquisition de nouvelles données, ces distances fixes pourront être revues. On estime que l'établissement de zones de protection basées sur des études hydrogéologiques précises aboutira à délimiter des surfaces moins étendues. Le fait que les délimitations des zones de protection sont susceptibles d'évoluer au cours du temps pose le problème de leur inscription dans des documents à caractère normatif tels que les plans de secteur, qui sont rigides et difficilement modifiables.

Le SDER met également en avant comme priorité la protection des zones karstiques les plus sensibles, mais ne précise pas comment elle influence les travaux de délimitation des périmètres en cours.

Le Contrat d'avenir propose la réalisation d'un atlas permanent des prises d'eau et des mesures de protection y afférentes et l'accélération de la détermination des périmètres. L'arrêté du Gouvernement du 14 novembre 1991 relatif aux prises d'eau souterraine, aux zones de prises d'eau, de prévention et de surveillance et à la recharge artificielle des nappes d'eau souterraine devrait être revu. Le Contrat d'avenir ne précise pas les tenants et aboutissants de cette future réforme.

Le Plan de développement rural et le Plan fédéral n'évoquent pas cette problématique.

Le SDEC rappelle la nécessité de protéger la ressource eau et établit le lien entre une planification adéquate du territoire et l'amélioration de la qualité de l'eau. La protection des captages peut être vue comme une illustration de cette articulation.

**3. Une approche globale.** La nécessité de développer une approche dite intégrée de la gestion des cours d'eau est une thématique souvent évoquée. Le PEDD l'aborde en soulignant l'intérêt de s'engager dans la réalisation de contrats de rivière; depuis l'adoption de ce Plan, ceux-ci se sont multipliés (11 projets initiés). Par ailleurs, une proposition de révision de la loi de 1967 comportant notamment la modernisation de l'atlas et la mise en place de servitudes d'utilité publique a été étudiée. L'élaboration d'un plan de gestion pour chaque district hydrographique est également en cours.

Le SDER, lui aussi, veut encourager les contrats de rivière sur l'ensemble du territoire. Il estime qu'un contrat de rivière intervenant à l'échelle d'un bassin versant est l'une des possibilités d'organiser et de structurer un territoire, dans ce cas une vallée (on retrouve la même idée à propos des parcs naturels : voir le chapitre sur la biodiversité).

Le Contrat d'avenir reprend cette idée de gestion par bassins et sous-bassins en proposant la transposition en droit wallon d'une directive européenne invitant les Etats membres à s'inscrire dans ce type de dynamique. La réalisation en 1998 du programme d'action pour la qualité des eaux, inscrit dans le PEDD, s'inspirait déjà des recommandations européennes, principalement en ce qui concerne la gestion intégrée des bassins hydrographiques. Le Contrat d'avenir ne fait cependant pas directement référence au contrat de rivière comme étant l'un des moyens à favoriser dans le cadre de cette nouvelle approche. La transposition de cette directive sur la gestion par bassins et sous-bassins suscitera probablement des discussions par rapport aux délimitations territoriales des intercommunales en charge de l'assainissement des eaux résiduaires.

L'instrumentalisation de l'approche globale à travers les contrats de rivière ou l'adaptation des outils légaux ne doit pas occulter une thématique de plus en plus prégnante par rapport à la gestion des cours d'eau : la prise en compte des risques naturels et plus particulièrement des inondations. Il s'agit là d'un problème où les articulations entre aménagement du territoire et politique de l'eau sont particulièrement importantes.

Cette thématique n'est pas neuve. L'inventaire des zones inondables est en cours depuis de nombreuses années, notamment à l'initiative du MET. Le CWATUP prévoit l'inscription en surimpression des plans de secteur d'un périmètre de risque naturel prévisible tel que l'inondation; les actes et travaux se rapportant à des biens immobiliers pourront être limités ou même interdits dans ce type de zone. C'est l'une des mesures que préconisait le PEDD.

Ces dispositions ne sont cependant pas encore réellement effectives, ce qui s'explique en partie par la difficulté d'identifier ces zones à risques. Le SDER propose de les délimiter de manière objective sur base notamment d'une crue de référence de 25 ans.

Le SDER évoque également la nécessité d'une approche préventive de ce problème par la recherche du ralentissement du ruissellement, ce qui favorisera par ailleurs la réalimentation des nappes aquifères. Il précise différentes mesures à cet effet.

Le SDEC signale l'importance du lien entre la planification spatiale et la diminution des risques d'inondation. Il insiste surtout sur la prise en compte de l'échelle transnationale. La mise sur pied de deux Commissions internationales, l'une pour la protection de la Meuse et l'autre pour celle de l'Escaut, s'inscrit dans cette perspective. Le SDEC cite les programmes INTERREG IIC comme des possibilités d'approche de cette problématique<sup>2</sup>.

Les autres plans n'évoquent pas directement cette notion d'approche intégrée.

#### **4. L'assainissement des eaux urbaines résiduaires.**

Le PEDD précise les objectifs à atteindre en matière d'assainissement des eaux urbaines résiduaires, objectifs qui sont fixés dans une directive européenne. La Région wallonne est très loin d'avoir atteint les résultats voulus dans ce domaine.

En matière de planification, la plupart des plans communaux d'égouttage (PCGE) sont approuvés. Le PEDD propose d'établir une liaison entre les schémas d'aménagement du territoire et ces PCGE. C'est un autre exemple de recherche de transversalité à travers la mise en relation entre des outils. Les modalités méthodologiques et pratiques de ce genre de démarche ne sont pas précisées.

Globalement, le SDER reprend cet objectif d'assainissement des eaux de surface. Il évoque cependant quelques idées complémentaires, comme la nécessité de prévoir les localisations adéquates pour l'implantation des stations d'épuration. Il est fait ici référence au rôle prospectif et anticipatif que doit jouer l'aménagement du territoire par rapport à l'apparition de nouveaux besoins ou de nouvelles contraintes environnementales. Ce rôle reste difficile à assurer à travers des documents à caractère normatif.

Le SDER évoque aussi le principe de la densification des noyaux urbanisés comme permettant une meilleure rentabilité des investissements consentis dans les infrastructures d'assainissement. De manière plus générale, ce document évoque la compatibilité nécessaire entre les nouvelles implantations et la vocation des zones de protection liées aux objectifs de qualité. Il n'en précise cependant pas les modalités, notamment par rapport aux régimes des autorisations.

Le Contrat d'avenir souhaite une accélération significative des investissements en matière d'égouttage et d'épuration afin de répondre aux exigences européennes. Il prévoit également l'actualisation du programme pluriannuel de réduction de la pollution des eaux de surface et l'adaptation des PCGE. Ces intentions annoncent probablement de nombreuses réorientations dans la politique de l'eau wallonne, ce qui aura indéniablement des répercussions importantes en matière de planification spatiale.

Le programme de phasing out du Hainaut promet lui aussi le "rattrapage" du retard pris par la Wallonie dans l'application de la Directive "Rejet des eaux usées".

---

<sup>2</sup> Exemple : le programme IRMA (Interreg Rhine-Meuse Activities).

Le SDEC aborde le problème de l'assainissement des eaux usées mais insiste surtout sur les mesures préventives devant réduire les volumes à traiter.

Le plan rural n'aborde pas ce thème.

**5. La directive Nitrates et les zones vulnérables.** La lutte contre la pollution diffuse d'origine agricole est une mesure du PEDD. Ce plan invite à appliquer la directive Nitrates : désigner les zones vulnérables et y mettre en oeuvre le code de bonnes pratiques agricoles, définir également des programmes d'action applicables à chaque zone et prévoir leur évaluation. Deux zones vulnérables sont désignées : la nappe du Crétacé de Hesbaye et celle des sables Bruxelliens. Le code de bonnes pratiques a été élaboré. Les programmes d'action visant à réduire ou stabiliser les teneurs en nitrates dans les zones vulnérables sont établis mais ne sont pas encore d'application.

Le SDER propose d'intégrer les objectifs poursuivis par la reconnaissance des zones vulnérables mais ne fait pas de référence explicite aux programmes d'action et au délai de leur mise en oeuvre.

Il aborde néanmoins cette thématique par d'autres biais. Il relève la nécessité de maintenir des conditions de production adéquates permettant à l'agriculture de rester viable et de répondre ainsi aux exigences environnementales, notamment par rapport à la protection des eaux souterraines. Il n'indique cependant pas la manière d'assurer ces conditions de production. Un lien est à établir ici avec le Plan de développement rural et le règlement européen prévoyant une mesure d'aide pour les zones soumises à des contraintes environnementales. Le SDER est plus explicite à propos du maintien de l'activité agricole dans la zone des sables Bruxelliens : il précise que l'agriculture doit jouer un rôle dans le maintien des espaces ouverts. *"Ce rôle sera reconnu par des soutiens spécifiques aux modes d'exploitation (mesures agri-environnementales, aide à l'adaptation des systèmes de production, rémunération directe des agriculteurs)"* (p.218).

De manière plus générale, l'aménagement du territoire doit contribuer au maintien de conditions de production agricole adéquates en limitant l'usage de l'espace et en organisant de manière raisonnée l'extension des villages et des zones d'activités.

Par rapport à la problématique de la pollution diffuse, le Contrat d'avenir propose l'élaboration d'un cadastre des épandages et des capacités d'épandage de l'ensemble des exploitations. Il prévoit également des subventions pour la mise en conformité des infrastructures de stockage des effluents d'élevage dans les zones vulnérables.

Le Plan de développement rural aborde différents aspects liés aux problèmes de pollution diffuse et plus particulièrement le cas des zones vulnérables. Il veut réduire le ratio "effluents produits / effluents absorbables" pour qu'il ne dépasse pas les 3/4 du niveau absorbable dans les zones où l'élevage est le plus intensif et tende vers 1/2 dans les autres zones. Il propose des aides pour les investissements visant la protection et l'amélioration de l'environnement.

La mise en place d'un système de compensation visant à garantir le respect des exigences environnementales est mise en parallèle avec la directive Nitrates.

La "Mesure 10" qui vise la "Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture et la sylviculture et la gestion de l'espace naturel" propose de mettre en oeuvre des *"actions d'encadrement, de sensibilisation, de conseils et le démarrage de projets pilotes dans le cadre de la problématique agriculture et environnement"*. Ces actions peuvent concerner la gestion des effluents d'élevage, l'impact de l'agriculture sur la pollution atmosphérique, la gestion des déchets plastiques, l'utilisation raisonnée d'intrants chimiques.

Le SDEC n'apporte pas d'informations complémentaires à ce sujet.

**6. Le prix de l'eau.** L'internalisation des coûts liés à la gestion de l'eau est une thématique ancienne. Le PEDD l'évoque à travers la notion de "*coût-vérité de l'eau*" (p.75). Si la mise en œuvre effective de cette notion n'est pas encore une réalité, un important pas en avant a été franchi par la restructuration de ce secteur à travers la création de la Société publique de gestion de l'eau. L'application du coût-vérité est l'une des missions de la SPGE.

Le SDER réaffirme le même principe. Il évoque brièvement la contribution de la planification spatiale à la réduction des coûts par la recherche d'une meilleure adéquation entre la localisation des besoins et des ressources ainsi que par la lutte contre la dispersion excessive de l'habitat.

Le Contrat d'avenir attache une place importante à ce thème en évoquant l'application du principe pollueur-payeur et la détermination d'un prix unique tant à la production qu'à la distribution. Le volet social est abordé à travers la création d'un fonds social wallon pour l'eau et l'instauration d'une fourniture minimale.

Les autres plans n'évoquent cette problématique.

**7. Programme d'actions.** Comme pour les autres thématiques, le PEDD propose d'arrêter un programme d'action pour la qualité des eaux. On peut considérer qu'il trouve sa dernière actualisation dans le contenu du programme d'actions précisé dans le décret instituant la SPGE.

### Conclusions intermédiaires

- La politique de l'eau évolue en permanence en faisant référence à une multitude d'instruments souvent contraignants. Ce caractère évolutif pose le problème de l'intégration de différentes dispositions dans des documents de planification spatiale et plus particulièrement s'ils possèdent un caractère normatif. Cette difficulté peut être illustrée par la transposition des périmètres de protection des captages. Réciproquement, des documents tels que les plans communaux généraux d'égouttage, eux aussi particulièrement rigides, ne peuvent que difficilement intégrer la dynamique d'urbanisation d'un territoire.

Dans le même ordre d'idée, on remarquera la difficulté pour des documents de planification spatiale d'anticiper des nouveaux besoins engendrés par la mise en œuvre de législations environnementales. L'exemple est ici la localisation des stations d'épuration mais il peut-être transposé à la problématique des déchets et la localisation des centres d'enfouissement technique.

- L'approche globale de la gestion de l'eau n'est pas un concept neuf. Elle a trouvé une concrétisation importante en termes d'outil à travers la mise en place la Société de gestion publique de l'eau. On regrettera cependant une trop importante instrumentalisation de ce concept. En effet, les outils existants ou qui devraient voir le jour à moyen terme se multiplient : contrat de rivière, révision de la loi de 1967, plan de gestion pour chaque district hydrographique, programme d'actions du décret instituant la SPGE. Il n'est pas toujours évident de discerner quelle est "l'approche globale" dans laquelle s'inscrit cette multitude d'outils.
- En matière de gestion de l'eau, la plupart des documents réitèrent les mêmes objectifs. Prévention, protection, assainissement sont les registres les plus souvent évoqués. Tout comme pour les autres thématiques, la concrétisation de ces objectifs fait appel à la recherche d'articulations entre différents instruments ou outils. A nouveau, le décloisonnement entre planification spatiale et politique environnementale est souvent cité. Mais si des articulations sont souhaitées, leurs modalités pratiques sont rarement évoquées.

Le SDER aborde cette recherche d'articulations entre politiques par un autre biais. Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive Nitrates et des zones vulnérables, il relève la nécessité de maintenir des conditions de production adéquates permettant à l'agriculture de rester viable et de répondre ainsi aux exigences environnementales. Le rôle de la planification spatiale par rapport au maintien de ces conditions peut être important. Elle peut limiter le mitage de l'espace et organiser de manière raisonnée l'extension des villes et des villages. Cette idée de soutenir l'agriculture pour qu'elle puisse respecter les exigences environnementales est également reprise dans le Plan de développement rural et le Contrat d'avenir. Ce soutien est, dans ces cas, plus direct : aide à l'investissement, système de compensation, etc.

Ici, les trois plans sont donc complémentaires : le PEDD évoque le programme d'action, le SDER dit comment des mesures spatiales peuvent rencontrer les objectifs de ce programme d'action et le Plan rural fait de même en ce qui concerne l'agriculture. C'est une exemple positif de coordination des politiques.

- La notion de développement durable repose sur trois piliers : l'économique, le social et l'environnement. Si tout un chacun s'accorde à le dire, les différents documents analysés précisent assez rarement quelles seront les implications concrètes de la politique de l'eau sur l'ensemble de ces aspects. Soulignons que le Contrat d'avenir évoque explicitement les problèmes sociaux qui pourraient apparaître suite à l'application du coût-vérité de l'eau. La création d'un fonds social wallon pour l'eau est proposée.
- On soulignera également l'intention du Plan fédéral d'exiger que chaque ministère annexe à son rapport annuel d'activité un tableau de bord relatif à la consommation d'eau. C'est là une politique qui pourrait être facilement généralisée.

<b>RESSOURCES EN EAU</b>	<b>PEDD</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Projet de Plan wallon de développement rural</b>	<b>Programme de phasing out du Hainaut</b>	<b>Avant-projet de Plan fédéral de dévelop<sup>t</sup> durable</b>	<b>SDEC</b>
<b>1. Exploitation des nappes</b>	diminuer les prélèvements compenser par des adductions d'eau	garantir aux nappes un niveau d'exploitation durable	assurer l'étude de des nappes et leur surveillance		protéger qualitativement et quantitativement les nappes	mettre en place des tableaux de bord	prendre des mesures préventives pour réduire la surexploitation
<b>2. Protection des captages</b>	fixer les zones de protection et de surveillance et appliquer les mesures de protection	protéger les captages d'eau souterraine	revoir l'arrêté du Gvt du 14/11/91				assurer l'adéquation entre planification du territoire et amélioration de la qualité de l'eau
<b>3. Approche globale</b>	mettre en place des contrats de rivière mettre en place des plans d'action inondations	mettre en place des contrats de rivière gérer les risques naturels assurer une approche préventive	gérer par bassin et sous-bassin lutter de manière intégrée contre les inondations				diminution les risques d'inondation (échelle transnationale)
<b>4. Assainissement</b>	assainir les eaux urbaines résiduaires	protéger et assainir les eaux de surface	accélérer les investissements en matière d'épuration et d'épuration actualiser le programme de réduction de la pollution des eaux de surface et adapter les PCGE		mettre la Wallonie (et donc le Hainaut) en conformité avec la Directive européenne "Rejet des eaux usées"		

<b>5. Zones vulnérables</b>	définir les zones vulnérables établir les programmes d'actions applicables aux zones vulnérables	intégrer les objectifs poursuivis par la reconnaissance des zones vulnérables maintenir des conditions de productions agricoles adéquates	réaliser un cadastre des épandages accorder des subventions pour la mise en conformité des infrastructures de stockage des effluents	réduire le ratio effluents produits / effluents absorbables accorder des aides pour les investissements visant la protection de l'environnement			
<b>6. Prix de l'eau</b>	appliquer la notion de coût-vérité	assurer l'adéquation entre les localisations des ressources et des besoins lutter contre la dispersion excessive	appliquer le principe pollueur-payeur mettre en place un Fonds social pour l'eau et une fourniture minimale	mettre en place un système de compensation pour la mise en œuvre de la directive Nitrates			
<b>7. Programme d'actions</b>	Programme d'action précisé dans le décret instituant la SPGE						



## 2.4 LA BIODIVERSITE

### *Commentaire du tableau (voir pp.30-31)*

Le tableau ne fait pas référence au plan de mobilité dont l'objet ne concerne pas le thème de la biodiversité.

Il ne reprend pas non plus le programme de phasing out du Hainaut, qui n'évoque cette thématique que de manière très indirecte en parlant de "soutenir de manière privilégiée des parcs naturels".

**1. La mise sous statut des zones d'intérêt biologique.** C'est un objectif de première importance en matière de biodiversité, considéré explicitement comme tel par le PEDD.

La notion de zone ou de site d'intérêt biologique ne constitue pas un statut de protection en regard de la législation sur la conservation de la nature. Le PEDD fait référence à une liste dressée par l'Etat de l'Environnement en 1992. On peut cependant estimer que cette liste est partiellement obsolète et considérer que cette notion fait actuellement référence à l'inventaire des sites de grand intérêt biologique tel que déterminé et actualisé par l'Observatoire de la Faune, de la Flore et des Habitats dépendant de la DGRNE<sup>1</sup>.

Le SDER utilise la même notion de site de grand intérêt écologique mais n'en précise pas autrement la définition. On peut toutefois considérer qu'il s'agit du même concept.

Ni le PEDD ni le SDER ne précisent d'objectifs quantitatifs en termes de superficie à mettre sous statut de protection à moyen ou long terme.

Le SDER établit clairement le lien entre un statut de protection de conservation de la nature et l'affectation en zone naturelle au plan de secteur. Il introduit par ailleurs un objectif de prévention en proposant de limiter la dégradation des sites en attentes d'un statut en cas d'inscription d'une zone destinée à l'urbanisation.

Le Plan fédéral n'évoque pas directement une politique spatialisée de sauvegarde de la biodiversité. Il met l'accent sur la réalisation du plan national de mise en œuvre de la Convention sur la Diversité Biologique<sup>2</sup>, la Belgique étant le dernier pays de l'Union européenne à ne pas avoir approuvé un tel plan. Sa réalisation nécessite une concertation avec les régions et devrait, puisqu'il doit notamment porter sur la question des habitats, comporter des recommandations et des mesures à caractère spatial. "*La stratégie et le Plan d'action national tels que prévus par la Convention (...) doivent être définis et mis en œuvre. Des mesures de restauration seront envisagées (espèces menacées ou disparues, écosystèmes dégradés ...)*" (p.42).

---

<sup>1</sup> Les missions de cet observatoire sont :

- organiser et coordonner la récolte et l'analyse de données biologiques de manière à produire des informations sur l'état de la biodiversité en Wallonie et de définir les axes d'une stratégie de sa conservation et d'en évaluer l'efficacité ;
- standardiser, archiver et gérer les données biologiques récoltées dans le cadre de conventions ou de subventions de la Région wallonne ;
- diffuser les informations, favoriser les interactions et animer les échanges entre les spécialistes, les amateurs, l'administration et le grand public.

<sup>2</sup> Les objectifs de la Convention sur la diversité biologique adoptée en 1992 au sommet de Rio sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques (Art. 1. de la Convention).

Par ailleurs, le SDEC insiste sur la nécessité de s'engager plus résolument dans de nouvelles voies menant à une harmonisation entre la protection de la nature et le développement spatial.

Le Contrat d'avenir souhaite mener une politique cohérente dans le cadre des réserves naturelles en mettant l'accent notamment sur les zones humides et forestières. S'il fait référence aux outils législatifs, il ne mentionne pas le débat sous-jacent portant sur l'adaptation et l'actualisation de la loi sur la conservation de la nature dont le cadre juridique date de 1973 et qui a subi maints amendements et ajouts.

Le Plan de développement rural n'évoque pas directement la mise sous statut de protection des zones d'intérêt biologique.

**2. La capacité d'accueil de la vie sauvage sur l'ensemble du territoire** constitue un autre volet important la politique menée en matière de biodiversité. Elle a connu de nombreux développements ces dernières années, notamment par la mise en place des plans communaux de développement de la nature qui s'appuient sur le concept de réseau écologique<sup>3</sup>. Le PEDD évoque clairement cet objectif et est en cela relayé par le SDER. La spatialisation concrète de cet axe de la politique est cependant difficile à préciser. Il n'existe en effet pas à l'échelle de la Wallonie une cartographie complète du réseau écologique wallon.

C'est principalement à travers la mise en œuvre d'autres outils que cet objectif doit être atteint (mesures agri-environnementales, politique forestière, politique agricole, outils de l'aménagement du territoire).

Le Contrat d'avenir se donne comme objectif de *"rétablir un réseau biodiversifié plus dense"*. On peut considérer que ce terme fait référence au concept de réseau écologique.

Le Plan de développement rural fait indirectement référence à cet objectif à travers le renforcement des mesures agri-environnementales en permettant un accès plus large à l'octroi des subventions et en augmentant le montant de certaines mesures. Il précise également, dans le chapitre consacré aux impacts environnementaux attendus suite à la mise en œuvre du Plan, que *"la mise en œuvre des plans de développement rural pourrait contribuer à enrayer cette perte de biodiversité, notamment par le biais des mesures agri-environnementales et par la volonté affichée de mettre la directive Habitats en application"* (p.321).

Le Plan fédéral propose l'insertion des mesures agri-environnementales dans les plans de développement rural, et particulièrement les mesures permettant d'infléchir les modes de productions agricoles vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Le cas de la limitation des pesticides est ici exemplatif de la possibilité de faire converger vers un même objectif des politiques menées à des niveaux de compétences différents.

Le SDEC insiste sur l'importance des liaisons et des couloirs reliant les espaces protégés. L'accent est surtout mis sur le maillage écologique, c'est-à-dire les éléments qui relient les zones sous statut. C'est une approche un peu différente de celle proposée dans le PEDD ou dans le SDER, qui mettent l'accent sur les potentialités d'accueil de l'ensemble du territoire, dont le maillage constitue un des éléments.

---

<sup>3</sup> Le réseau écologique est l'ensemble des habitats susceptibles de fournir un milieu de vie temporaire ou permanent aux espèces végétales et animales, dans le respect de leurs exigences vitales, et permettant d'assurer leur survie à long terme. Plus pratiquement, le réseau écologique est constitué de trois types de zones : les zones centrales, les zones de développement et les zones de liaison dont l'ensemble forme le maillage écologique (DUHAYON et WOUÉ, 1997).

**3. Les directives européennes dites Habitats et Oiseaux** sont citées dans tous les documents. Le PEDD souligne la nécessité de mettre en place une base juridique pour la protection de zones particulières, ce qui concerne notamment les périmètres-cadres délimités par la Région wallonne dans le cadre de la mise en œuvre de la directive Oiseaux. Ce point est également souligné par le SDER, qui invite à clarifier le statut de périmètres-cadres. Ni le PEDD, ni le SDER ne précisent les critères qui devraient conduire à leur mise en œuvre.

La concrétisation du réseau Natura 2000 découlant de ces deux directives est évoquée dans le SDER. *“La priorité sera mise sur la concrétisation du réseau Natura 2000, ce qui implique de protéger les habitats sensibles situés au sein des périmètres des zones de protection spéciale ainsi que les zones spéciales de conservation”* (p.213). On peut notamment faire le lien avec la future révision des plans de secteurs, même si le SDER ne le dit pas clairement. A nouveau, ni le PEDD, ni le SDER ne précisent quels seront les critères qui permettront de sélectionner les sites à intégrer à Natura 2000.

La planification spatiale se heurte ici à une difficulté récurrente par rapport à la conservation de la nature : un site est-il reconnu d'intérêt biologique sur base uniquement de son statut de protection, ou sur ses caractéristiques intrinsèques, et ce même en dehors de son statut actuel ? Ces divergences de conceptions ont des conséquences spatiales importantes notamment par rapport aux superficies qui seront en définitive réellement protégées.

Le Contrat d'avenir ne répond pas à cette interrogation mais précise néanmoins l'urgence de transposer en droit régional la directive Habitats. *“Le Gouvernement entend assurer la transposition en droit régional interne des directives européennes notamment la directive Habitat (92/43/CEE) et procédera à une adaptation transversale”* (fiche 72)<sup>4</sup>. La Belgique et plus particulièrement la Région wallonne ne remplissent en effet pas leurs obligations en la matière.

Le programme de phasing out du Hainaut va dans le même sens et précise que *“Plusieurs zones spéciales de Conservation ont été transmises en date du 23 mars 2000 à la Commission par la Région wallonne pour le futur réseau Natura 2000”* (p.262).

Il est intéressant de constater que le projet de Plan rural évoque la directive Habitat sous un tout autre aspect. La concrétisation de cette directive est envisagée comme une contrainte environnementale par rapport au maintien de l'activité agricole sur le territoire. Le Plan propose le respect des exigences environnementales en regard du maintien de l'exploitation agricole sur base d'un système de compensation dont les modalités sont encore à définir. Cette mesure découle directement du règlement européen. La directive Habitats est citée ici en exemple.

Le SDEC réitère la nécessité de créer le réseau Natura 2000 en insistant sur son intégration dans les schémas de développement spatial.

**4. Les parcs naturels.** La poursuite de la politique des parcs naturels est souhaitée dans le PEDD. Le SDER l'appuie également et précise que la dynamique des parcs naturels constitue un moyen de concrétiser la structure spatiale qu'il propose pour la Wallonie. Il n'apporte cependant pas d'éléments de réponse quant à l'articulation effective des dispositions du CWATUP avec la possibilité donnée à un parc naturel de réviser le plan de secteur. Le PEDD évoque ce point. Il s'agit là d'un problème d'articulation entre aménagement du territoire et conservation de la nature et de prééminence d'une législation sur une autre; à travers cela, ce sont les champs de compétence des administrations qui sont concernés.

---

<sup>4</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

Le Contrat d'avenir ne fait pas allusion aux parcs naturels, tandis que le programme de phasing out les cite à propos de la valorisation du potentiel touristique et culturel du Hainaut. Le Plan rural les évoque et reprend également l'idée de projet de Pays émise dans le SDER. Mais tout comme le SDER, il ne fournit pas les modalités concrètes de la mise en œuvre ce nouvel outil que constitue le "Pays".

Le Plan fédéral n'évoque pas les parcs naturels, qui sont en définitive assez éloignés de son champ de compétence.

Le SDEC n'en souligne pas l'intérêt. Cela peut s'expliquer par le fait que la notion de parc naturel recouvre des concepts parfois différents selon les états de l'Union. Le type de démarche proposée dans le cadre d'un parc naturel s'inscrit assez clairement dans le courant des politiques dites de contractualisation de l'environnement. Il est dès lors étonnant, au-delà de la référence explicite à la notion de parc naturel, que le SDEC n'évoque pas ce type de démarche souvent citée en matière de planification stratégique.

**5. Paysage.** Le concept de paysage est souvent associé, et de manière parfois erronée à la notion de biodiversité. Le PEDD saisit bien la nuance et met l'accent sur la nécessité d'assurer une diversité de paysage au sens large. C'est d'une approche de type protection qu'il est surtout question dans ce document. Le SDER évoque de manière plus précise la question du paysage en réaffirmant également la nécessité de les protéger.

Une nouvelle dimension est toutefois introduite dans le SDER, qui relaie en cela le SDEC : celle de la recomposition des paysages ou l'aménagement créatif des paysages. Le SDER établit clairement le lien entre cette approche et la réalisation des plans communaux de la nature. Il met également l'accent sur la nécessité de développer ce type d'opération à plus grande échelle dans le cas de vastes espaces dégradés, et précise des priorités à cet égard : il s'agit par exemple des entrées de villes ou des sites touristiques dégradés, ce qui démontre que la problématique du paysage ne concerne pas uniquement les milieux naturels ou semi-naturels. Les modalités pratiques de la concrétisation de cette politique ne sont pas précisées<sup>5</sup>.

Le Contrat d'avenir évoque le paysage rural à travers des mesures incitatives, comme les primes agri-environnementales pour les exploitations agricoles qui participeraient à leur préservation.

**6. Biosécurité.** La problématique de la biosécurité, et notamment de l'impact sur l'environnement des OGMs et de leurs dérivés mis sur le marché, n'est évoquée que dans le cadre du Plan fédéral.

**7. Approche transversale.** La nécessité de développer une approche transversale en matière de conservation de la biodiversité est évoquée dans la plupart des documents. La manière d'organiser concrètement ce découplage, notamment par rapport aux champs de compétences, n'est pas précisée.

Les liens entre conservation de la nature et aménagement du territoire sont jugés indispensables tant par le PEDD que par le SDER. Ce dernier évoque une harmonisation entre le schéma de structure et le plan communal d'environnement et de développement de la nature. Cette proposition illustre le fait que la recherche de transversalité passe souvent par des adaptations des outils existants. Ces adaptations sont difficiles à obtenir parce qu'elles touchent généralement aux répartitions des compétences des membres d'un même exécutif ou d'exécutifs différents et/ou entre administrations.

---

<sup>5</sup> On soulignera également que la Région wallonne a adhéré à l'avant-projet de Convention européenne du paysage (adopté le 4 juin 1997 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe).

Le Plan fédéral évoque cette problématique en soulignant la nécessité d'élaborer une stratégie de conservation de la biodiversité en concertation avec les régions. Les modalités pratiques ne sont pas précisées.

Le principe de transversalité est évoqué à plusieurs reprises dans le Contrat d'avenir mais pas directement dans le chapitre consacré à la biodiversité.

Le SDEC approche cette question de manière différente. Il souligne l'importance de prendre en considération la question de la préservation de la biodiversité dans les études d'impact territorial et environnemental. Quoique d'application effective en Wallonie à travers les dispositions liées aux évaluations environnementales, ce type d'objectif n'est pas cité dans les autres documents analysés. Une des questions non tranchées dans les différents plans stratégiques est la manière dont les périmètres de protection (notamment ceux déterminés en regard de la directive Oiseaux) sont utilisés comme critère discriminant pour l'obligation ou non de réaliser une étude d'incidence. C'est un débat important notamment par rapport au projet de liste fermée inscrit dans le décret relatif au permis d'environnement<sup>6</sup>.

Le SDEC explore également une autre piste : la valorisation des prestations écologiques par le biais de solutions fiscales (citation). Ceci concerne la mise en œuvre des politiques relatives aux aménités<sup>7</sup> et aux mécanismes de compensation pour les territoires, principalement ruraux, pourvoyeurs de ces aménités. Ce type de politique est très peu développé en Wallonie.

**8. Programme d'actions.** Au niveau régional, la traduction des intentions formulées dans le PEDD en Programme d'action pour la protection de la nature (ou Plan Nature) n'est pas effective. Une proposition de programme est en cours d'élaboration. Le Plan fédéral indique qu'un plan thématique sur la préservation de la biodiversité sera finalisé pour juin 2000.

### Conclusions intermédiaires

- Les différents plans analysés évoquent tous la thématique la biodiversité et soulignent l'extrême urgence de développer une politique adéquate pour remédier aux problèmes posés. Comme sur de nombreuses problématiques environnementales, il existe un consensus sur les constats de base, du moins dans leur grande généralité. C'est dans la mise en œuvre effective des politiques que des divergences peuvent apparaître. Celles que nous relevons peuvent paraître anecdotiques. Elles sont cependant le reflet de conceptions parfois fort différentes.
- Une divergence importante porte sur la définition de ce qui présente un intérêt sur le plan biologique. On pourrait estimer que cette question a trouvé une réponse scientifique par la définition de critères objectifs. Cette approche a en effet permis d'inventorier pour le territoire wallon les sites dits de grand intérêt biologique. Cette définition s'appuie sur les qualités intrinsèques du territoire. Une autre vision tente de définir l'intérêt d'un site sur base de son statut de protection et donc en quelque sorte de la reconnaissance sociale qu'on lui accorde à travers des textes réglementaires. Cet exemple illustre assez bien les divergences entre une approche dite scientifique et une approche que l'on pourrait qualifier de politique. Ces conceptions différentes ont des conséquences spatiales importantes notamment par rapport au nombre et aux superficies des sites qu'il faut protéger. C'est peut-être un élément qui explique le fait que les différents plans (notamment le PEDD et le SDER) n'aient jamais réussi à préciser des objectifs quantitatifs et que la concrétisation du réseau Natura 2000 n'est pas encore effective.

---

<sup>6</sup> Les arrêtés d'application ne sont pas encore pris.

<sup>7</sup> L'aménité est l'agrément d'un lieu, lié à sa localisation. Elle peut être décomposée en aménités naturelles, aménités esthétiques et aménités liées à une faible pollution ou une faible nuisance.

- Le concept de nature est abordé dans les différents plans à travers la notion de patrimoine. Cette notion, si elle est largement partagée, amène différentes interrogations. La première porte sur les moins-values engendrées par la mise en œuvre d'une politique de préservation du patrimoine naturel. Seul le Plan rural aborde cette question de front en considérant qu'il s'agit là d'une contrainte environnementale par rapport à la pérennité de l'activité agricole et en proposant un système de compensation pour les agriculteurs. La seconde interrogation concerne la manière dont les territoires, principalement ruraux et qui abritent la plupart des sites d'intérêt biologique, peuvent trouver une compensation financière par rapport à une politique de préservation du patrimoine. C'est toute la question de la mise en œuvre des politiques relatives aux aménités, qui en Wallonie sont encore peu développées. Le SDEC évoque ce principe qui est développé dans d'autres pays de l'Union.
- La nécessité de développer une politique sur l'ensemble du territoire en matière de préservation de la biodiversité notamment à travers le concept de réseau écologique, amène les plans à proposer une harmonisation entre les différentes politiques et en premier lieu à rechercher un décloisonnement entre conservation de la nature et aménagement du territoire. Cette recherche de transversalité passe souvent par l'adaptation des outils existants. Si des avancées sont à souligner dans ce domaine<sup>8</sup>, force est de constater que ces adaptations sont difficiles à obtenir. Il s'agit de problèmes de prééminence d'une législation sur l'autre (ex. des parcs naturels) et, en regard de cela, de problèmes de répartition de compétences.

---

<sup>8</sup> Exemple de la réforme décrétole du CWATUP permettant l'inscription, en surimpression des zones du plan de secteur, de périmètres de liaison écologique et de protection visée par la législation sur la protection de la nature (Art. 40).

<b>BIODIVERSITE</b>							
	<b>PEDD</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Projet de Plan wallon de développement rural</b>	<b>Programme de phasing out du Hainaut</b>	<b>Avant-projet de Plan fédéral de développement durable</b>	<b>SDEC</b>
<b>1. Statut de protection</b>	mettre sous statut légal les zones d'intérêt biologique	confirmer le statut des sites de grand intérêt par le plan de secteur prévenir la dégradation des sites en attente d'un statut	développer une politique cohérente dans le cadre des réserves naturelles			mettre en œuvre de la Convention sur la diversité biologique (plan d'action national de mise en œuvre)	assurer une protection ciblée de certaines zones.
<b>2. Réseau écologique</b>	mettre en place un réseau écologique sur l'ensemble du territoire	permettre aux espèces de se développer sur l'ensemble du territoire	rétablir un réseau biodiversifié dense	renforcer les mesures agri-environnementales		insérer les mesures agri-environnementales dans les plans de développement rural	assurer des liaisons et des couloirs entre zones protégées
<b>3. Natura 2000</b>	mettre en place une base juridique pour la protection de zones particulières	donner la priorité à la concrétisation du réseau Natura 2000 clarifier le statut des périmètres-cadres	transposer en droit régional la directive Habitats	mettre en place des compensations afin de garantir le respect des exigences environnementales des exploitations agricoles	assurer prioritairement la protection et la mise en valeur des zones spéciales de conservation		mettre en place le réseau Natura 2000. intégrer Natura 2000 dans les schémas de développement spatial.
<b>4. Parc naturel</b>	poursuivre la politique actuelle	développer et dynamiser les parcs naturels		mettre en place des parcs naturels et des projets de pays	valoriser le potentiel touristique et culturel du Hainaut, notamment grâce aux parcs naturels		
<b>5. Paysage</b>	assurer une diversité des paysages	prendre des mesures de protection recomposer les					protéger certains sites ciblés aménager les paysages de

		paysages à travers les PCDN						manière créative
<b>6. Biosécurité</b>						assurer une politique de biosécurité		
<b>7. Transvers-salitté</b>	harmoniser les concepts de la conservation de la nature et les concepts de l'A.T.	harmoniser le schéma de structure et le plan communal d'environnement et de développement de la nature				élaborer la stratégie de conservation de la biodiversité en concertation avec les régions.	valoriser les prestations écologiques par le biais de solutions fiscales.	assurer la transversalité des études d'impact territorial et environnemental.
<b>8. Programme d'action</b>	Plan Nature non réalisé					Plan thématique pour juin 2000		



## 2.5 L'ENERGIE

En matière d'énergie, le PEDD poursuit plusieurs objectifs. Il est fortement influencé par le programme national belge de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> approuvé en 1994. Le premier objectif cité dans le PEDD concerne la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et des autres gaz à effet de serre (voir le chapitre consacré au climat). Nous évoquerons ici les autres objectifs, c'est-à-dire la réduction de la consommation énergétique, l'accroissement de l'utilisation des énergies renouvelables et la mise en place d'une politique préventive dans le domaine de la réduction des risques éventuels liés aux champs électromagnétiques des lignes à haute tension. Ces deux derniers objectifs ont des conséquences spatiales importantes.

Le programme de phasing-out et le Plan de développement rural n'évoquent pas ces questions.

**Commentaires du tableau** (voir p.37)

### 1. L'utilisation rationnelle de l'énergie et le développement des énergies renouvelables

En matière de réduction de la consommation énergétique, le PEDD précise une série d'objectifs quantitatifs :

- limiter la croissance des consommations d'énergie dans le secteur des transports à 1,8% par an;
- réduire les consommations spécifiques globales dans l'industrie de 5 à 10% minimum selon les secteurs;
- réduire les consommations d'énergie de 10% minimum dans le secteur domestique.
- le PEDD prévoit également différentes mesures afin de favoriser l'utilisation des énergies renouvelables :
- instaurer des conditions favorisant la compétitivité des sources d'énergies renouvelables, notamment en révisant la tarification de la revente d'électricité par le producteur d'énergie renouvelable;
- recenser les sites susceptibles d'être équipés de façon viable (techniquement et économiquement) par des petites centrales hydroélectriques ;
- mettre en place une filière pilote visant à produire de l'électricité, de façon discontinue, par la gazéification de taillis à courte rotation ;
- mettre en place une équipe spécialisée chargée de faire l'inventaire du potentiel d'exploitation de la biomasse en Wallonie (programme PERU).

Différents éléments se sont concrétisés. Citons :

- le renforcement de la réglementation thermique des bâtiments neufs (applicable également aux bureaux et aux rénovations de bâtiments) ;
- l'amélioration des conditions de tarification pour les autoproducteurs d'énergie électrique via des ressources renouvelables ;
- la mise en place de l'opération MEBAR fournissant une aide financière aux ménages à bas revenus ;
- les différents régimes de subventionnement à destination des services publics (ECHOP, AGEBA et EPEE) ;
- la promotion de la cogénération ;
- les différentes recherches sur la valorisation énergétique du bois et sur les biocarburants.

Le SDER cite plusieurs mesures concernant la politique énergétique.

- Mesure IV.2.C. : Promouvoir l'innovation, la qualité et les économies d'énergie.

Il est possible de promouvoir un habitat économe en énergie de diverses manières :

- par le choix des matériaux de construction, par l'isolation, par la suppression de ponts thermiques, par le double vitrage, l'éclairage naturel, etc.;
- par des équipements techniques performants ;
- par une régulation plus fine et par la télégestion des installations techniques;
- par l'habitat groupé, l'architecture compacte;
- par des techniques alternatives : l'énergie solaire, la pompe à chaleur, le stockage souterrain de chaleur;
- d'une façon générale, par une meilleure adéquation entre le système de chauffage et sa régulation et l'occupation du bâtiment.

Ces techniques alternatives ne seront véritablement promues que si on introduit la certification énergétique des bâtiments. Celle-ci fait l'objet d'une directive européenne (SAVE 1994) mais qui n'est toujours pas transposée en droit belge.

- Mesure V.4.C. Développer les autres rôles de la forêt

Organiser la vente des coupes comme bois de chauffage ou la recherche de débouchés dans la production d'énergies renouvelables à plus grande échelle.

- Mesure VII.4.C. : Favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie et la production des énergies renouvelables

L'utilisation rationnelle d'énergies renouvelables implique les mesures suivantes :

- favoriser la cogénération chez les gros consommateurs de chaleur ;
- favoriser l'installation de petites unités de production d'électricité au fil de l'eau, accompagnées de leurs réservoirs de stockage ;
- exploiter la biomasse (déchets de la sylviculture et de l'agriculture et déchets ménagers);
- développer l'énergie éolienne;
- développer l'énergie solaire.

La localisation et la mise en œuvre de ces nouvelles formes de production d'énergie tiendront donc compte de critères non seulement environnementaux, mais également paysagers.

Le SDEC précise : *Les zones rurales de l'UE disposent d'un potentiel non négligeable d'énergies renouvelables, comme les énergies solaires, éolienne, hydraulique et marémotrice, l'énergie produite à partir de la biomasse et même à partir des déchets urbains à proximité des grandes villes (production de méthane). Ceci ouvre des perspectives intéressantes en matière de diversification économique et de production énergétique non polluante. On devrait recourir à ce potentiel en vue d'une utilisation efficace des ressources. La fourniture de l'énergie excédentaire aux grands réseaux énergétiques constituerait une étape ultérieure.* (p. 26).

Le Plan fédéral reprend également plusieurs pistes. Il met l'accent sur :

- la promotion des énergies renouvelables;
- l'utilisation rationnelle de l'énergie;
- la sortie du nucléaire;
- la libéralisation accélérée du marché de l'électricité.

Différentes mesures concrètes sont évoquées :

- adopter la taxe énergie/CO<sub>2</sub> ;
- orienter les subsides visant les économies d'énergie vers les personnes les plus démunies ;
- réduire ou supprimer les avantages tarifaires accordés aux énergies polluantes ;
- encourager les efforts déployés par les autorités régionales pour garantir une fourniture minimale d'électricité aux citoyens en difficulté ;
- intensifier la surveillance du marché pour certains appareils ;
- prendre une décision quant à l'aval du cycle du combustible nucléaire (pp.48-49);
- dans les ministères fédéraux, réaliser des tableaux de bord concernant notamment la consommation énergétique.

Le Contrat d'avenir pour la Wallonie présente quatre lignes de force dans ce domaine (fiche 71.4)<sup>1</sup> :

- Renforcer la politique d'utilisation rationnelle de l'Énergie (URE) dans le secteur de l'industrie, dans le secteur tertiaire et résidentiel en s'intéressant en priorité aux opérations les plus efficaces et les plus rentables dans les secteurs qui consomment le plus d'énergie.
- Préparer le long terme en favorisant les énergies renouvelables les plus prometteuses et les plus rentables dans un délai raisonnable et en aidant le marché à franchir le seuil de rentabilité (première action consacrée au solaire thermique). Encourager les actions transversales à caractère énergétique (par exemple valorisation de la biomasse, dépollution d'effluents).
- Éviter l'«effet rebond». L'utilisation de technologies plus performantes peut entraîner un relâchement des comportements.
- Mobiliser la recherche en matière d'énergie. Le premier programme mobilisateur serait consacré à la cogénération de qualité (production simultanée de chaleur et d'électricité répondant à des exigences d'efficacité énergétique).

Le programme de phasing out du Hainaut comporte les mesures suivantes :

*a) Actions de sensibilisation et d'information sur les potentialités offertes par les énergies alternatives.*

*b) Etudes de faisabilité / réalisation d'audits de potentiel énergétique.*

---

<sup>1</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

*c) Actions de promotion / démonstration des premiers projets en vue de diffuser et de développer ces nouvelles activités." (p. 201)*

Le SDEC préconise le partage de systèmes énergétiques communs entre les ménages et les industries en milieu urbain.

## **2. Le transport de l'énergie électrique**

Dans ce domaine, le PEDD prévoit d'adopter une politique préventive en matière de réduction des risques éventuels liés aux champs électromagnétiques des lignes à haute tension. Il précise qu'il est nécessaire de prévoir l'implantation des nouvelles lignes à haute tension (supérieures à 220 kV) de telle sorte qu'il n'y ait pas d'habitations ou d'activités humaines dans un couloir de 30m de part et d'autre de l'axe de la ligne.

Le SDER évoque cette question dans la partie concernant la mise en œuvre du projet de développement territorial. Il propose de promouvoir une meilleure intégration des réseaux de transports d'énergie dans leur environnement. Deux axes sont détaillés :

*"Adapter le plan national d'équipement et de transport d'électricité. La poursuite de l'équipement de production et de transport d'électricité doit répondre aux principes suivants :*

- toute nouvelle ligne jusqu'à 150 kV sera souterraine;*
- toute ligne aérienne située dans les zones urbanisées sera progressivement supprimée;*
- une étude sera menée sur la faisabilité de relier directement entre eux les trois centres de production d'électricité nucléaire (Chooz, Tihange et Doel) et de remplacer la ligne Gramme-Courcelles sur son site existant;*
- le transport par ligne souterraine sera privilégié en recourant à l'implantation d'une ou de plusieurs unités de production dans le Hainaut, en supplément de celle de Baudour.*
- réserver des couloirs de transport d'énergie pour les infrastructures lourdes. On retiendra les principes suivants :*
- les nouvelles lignes de haute tension seront regroupées si possible le long des tracés d'infrastructures existantes;*
- une politique restrictive sera mise en place pour déclarer d'utilité publique le tracé de pipe-lines et de lignes électriques à travers le domaine privé, sauf pour les lignes de grand transport (Interconnector, électricité THT).*
- Lorsque les lignes de grand transport ne peuvent pas suivre des couloirs existants, les critères suivants seront d'application :*
- éviter les zones urbanisées et les zones de grand intérêt biologique;*
- lors du passage en zone agricole, éviter de mettre en péril des exploitations existantes." (p. 181)*

Le SDER et le PEDD sont les seuls documents évoquant la question du transport de l'énergie et plus particulièrement les conditions de localisation des nouvelles lignes à haute tension.

## **3. Libéralisation du marché de l'électricité**

A l'exception du Plan fédéral, les différents documents n'évoquent pas la libéralisation du marché de l'électricité en cours au niveau européen.

### **Conclusions intermédiaires**

- S'il n'existe pas de véritable plan-cadre en matière de politique énergétique, des axes communs se dégagent de la lecture des différents documents. Les deux plus importants sont l'utilisation plus rationnelle de l'énergie et le développement des énergies renouvelables. Le SDER réitère le même discours que le PEDD sans y apporter de modifications substantielles. Tant le Plan fédéral que le Contrat d'avenir se veulent plus novateurs. A titre d'exemple, le Plan fédéral met en évidence la nécessité d'adopter à l'échelle européenne une taxe énergie/CO<sub>2</sub> et propose de soutenir cette proposition dans le cadre de la présidence belge de l'U.E., et en tout cas de prendre des dispositions à l'échelle de la Belgique. Le Contrat d'avenir tente de structurer un secteur de l'énergie en émergence en soutenant les efforts technologiques et en développant de manière prépondérante les énergies renouvelables de différents types.
- Il est par contre étonnant que ces différents documents, qui par nature se veulent prospectifs et stratégiques n'évoquent pas plus explicitement les conséquences de la libéralisation du marché de l'électricité à l'échelle européenne.

<b>ENERGIE</b>					
	<b>PEDD</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Avant-projet de Plan fédéral pour un développement durable</b>	<b>SDEC</b>
<b>1. Utilisation rationnelle de l'énergie</b>	réduction de la consommation énergétique dans les secteurs du transport, industriel et domestique	en matière d'habitat, promouvoir l'innovation, la qualité et les économies d'énergie	renforcer l'URE dans le secteur de l'industrie, dans le secteur tertiaire et résidentiel éviter l'effet rebond	renforcer l'utilisation rationnelle de l'énergie viser la sortie du nucléaire	organiser le partage de systèmes énergétiques communs entre les ménages et les industries en milieu urbain
<b>2. Développement des énergies renouvelables</b>	favoriser l'utilisation des énergies renouvelables	favoriser les énergies renouvelables tenir compte des aspects paysagers dans la localisation	favoriser les énergies renouvelables mobiliser la recherche en matière d'énergie	promouvoir les énergies renouvelables	
<b>3. Transport de l'énergie électrique</b>	adopter une politique préventive en matière de réduction des risques éventuels liés aux champs électromagnétiques des lignes à haute tension	adopter le plan national d'équipement et de transport d'électricité réservé des couloirs de transport d'énergie pour les infrastructures lourdes			
<b>4. Libéralisation du marché de l'électricité</b>				accélérer la libéralisation du marché de l'électricité	

## 2.6 LES VILLES ET LES CAMPAGNES

Ce thème est traité ici en deux temps : les principales mesures spécifiques concernant la ville et le milieu rural dans les plans analysés sont résumées sous forme de tableaux et commentées; le thème des relations ville / campagne est abordé ensuite.

Le Plan de développement rural ne parle bien entendu pas de la ville et n'a pas été repris dans le premier tableau.

Le Plan de mobilité et de transport consacre de nombreuses mesures à la mobilité urbaine et quelques-unes aux transports en commun en milieu rural. Les principales d'entre elles ont été intégrées dans le SDER, les autres sont trop détaillées pour qu'on en rende compte dans le cadre de ce travail. Nous avons donc placé les deux plans dans la même colonne. Un astérisque signale ce qui se trouve dans les deux documents, et l'absence d'astérisque ce qui ne se trouve que dans le SDER.

Le programme de phasing out ne développe aucune mesure spécifique concernant les villes et n'est donc pas repris dans le tableau les concernant.

### **Commentaire du tableau concernant les villes (voir pp.43-44)**

**1. Maîtrise de l'expansion urbaine** : à l'exception du Plan fédéral, qui n'aborde pas ce thème, les plans sont unanimes à la fois sur l'objectif de densification de l'habitat et sur la nécessité de coordonner la planification des localisations avec celle des transports. Les deux plans de développement spatial (le SDER et le SDEC) évoquent en outre la mixité des fonctions, qui est un moyen complémentaire de limiter les déplacements. Le SDER est le seul à parler de la programmation de l'urbanisation dans le temps et de la réversibilité de l'usage du sol.

Le SDER cite divers moyens de mise en oeuvre, parmi lesquels, bien entendu, les plans de secteur. La révision de ces derniers étant annoncée par le Contrat d'avenir, la coordination entre localisations et accessibilité devrait être un des axes de cette révision.

A propos de l'absence de ce thème dans le Plan fédéral, voir ci-dessous le commentaire du tableau concernant le milieu rural, point 1.

**2. Politiques de requalification** : unanimité également, le Plan fédéral rejoignant cette fois l'ensemble pour réclamer la requalification des quartiers urbains. Le SDEC insiste en outre sur la nécessaire mixité des groupes sociaux.

**3. Gestion intégrée** : le SDEC est seul à évoquer la nécessité d'une gestion intégrée de la ville comme écosystème : *"Il est essentiel de gérer intelligemment et précautionneusement les ressources de l'écosystème urbain. Cela implique une approche intégrée reposant sur des circuits fermés pour les ressources naturelles, l'énergie et les déchets, afin de diminuer les nuisances imposées à l'environnement. Grâce à cette approche, la production de déchets et la consommation des ressources naturelles pourraient être limitées (notamment la consommation des ressources non renouvelables ou qui ne se régénèrent que lentement). La pollution de l'air, du sol et de l'eau pourrait également être réduite"* (p.24). Les autres plans abordent bien entendu ces différentes problématiques, mais sans les traiter à travers du concept d'"écosystème" ou de "circuit fermé".

Il faut noter cependant que le Gouvernement fédéral actuel a décidé la création d'un Commissariat chargé de la politique des grandes villes, dont le programme est en cours d'élaboration. Le SDER, pour sa part, préconise la réalisation de schémas d'agglomération pour Liège, Charleroi, Namur et Mons. Quant au Contrat d'avenir, il note que *"les expériences de communautés urbaines seront encouragées et évaluées. Le Gouvernement encouragera les grandes agglomérations à définir des plans intégrés en matière de gestion de l'espace, de mobilité, de localisation des équipements collectifs, de logement et d'urbanisme, de lutte contre les ghettos sociaux et de revitalisation des centres villes, tout ceci de manière cohérente et concertée"* (fiche 24)<sup>1</sup>. Ces instruments pourraient peut-être un jour évoluer vers une réflexion en termes d'écosystème. Au stade actuel, ils n'existent encore qu'à l'état d'intention... et il faudrait surtout veiller à ne pas les multiplier à l'excès.

**4. Mobilité et maîtrise de la circulation** : accord général sur la nécessité de réduire la circulation automobile en ville et sur les principales mesures à prendre dans cet objectif. Les différences ne portent que sur certains moyens, parmi lesquels l'exclusion de la voiture dans les centres, évoquée uniquement par le PEDD, ou les facilités accordées aux voitures partagées (car-sharing, c'est-à-dire utilisation d'une même voiture par différentes personnes à des moments différents, et car-polling, ou co-voiturage), citées uniquement par le Plan fédéral.

**5. Nature et biodiversité** : très logiquement, le PEDD est celui qui propose le plus de mesures différentes à ce sujet. Toutefois, il ne prend pas en compte la fonction sociale des espaces verts, ce que font le SDER et le SDEC. Le Contrat d'avenir se contente d'évoquer de manière très générale la nécessité de densifier le réseau écologique, ce qui concerne donc probablement aussi le milieu urbain.

#### **Commentaire du tableau concernant le milieu rural (voir pp.45-46)**

**1. Résistance aux pressions de l'urbanisation** : Le PEDD, le SDER et le SDEC s'accordent aussi bien sur les objectifs que sur les mesures, le SDEC étant (forcément) moins précis concernant les mesures.

Le Contrat d'avenir fait lui aussi référence au principe de gestion parcimonieuse du sol, mais sans aborder spécifiquement la question de l'espace rural et sans évoquer les moyens à mettre en oeuvre.

Dans les chapitres qui exposent les problèmes rencontrés par les agriculteurs, le Plan rural rappelle à plusieurs reprises les pressions dues à l'urbanisation. Cependant, les seules mesures européennes allant dans le sens d'une résistance à ces pressions (bien que ce ne soit pas leur objectif premier) étant les mesures agri-environnementales, il ne parle ni de mesures de planification (plan de secteur) ni d'actions dans le domaine foncier.

---

<sup>1</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.



Le Plan fédéral n'aborde pas du tout cette problématique, et s'en explique : *"Maîtriser la croissance des besoins de déplacements consiste entre autres à rapprocher les personnes de leurs lieux d'activités. C'est possible notamment par une meilleure affectation des sols, domaine qui relève de la politique d'aménagement du territoire. Cette politique étant de compétence régionale, elle ne sera plus développée ci-dessous"* (p.52). De nombreux liens auraient cependant pu être faits entre d'une part le problème de la désurbanisation et du gaspillage de l'espace et d'autre part certains thèmes évoqués par le Plan fédéral, comme les transports, l'air, l'énergie ou encore la fiscalité<sup>2</sup>.

**2. Activités :** Dans cette ligne du tableau se trouvent regroupées plusieurs problématiques :

- le type de développement souhaité pour le milieu rural (endogène ou exogène);
- la diversification des activités liées à l'agriculture;
- l'intégration des différentes facettes du développement en milieu rural.

Globalement, la lecture des plans analysés donne l'impression d'une certaine incohérence quant à la définition du milieu rural et particulièrement quant la place de l'activité agricole dans ce milieu. Le Contrat d'avenir affirme que *"le Gouvernement mettra à profit le règlement européen relatif au développement rural (PDR) pour coordonner le développement rural avec le développement agricole"*, mais ledit PDR (Plan de développement rural) ne donne pas l'impression de coordonner, mais plutôt de juxtaposer d'une part des mesures concernant l'agriculture et d'autre part les problématiques prises en charge par le PCDR. Ce dernier pourrait par ailleurs voir son objet élargi puisque le Contrat d'avenir promet de *"subventionner de manière prioritaire les projets de PCDR traitant de l'aide et du développement socio-économique, et principalement l'emploi des jeunes, et ceux dont l'impact environnemental est positif"*, et *"d'assurer la transversalité entre les Ministres et entre les administrations fonctionnelles lors de l'examen d'un PCDR"* (fiche 73). D'autre part, la *"meilleure articulation"* également promise par le Contrat d'avenir entre les différents plans communaux<sup>3</sup> permettra peut-être la liaison entre développement rural, agriculture et milieu naturel à laquelle le Gouvernement s'engage à veiller.

Il n'y a pas non plus de position wallonne vraiment claire sur le type de développement souhaité pour le milieu rural : le Plan rural insiste plutôt sur l'endogène (qui cadre probablement mieux avec les vues européennes : cf. le SDEC) tandis que le SDER accepte l'exogène à condition qu'il soit maîtrisé (il faut *"maîtriser les potentialités d'apports exogènes en les inscrivant dans les filières locales (tourisme et loisirs, agro-alimentaire, transformation du bois, etc.)"*).

**3. Mobilité et 4. Aspects sociaux :** On constate ici une cohérence globale des objectifs et des mesures, les différences s'expliquant en général par les spécificités de compétence des plans. On peut toutefois s'étonner que le Plan rural ne fasse pas allusion au problème de l'accessibilité par les transports en commun (cette problématique pourrait être prise en charge dans le cadre des PDCR).

### **Les relations ville / campagne**

---

<sup>2</sup> Notamment : les compétences fiscales du fédéral pourraient rendre impossible la récupération par les régions des plus-values dues aux plans d'aménagement : cf. recours déposé devant la Cour d'arbitrage contre la nouvelle loi flamande introduisant une taxe sur ces plus-values, avec comme principal argument que les régions ne peuvent pas lever une taxe identique à ce qui existe déjà au niveau fédéral. Voir le commentaire de l'avant-projet de Plan fédéral en annexe.

<sup>3</sup> Programmes communaux de développement rural, plans communaux d'environnement et de développement de la nature, plans communaux de développement de la nature, schémas de structure communaux, contrats de rivière, parcs naturels, remembrement, etc.

- Si le SDEC traite tout d'abord des villes et des campagnes dans deux chapitres distincts, c'est pour mieux aborder ensuite les relations qui les lient. L'importance des partenariats ville/campagne est rappelée à plusieurs reprises et constitue incontestablement un des thèmes forts du SDEC (et d'ailleurs de la politique spatiale européenne en général : cf. le programme d'Interreg pour 2000-2006). Plusieurs passages du SDEC situent les problématiques urbaines ou rurales dans le contexte plus vaste de la "région" :

*"Les villes entretiennent des relations fonctionnelles de plus en plus diversifiées avec le territoire qui les environne. Ces interdépendances, qui transcendent les limites administratives, exigent une coopération volontaire des communes afin de renforcer la compétitivité globale de la région. Tous les partenaires concernés en bénéficient. Le transport de proximité, la définition de zones résidentielles ou industrielles communes ou encore le traitement des déchets sont des domaines potentiels pour la coopération" (p.22).*

*"Ce n'est de toute façon qu'à l'échelle régionale qu'il est possible de contenir l'expansion des villes. Pour ce faire, la coopération entre la ville et sa périphérie doit être intensifiée, et il faut trouver de nouvelles formes partenariales de conciliation des intérêts" (p.24).*

*"Un clivage net entre ville et campagne à l'intérieur d'une région fait abstraction du fait que seules les régions sont en mesure de créer des marchés pour l'emploi, l'information et la communication. La région est donc le niveau adéquat pour l'analyse de bon nombre de questions du développement spatial" (p.26).*

Le partenariat ville-campagne fait aussi l'objet d'un chapitre spécifique (p.27) qui rappelle que *"de nos jours, nombre de problèmes locaux ne peuvent plus être résolus sans une approche intégrée de la ville et de la campagne, du fait que, dans tous les cas, ce sont aussi des problèmes régionaux. (...) De nouvelles formes de partenariat offrent la possibilité de reconsidérer l'échange de prestations entre ville et campagne dans le sens d'un développement spatial durable. L'objectif est de constituer un "pot commun régional de prestations" permettant leur échange entre communes."*

- Pour le SDER, les pôles urbains peuvent servir d'appui pour structurer la région et pour organiser les relations ville / campagne (p.133b). L'un des enjeux pour les régions rurales (régions agro-géographiques) est de *"promouvoir des projets qui viseront à recréer de nouvelles solidarités de développement entre la ville et la campagne" (p.139a).*

La mesure I.2.B "Encourager la création d'aires de coopération supracommunale" précise que parmi les enjeux que ces aires devront rencontrer, *"on trouve notamment celui de la complémentarité entre ville et campagne et celui, souvent lié, d'un rééquilibrage nécessaire entre les charges et les ressources des communes" (p.148b).*

Le SDER rappelle également que la définition d'un nouveau partenariat villes / campagnes est considérée comme un thème de réflexion au niveau européen (p.162b).

- Les autres plans ne traitent pas de cette problématique.

### **Conclusions intermédiaires**

- L'objectif de maîtrise de l'expansion urbaine fait apparaître clairement la nécessité d'une coordination entre les compétences "aménagement du territoire" et "transports" au niveau régional, mais aussi entre le régional et le fédéral pour ce qui concerne la fiscalité.

- Seul le SDEC présente une réflexion réellement claire sur les exigences spécifiques d'un développement durable des villes, des milieux ruraux et des relations villes/campagnes. Les plans wallons ne font pas apparaître une perception très précise de cette triple problématique. Le concept de "ville" semble seulement émerger avec les propositions du SDER concernant les schémas d'agglomération et du Contrat d'avenir concernant les "plans intégrés". Celui de milieu rural reste imprécis et trop limité. Celui de relations villes / campagnes émerge également dans le SDER.

Par conséquent, il n'y a encore ni instruments, ni pratiques d'évaluation pour ces politiques à peine émergentes.

VILLES	PEDD	SDER *(+ Plan de mobilité et de transport) <sup>1</sup>	Contrat d'avenir pour la Wallonie	Avant-projet de Plan fédéral de dévelop- pement durable	SDEC
<p><b>1. Maîtrise de l'expansion urbaine</b> (voir aussi 1ère ligne du tableau "milieu rural")</p>	resserrer les zones d'habitat et d'activité affecter des zones du plan de secteur à l'habitat en fonction de l'accessibilité aux transports en commun	<p>*densifier raisonnablement l'habitat renforcer l'attractivité des villes les plus touchées par la désurbanisation *assurer la mixité des fonctions assurer la flexibilité d'usage des bâtiments et la réversibilité des affectations du sol programmer l'urbanisation dans le temps *structurer le territoire en associant les localisations et l'organisation des déplacements</p>	densifier et localiser les lieux d'habitat et d'activité en fonction de leurs besoins particuliers de déplacement assainir les friches urbaines notamment pour freiner la désurbanisation	améliorer la viabilité des quartiers des grandes villes qui en ont besoin, renforcer leur tissu économique et social	s'inspirer du concept de "ville compacte" ("la ville des courtes distances") avoir une politique de localisation et d'urbanisation minimisant l'extension des surfaces urbanisées assurer la mixité des fonctions avoir une politique de localisation coordonnée avec les plans d'occupation des sols et la planification des transports (voir aussi ci-dessous le thème "relations ville / campagne")
<p><b>2. Politiques de requalification</b></p>	revitaliser des centres urbains ("action à mettre en œuvre essentiellement par la politique d'AT : voir le PRAT")	<p>*assainir les friches urbaines accorder priorité aux zones d'initiatives privilégiées et aux quartiers qui nécessitent des actions énergiques donner priorité à ces mêmes zones pour les aides portant sur le logement réaliser des opérations de grande envergure dans certains cas</p>	assainir les friches urbaines concentrer les efforts sur les quartiers les plus défavorisés et donner priorité à la relance des centres villes lutter contre le dépeuplement urbain, notamment en recréant du logement	améliorer la viabilité des quartiers des grandes villes qui en ont besoin, renforcer leur tissu économique et social	rénover les quartiers abandonnés créer des logements à coût modéré assurer la mixité des groupes sociaux
<p><b>3. Gestion intégrée</b></p>			schémas d'agglomération	plans intégrés pour les grandes agglomérations	assurer une gestion intégrée des ressources de l'écosystème urbain (eau, énergie, déchets)

<sup>1</sup> Les mesures précédées d'une astérisque se trouvent également dans le Plan de mobilité et de transport.

<b>4. Mobilité et maîtrise de la circulation</b>	réduire la circulation automobile, exclure la voiture dans les centres réaménager les centres urbains en fonction des transports en commun et des transports "lents" créer des parkings de dissuasion assurer une politique intégrée de promotion des transports en commun	*établir une spécialisation de la voirie *réduire la vitesse et réaliser des aménagements en faveur des circulations lentes *politique de stationnement : favoriser le stationnement des habitants et l'accessibilité des commerces et des entreprises *améliorer la qualité de service des transports en commun étudier la possibilité d'utiliser les lignes ferroviaires à des fins urbaines *organiser la circulation et le stationnement des véhicules de transport de marchandises	hiérarchiser les voiries donner la priorité aux piétons, cyclistes et transports en commun les moins polluants évaluer les expériences de gratuité des transports en commun dans les centres-villes intégrer l'offre ferroviaire dans les réseaux de transport public des villes	réduire l'espace réservé aux voitures et augmenter de l'espace réservé aux transports en commun, aux vélos et aux voitures partagées assurer une sécurité accrue des cyclistes et piétons	diminuer la dépendance à l'égard de la voiture individuelle et promouvoir les modes de transport alternatifs efficaces et non polluants (transports publics, vélos)
<b>5. Nature et biodiversité</b>	augmenter les espaces verts évaluer les potentialités des espaces verts concernant le maillage écologique réorienter les services de gestion vers une gestion plus écologique établir des contrats de biodiversité	créer des espaces verts publics dans les quartiers denses qui en sont dépourvus pratiquer une politique de redéploiement de la biodiversité sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones urbanisables	(rétablir un réseau biodiversifié plus dense)		maintenir et développer les espaces verts urbains, qui remplissent une fonction à la fois écologique et sociale sauvegarder la diversité des espèces

MILIEU RURAL <sup>2</sup>	PEDD	SDER <sup>3</sup> (+ Plan de mobilité et de transport)	Contrat d'avenir pour la Wallonie	Projet de Plan wallon de développement rural	Programme de phasing out du Hainaut	Avant-projet de Plan fédéral de développement durable	SDEC
<p><b>1. Résistance aux pressions de l'urbanisation</b> (voir aussi 1ère ligne du tableau "villes")</p>	<p>sauvegarder au moyen du plan de secteur d'un espace agricole suffisant gérer le sol avec parcimonie supprimer les zones d'habitat linéaires ou isolées non construites restructurer le milieu rural préserver la diversité du foncier</p>	<p>gérer le sol avec parcimonie réduire les pressions de l'urbanisation sur les terres agricoles s'opposer au mitage des zones rurales revoir les plans de secteur afin d'enrayer l'urbanisation linéaire développer des moyens spécifiques d'action dans le domaine foncier</p>	<p>gérer l'espace avec parcimonie</p>	<p>soutenir les activités agricoles et horticoles sur les terres dont la rentabilité n'est pas assurée; pour les préserver de l'urbanisation ou du tourisme</p>	<p>soutenir la création de nouvelles activités dans les zones rurales; la valorisation des produits existants et la diversification des activités agricoles dans une optique de stabilisation de l'emploi agricole et de maintien du tissu rural</p>	<p>apporter un soutien aux méthodes de production agricole biologiques et intégrées</p>	<p>gérer de façon différenciée les espaces ruraux en fonction de leurs spécificités et de leurs potentialités mettre au point des perspectives originales et valoriser le potentiel endogène rechercher la diversification de l'économie rurale</p>
<p><b>2. Activités</b></p>	<p>intégrer dans le développement rural toutes les facettes de la vie économique, sociale et culturelle</p>	<p>gérer la diversité des espaces ruraux aux niveaux régional et local maîtriser les potentialités d'apports exogènes diversifier les activités liées à l'agriculture</p>	<p>coordonner le développement rural avec le développement agricole enrichir l'activité agricole par d'autres activités compatibles avec les différentes fonctions du milieu rural</p>	<p>soutenir les nouvelles activités moins intensives liées à l'agriculture augmenter les surfaces faisant l'objet des mesures agro-environnementales ou consacrées à la production biologique soutenir de préférence les activités axées sur l'exploitation des ressources endogènes</p>	<p>soutenir la création de nouvelles activités dans les zones rurales; la valorisation des produits existants et la diversification des activités agricoles dans une optique de stabilisation de l'emploi agricole et de maintien du tissu rural</p>	<p>apporter un soutien aux méthodes de production agricole biologiques et intégrées</p>	<p>gérer de façon différenciée les espaces ruraux en fonction de leurs spécificités et de leurs potentialités mettre au point des perspectives originales et valoriser le potentiel endogène rechercher la diversification de l'économie rurale</p>

<sup>2</sup> Les mesures qui concernaient spécifiquement l'agriculture n'ont pas été reprises ici.

<sup>3</sup> Les mesures précédées d'une astérisque se trouvent également dans le Plan de mobilité et de transport.

<b>3. Mobilité</b>	améliorer le service des transports en commun maintenir les chemins de campagne, les voiries agricoles et forestières, les chemins vicinaux	*adapter l'offre de transport en commun aux spécificités des besoins des déplacements ruraux (nouvelles méthodes d'exploitation des TEC, minibus à la demande) *réaliser des aménagements pour les cyclistes et pour le transfert bicyclette/autobus	prendre en compte des spécificités et des configurations du monde rural face aux problèmes de mobilité améliorer les transports en commun	PCDR <sup>4</sup> : aménagement de sentiers et chemins de promenade		augmenter la couverture du territoire par les transports en commun	améliorer l'accessibilité des régions les plus isolées
<b>4. Aspects sociaux</b>		programmer les équipements et les services publics *assurer l'accessibilité des équipements et des services publics encourager la réouverture de petits commerces	accorder une attention particulière aux problèmes sociaux (services essentiels ou de proximité, aide à domicile, ...) soutenir le développement de petits commerces	amélioration de l'emploi agricole et de la position de la population agricole au sein de l'ensemble de la population rurale services de type professionnel destinés aux agriculteurs PCDR <sup>5</sup> : services et équipements destinés à améliorer la qualité de vie des habitants	maintenir et renforcer le tissu social des zones rurales améliorer les conditions de travail et de vie promouvoir l'emploi promouvoir les services essentiels pour l'économie et la population rurale		(question intégrée dans la problématique des partenariats ville / campagne)

<sup>4</sup> Cette mesure est envisagée dans le cadre des Programmes communaux de développement rural.

<sup>5</sup> Idem.

## 2.7 LA MOBILITE ET LES TRANSPORTS

L'un des enjeux majeurs de la mobilité en termes de développement durable est la réduction des émissions de gaz à effet de serre (CO<sub>2</sub>) : *"sans politique volontariste pour infléchir ces émissions, les transports émettront, en 2010, 11% de CO<sub>2</sub> de plus qu'en 1995. (...) Pour satisfaire l'engagement souscrit par la Belgique à Kyoto en 1997 [le Plan fédéral] propose une réduction de 7,5% des émissions [de CO<sub>2</sub>] du secteur transport pour 2010 par rapport à 1999"* (Plan fédéral, pp. 52 et 53). Il s'agit donc d'un défi de taille, que seule une politique drastique permettra de rencontrer.

C'est avant tout par rapport à cette problématique que les thèmes du tableau de la p.43 ont été choisis. Il faut toutefois y ajouter la question essentielle de la maîtrise de l'expansion urbaine, qui est traitée dans le chapitre suivant, consacré à la ville et la campagne; ce chapitre aborde également les aspects spécifiquement urbains et ruraux de la mobilité et de l'accessibilité.

Le projet de Plan wallon de développement rural ne traite pas de la mobilité et n'a donc pas été repris dans le tableau (à ce sujet, voir également le chapitre "La ville et la campagne"). Dans le contexte particulier qui est le sien, le programme de phasing out du Hainaut réserve les mesures en matière d'infrastructures de transports aux projets novateurs et structurants ou à la réponse à des besoins avérés des entreprises (p. 119), et n'a donc pas été repris non plus.

### **Commentaire du tableau** (voir pp.52-54)

**1. Transports en commun.** On remarque d'emblée que le SDEC ne donne aucun détail sur la façon dont il faut, comme il le préconise, promouvoir les transports en commun, et s'attache essentiellement à commenter l'importance d'une bonne desserte du territoire par le chemin de fer (TGV et trains classiques). En effet, la réflexion du SDEC concernant la mobilité se situe principalement à une autre échelle territoriale que celle de la Wallonie ou même de la Belgique.

La nécessité d'assurer la promotion des transports en commun est évoquée par le PEDD, le Plan de mobilité et le SDER. Le Contrat d'avenir et le Plan fédéral recommandent pour leur part une meilleure information des usagers, ce qui va évidemment dans le même sens.

Seuls le Contrat d'avenir et le Plan fédéral parlent d'une possible gratuité de certains services. Le PEDD propose par ailleurs de mettre en place des formules incitant les fonctionnaires à recourir aux transports en commun, ce que ne reprennent pas les autres plans (en revanche, plusieurs plans font allusion aux plans de transports d'entreprise, qui peuvent suggérer de tels incitants).



L'amélioration de la vitesse commerciale des autobus est citée comme un objectif par tous les plans (excepté le SDEC qui, comme on l'a relevé, se place à une échelle où ce mode de transport n'est pas concerné). Les services relevant des TEC donnent lieu à des suggestions de diversification : bus à capacité réduite, bus interurbains rapides, rationalisation des itinéraires, concentration des services sur les lignes les plus fréquentées, meilleures fréquences, transports à la demande, collaboration avec les taxis, etc. Les différences entre les plans à ce propos ne sont probablement pas très significatives, et il n'y a guère de conclusions à en tirer. On peut toutefois faire observer que l'addition de toutes ces suggestions aboutit à un catalogue assez complet de ce que les TEC ne font pas, ou pas assez... C'est sans doute également dans l'objectif d'arriver à une meilleure réponse aux besoins des usagers que le Plan de mobilité demande aux communes de prendre une part plus active (et une part financière) dans la gestion des TEC, et que le Contrat d'avenir considère comme des points forts, notamment, *"la mise en place, dès l'an 2000, d'une représentation des usagers des transports publics auprès du Gouvernement [et] la négociation d'un nouveau contrat de gestion des TEC pour la période 2001-2004"* (fiche 75.4)<sup>1</sup>.

Une autre idée de diversification des services relève moins directement des TEC : il s'agit de la mise en oeuvre de trolleybus électriques en site propre, que le PEDD suggère d'envisager.

La renégociation du contrat de gestion de la SNCB est elle aussi un enjeu. Les revendications portent non seulement sur la qualité des services, mais aussi sur la prise en compte des besoins de la Wallonie. Ceux-ci concernent bien entendu l'achèvement des liaisons TGV et la réalisation du RER, mais le Plan de mobilité et le SDER vont plus loin en réclamant, pour le premier, le maintien en exploitation du réseau ferré au minimum au niveau de son extension de 1990, et, pour le second, la réouverture éventuelle de certaines lignes et de certains points d'arrêt (en pratique, ces deux revendications se recoupent au moins en partie). On rejoint ici l'idée d'assurer une bonne desserte de "l'arrière-pays" exprimée par le SDEC.

Le SDER établit un lien entre la desserte par chemin de fer et le Projet de structure spatiale qu'il définit pour la Wallonie. Cette structure spatiale s'appuie principalement sur les pôles (villes) et sur des aires métropolitaines<sup>2</sup>, ces dernières étant reliées entre elles par des eurocorridors<sup>3</sup>. L'amélioration de la dorsale wallonne réclamée par le SDER s'inscrit bien entendu dans cette perspective; cette amélioration était déjà réclamée par le Plan de mobilité. Le Contrat d'avenir s'inspire probablement du SDER, mais en le déformant, lorsqu'il promet de veiller à *"mieux desservir les métropoles et les pôles d'attraction par le chemin de fer"*. Il ajoute à cela l'idée d'une meilleure desserte des zones d'activité économique.

Le Plan fédéral reste à un niveau plus général en réclamant le redéploiement de l'offre en transport en commun hors ville par l'augmentation de la couverture territoriale et des fréquences, ce qui peut s'appliquer aux TEC aussi bien qu'au chemin de fer.

---

<sup>1</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

<sup>2</sup> *"Les aires (ou régions) métropolitaines sont des ensembles urbains comportant une ou plusieurs métropoles et qui regroupent plus d'un million d'habitants. Elles peuvent être transfrontalières"* (SDER, p.103a). Les aires métropolitaines qui concernent la Wallonie sont celles de Lille, de Bruxelles, de Liège-MHAL et de Luxembourg.

<sup>3</sup> Un eurocorridor est *"une zone caractérisée par des courants importants de déplacements et d'échanges au niveau suprarégional et international, pouvant servir d'appui à des dynamiques de développement sur le plan local. Ces zones sont irriguées par des axes majeurs de communication et ont un caractère multimodal"* (SDER, p.136b).

**2. Trafic lent.** Peu de conclusions à tirer de la comparaison entre les plans, qui réclament bien entendu tous des mesures en faveur des piétons et des deux-roues. Le PEDD se distingue des autres en ce qu'il fait de la sécurité des usagers lents un point de négociation avec le Fédéral.

**3. L'intermodalité** est devenue ces dernières années une des revendications majeures en matière de mobilité durable. Concernant les déplacements des personnes, elle ne nécessite souvent que des investissements relativement peu onéreux, voire de simples aménagements d'horaires. La mise en place d'un RER vers Bruxelles est une occasion à saisir pour repenser à fond ce problème dans les parties de Wallonie les plus concernées par les navettes quotidiennes, sans négliger pour autant les autres. Itinéraires cyclistes, garages à vélos, révision des itinéraires, des fréquences et des horaires des TEC, parkings pour les voitures et aménagements en faveur du confort de tous les usagers dans les gares et leurs abords : les mesures à prendre nécessitent la collaboration de nombreux acteurs aussi bien au niveau local que supracommunal, régional et fédéral (SNCB). Jusqu'à présent, cela reste du domaine du vœu pieux. Aucun des plans n'aborde d'ailleurs la problématique de l'intermodalité comme un ensemble : les mesures proposées restent le plus souvent ponctuelles.

L'intermodalité dans le transport des marchandises représente elle aussi un défi majeur en termes de développement durable, mais c'est également un enjeu important sur le plan strictement économique, surtout si les plates-formes multimodales sont couplées à des parcs logistiques. Tous les plans abordent ce thème et plus particulièrement le plan de mobilité à travers une de ses mises en œuvre opérationnelles, le plan de transports de marchandises. Le SDER ajoute cependant une restriction : *"cet objectif doit être atteint sans porter préjudice à la compétitivité de l'UE ou de ses régions"*.

**4. Les carburants** : l'usage de carburants moins polluants, comme le LPG, doit être favorisé pour le PEDD, le Plan de mobilité et le SDEC. Les autres plans mettent plutôt l'accent sur la nécessité d'encourager la recherche et le développement de nouveaux carburants non seulement moins polluants, mais aussi tirés de ressources renouvelables (biocarburants); cette idée est reprise également par le PEDD. Le SDER, le Contrat d'avenir et le SDEC ne séparent pas la problématique des carburants de celle, plus générale, de l'énergie.

**5. La fiscalité et l'internalisation des coûts** : Le PEDD, le Plan fédéral et le SDEC proposent l'utilisation de la fiscalité comme incitant au choix de modes de transport non motorisés et frein à la consommation de carburants, le PEDD précisant bien qu'il s'agit d'un point à négocier avec le fédéral. Le Plan de mobilité, pour sa part, explique que les instruments fiscaux concernés sont aux mains du fédéral ou dépendent d'une harmonisation au niveau européen, et que la Région a donc peu de prise à ce niveau. C'est probablement pour la même raison que ni le SDER, ni le Contrat d'avenir n'évoquent cet aspect de la mobilité durable.

Le Plan de mobilité imagine toutefois une autre forme d'internalisation des coûts externes du transport : *"instaurer le prélèvement d'un droit d'impact (à l'instar d'une politique menée aux Etats-Unis) selon lequel, pour toute implantation de quelque activité que ce soit (commerce, industrie, bureau, ...) une étude d'impacts<sup>4</sup> devrait être réalisée, en tenant compte, entre autres, des effets du choix d'implantation en matière de transport. Cette étude débouche sur la détermination du montant du droit à payer, en fonction des nuisances engendrées par l'implantation"*. A notre connaissance, cette proposition n'a jamais eu d'écho, ce qui n'empêche pas qu'elle mériterait peut-être d'être exhumée et prise en considération.

---

<sup>4</sup> On peut imaginer que cette étude constituerait un volet de l'étude d'incidences.

### Conclusions intermédiaires

- Plusieurs enjeux nécessiteraient la mise en place de coordinations entre diverses compétences.

Pour répondre aux besoins des usagers des TEC et de la SNCB (et, dans ce dernier cas, aux besoins spécifiquement wallons en matière ferroviaire), c'est à la renégociation des contrats de gestion de ces deux sociétés que se réfèrent les plans. Il existe donc une structure de coordination entre d'une part la Région (et les Communes dans le cas des TEC) et d'autre part ces sociétés autonomes.

L'intermodalité dans les transports de personnes nécessiterait une coordination entre plusieurs compétences régionales, entre plusieurs niveaux territoriaux et entre autorités publiques et sociétés autonomes. Pour ce qui concerne l'intermodalité dans le transport des marchandises, la coordination ne nécessiterait pas la participation des TEC, mais bien celle des services du MET responsables des voies navigables et de la politique aéroportuaire; elle pourrait se mettre en place en lien avec les plans de mobilité spécifiques "marchandises" promis par le Contrat d'avenir (fiche 75.5)<sup>5</sup>.

Le Contrat d'avenir promet également d'assurer, de manière générale, une meilleure coordination des politiques liées à la mobilité; il consacre même une fiche à ce thème (fiche 75.1). On peut y lire que :

*"La politique de la mobilité traverse les compétences de l'aménagement du territoire, des travaux publics, des pouvoirs locaux, de l'économie, de l'action sociale et de l'environnement. Elle concerne tous les niveaux de pouvoir, depuis l'Union européenne jusqu'à la commune. Enfin, chaque personne, par ses choix quotidiens, influence le fonctionnement du système de transport. Afin d'assurer la cohérence en matière de mobilité, le Gouvernement souhaite intensifier les coordinations et la coopération entre les différents intervenants institutionnels (notamment en mettant en place un organe interministériel permanent de la mobilité) ainsi que les coordinations et le dialogue avec les citoyens et la société civile".*

Le Plan fédéral propose pour sa part *"la réalisation d'un Plan national (de préférence) ou fédéral de mobilité (...). Le ministère des communications et de l'infrastructure élaborera ce plan national (ou fédéral) de mobilité avec la collaboration des ministères de l'environnement, des finances, et des ministères régionaux concernés, ainsi que des entreprises publiques actives dans le domaine des transports"* (p.56).

La prise de conscience des problèmes existe donc, ainsi que la volonté de les résoudre.

- En lien avec ce qui précède, on peut relever l'absence d'un outil de planification spécifiquement consacré à l'intermodalité du transport des personnes, et espérer d'autre part que les plans de mobilité spécifiques "marchandises" promis par le Contrat d'avenir seront des plans intermodaux. Il est clair que de tels plans ne pourraient se concevoir comme des outils rigides, mais devraient au contraire être régulièrement évalués et remaniés de façon à suivre l'évolution des pratiques, des besoins, des infrastructures, des technologies, etc.

---

<sup>5</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

- Les priorités ne sont pas toujours clairement établies entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux des transports. Si les plans relèvent les problèmes que soulèvent certaines de ces articulations, comme par exemples les répercussions sociales et économiques de l'internalisation des coûts externes, ils se contentent généralement de préconiser "d'être attentif" à tel ou tel aspect. Or, dans bien des cas, une attention bienveillante ne pourra suffire : c'est une réelle décision politique qui sera nécessaire.
- Enfin, il faudrait bien entendu que les administrations mettent en pratique au niveau interne les principes qu'elles préconisent. Le Plan fédéral compte obliger les ministères fédéraux à annexer à leur rapport d'activité annuel *"un tableau de bord concernant l'eau, l'énergie et les déchets. Ce tableau de bord permettra notamment de suivre l'évolution des consommations"* (p.19). Cette mesure devrait être complétée par son équivalent dans le domaine des transports et surtout des navettes domicile-travail<sup>6</sup> et étendue aux administrations régionales, voire communales. Aucun des plans wallons n'évoque ce type de mesures, qui pourrait tout à fait trouver sa place dans un futur "Plan wallon de développement durable".

---

<sup>6</sup> Avec pour indicateur, par exemple, le nombre de kilomètres parcourus annuellement à pied, à vélo, en transports en commun, en voiture partagée et en voiture individuelle par les fonctionnaires.

<b>MOBILITE TRANSPORTS</b>	<b>PEDD</b>	<b>Plan de mobilité et de transport</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Programme de phasing out du Hainaut</b>	<b>Avant-projet de Plan fédéral de développement durable</b>	<b>SDEC</b>
<p><b>1. Transport en commun</b> (voir aussi les tableaux consacrés aux villes et au milieu rural dans le chapitre suivant)</p>	<p>mettre en place une politique de promotion du transport en commun</p> <p>introduire des formules incitant les fonctionnaires de la RW à recourir aux transports en commun</p> <p>mettre en place des couloirs et des feux prioritaires au profit des autobus et taxis</p> <p>mettre en service des bus à capacité réduite pour les services à faible clientèle</p> <p>évaluer l'intérêt de la formule de bus interurbains rapides</p> <p>envisager de remettre en circulation des trolleybus électriques en site propre</p> <p>revendiquer auprès de la SNCB et de l'Etat fédéral un haut niveau de qualité des liaisons ferroviaires</p>	<p>améliorer l'image des TEC par des actions commerciales</p> <p>améliorer la sécurité des arrêts et des véhicules</p> <p>améliorer la vitesse commerciale des transports en commun : priorités, sites réservés, etc.</p> <p>rationaliser les tracés de lignes d'autobus</p> <p>moderniser certaines lignes de chemin de fer</p> <p>soutenir le projet de RER</p> <p>achever le TGV Nord et assurer la desserte de la dorsale wallonne par rames TGV</p> <p>prendre en compte des besoins wallons dans le contrat de gestion SNCB</p> <p>maintenir en exploitation le réseau ferré au minimum au niveau de son extension de 1990</p>	<p>améliorer l'information sur les services de transports en commun</p> <p>améliorer la vitesse commerciale et la régularité des transports en commun (sites propres, etc.)</p> <p>concentrer les lignes de transport en commun sur des axes principaux avec des fréquences élevées</p> <p>étudier le recours à des petits véhicules et à des systèmes de choix d'itinéraire selon la demande</p> <p>renforcer les transports publics dans le cadre de la structure spatiale déterminée par le SDER, et notamment l'accès aux aires métropolitaines</p> <p>réaliser le projet de RER</p> <p>poursuivre la réalisation du TGV et améliorer la dorsale wallonne</p> <p>envisager la réouverture de</p>	<p>améliorer l'information destinée aux usagers</p> <p>améliorer les conditions de sécurité dans les TEC</p> <p>évaluer les expériences de gratuité actuellement en cours</p> <p>améliorer la vitesse commerciale des TEC : site propre, etc.</p> <p>assurer de bonnes conditions pour les transports publics sur les voiries régionales</p> <p>envisager une coopération entre les TEC et les taxis</p> <p>augmenter la qualité des infrastructures (vitesse commerciale) et des services SNCB (gares, voyageurs et matériel roulant)</p> <p>mieux desservir les métropoles et les pôles d'attraction par le chemin de fer, raccorder des zones</p>	<p>améliorer l'accessibilité des villes du Hainaut</p> <p>améliorer la présence des modes de transport doux dans les agglomérations</p>	<p>rendre les transports en commun meilleur marché pour les moins de 12 ans, les pensionnés et les personnes à faible revenu</p> <p>améliorer le confort des usagers du transport en commun en ville et sur les voies permettant l'entrée en ville, réserver des espaces aux transports en commun, aux vélos et aux voitures partagées (car-sharing et covoiturage)</p> <p>redéployer l'offre en transport en commun hors ville en augmentant la couverture territoriale et les fréquences</p>	<p>promouvoir des modes de transport alternatifs (transports publics, vélos).</p> <p>promouvoir les liaisons ferroviaires entre l'arrière-pays et les points de jonction aux réseaux transeuropéens</p>

			certains lignes et de certains points d'arrêt	d'activité économique achever les réseaux TGV actuels mettre en œuvre un RER		en ville et sur les voies permettant l'entrée en ville, réserver des espaces aux vélos	
<b>2. Trafic lent</b> (voir aussi les tableaux consacrés aux villes et au milieu rural dans le chapitre suivant)	revendiquer auprès de l'Etat fédéral l'adaptation de la réglementation générale de la circulation routière au trafic lent réaffecter au trafic lent les lignes ferroviaires ou de trams vicinaux désaffectées et les chemins de halage mettre en place une politique de promotion du trafic lent	prévoir les aménagements nécessaires à la sécurité des cyclistes aménager des itinéraires pour deux-roues dans les zones 30 améliorer le confort et la sécurité des trottoirs et des traversées piétonnes des chaussées	aménager les voiries pour permettre aux cyclistes, piétons et aux personnes à mobilité réduite de se déplacer en toute sécurité utiliser les plans communaux de mobilité pour concevoir des cheminements sûrs, continus et agréables pour le trafic lent	encourager l'usage de deux-roues en établissant des itinéraires cohérents répondant aux besoins des usagers accorder une attention particulière à la sécurité routière des usagers vulnérables : piétons, cyclistes, etc. promouvoir des modes de transport alternatifs (vélos, ...)	améliorer la présence des modes de transport doux dans les agglomérations		promouvoir des modes de transport alternatifs (transports publics, vélos)
<b>3. Inter-modalité</b>	mettre en place des équipements favorisant les transports intermodaux : parkings et garages à vélos, parkings de dissuasion organiser des plates-formes bi- ou trimodales (chargement, déchargement et stockage)	créer des aménagements favorisant le transfert de la voiture vers les transports en commun (notamment près des gares RER) promouvoir les déplacements combinés "vélo-transports en commun" coordonner les horaires et les correspondances entre les autobus et les trains organiser la complémentarité entre	aménager le bon fonctionnement des correspondances entre modes de transport public urbains et interurbains créer les infrastructures de transfert (parkings-relais) entre transports en commun et voiture particulière valoriser les plates-formes multimodales et envisager la création de parcs logistiques	favoriser l'intermodalité vélo-transport public intégrer l'offre ferroviaire dans les réseaux de transport public des villes programmer les investissements intermodaux valoriser et développer les sites multimodaux œuvrer à une intégration stratégique des activités aéroportuaires dans les autres réseaux de transport	élaborer un schéma logistique hennuyer sensibiliser les entreprises aux enjeux et aux techniques de la logistique intégrée et de l'intermodalité favoriser l'intermodalité des personnes	redéployer l'offre en transport en veillant aux bonnes correspondances entre modes réaliser des plates-formes multimodales performantes du point de vue du temps global nécessaire au transbordement et de leur localisation (compétences principalement régionales) promouvoir la standardisation des conteneurs	développer des connexions intermodales adéquates, c'est-à-dire d'une offre étendue de points de transbordement et de correspondance promouvoir les chaînes de transport intermodal (cependant, cet objectif doit être atteint sans porter préjudice à la compétitivité de l'UE ou de ses régions) harmoniser les politiques et les

		modes de transports publics urbains et interurbains aménager au moins une plate-forme multimodale						activités des ports, des aéroports, des chemins de fers et des axes routiers dans le cadre de modèles intégrés
<b>4. Carburants</b>	encourager l'utilisation des carburants plus respectueux de l'environnement et/ou issus de sources d'énergies renouvelables continuer la recherche pour l'utilisation de carburants issus de sources d'énergie renouvelables (bio-carburants); accompagner ces développements d'éco-bilans	développer l'usage de carburants propres	(encourager la recherche et le développement de systèmes énergétiques "propres" plus économiques et plus efficaces)	(promouvoir particulièrement l'étude des énergies renouvelables)		soutien à des recherches comme celles concernant les véhicules hybrides, électriques, à gaz issu de la biomasse, combinant carburant et vapeur, à pile à combustible	(favoriser une utilisation accrue des énergies renouvelables qui ne produisent pas de CO <sub>2</sub> )	
<b>5. Fiscalité et internalisation des coûts</b>	revendiquer auprès de l'Etat fédéral un régime fiscal favorable aux carburants plus respectueux de l'environnement revendiquer auprès de l'Etat fédéral une adaptation de la fiscalité des frais professionnels favorisant les transports en commun et les déplacements non motorisés	instaurer un droit d'impact : déterminer un montant à payer en fonction des nuisances engendrées par l'implantation d'une activité				revoir les modalités des déductions fiscales des voitures et augmenter celles des utilisateurs des transports en commun et du vélo réduire les taxes fixes des voitures et augmenter les coûts liés à l'usage de la voiture (carburants, péage routier) internaliser les coûts externes du transport dans le coût du produit lui-même	augmenter les péages routiers et l'internalisation des coûts externes du trafic routier	

## 2.8 L'AGRICULTURE ET LA SYLVICULTURE

Le Plan de mobilité ne parle pas de l'agriculture ni de la sylviculture.

Le programme de phasing out du Hainaut n'aborde l'agriculture que de manière non spatialisée (aides à la diversification vers l'aval des filières) ou dans le cadre d'une politique de développement rural (voir le chapitre "Villes et campagnes").

Sur les problématiques de la protection des sols et de l'eau, voir les chapitre "Sols" et "Eau".

Concernant le milieu rural, voir le chapitre "Villes et campagnes".

### **Commentaire du tableau sur l'agriculture (voir p.57)**

**1. Différenciation du territoire.** Selon le SDER, *"le développement de l'agriculture peut être soutenu par la définition d'orientations spécifiques à l'échelle régionale et locale"* (p. 193). Le Projet de structure spatiale du SDER propose ainsi une répartition du territoire wallon en aires agro-géographiques dont le mode de développement (incluant l'agriculture) pourrait être différencié. Au niveau local, le schéma de structure peut contribuer au même objectif. Le PEDD demande lui aussi que les schémas d'aménagement tiennent compte d'éléments tels que la qualité pédologique des sols ou les rôles de l'agriculture dans le développement local.

**2. La préservation des terres agricoles,** et spécialement des terres de bonne qualité, est une revendication des agriculteurs eux-mêmes. Elle se justifie pour des raisons socio-économiques, mais également environnementales puisqu'elle est un élément qui s'oppose à la désurbanisation et à ses conséquences négatives (accroissement des déplacements, mitage des paysages, etc.), qu'elle est nécessaire au maintien d'une agriculture diversifiée et liée au sol, et qu'elle répond à la nécessité de conserver pour les générations futures les espaces libres qui leur permettront de répondre à leurs propres besoins, en grande partie imprévisibles. A la nécessité d'une planification appropriée, affirmée par le SDEC, le PEDD et le SDER ajoutent celle d'une politique foncière. Le concept de "zone agro-forestière" proposé par le PEDD n'a par contre pas trouvé d'écho dans le SDER.

**3. Les aspects environnementaux** concernent essentiellement les réglementations et "codes de bonnes pratiques" visant à limiter et à contrôler les pollutions du sol et de l'eau (pesticides, épandage de lisier, etc.) et à lutter contre l'érosion : voir à ce propos les chapitres "sols" et "eau".

Les mesures agri-environnementales et les aides qui y sont liées apparaissent dans tous les plans comme un outil important de conciliation des impératifs agro-économiques et environnementaux. Le Plan rural explique qu'elles ont récemment été modifiées pour mieux correspondre aux réalités du terrain et connaissent depuis lors un succès grandissant.

Le SDER et le Plan rural évoquent la nécessité de prévoir également des compensations pour les agriculteurs dont les terres sont soumises à plusieurs types de mesures de protection de l'environnement (ex. directives "Nitrates", "Habitats" et "Oiseaux"), et d'harmoniser ces mesures le cas échéant.

L'agriculture biologique apparaît comme l'une des voies à soutenir pour diminuer les charges environnementales de la production agricole.



### **Conclusions intermédiaires**

Tous les plans considérés (à l'exception du Plan de mobilité, qui ne traite pas de l'agriculture) abordent les problématiques environnementales en des termes relativement comparables. En plus des questions de limitation des pollutions de l'eau et des sols, les plans évoquent principalement les mesures agri-environnementales, qui apparaissent comme l'outil principal en cette matière. L'agriculture biologique est également citée, mais de manière plus accessoire.

Par contre, seuls le PEDD et les plans les plus orientés vers l'aménagement du territoire, à savoir le SDER et le SDEC, abordent les aspects spatiaux de l'agriculture. La préservation des terres agricoles, et plus spécialement de celles que leur qualité pédologique rend particulièrement précieuses pour la production agricole, nécessite des mesures de planification appropriées au niveau régional (plan de secteur) ou plus local (schémas de structure), mais également, selon le PEDD et le SDER, une politique foncière.

AGRICULTURE	PEDD	SDER	Contrat d'avenir pour la Wallonie	Projet de Plan wallon de dévelop <sup>1</sup> rural	Avant-projet de Plan fédéral de dévelop <sup>1</sup> durable	SDEC
<p><b>1. Différenciation du territoire</b></p>	<p>tenir compte dans les schémas d'aménagement du type d'espace agricole (ex: valeur pédologique) et rural (rôles de l'agriculture)</p>	<p>envisager des modes de développement différenciés selon les ares agro-géographiques (niveau régional) et dans les schémas de structure (niveau local)</p>				
<p><b>2. Préservation des terres agricoles</b> (voir aussi le tableau "milieu rural")</p>	<p>réserver au plan de secteur les terres nécessaires pour le maintien de la capacité de production agricole mettre en place une politique foncière introduire au plan de secteur le concept de zone agro-forestière (terres agricoles susceptibles d'être boisées) et interdire le boisement en dehors éviter de fermer les paysages et d'enclaver les villages par le boisement des terres agricoles</p>	<p>réserver le maximum de superficie agricole à l'agriculture afin d'éviter les productions trop intensives réduire les pressions de l'urbanisation (plans de secteur, actions dans le domaine foncier) ne pas autoriser les grandes infrastructures de tourisme et de loisirs sur les terres agricoles de grande valeur réduire les pressions du boisement sur les terres agricoles</p>		<p>soutenir les activités agricoles et horticoles sur les terres dont la rentabilité n'est pas assurée, pour les préserver de l'urbanisation ou du tourisme (voir le tableau "milieu rural")</p>		<p>mettre en place une planification régionale appropriée de l'utilisation des sols pour lutter contre les pressions de l'urbanisation, des loisirs et du tourisme</p>
<p><b>3. Aspects environnementaux</b> (Voir aussi les chapitres "sol" et "eau")</p>	<p>renforcer les politiques de mesures agro-environnementales et en assurer une évaluation permanente renforcer la lutte intégrée et biologique</p>	<p>poursuivre les mesures agro-environnementales veiller à la coordination des mesures dans les zones agricoles couvertes par plusieurs types de protection et y développer des compensatoires développer des accords avec le monde agricole pour l'entretien et la surveillance des paysages sensibles développer l'agriculture biologique</p>	<p>poursuivre les mesures agro-environnementales et les adapter aux besoins de la faune sauvage développer de projets pilotes pour une meilleure gestion des effluents d'élevage et une maîtrise des nuisances amplifier les aides à l'investissement pour les produits biologiques ou de qualité identifiée</p>	<p>poursuivre les mesures agro-environnementales aider les investissements visant la protection de l'environnement prévoir des compensations pour le respect des exigences environnementales soutien aux produits biologiques</p>	<p>insérer les mesures agro-environnementales dans les plans de développement rural soutenir les méthodes de production agricole biologiques et intégrées</p>	<p>mettre en place des mesures appropriées en matière de politique environnementale et agricole pour réduire les nuisances (rétablissement de la biodiversité, diminution de la pollution du sol, extension et diversification des pratiques agricoles)</p>

**Commentaire du tableau sur la sylviculture (voir p.64)**

La politique forestière en Région wallonne tient largement compte des résolutions et des engagements pris au niveau international et principalement :

- des enjeux définis par le 10<sup>ème</sup> Congrès forestier Mondial de Paris en 1992 ;
- des engagements pris lors de la Conférence des Nations-Unies pour l'Environnement et le Développement à Rio également en 1992 ;
- des résolutions de la Conférence Interministérielle pour la Protection des Forêts en Europe qui s'est tenue à Helsinki en 1993<sup>1</sup>.

Les principes en découlant sont traduits dans le Plan d'environnement pour le développement durable. En 1997, un premier bilan de la mise en œuvre en Wallonie des engagements pris a été réalisé<sup>2</sup>. Ce document, tout comme le rapport d'activité de la Division Nature et Forêts<sup>3</sup>, précisent les objectifs de la gestion forestière en Wallonie<sup>4</sup>. Ces deux derniers documents n'ont pas la même portée que le plan d'environnement puisqu'ils n'ont pas été adoptés par le Gouvernement wallon. Toutefois, il est important de constater que le Plan rural, qui date pour sa part de 1999, reprend explicitement les mêmes objectifs, marquant une continuité dans la politique menée (cfr. p. 312 du dit plan).

---

<sup>1</sup> La Région wallonne a signé, au nom des trois Régions, les résolutions sur les principes généraux pour la gestion durable des forêts en Europe et les principes généraux pour la conservation de la diversité biologique des forêts européennes. En 1998, à Lisbonne, s'est tenue la dernière conférence sur la Protection des Forêts en Europe. Les résolutions prises complètent celles adoptées à Helsinki.

<sup>2</sup> La gestion durable de la forêt wallonne, Ministère de la Région wallonne, Direction générale des Ressources naturelles et de l'environnement, 1997.

<sup>3</sup> Rapport d'activité de la Division Nature et Forêts, 1995, p.6

<sup>4</sup> Ces objectifs sont :

- assurer la régénération et la productivité durable des peuplements;
- privilégier la régénération et la productivité durable des peuplements à beau phénotype quand celle-ci est possible;
- toujours régénérer avec une essence adaptée à la station;
- maintenir l'équilibre entre peuplements feuillus et résineux;
- diversifier les essences tant feuillues que résineuses;
- en régénération artificielle, utiliser des plants de provenance génétique ou de variété recommandable, diversifier les provenances le mieux possible adaptées aux conditions locales;
- favoriser une structure stable et équilibrée;
- préserver les propriétés des sols et la qualité de l'eau par un choix d'essences adéquat, par un traitement dynamique et par une réglementation sévère des exploitations;
- pratiquer une sylviculture dynamique;
- assurer une rentabilité suffisante des propriétés forestières, garante de la pérennité de l'exploitation de la forêt;
- valoriser la qualité de la production forestière par l'utilisation de provenances génétiques recommandables, par des tailles de formation et d'élagage à grande hauteur, par une sylviculture appropriée;
- prendre des mesures ponctuelles de maintien de la biodiversité ;
- adopter une politique réfléchie d'ouverture de la forêt au public;
- rétablir l'équilibre forêt-gibier dans le respect de la régénération de la forêt;
- assurer la gestion des ressources génétiques à long terme ;
- maintenir un bon état sanitaire des forêts et privilégier la lutte intégrée contre les attaques parasitaires ;
- privilégier les techniques mécaniques par rapport aux méthodes chimiques dans l'entretien des plantations et des régénérations naturelles;
- favoriser le développement de l'emploi à toutes les étapes de la filière bois, principalement en milieu rural ;
- développer l'information auprès du grand public et la vulgarisation auprès des propriétaires forestiers et des agriculteurs.

Nous n'examinerons pas en détail l'ensemble des dispositions prévues. Elles concernent, pour la plupart, des pratiques forestières susceptibles de générer une forêt saine et équilibrée intégrant les concepts du développement durable. Nous nous attacherons à détailler les points de la politique les plus transversaux.

L'avant-projet de Plan fédéral pour le développement durable et le Plan de mobilité n'évoquent pas la politique forestière, problématique assez lointaine de leurs préoccupations<sup>5</sup>.

### 1. La multifonctionnalité de la forêt

Une des principales conséquences des différents engagements pris au niveau international est l'adaptation de la politique forestière wallonne qui est, à présent, envisagée dans une optique multifonctionnelle : protection de la biodiversité, des eaux, des sols, du climat, des ressources génétiques, production de bois et rôle social.

Le PEDD précise : *"La pérennité de la forêt et sa régénération doivent être assurées dans le respect de ses diverses fonctions : la production d'une matière première renouvelable, le rôle écologique relatif à la conservation de la diversité biologique et au lien indéfectible existant entre la forêt et le climat, le rôle social et culturel."* (p. 152). La circulaire relative aux aménagements dans les bois soumis au régime forestier<sup>6</sup> consacre ce principe et vise à réaliser des aménagements intégrés. L'équilibre entre les différentes fonctions est recherché.

Le SDER réitère le même principe. La mesure V.4.C. préconise de : *"Promouvoir une gestion et une mise en valeur différenciée de la forêt. Cette orientation conduit non seulement à choisir des essences, des modes de peuplement et de gestion adaptés aux situations, aux besoins de la production et aux paysages, mais aussi à promouvoir des fonctions complémentaires telles que la chasse, les loisirs ou la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Dans ce sens, les aménagements seront conçus dans une optique intégrée, l'accent pouvant être mis localement sur l'une des fonctions de la forêt."* (p. 194).

Le programme de phasing-out veut garantir une gestion durable de la forêt dans le souci de préserver son triple rôle économique, écologique et social. Il met l'accent sur la nécessité de développer des partenariats avec les propriétaires forestiers. Le Contrat d'avenir reprend exactement le même libellé : *"Il est proposé de garantir une gestion durable des forêts dans le souci constant de préserver son triple rôle économique, écologique et social. Il agira dans le respect des droits des propriétaires forestiers et dans le cadre d'un véritable partenariat avec ceux-ci."* (fiche 73)<sup>7</sup>.

Le SDEC n'évoque que très lacunairement ce point : *"En tant que "poumon vert", les forêts européennes sont d'une importance capitale pour le développement durable : ceci implique une utilisation optimale des ressources forestières d'Europe. Dans ce contexte une sylviculture durable devrait être hautement prioritaire"* (p.34). Le principe de multifonctionnalité n'est pas repris explicitement.

---

<sup>5</sup> Le projet de Plan fédéral évoque indirectement la politique forestière dans le chapitre consacré à la préservation de la diversité biologique.

<sup>6</sup> Circulaire n°2619 relative aux aménagements dans les bois soumis au régime forestier, 1997, révisant la circulaire de 1971.

<sup>7</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

Le Plan rural, dans le chapitre consacré à la sylviculture, propose l'amélioration de la valeur économique, écologique et sociale des forêts. L'action 11.1.3. "productivité durable" précise que pour les forêts soumises communales, la Région encouragera la réalisation de plans d'aménagement satisfaisant aux rôles multifonctionnels des forêts et à leur gestion durable.

## 2. La protection des zones forestières

Le PEDD propose de "*réserver la surface forestière et renforcer la protection légale de certaines zones*" (p. 156). La protection des zones forestières est assurée par différents dispositifs légaux. Les principaux sont : le Code forestier<sup>8</sup> en ce qui concerne les bois soumis, la loi relative à la protection des bois et forêts appartenant à des particuliers et le CWATUP en ce qui concerne le déboisement définitif et le boisement de certaines zones.

La mesure proposée entend établir une liaison avec les outils de l'aménagement du territoire via les outils de la planification spatiale. Il est fait ici référence aux schémas d'aménagement. Le PEDD évoque également la nécessaire coopération entre la DGATLP et la DGRNE en ce qui concerne l'octroi des permis de boisement. La proposition est réitérée dans le chapitre consacré aux relations entre aménagement du territoire et politique forestière : "*assurer, via les outils de planification spatiale, la protection de certaines zones forestières*". (p. 283)

Le SDER ne reprend pas explicitement ces dispositions même si on peut considérer que des principes évoqués tels que la gestion parcimonieuse du sol ou le renforcement de collaboration transversale concourent aux mêmes objectifs.

Il est également à noter que depuis l'adoption du PEDD, le CWATUP a connu une refonte importante en 1997. Le prescrit de la zone forestière au plan de secteur a notamment été modifié<sup>9</sup>. Il accentue la vocation écologique et paysagère de la zone alors que l'ancien article 177 mettait surtout l'accent sur l'exploitation. Il innove également en permettant les constructions indispensables à la première transformation du bois.

## 3. Le renforcement du rôle social de la forêt

L'ouverture de la forêt au public constitue un enjeu important. Le PEDD le souligne : "*L'objectif socio-culturel consiste en une meilleure intégration des activités récréatives dans la forêt et en un développement de la connaissance de l'écosystème forestier par le grand public*." (p. 153). Différentes mesures existent, dont une des plus importantes est l'instauration d'une réglementation sur la circulation en forêt<sup>10</sup>. L'objectif de ce décret est d'assurer la quiétude en milieu forestier, de permettre la circulation du public non motorisé et de mettre en place des circuits balisés.

Le SDER évoque également cet enjeu : "*Outre la production, la forêt remplit d'autres rôles qui peuvent constituer des débouchés complémentaires. Moyennant le respect de la réglementation sur les circulations en forêt, on doit organiser :*

- *les loisirs en forêt (balades nature, bivouacs, découverte didactique, etc.) dans la mesure où ces activités sont bien encadrées. Elles peuvent notamment s'insérer dans le cadre du développement d'un parc naturel ou d'une aire de coopération en milieu rural;*
- *les sports de plein air en forêt, qui doivent être organisés de façon à ne nuire ni au milieu naturel ni à l'exploitation forestière.*" (p. 195).

---

<sup>8</sup> Le Code forestier date de 1854. Il constitue encore l'outil législatif de base en matière de gestion forestière. Le projet de Code révisé a été adopté en deuxième lecture par le Gouvernement wallon en février 1999. Le Contrat d'Avenir évoque également cette future révision.

<sup>9</sup> Article 36 du CWATUP, Décret du 27 novembre 1997.

<sup>10</sup> Décret du 16 février 1995.

Le Contrat d'avenir reprend la même idée sans la détailler : *"Le Gouvernement entend encourager l'accueil du public en forêt, l'éducation à la nature et les autres loisirs compatibles avec la conservation de la nature"* (fiche 73).

Le SDEC et le programme de phasing-out n'évoquent pas ce point.

#### **4. Le boisement des terres agricoles**

Dans le PEDD, le boisement des terres agricoles, en relation avec l'un des objectifs de la politique agricole européenne, fait l'objet de recommandations spécifiques : *"Le boisement des terres agricoles marginales se réalisera à l'aide d'essences adaptées aux conditions locales et en intégrant les aspects relatifs à l'aménagement du territoire notamment en évitant de fermer les paysages et d'enclaver les villages, et les aspects relatifs à la conservation de la biodiversité en respectant les milieux intéressants sur le plan biologique"* (p. 156). La problématique de la plantation de sapins de Noël est également abordée à travers un renforcement de la réglementation.

Indirectement, la question paysagère découlant du boisement des terres agricoles est également évoquée dans le SDER : *"Des mesures doivent être prises pour prévenir le mitage et la fermeture des paysages. Plus spécifiquement, (...) le boisement (...) doit être décidé en concertation avec les différentes autorités responsables afin d'éviter la fermeture des perspectives le long des axes de circulation."* (p.216).

Le SDER évoque également le problème du boisement par rapport au maintien de l'activité agricole en soulignant notamment les disparités sous-régionales existantes en la matière : *"Le maintien de l'agriculture dans tout le territoire wallon implique que des mesures soient prises pour réduire les pressions de l'urbanisation ou du boisement sur les terres agricoles"*. (p. 193)

Les autres documents n'y font pas référence.

#### **5. La filière bois**

La promotion du bois indigène est un axe important de la politique forestière wallonne. Le PEDD décline les différentes mesures qu'il faudrait prendre pour permettre la mise en place d'une filière bois : *"Promouvoir le bois indigène et sa transformation :*

- *encourager l'emploi du bois produit en Wallonie par des actions de sensibilisation des architectes et des maîtres d'ouvrages ainsi que par son intégration dans les marchés publics;*
- *veiller à ce que les contraintes urbanistiques ne pénalisent pas l'utilisation du bois;*
- *inciter les entreprises de la première transformation à une normalisation de leur production;*
- *développer la seconde transformation;*
- *favoriser la communication entre les différents acteurs de la filière bois;*
- *favoriser le développement de nouveaux débouchés pour le bois.*
- *promouvoir l'exportation du bois transformé;*
- *promouvoir la fonction énergétique au départ des matières connexes du bois."*

Le SDER précise également plusieurs mesures :

Mesure V.4.C. *"Il est nécessaire de promouvoir une intégration de la production de bois wallon dans l'économie européenne en agissant sur tous les aspects de la production et des filières de transformation : qualité, quantité, complémentarité, valorisation, marché. En aval, on soutiendra le développement d'entreprises de transformation-valorisation du bois afin d'accroître les retombées économiques du secteur sur l'ensemble du développement rural."* (p. 194).

Mesure V.4. C. : *"Il convient de favoriser l'utilisation du bois dans la construction en veillant toutefois à assurer la cohérence urbanistique et l'intégration des bâtiments dans leur contexte."* (p. 194).

Mesure V.4.D. : *"Il convient de promouvoir dans la construction l'utilisation des matériaux régionaux tels que le bois (construction en bois, production de composants semi-finis en bois."* (p. 195).

Trois mesures allant dans le même sens sont reprises dans le Contrat d'avenir : *"Le Gouvernement entend :*

- développer la filière bois, notamment par la promotion du bois wallon dans la construction, par le soutien des petites entreprises, par la recherche technologique et par la formation de personnel adapté ;*
- mener une politique volontariste de stimulation de l'utilisation du bois wallon et des produits dérivés, en favorisant leurs usages dans les cahiers des charges des commandes publiques. Ce développement sera soutenu par la mise en place d'une certification officielle du bois et de la gestion durable de la forêt ;*
- aider les entreprises de première et de seconde transformation du bois et promouvoir leur développement."* (fiche 73)

Le programme de phasing-out, à forte finalité économique, réitère cette volonté *«Il est proposé de développer la filière bois, notamment par la promotion du bois dans la construction, par le soutien des petites entreprises et par la formation de personnel adapté"* (p. 113)

Le plan de développement rural reprend dans le volet consacré à la sylviculture deux mesures concernant l'amélioration de la première transformation du bois et le développement et la promotion de l'utilisation du matériau bois. Il évoque également une *"amélioration structurelle du secteur bois de 1<sup>ère</sup> transformation"* (p. 372)

### Conclusions intermédiaires

- La politique forestière a fortement évolué lors de ces dix dernières années. Outre les aspects économiques, la forêt doit actuellement prendre en compte les demandes écologiques et sociales qui sont de plus en plus pressantes. Le principe de la multifonctionnalité se retrouve dès lors dans tous les documents évoquant cette question. Il faut toutefois souligner que cette politique n'est pas, à grande échelle, spatialement différenciée. L'ensemble des forêts wallonnes doit répondre à ces objectifs. Les différences sous-régionales s'expriment à travers la mise en pratique de ces préceptes et notamment en ce qui concerne les forêts soumises à travers la réalisation des plans d'aménagement.
- Même si la politique forestière ne fait pas l'objet d'un plan stratégique à part entière, elle est bien structurée. Outre des grands principes découlant du concept de développement durable, elle définit des objectifs qui se veulent opérationnels et désireux d'influencer directement les pratiques sylvicoles. Cette situation s'explique notamment par le rôle important joué par l'administration qui, avec un corps de 673 agents<sup>11</sup>, est fortement présente sur le territoire, et par le fait qu'une partie des forêts sont directement ou indirectement sous la tutelle des pouvoirs publics.
- Sur le plan économique, la mise en place d'une filière bois est un cheval de bataille de la Région. Cette idée n'est pas neuve. Elle apparaît au début des années nonante et se structure petit à petit. Différentes recherches sont menées pour assurer la promotion du bois indigène et sa transformation. La mise en place de la marque collective pour le bois wallon est un premier pas vers un système de certification qui se dessine à l'échelle européenne. A l'exception du SDEC, l'ensemble des documents fait référence à la mise en place de la filière bois.
- La politique forestière est exemplative du fait que, sur des laps de temps somme toute assez courts, les enjeux peuvent évoluer fortement. C'est ainsi par exemple que le problème du boisement des terres agricoles suite à la mise en œuvre de la politique agricole commune et la problématique des sapins de Noël ont été présentés au milieu des années nonante comme des enjeux importants. Cette problématique n'apparaît plus explicitement dans les documents plus récents tels que le SDER, qui pourtant aborde la question paysagère.
- Si la politique forestière est bien structurée, elle reste cloisonnée. Une meilleure intégration des politiques d'aménagement du territoire, mais aussi touristiques, un renforcement de l'ancrage local notamment à travers les outils du développement rural, la recherche d'une différenciation spatiale à l'échelle sous-régionale sont autant de thèmes que devra intégrer la politique forestière.

---

<sup>11</sup> Chiffre issu du rapport d'activité de la Division Nature et Forêts, 1995



<b>SYLVICULTURE</b>	<b>PEDD</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Projet de Plan wallon de développement rural</b>	<b>Phasing - Out</b>	<b>SDEC</b>
5. <b>La multifonctionnalité de la forêt</b>	assurer le respect des diverses fonctions : - rôle écologique - production - rôle social et culturel	promouvoir une gestion et mise en valeur différenciée de la forêt	préserver le rôle économique, écologique et social développer des partenariats avec les propriétaires	encourager la réalisation des plans d'aménagement satisfaisant aux rôles multifonctionnels	préserver le rôle économique, écologique et social développer des partenariats avec les propriétaires	utiliser de manière optimale des ressources forestières donner priorité à une sylviculture durable
6. <b>La protection des zones forestières</b>	réserver la surface forestière et renforcer la protection légale de certaines zones assurer via la planification spatiale la protection de certaines zones forestières					
7. <b>Le renforcement du rôle social</b>	assurer une meilleure intégration des activités récréatives dans la forêt	organiser les loisirs en forêt et les sports de plein air	encourager l'accueil du public en forêt, l'éducation à la nature et les autres loisirs compatibles avec la conservation de la nature			
8. <b>Le boisement des terres agricoles</b>	adapter les essences aux conditions locales intégrer les aspects aménagement du territoire éviter de fermer les paysages	réduire les pressions du boisement sur les terres agricoles				
9. <b>La filière bois</b>	promouvoir le bois indigène et sa transformation	intégrer la production de bois wallon dans l'économie européenne favoriser l'utilisation du bois dans la construction promouvoir l'utilisation de matériaux régionaux	développer une filière bois stimuler la production de bois wallon et des produits dérivés aider les entreprises de transformation	améliorer la première transformation du bois développer et promouvoir de l'utilisation du matériau bois	développer la filière bois par la promotion du bois dans la construction, le soutien aux entreprises et la formation de personnel	

## 2.9 L'INDUSTRIE ET LES SERVICES (LES ENTREPRISES)

Comme les autres thèmes abordés dans cette étude, celui-ci a été envisagé essentiellement (voire uniquement) dans ses aspects spatiaux.

Le Plan rural ne parle pas de cette problématique.

**Commentaire du tableau** (voir pp.68-70)

**1. Concernant la localisation des entreprises**, chaque plan met en avant les exigences propres au domaine qui fait sa spécificité : l'environnement (zones d'intérêt biologique, eau) pour le PEDD, les transports pour le Plan de mobilité, la structuration de l'espace pour le SDER. Il n'y a pas là contradiction, mais complémentarité.

Le SDER reprend l'idée de la "politique A-B-C" proposée dans le Plan de mobilité, mais en l'élargissant : l'objectif de la base de données qu'il suggère de créer est de mettre en relation les entreprises et les sites en fonction de leurs particularités non seulement en termes de mobilité et d'accessibilité, mais aussi dans d'autres domaines (besoin / offre en équipements, services, qualité du contexte, ressources spécifiques, incitants, etc.).

D'autre part, à l'échelle de l'ensemble de la Wallonie, la logique du SDER voudrait que le Projet de structure spatiale serve de guide pour la localisation des nouvelles zones d'activités économiques et que les pôles et points d'ancrages sur les eurocorridors se voient dès lors accorder une certaine priorité. Celle-ci n'est pas exprimée explicitement (une telle assertion aurait d'ailleurs été politiquement intenable), mais semble découler logiquement de l'ensemble de l'argumentation.

Le Contrat d'avenir, par contre, met l'accent sur d'autres parties du territoire : *"Tout au long de la législature, une politique de discrimination positive sera menée au profit des arrondissements soutenus par l'Europe"* (Première priorité)<sup>1</sup>; *"Le Gouvernement estime que les aides à l'expansion économique doivent s'inscrire dans la stratégie directrice et les priorités du Gouvernement. Dans ce sens, une attention particulière sera portée aux zones aidées par l'Europe et aux plus petites entreprises (en adaptant éventuellement pour celles-ci la liste des secteurs éligibles)"* (sous-fiche 36.1), etc. Dans ce cas-ci non plus, il n'est pas dit explicitement que ces arrondissements se verront accorder une priorité pour la localisation des activités économiques (par exemple par la création de nouvelles zones destinées à ces activités), mais il serait logique que la "discrimination positive" se marque entre autres de cette manière. Les sous-régions concernées<sup>2</sup> sont la Province de Hainaut, le bassin industriel liégeois, la zone urbaine de Verviers ainsi que les zones rurales du Sud-Namurois et la partie centrale de la Province de Luxembourg : cette spatialisation ne correspond donc que partiellement à la "structure" proposée par le SDER.

Il faut faire observer à ce sujet que les fonds européens sont attribués à des territoires clairement délimités, correspondant à une classification spatiale particulière (ex. Objectif 1 = niveau NUTS 2 = provinces), tandis que le projet de structure spatiale du SDER ne donne aucun limite spatiale précise aux eurocorridors, aires de coopération, etc.

Si le programme de phasing out ne détermine pas de sous-zones prioritaires à l'intérieur du territoire concerné par l'Objectif 1, il est cependant tenu de respecter les zones de développement définies dans le cadre du cofinancement communautaire des aides d'Etat, ce qui introduit de facto des divisions territoriales à l'intérieur du Hainaut (en pratique, les entreprises situées dans certaines communes recevront des aides supérieures aux autres).

---

<sup>1</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

<sup>2</sup> Par les Objectifs 1 et 2, à l'exclusion de l'Objectif 3 qui concerne l'ensemble du territoire wallon.

Certaines priorités quant à la localisation des entreprises pourraient également être déduites du tableau précisant le taux d'occupation actuel des zones d'activité économique (p. 60) ou encore de la mise en évidence de certains secteurs d'activité qui peuvent correspondre à des spécialisations sous-régionales (cf. mesure 1.1. "aide aux investissements industriels et serviciels", pp. 127 et s.)

D'autre part, le SDER et le Contrat d'avenir se rejoignent pour "mettre en avant" les villes :

- *"Le polycentrisme qui caractérise la Wallonie est un atout incontestable pour asseoir un développement spatial plus équitable. Pour ne pas mettre en péril cet avantage, des mesures visant à renforcer le rôle moteur des pôles urbains et ruraux sur les plans économique, culturel et social doivent être adoptées"* (SDER, p. 185).

- *"... au sein de ces arrondissements, une attention particulière doit être apportée aux grandes agglomérations wallonnes. A cet égard, des études démontrent que, dans toutes les régions européennes attractives, les agglomérations urbaines constituent l'axe central de toute politique économique efficace et durable. Pour être efficace, certains efforts devront être davantage ciblés sur ces agglomérations, afin de permettre aux entités visées d'atteindre un niveau d'activité suffisant pour que la mécanique du développement économique se déclenche de manière durable. A terme, par un effet de débordement, la concentration de l'activité au sein de l'agglomération bénéficiera naturellement aux zones avoisinantes"* (Contrat d'avenir, Première priorité).

Fidèle à lui-même, le Plan fédéral ne parle pas des localisations.

(Voir également le paragraphe suivant.)

**2. Le respect de l'environnement** est une préoccupation qui peut être abordée à deux niveaux, en principe complémentaires : le choix de la localisation des activités et les activités elles-mêmes.

Seuls le PEDD et le SDER abordent la question des incidences des localisations (et pas seulement des activités) sur l'environnement, en faisant dépendre d'une étude d'incidences le choix du lieu d'implantation d'une entreprise.

Cette préoccupation est cependant également présente, mais de manière indirecte, dans les plans qui établissent un lien entre la localisation et le trafic (qui a lui-même des répercussions sur la qualité de l'environnement) : voir la section précédente.

**3. Les "risques majeurs"** liés aux activités économiques (dites de type "SEVESO") ne sont abordés que par le PEDD et le SDER.

**4. Les sites d'activité économique désaffectés** sont un thème important pour le PEDD, le SDER, le Contrat d'avenir et le programme de phasing-out. Le Plan de mobilité y fait également allusion en proposant d'accélérer la réhabilitation des sites dont la localisation est intéressante en termes de déplacements, tandis que le SDEC en reste au niveau des généralités. Le Plan fédéral n'en parle pas.

Le PEDD propose de *"définir le concept de zones prioritaires de requalification à inscrire au plan de secteur"*. La première partie de cette idée a trouvé un certain écho dans les articles 182 et s. du CWATUP, qui introduisent la notion de "site d'intérêt régional". Par contre, il n'est actuellement pas prévu d'inscrire ces sites prioritaires au plan de secteur. La proposition de *"transcrire la classification des terrils lors de la révision des plans de secteur"* n'a pas été suivie non plus, du moins jusqu'à présent.

Le SDER revient à plusieurs reprises sur la nécessité d'envisager des opérations de grande envergure dans certains quartiers où la désaffectation d'entreprises a eu un effet sur d'autres fonctions avoisinantes (logement, commerces, etc.). Il propose une restructuration complète de ces zones, pouvant aller jusqu'à l'arasement. Cette idée n'a pas été reprise dans le Contrat d'avenir. Celles d'"*éliminer systématiquement les petits chancres*" pour améliorer l'image globale de la Wallonie et de "*développer un savoir-faire dans les domaines de l'assainissement*" n'y ont pas été reprises non plus.

Le Contrat d'avenir prévoit par contre d'"*améliorer l'aide au secteur privé*" relativement à l'assainissement des sites.

Le programme de phasing out prévoit la simplification de la législation sur les SAED et son adaptation "*de façon à prendre en compte les problèmes administratifs et juridiques rencontrés précédemment, notamment en matière de mobilité foncière et de qualification des sols et des sous-sols*" (p.191). Quarante sites prioritaires seront assainis avant fin 2003 et 70 sites en 2004-2006, la superficie totale concernée devant être au minimum de 400 hectares.

### Conclusions intermédiaires

- Les plans wallons s'accordent pour attacher une grande importance à la réhabilitation des sites désaffectés, qui est et reste un enjeu majeur en Wallonie. Le SDER va plus loin en préconisant des opérations de restructuration de grande envergure portant sur des quartiers entiers, habitat compris.

La localisation des entreprises est un thème abordé à deux niveaux :

- au niveau régional, par la priorité accordée à certaines sous-régions sur d'autres. Seuls le SDER et le Contrat d'avenir - ainsi que, par définition, le programme de phasing out du Hainaut - contiennent des propositions en ce sens. Le SDER dans son "Projet de structure spatiale pour la Wallonie" met l'accent sur les "points d'ancrage sur les eurocorridors" ainsi que sur les pôles (villes). Le Contrat d'avenir met en place une "discrimination positive" en faveur des arrondissements soutenus par l'Europe (et donc notamment du Hainaut), et également des villes. Ces deux visions ne se recouvrent pas exactement dans l'espace. Cependant, les plans dont elles émanent ne sont pas assez assertifs pour que l'on puisse les opposer l'un à l'autre. On peut donc estimer qu'ils ont un effet cumulatif, ce qui signifie en pratique que l'argumentaire d'un projet (demande d'une nouvelle zone d'activité économique par exemple) pourra se référer à l'un sans qu'on puisse lui opposer l'autre;
- au niveau local, le PEDD et le SDER soumettent la localisation des zones d'activité économique (*i. e.* la révision des plans de secteur) à la réalisation d'une étude d'incidences favorable. Le Contrat d'avenir ne reprend pas cette idée, mais il est vrai qu'elle est inscrite dans le CWATUP (cf. l'article 42).

<b>INDUSTRI ET SERVICES</b>	<b>PEDD</b>	<b>Plan de mobilité</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Programme de phasing out du Hainaut</b>	<b>Avant-projet de Plan fédéral de dévelop durable</b>	<b>SDEC</b>
<b>1.</b> <b>Localisa- tion des entrepri- ses</b>	ne pas autoriser les zones d'activité économique (ZAE) dans les zones de grand intérêt biologique renforcer les dispositifs d'isolement rechercher une adéquation entre les implantations industrielles et la politique de l'eau (alimentation en eau et rejet d'eaux usées), notamment dans le cadre de la révision des plans de secteur	localiser les entreprises en fonction de leurs besoins de transport : scinder le territoire en trois types de "profil d'accessibilité" (A-B-C) et classer les entreprises et activités en trois types de "profil de mobilité" correspondants	tenir compte du Projet de structure spatiale pour la Wallonie (pôles et points d'ancrage) et intégrer les activités économiques dans les structures spatiales locales ne pas déformer la dynamique urbaine; encourager la mixité raisonnée des fonctions intégrer la problématique des déplacements dans les choix de localisation comprendre les besoins des entreprises et analyser les potentialités du territoire (base de données) éviter les implantations excentrées qui génèrent des déplacements inutiles ne plus autoriser l'implantation de surfaces commerciales à l'écart des agglomérations implanter les bureaux à proximité des gares et des lieux bien desservis par les transports en commun	soutenir particulièrement les entreprises dans les arrondissements en retard de croissance et dans les agglomérations apporter une attention particulière aux grandes agglomérations wallonnes promouvoir la prise en compte des enjeux de mobilité et d'accessibilité par les gestionnaires des entreprises	respecter les zones de développement définies pour les aides d'Etat (art. 87, par. 1 du Traité instituant la Communauté européenne) (tenir compte de la saturation actuelle des zones d'activité économique) (stimuler particulièrement les aides aux investissements industriels et services, qui peuvent être localisés plus particulièrement dans certaines sous-zones)		influer sur la localisation des entreprises (et de la population) par une politique de développement spatial adaptée dans l'objectif de trouver des solutions à l'augmentation du volume des transports
<b>2.</b>	faire précéder d'une	(voir le chapitre "e	associer étroitement	renforcer et rendre		collecter les données	tenir compte de

<b>Respect de l'environnement</b>	<p>étude d'incidences l'inscription de nouvelles ZAE au plan de secteur. inciter les entreprises à anticiper les normes d'environnement renforcer le développement des technologies propres, développer le recours aux biotechnologies assurer l'absence de risque pour l'environnement et en particulier pour la biodiversité définir les prescriptions à respecter par les entreprises dans les ZAE (notamment pour l'intégration paysagère) mettre en place l'auto-surveillance assurer une non-discrimination environnementale par rapport aux autres entreprises européennes</p>	<p>climat et l'air")</p>	<p>l'étude d'incidence à la révision des plans de secteur</p>	<p>plus visible le respect des normes, des dispositions réglementaires applicables dans le domaine de l'environnement et des conditions d'exploitation</p>	<p>nécessaires pour développer des indicateurs établissant les liens entre les activités économiques et leurs impacts sur l'environnement (ex. empreinte écologique) (élaboration de plans qui aborderont les problèmes de santé, de pollution atmosphérique, etc.)</p>	<p>critères esthétiques ou environnementaux dans la construction d'entreprises</p>
<b>3. "Risques majeurs"</b>	<p>maintenir un haut niveau de sécurité pour les entreprises à risques majeurs localiser les nouvelles entreprises SEVESO dans des zones éloignées des zones d'habitat, et</p>		<p>implanter les nouvelles industries soumise au régime SEVESO préférentiel dans les zones qui comprennent actuellement ce type d'installation évaluer les besoins en</p>			

	réciproquement		la matière et réserver les terrains les plus adéquats limiter l'urbanisation à proximité de ces sites					
<b>4. Sites d'activité économique désaffectés (SAED)</b> (Pour la décontamination des sites, voir le chapitre "les sols".)	Définir le concept de zones prioritaires de requalification à inscrire au plan de secteur planifier la réhabilitation de ces zones ainsi que leur réaffectation transcrire la classification des terrains lors de la révision des plans de secteur	accélérer les processus de réaffectation des sols dans les zones centrales de manière à éviter les sous-utilisations et les "no man's land" dont la présence accroît le besoin de transports mécanisés	poursuivre l'assainissement et la rénovation des SAED et des SIR identifier les zones nécessitant des opérations de grande envergure (SAED + habitat) évaluer les potentialités de réaffectation des SAED éliminer systématiquement les petits chantres développer un savoir-faire dans les domaines de l'assainissement, de l'épuration et de la dépollution	accélérer la resorption des friches industrielles actualiser l'inventaire des SAED tenir compte, pour la réaffectation, des atouts économiques de ces sites, de leur environnement et de leur accessibilité améliorer l'aide au secteur privé pour l'assainissement des sites objectiver le choix des opérations	revoir la législation en matière de SAED prendre en compte la problématique des sites pollués rechercher des partenariats avec le privé assainir un total de 110 sites représentant au minimum 400 hectares			réhabiliter les friches industrielles et urbaines

## 2.10 LE LOGEMENT ET L'HABITAT

Comme pour les autres thèmes, l'analyse se limite ici aux aspects "spatiaux" du logement, c'est-à-dire aux politiques et mesures qui sont mises en rapport avec certaines parties spécifiques du territoire. Ne sont donc pas prises en considération les questions "non spatiales" telles que par exemple les aides aux particuliers, l'attribution des logements sociaux, les qualités urbanistiques des quartiers, etc.

Ce chapitre n'étudie pas non plus le problème de l'étalement de l'habitat, qui a été abordé dans le chapitre "les villes et les campagnes".

- Le PEDD ne parle du logement et de l'habitat que pour évoquer des mesures à portée spatiale générale (lutte contre la désurbanisation, mesures d'intégration de l'habitat dans l'environnement, localisation des zones à risque, etc.).
- Le Plan de mobilité, fort logiquement, n'aborde l'habitat que dans ses liens avec les déplacements (à nouveau, lutte contre la désurbanisation).
- Le Plan rural et le programme de phasing out du Hainaut n'évoquent pas ce thème.
- Le Plan fédéral l'évoque dans un seul paragraphe, rappelant que les politiques concernées sont de compétence régionale.
- Le SDEC cite épisodiquement le logement comme moyen de revitaliser les villes.

En pratique, la comparaison se limite donc au SDER et au Contrat d'avenir.

### **Commentaire du tableau** (voir pp.73-74)

1. La revitalisation des **villes et des centres-villes** par le logement (notamment) constitue une préoccupation majeure partagée par les documents. Elle y est cependant abordée de manière assez différente, le SDER insistant plus sur les aspects "transversaux" de cette problématique (mixité des fonctions, liens avec le patrimoine).

2. Les principaux problèmes évoqués à propos de la réhabilitation des **quartiers dégradés** sont, dans le SDER comme dans le Contrat d'avenir, d'une part l'établissement de critères de sélection et de priorité et d'une programmation, et d'autre part la nécessité de développer des actions de plus grande envergure. (En ce qui concerne le SDER, l'évocation de ces problèmes peut être mise en relation avec la dénonciation de la "logique du saupoudrage" et ce passage de la p. 120 : "*L'allocation des moyens disponibles et leur répartition spatiale ne se font pas toujours avec le discernement nécessaire. Les moyens ne sont pas toujours attribués en fonction des besoins réels ni de la possibilité d'obtenir les effets attendus.*")

3. La problématique des personnes habitant dans les **campings et parcs résidentiels** est évoquée mais ne fait pas l'objet de mesures précises. Le SDER affirme toutefois que les campings situés en zone inondable devront être évacués.

4. En matière de **politique foncière** liée au logement, le SDER va beaucoup plus loin que le Contrat d'avenir, qui se contente d'évoquer la création de logements moyens dans les zones à forte pression foncière.



### **Conclusions intermédiaires**

Seuls le SDER et le Contrat d'avenir développent une véritable réflexion à propos de la politique du logement (limitée ici à ses aspects spatiaux). Les deux documents s'accordent sur les principes essentiels, et notamment sur l'importance d'avoir une politique de logement active dans les villes et les centres-villes. Ils se différencient toutefois à propos de la politique foncière liée au logement, thème nettement plus développé dans le SDER que dans le Contrat d'avenir.

LOGEMENT et HABITAT	SDER	Contrat d'avenir pour la Wallonie	Avant-projet de Plan fédéral de développement durable	SDEC
1. villes et centres-villes	protéger les fonctions faibles, parmi lesquelles le logement, dans les centres-villes favoriser la mixité des activités économiques et du logement, tant public que privé accroître les possibilités de logement dans les centres, notamment par la réoccupation des logements vides valoriser l'habitat historique dans les quartiers centraux, en améliorer les conditions d'habitabilité donner priorité à la réhabilitation des zones dégradées insérées dans le tissu urbain et entraînant des effets néfastes sur la structure urbaine	renforcer l'image de la Wallonie et de ses grands centres urbains : veiller à ce que le logement social participe activement à la valorisation des zones agglomérées et des noyaux d'habitat existants lutter contre le dépeuplement urbain en recréant du logement dans les villes (notamment des petits logements locatifs) diversifier l'offre en logement pour promouvoir la mixité sociale (notamment en créant du logement moyen), en ciblant les zones d'ancienne industrialisation et les zones à forte pression foncière	améliorer certains quartiers urbains et renforcer le tissu socio-économique local, avec une attention particulière aux petites habitations, aux sociétés de location, aux habitants des campings, aux sans-abri, etc. (mesures à prendre en collaboration avec les Régions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• maintenir les fonctions urbaines vitales notamment par une offre équilibrée de logements peu chers et de bonne qualité</li> </ul>
2. quartiers dégradés	réserver prioritairement les mesures opérationnelles aux quartiers qui nécessitent des actions énergiques envisager l'arasement et la reconstruction de certains quartiers très délabrés programmer dans le temps les opérations de réhabilitation et de restructuration mener des actions appropriées dans les zones dégradées qui n'entrent pas dans les critères des ZIP développer des actions d'envergure dans les zones fortement dégradées	sélectionner sur une base objective les quartiers qui ont le plus besoin d'être requalifiés actualiser les périmètres des zones d'initiatives privilégiées et donner une définition évolutive de ces zones (actualisation "automatique") développer des actions d'envergure pour générer une émulation des investissements		
3. campings et parcs résidentiels	coordonner les politiques régionales concernées pour assurer le relogement des personnes installées de manière permanente dans les campings ou les parcs résidentiels résoudre le problème particulier des campings situés en zone inondable (leur évacuation ou délocalisation est inévitable à court ou moyen terme)	contribuer à une meilleure satisfaction du besoin d'occuper un logement décent des 8500 résidents dans les campings et parcs résidentiels élaborer un plan visant à rencontrer cette problématique	(voir ci-dessus)	

<b>4. politique foncière liée au logement</b>	agir massivement sur l'offre de terrains à bâtir dans les zones à forte pression foncière y faciliter l'accès à la propriété pour les ménages les moins favorisés (développer une politique d'équipement de terrains à bas prix et d'aide à la création de logements moyens) alléger les contraintes administratives des régies foncières recourir au droit de préemption et aux mesures prévues pour les ZIP de type 1	créer du logement moyen dans les zones à forte pression foncière	
---	--	--	--

## 2.11 LE TOURISME ET LES LOISIRS

Le Plan de mobilité, le Plan rural et le Plan fédéral n'abordent pas la problématique du tourisme.

**Commentaire du tableau** (voir p.76)

1. La **valorisation** des potentialités touristiques wallonnes passe par une meilleure structuration spatiale pour le SDER et s'appuie sur un inventaire pour le Contrat d'avenir.
2. La problématique des **transports** n'est abordée que par le PEDD et le SDER, qui abordent la question de manière différente et complémentaire puisque, grosso modo, le PEDD préconise l'adaptation des transports aux localisations touristiques (développement des transports en commun et doux) tandis que le SDER insiste, en sens inverse, sur la nécessité de localiser les nouvelles infrastructures de manière à minimiser les déplacements.
3. Les rapports entre l'**environnement** et le tourisme donnent lieu à deux types de commentaires. D'une part, le tourisme est une charge pour l'environnement, ce qui nécessite des mesures de précaution et de réduction des incidences négatives; les quatre plans insistent sur cet aspect. D'autre part, tourisme et environnement peuvent faire bon ménage et constituer ensemble un potentiel de développement, comme le disent le Contrat d'avenir et le SDEC.
4. Les **paysages** sont surtout abordés comme une valeur à protéger en évitant leur destruction par des implantations touristiques mal réfléchies. Le Contrat d'avenir ne parle pas cette problématique, de même qu'il n'évoque pas celle des problèmes des transports liés au tourisme.
5. Le **milieu rural** et son activité principale, l'**agriculture**, sont directement concernés par le tourisme et les loisirs, qui apparaissent dans tous les Plans comme des possibilités de diversification des activités économiques (tourisme vert, tourisme à la ferme).
6. En matière de **patrimoine**, le SDEC et le Contrat d'avenir proposent de renforcer la protection et l'aide des biens qui peuvent servir de base au développement du tourisme.
7. Les **zones touristiques dégradées** sont évoquées par le SDER et le Contrat d'avenir. Il s'agit notamment des campings permanents implantés dans les fonds de vallée, voire en zone inondable. Cette problématique a été mise en évidence d'une part par la prise de conscience de la multiplication de ces habitats précaires ces dernières années et d'autre part par les fortes inondations de 1995, ce qui explique que le PEDD ne l'évoque pas. Elle comporte un volet social qui la rend particulièrement délicate à traiter, ce que n'ignorent pas les deux Plans qui en parlent.

### Conclusions intermédiaires

Globalement, le tourisme est abordé sous deux angles complémentaires : la meilleure valorisation des potentialités liées à ce qui existe (sites, paysages), notamment en milieu rural où le tourisme constitue un potentiel de diversification des activités, et la maîtrise des incidences sur l'environnement, les paysages et les transports.

<b>TOURISME ET LOISIRS</b>	<b>PEDD</b>	<b>SDER</b>	<b>Contrat d'avenir pour la Wallonie</b>	<b>Programme de phasing-out du Hainaut</b>	<b>SDEC</b>
<b>1. Valorisation</b>		valoriser et renforcer les pôles et les points d'appui touristique mettre en place des projets touristiques coordonnés, par exemple dans le cadre des parcs naturels	réaliser un inventaire des infrastructures touristiques existantes afin de conforter et améliorer ce qui existe et de valoriser les sites porteurs de notoriété	structurer le potentiel touristique du Hainaut dans une optique de valorisation économique et de développement d'activités et d'emplois	
<b>2. Transports</b>	développer l'accès par transports en commun prévoir des itinéraires touristiques combinant l'utilisation des transports publics et privés (ex. train-vélo)	localiser les grands équipements de tourisme à proximité des zones déjà fréquentées jouissant d'une bonne accessibilité (sites bien desservis par les transports en commun)			
<b>3. Environnement</b>	renforcer l'objectif de préservation et de valorisation de l'environnement (évaluation de l'impact environnemental, en ce compris les aspects culturels et sociaux) baser les décisions sur la "capacité de charge" du milieu, avec une attention particulière pour les espaces protégés	intégrer correctement les nouvelles implantations dans le contexte environnemental ne pas autoriser de nouvelles implantations ou des extensions dans les zones sensibles du point de vue naturel et paysager	soutenir les initiatives touristiques centrées sur l'éducation à l'environnement et la découverte de la nature		planifier l'usage du sol et mettre en place des mesures en matière d'environnement pour les régions menacées par le tourisme de masse exploiter les potentiels de développement que constitue le tourisme respectueux de l'environnement
<b>4. Paysages</b>	renforcer l'intégration paysagère de toute nouvelle infrastructure de tourisme ou de loisirs, notamment les campings				traiter avec précaution les paysages culturels (protection, réhabilitation)
<b>5. Milieu</b>	renforcer les politiques mises	maîtriser les potentialités	promouvoir le tourisme vert,	diversifier les activités en	diversifier l'économie rurale

<b>rural</b>	en œuvre en matière de tourisme intégré à la ferme et en assurer une évaluation permanente	d'apports exogènes en les inscrivant dans les filières locales (tourisme et loisirs, etc.) développer les synergies entre agriculture et tourisme	en particulier dans les régions où les paysages ruraux et naturels sont caractérisés concentrer les aides publiques vers les exploitations agricoles en fonction notamment de la diversification et de la valorisation des produits et des activités (tourisme rural, ...)	milieu rural	notamment grâce au tourisme et aux loisirs
<b>6. Patri-moine</b>		renforcer la protection et l'aide aux biens patrimoniaux qui pourraient soutenir le développement touristique	développer les mesures de protection et d'aide à la valorisation des biens patrimoniaux qui permettent de soutenir et d'accroître le développement touristique	compléter le maillage de l'offre par l'intégration et la valorisation de sites d'intérêt	
<b>7. Zones touristiques dégradées</b>		prendre des mesures pour améliorer les sites touristiques dégradés déplacer les installations implantées dans des zones inadéquates (ex. certains campings permanents)	réaliser un inventaire des zones qui devront faire l'objet d'une requalification en vue de les rendre à leur milieu naturel (ex. zone inondable) ou d'y réaliser des aménagements		

### 3. DEUXIEME APPROCHE : ANALYSE COMPARATIVE DE THEMES "NON SUBSTANTIELS"

Dans cette partie, nous abordons quatre thèmes "non substantiels" : les définitions du développement durable, la transversalité et la coordination des politiques, l'information et la sensibilisation, l'évaluation. De brèves "conclusions intermédiaires" sont ensuite tirées.

#### 3.1 DEFINITIONS DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable est généralement défini, en référence à la Conférence de Rio et au Rapport Brundtland<sup>1</sup>, comme un développement *"qui répond aux besoins d'aujourd'hui sans compromettre la possibilité pour les générations futures de répondre à leurs propres besoins"* et dans lequel les aspects environnementaux, économiques et sociaux sont également pris en compte.

Malgré le large accord dont cette définition fait l'objet, les documents qui se réfèrent au concept de développement durable l'adaptent parfois en fonction d'impératifs ou de sensibilités particulières.

Dans certains cas, on peut même être amené à se demander si la référence à ce concept n'est pas dictée par un désir de "crédibilité" plutôt que par la conviction. Tout se passe en effet comme s'il était aujourd'hui inconcevable, voire inconvenant, de ne pas invoquer le développement durable comme l'objectif ultime des stratégies publiques.

- **Le Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD)**

Le PEDD, reprend la phrase du rapport Brundtland citée ci-dessus et la commente : *"Le rapport Brundtland plaidait pour un autre type de développement capable d'assurer simultanément et à long terme la croissance économique, l'amélioration de l'environnement et la préservation des ressources naturelles. Ce nouveau type de développement a été qualifié de "développement durable" parce qu'il doit éviter, à moyen ou à long terme, toute catastrophe économique-écologique, et qu'il est donc le seul type de développement qui puisse être soutenu de manière durable. (...) L'enjeu est de modifier les modèles de croissance que nous connaissons actuellement de manière à emprunter la voie du développement durable, ce qui suppose notamment :*

- *que chacun prenne conscience de ce que la qualité et la préservation du milieu naturel et de ses ressources sont un des fondements de la pérennité des activités humaines et du développement économique et social;*
- *que le développement des activités économiques ne soit plus considéré comme une fin en soi, mais qu'il se traduise par une amélioration de la qualité de vie et du milieu de vie" (p.7).*

Cette conception du développement durable privilégie nettement la problématique des relations économie / environnement, au détriment des préoccupations sociales<sup>2</sup>.

- **Le Plan de mobilité et de transport**

---

<sup>1</sup> *Notre avenir à tous*, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, dit *Rapport Brundtland*, Montréal, éd. du Fleuve, 1987.

<sup>2</sup> Cf. le 5e principe de la Déclaration de Rio : *"Tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde"*.

Le Plan de mobilité ne fait pas nommément référence au développement durable. Cela s'explique notamment par le fait que les travaux préparatoires de ce plan datent de 1993 et qu'à cette époque le concept de développement durable n'était pas encore clairement formalisé.

Toutefois, les mesures qu'il préconise ne sont pas contradictoires avec ce type de développement. Le point de départ du Plan de mobilité est d'ailleurs le constat que le système actuel des déplacements est intenable à long terme. *"Si la mobilité constitue une valeur économique et sociale essentielle aux yeux des populations industrialisées, elle s'accompagne d'un ensemble d'effets négatifs sur notre environnement et notre cadre de vie : saturation croissante des infrastructures conduisant de plus en plus fréquemment à d'importantes pertes de temps, émissions atmosphériques et sonores polluantes, augmentation de la consommation d'énergies non renouvelables, insécurité routière préoccupante... L'ensemble de ces effets négatifs conduit aujourd'hui à une remise en question des systèmes de transport tels que nous les pratiquons et tels que les politiques de transport les ont conçues jusqu'à présent. (...) La poursuite spontanée de cette évolution conduira inévitablement à une situation insoutenable pour la collectivité : augmentation des coûts collectifs d'aménagement des infrastructures, accélération de la dégradation de l'environnement et du cadre de vie..."* (Introduction).

- **Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)**

Dans son introduction, le SDER donne une première définition du développement (sans l'adjectif "durable") : *"Le développement peut être défini comme l'accroissement de la qualité de la vie, c'est-à-dire non seulement la croissance exprimée en termes économiques, mais aussi le mieux-être social et culturel et l'amélioration du cadre de vie. Le développement est donc, par nature, transversal et décloisonné"* (p.5).

Le développement durable est l'un des trois principes auquel le SDER se réfère dans la partie "Philosophie", les deux autres étant le patrimoine et la cohésion économique et sociale. La définition qui en est donnée part de la citation habituelle extraite du Rapport Brundtland et en précise les implications sur la gestion de l'espace : tenir compte des effets longue durée des affectations, gérer parcimonieusement le sol et les ressources naturelles, etc. La conclusion de ce paragraphe est que *"le développement économique ne doit plus être considéré comme le seul objectif, mais doit être mis en balance avec les autres composantes de la qualité de la vie d'aujourd'hui et de demain"*. La protection de l'environnement est abordée notamment à propos du patrimoine (naturel), et les préoccupations économique et sociale sont traitées sous l'angle de la cohésion.

Le développement durable figure également parmi les 8 "enjeux majeurs" auquel le SDER doit répondre : *"Le développement planétaire est de plus en plus confronté aux risques écologiques et la sensibilité de la population par rapport à la protection de l'environnement et à la qualité du cadre de vie s'est fortement accrue ces dernières décennies. La Région wallonne doit davantage inscrire dans son territoire les principes fixés dans le cadre du développement durable"* (p.109). La conception du développement durable qui est à la base de ce passage est donc assez réductrice, puisqu'il est assimilé à la protection de l'environnement et du cadre de vie.

Plus loin, retour à une conception plus large : le principe du développement durable est cité pour expliquer, préciser ou justifier de nombreuses mesures proposées par le SDER, notamment celles qui concernent la réponse aux besoins primordiaux (qualité du cadre de vie, logement, alimentation, etc.), l'économie (création d'emplois et de richesses), la recherche technologique, le développement rural, la mobilité et les transports, la valorisation du patrimoine et des ressources naturelles.

- **Le Contrat d'avenir pour la Wallonie**



Deux passages du Contrat d'avenir donnent une définition du développement durable. Le premier s'intitule "Un souci constant de la qualité de la vie" : *"Après l'extraordinaire essor industriel du siècle dernier, il appartient à notre société de construire un modèle de développement durable pour le siècle prochain. Dans chaque politique, le Gouvernement visera des actions qui ont des répercussions favorables à court et à long terme. La qualité de la vie quotidienne des femmes et des hommes de Wallonie, celle de leur milieu, celle de leur cadre de vie, de leur mobilité, sera une préoccupation constante du Gouvernement. (...) Concept fédérateur et assurant la solidarité intra- et intergénérationnelle, le développement durable veut assurer une convergence entre les perspectives économiques et écologiques et s'assurer de la pérennité des ressources naturelles et du cadre de vie. Il veut aussi garantir à la Région wallonne les conditions de son développement économique et de son bien-être social."* (Premier principe).

La fiche consacrée à l'environnement (fiche 71)<sup>3</sup> reprend en d'autres termes le contenu de cette définition, tout en précisant que l'un des axes du développement durable est *"l'intégration globale des problèmes, à savoir la prise en compte des paramètres économiques, sociaux et environnementaux dans toutes les décisions à prendre"*.

Bien que les deux passages qui précisent le concept de développement durable aient trait à l'environnement et au milieu de vie, les définitions données sont donc plus larges que ce à quoi on pourrait s'attendre en fonction des titres de chapitres.

Quant au concept de "développement économique durable", il n'est défini nulle part. Le Contrat d'avenir y fait référence à propos des TPE<sup>4</sup> et des PME (Première priorité) et du rattrapage des arrondissements qui connaissent des retards de croissance (Deuxième priorité), mais la différence entre le développement économique durable et le développement économique tout court n'est pas expliquée.

- **Le projet de Plan wallon de développement rural**

Le cas du projet de Plan rural est assez singulier. Le chapitre "Orientations stratégiques" (pp.306 et s.) qualifie le développement durable de *"notion de plus en plus utilisée [qui] prend en compte l'ensemble des aspects contribuant à l'équilibre de l'homme dans son environnement"*, et cite le passage du PEDD selon lequel le développement durable veut assurer, simultanément et à long terme, la croissance économique, l'amélioration de l'environnement et la préservation des ressources naturelles.

En ce qui concerne l'application de ce concept de développement durable à l'agriculture, le Plan rural joue cependant quelque peu sur les mots : *"Plusieurs changements fondamentaux dans l'environnement de l'agriculture ont conduit ce secteur à se poser la question de la durabilité, c'est-à-dire à se demander s'il y aurait encore une activité agricole à terme en Wallonie. (...) L'optique de développement durable consiste à arbitrer les intérêts d'une collectivité à court, moyen et long terme, en privilégiant les stratégies de développement qui profitent non seulement aux générations actuelles mais aussi aux générations futures. Les écarts entre cette situation désirée d'une activité agricole durable et la situation actuelle sont nombreux et importants. A un point tel qu'il nous semble réaliste de parler, pour assurer la durabilité de l'activité agricole, d'une nécessité de redéployer la production, la structure et la stratégie des exploitations et, par conséquent, la fonction sociale et le métier des agriculteurs"* (p.306). Le concept de développement durable est donc réduit au seul aspect de la pérennité de l'agriculture wallonne.

Cela ne signifie pas que les options prises par le Plan rural soient incompatibles avec un développement durable au sens global du terme (notre objet n'est d'ailleurs pas d'en juger

---

<sup>3</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

<sup>4</sup> Très petites entreprises.

ici). Mais ce Plan gagnerait certainement à s'appuyer sur une réflexion plus large, moins corporatiste, et à montrer comment chacune des mesures proposées s'articule avec le concept de développement durable. On est notamment frappé par le fait que la protection de l'environnement n'est pas présentée comme un objectif lié au développement durable, mais plutôt comme une "contrainte" appelant des "compensations".

- ***Le programme de phasing out du Hainaut***

Selon le programme de phasing-out, *"la croissance économique et la protection de l'environnement doivent être considérés l'une et l'autre comme nécessaires pour un développement durable exigeant une gestion de plus en plus raisonnée des pressions contradictoires exercées"* (p. 90). Cette définition du développement durable n'inclut pas le pôle "social".

Cependant, ce dernier constitue une préoccupation importante du programme de phasing out puisque les trois grandes priorités de développement qu'il propose sont : polariser la croissance (agir de manière simultanée et coordonnée sur l'ensemble des facteurs à la base du processus de croissance économique), restaurer l'image (réhabilitation de l'environnement et restauration interne et externe de l'image du Hainaut) et mobiliser les ressources humaines (actions de nature générique visant à créer les conditions favorables à un accroissement du taux d'emploi). Si la question d'un "équilibre" de ces trois axes (économique, environnemental et social) n'est pas explicitement posée, ils sont cependant tous trois bien présents.

- ***L'avant-projet de Plan (fédéral) pour un développement durable***

Le Plan fédéral fait lui aussi référence au Rapport Brundtland : *"la principale conclusion du Rapport Brundtland, et le fondement même d'une approche de développement durable, est que de véritables réponses ne peuvent être apportées que si elles sont formulées dans le cadre d'une vision globale des problèmes posés. Ce sera notamment le cas des politiques contribuant simultanément à la croissance économique, au progrès social et à l'équilibre écologique"* (p.1).

Plus loin, le Plan met l'accent sur 5 principes qui *"sont à la fois les plus novateurs et les plus caractéristiques du projet de développement durable"* (p.3). Il s'agit de :

- le principe de responsabilités communes mais différenciées : étant ceux qui exercent les plus fortes pressions sur l'environnement, les pays développés doivent montrer l'exemple;
- le principe d'équité intra- et intergénérationnelle dans la satisfaction du droit au développement;
- le principe d'intégration des composantes sociales, économiques et environnementales d'un développement durable;
- le principe de précaution et de reconnaissance des incertitudes scientifiques, qui conduit à essayer de réduire ces incertitudes;
- le principe de participation et d'exigence de bonne gouvernance.

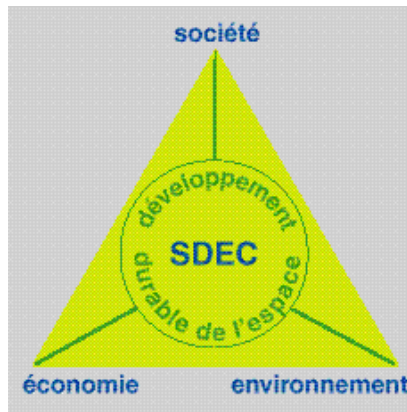
*"Une application systématique de ces cinq principes permettra d'accentuer la cohérence des actions déployées pour réaliser les objectifs ultimes du développement durable. Ensemble, ils peuvent aussi être considérés comme une grille d'analyse de chacune des actions"* (p.5).

- ***Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)***

Le SDEC définit le développement durable dans le paragraphe qu'il consacre à ses "Objectifs fondamentaux" (p.10 et s.). *"Selon la définition qu'en donne le rapport Brundtland des Nations Unies, le développement durable comprend non seulement un développement économique respectueux de l'environnement et qui préserve les ressources actuelles pour les générations futures, mais aussi un développement spatial équilibré. Ceci signifie notamment une harmonisation des besoins spatiaux de l'économie et de la société avec la vocation écologique et culturelle des espaces, permettant de contribuer ainsi à un*

*développement spatial durable et équilibré à grande échelle. L'UE évoluera ainsi progressivement d'une Union économique vers une Union environnementale et à l'avenir vers une Union intégrant la dimension sociale, tout en sauvegardant la diversité régionale (cf. Figure)."*

La particularité principale de cette définition du développement durable est la chronologie exprimée dans la dernière phrase du passage qu'on vient de citer, qui rejette la "dimension sociale" dans un avenir encore fort imprécis.



### 3.2 TRANSVERSALITE ET COORDINATION DES POLITIQUES

Selon Action 21, *"De nombreux pays ont tendance à considérer séparément les facteurs économiques, sociaux et environnementaux, que ce soit au niveau de l'élaboration des politiques, de la planification ou la gestion. Cela influence l'action de tous les éléments de la société, entre autres les pouvoirs publics, l'industrie et les particuliers, et a des effets importants sur l'efficacité et la durabilité du développement. Un ajustement, voire une restructuration fondamentale, de l'approche en fonction des conditions propres à chaque pays est peut-être nécessaire si l'on veut que les considérations relatives à l'environnement et au développement soient au centre des décisions économiques et politiques, et soient ainsi pleinement intégrées"* (Chapitre 8 *"Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement"*).

Le rapport de l'OCDE portant sur l'examen des performances environnementales de la Belgique précise : *"Dans le contexte belge et européen, l'harmonisation des politiques d'environnement dans les trois Régions progresse et devrait contribuer à homogénéiser les règles du jeu pour l'industrie. L'amélioration de la coordination au sein de l'administration fédérale, entre les administrations fédérales et régionales et au sein de chaque administration régionale exigera toutefois davantage de temps et d'efforts ainsi que de volonté politique"* (p. 23).

- **Le Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD)**

Le PEDD note que *"l'aspect "développement durable" impose d'orienter la réflexion vers une dimension "long terme" qui n'est pas toujours facilement prise en compte au niveau de la décision quotidienne. Ensuite, il impose d'intégrer l'environnement dans l'ensemble des politiques sectorielles, ce qui demande un haut niveau de coopération entre responsables ministériels, avec mise en place de mécanismes de concertation inédits, tout en respectant les prérogatives de chaque ministre en fonction"* (p.13). Un peu plus loin, il précise que *"l'environnement doit intervenir comme composante dans toutes les politiques de la Région. Outre une approche par compartiments (air, eau, sol, etc.), une approche par secteurs (agriculture, industrie, énergie, transports, tourisme) doit donc également être incluse"*. Notons cependant que cette approche intégrée reste partielle puisqu'elle ne va pas jusqu'à prendre en considération des aspects sociaux des mesures préconisées<sup>5</sup>.

- **Le Plan de mobilité et de transport en Wallonie**

Le Plan de mobilité n'aborde pas la thème de l'intégration et de la coordination des politiques. Cela ne l'empêche pas de se préoccuper à la fois de questions économiques (type d'accessibilité nécessaire aux entreprises, problématique de la concurrence entre transporteurs, etc.), sociales (qualité de vie, accessibilité, nécessité de maintenir des prix socialement acceptables, mesures spécifiques pour les personnes handicapées, etc.) et environnementales (diminution des émissions polluantes, économies d'énergies non renouvelables, etc.).

- **Le Contrat d'avenir pour la Wallonie**

Le Contrat d'avenir rappelle que *"le développement durable implique, notamment, une approche intégrée des politiques sectorielles et une mise en cohérence des outils opérationnels"* (Premier principe)<sup>6</sup>. La nécessité de mettre en pratique la transversalité et la coordination des politiques est évoquée à propos de très nombreux thèmes, dont nous ne citerons ici que quelques-uns :

---

<sup>5</sup> A l'exception du volet consacré à la gestion de l'eau qui aborde cette question.

<sup>6</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

- coordination des politiques de lutte contre la précarité et l'exclusion (Deuxième principe);
- synergies entre, d'une part, la Région wallonne et la Région bruxelloise et, d'autre part, la Région wallonne et la Communauté Wallonie-Bruxelles en matière de formation, de recherche et développement, de politique économique, de transport, de mobilité, d'aménagement du territoire, de relations internationales, de tourisme, de patrimoine, de politiques sociales, de santé et de sport (Dixième principe) ;
- coordination et coopération entre les différents intervenants institutionnels en matière de mobilité (fiche 6);
- coordination des dossiers relatifs aux fonds structurels, de leur mise en œuvre et de leur évaluation (fiche 7);
- transversalité et synergies entre les différents pouvoirs subsidiaires potentiels en matière de rénovation urbaine (fiche 70.2);
- gestion intégrée des bassins et sous-bassins et lutte intégrée contre les inondations (fiche 71.1);
- actions transversales à caractère énergétique (fiche 71.4);
- approche globale de la politique du logement et véritable politique transversale de la ville (fiche 76).

- **Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)**

Le SDER affirme l'importance de la transversalité dès l'introduction : *"Le développement est, par nature, transversal et décloisonné. Il regroupe, croise et associe diverses compétences sectorielles et divers types d'acteurs"* (p.5).

La mise en place de collaborations transversales est un des huit "Objectifs" du SDER, c'est-à-dire une de ses lignes politiques principales. Le constat qui justifie l'importance accordée à ce thème est sévère : *"La coopération entre les différents acteurs du développement territorial est insuffisante aujourd'hui en Wallonie. Les attitudes défensives et protectionnistes - individualistes, localistes, sectorielles, voire corporatistes ou sectaires - sont malheureusement trop fréquentes"* (p.120).

*"Il importe pour y remédier de développer un esprit et des espaces de dialogue ainsi que des pratiques de collaboration"* (p.167). Ces pratiques concernent aussi bien les décisions à prendre au niveau régional, où il faut notamment concrétiser des collaborations entre les différentes administrations régionales chargées de la gestion du cadre de vie, que le montage de projets particuliers de développement territorial, pour lesquelles il faut développer des méthodes et des pratiques de collaboration et inciter les différents acteurs à coopérer. A plusieurs reprises sont évoquées également les collaborations nécessaires entre la Région wallonne et les pays, régions et villes voisines, entre les différents niveaux territoriaux (fédéral, régional et communal) et enfin entre les communes.

Comme on le voit, la transversalité et les collaborations préconisées par le SDER ne couvrent pas tous les domaines de la vie publique, mais sont limitées au "développement territorial" et aux "aspects spatiaux des politiques sectorielles", ce qui est d'ailleurs cohérent avec la raison d'être de ce Schéma. Du reste, le champ ainsi couvert est assez large : *"Suivant les compétences, l'aspect spatial des décisions peut avoir une importance variable; il est cependant toujours présent, qu'il s'agisse par exemple de transport, de tourisme ou de logement"* (p.168).

- **Le projet de Plan wallon de développement rural**

Le Plan rural n'aborde pas la problématique de la transversalité et de l'intégration des politiques, excepté à propos des PCDR : *"la globalité de l'approche dans le cadre d'une opération de développement rural repose sur une recherche constante de "transversalités" avec les politiques sectorielles. Au-delà de la dimension stratégique, cette transversalité entre les acteurs institutionnels se traduit, au moment de la concrétisation des projets, par une recherche de complémentarités, de synergies et d'économies d'échelle"* (p.385).

Le Plan insiste par ailleurs sur la nécessité de partenariats (exemple : le développement de technologies saines et propres nécessite une collaboration du monde agricole avec la recherche et l'industrie wallonnes, p.307).

• **Le programme de phasing out du Hainaut**

Les modalités d'activation de la stratégie du programme de phasing out répondent *"au souci exprimé dans le Contrat d'Avenir de veiller à une plus grande interactivité entre administrations et de catalyser les énergies au travers d'une concertation et d'un partenariat avec les acteurs de développement. Elles constituent une concrétisation de la volonté de renforcer l'articulation des actions de la Région avec les politiques menées par la Communauté Wallonie-Bruxelles pour une plus grande complémentarité et cohérence de ces politiques."*

*Cette activation de la stratégie sera recherchée à tous les niveaux de mise en œuvre du DOCUP :*

- parmi les critères d'appréciation des projets, une importance particulière sera accordée aux synergies et aux complémentarités entre ceux-ci;
- le suivi du DOCUP dans son ensemble ainsi que l'accompagnement de mesures particulières seront orientés sur la coordination stratégique des actions mises en œuvre, en particulier lorsque celles-ci visent un public similaire (par exemple les entreprises);
- la coordination des administrations fonctionnellement compétentes de même que les dispositifs d'évaluation seront conçus pour apprécier de manière intégrée la mise en œuvre et les résultats du DOCUP." (p.123).

• **L'avant-projet de Plan fédéral pour un développement durable**

Dès les premières lignes, le Plan fédéral affirme l'importance d'une approche globale et décroisée des aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement (voir la citation reprise dans le paragraphe sur la définition du développement durable).

Ce principe est répété et commenté notamment dans les "lignes directrices" qui clôturent le Plan fédéral : *"Les composantes sociales, économiques et environnementales du développement sont trois aspects d'une seule et même réalité. Elles devraient donc connaître des évolutions mutuellement cohérentes (...). Mais dans la pratique scientifique ou politique ces composantes sont généralement traitées de façon cloisonnée, en ignorant leurs liens et leurs interactions. L'accent doit être mis à l'avenir sur les liens entre ces composantes du développement et sur la nécessité de trouver un équilibre entre elles lorsque leurs objectifs respectifs entrent en conflit à court terme. (...) La mise en œuvre d'un plan de développement durable exige donc une amélioration des processus décisionnels sectoriels via leur décroisement et une intégration des politiques sociales, environnementales et économiques, y compris fiscales et budgétaires. (...) Ce besoin est ressenti tant au niveau fédéral qu'entre les différents niveaux de pouvoir politique (le niveau fédéral et ceux des entités fédérées) traitant des orientations, plans et instruments des politiques sectorielles des différentes entités composant la Belgique"* (pp.97-98).

Le Plan fédéral propose un certain nombre de mesures concrètes qui vont dans le sens d'une meilleure intégration des politiques, parmi lesquelles on peut relever celles-ci :

- réalisation et mise en oeuvre du Plan national environnement-santé en vue de structurer la protection de la santé environnementale en faisant travailler ensemble les divers niveaux et les divers secteurs (p.31);
- coordination fédéral/régions (p.42) et entre départements fédéraux (p.43) en matière de biodiversité;
- amélioration de la coordination des travaux menés pour la Convention de diversité biologique et pour l'Organisation mondiale du commerce (p.43);
- attention particulière à porter, dans le plan des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, "à la multidisciplinarité des projets de recherche pour mieux répondre à la complexité des problèmes et renforcer les systèmes de communication et d'information dans le monde scientifique" (p.74).

Toutefois, comme on l'a déjà relevé, le contenu du Plan fédéral ne couvre pas tous les champs concernés par le développement durable. Pour ce premier avant-projet de Plan, une sélection a été opérée dans les thèmes et les politiques définies par Action 21, et la moitié environ des chapitres de ce document ont été incorporés (cf. pp. 5 et s.).

• **Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)**

Le SDEC insiste à de nombreuses reprises sur la nécessité d'une approche intégrée du développement spatial. Il relève notamment le caractère transversal de certaines politiques communautaires (fonds structurels, Interreg, Leader, Urban, etc.).

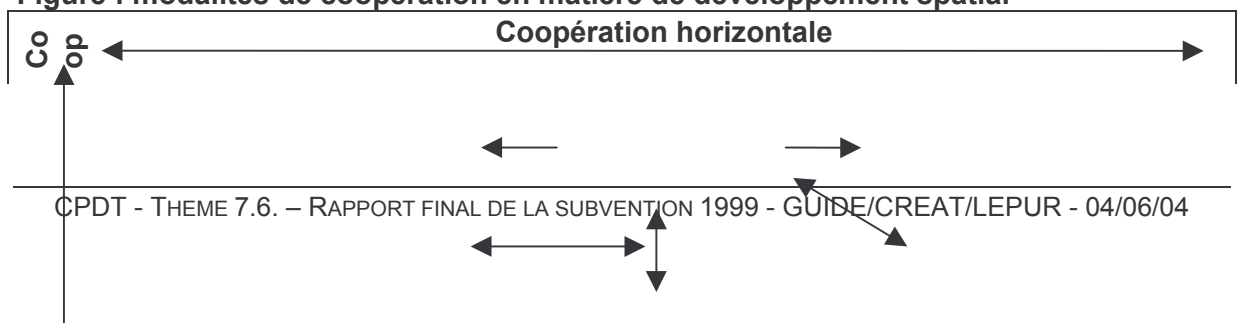
C'est surtout dans le chapitre consacré à "l'application du SDEC" que le thème de la transversalité de et la coordination des politiques est développé : *"Une coopération étroite est (...) nécessaire, d'une part entre les politiques sectorielles ainsi qu'entre les politiques sectorielles et les responsables du développement spatial à tous les niveaux (coopération horizontale), et d'autre part entre les politiques à l'échelle communautaire et les politiques aux niveaux transnational, régional et local (coopération verticale, cf. figure 7). La coopération est la clé d'une politique de développement spatial intégrée et représente une plus-value par rapport à une mise en oeuvre séparée de politiques sectorielles. (...) Le SDEC définit le cadre pour l'application intégrées des options politiques. L'approfondissement du contenu n'est pas la mission d'une seule autorité, mais relève de la responsabilité d'un grand nombre d'autorités chargées du développement spatial (aménagement du territoire, planification régionale, planification urbaine) ainsi que des planifications sectorielles"* (p.38).

Le SDEC cite (pp.38-40) des exemples de tâches pour lesquelles la coopération est nécessaire :

- la mise en réseau des régions urbaines;
- l'amélioration de l'accessibilité;
- le développement d'eurocorridors;
- le renforcement des villes et des régions aux frontières extérieures de l'UE;
- la préservation et le développement de la biodiversité;
- le développement du patrimoine culturel européen;
- l'aménagement intégré des zones côtières.

Comme pour le SDER, et pour la même raison, il s'agit de politiques relevant du développement spatial.

Figure : modalités de coopération en matière de développement spatial



<p><b>Conseil de l'Europe</b> Lignes directrices / stratégies</p>	<p><b>Au niveau communautaire</b> SDEC</p>	<p><b>Coopération internationale</b> ex. Agendas régionaux 21</p>
<p>Coopération transfrontalière le long des frontières externes de l'UE</p>		<p>Politiques sectorielles communautaires</p>
<p>Coopération transfrontalière le long des frontières internes</p>	<p><b>Au niveau transnational/national</b> Schémas/Programmes opérationnels</p>	<p>Politiques sectorielles nationales</p>
	<p><b>Au niveau communal/régional</b> Schémas/Projets</p>	<p>Politique sectorielle communale/régionale</p>

L'intérêt de cette figure est de montrer comment la répartition des compétences entre les politiques sectorielles d'une part, entre les niveaux territoriaux de l'autre, rend nécessaire divers types de collaboration.



### 3.3 INFORMATION ET SENSIBILISATION

*"Education, sensibilisation du public et formation sont liées à pratiquement tous les domaines d'Action 21 et encore plus étroitement à ceux qui ont trait à la satisfaction des besoins de base, au renforcement des capacités, aux données et informations, à la science et au rôle des principaux groupes<sup>7</sup>" (Action 21, chapitre 38 "Promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation").*

Trois grands domaines d'action sont ainsi proposés : réorienter l'éducation vers un développement durable, mieux sensibiliser le public et promouvoir la formation.

Nous nous intéresserons particulièrement ici au deuxième, à propos duquel Action 21 propose de *"favoriser largement la sensibilisation du public, comme faisant partie intégrante et essentielle d'un effort d'éducation de portée mondiale visant à affermir les attitudes, les valeurs et les activités compatibles avec le développement durable"*. Les pays et gouvernements devraient notamment à cet égard *"renforcer les organes consultatifs déjà en place ou en créer de nouveaux en matière d'information sur l'environnement et le développement"*, *"encourager la participation du public aux débats sur les politiques et les évaluations relatives à l'environnement"* et *"faciliter et appuyer l'utilisation des réseaux existants pour transmettre l'information du niveau national au niveau local"*.

L'information et la participation du public constituent des enjeux fondamentaux en termes de développement durable : *"L'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décisions. De plus, dans le contexte plus spécifique de l'environnement et du développement, on a vu surgir la nécessité de nouvelles formes de participation. Il y a, par exemple, la nécessité pour les particuliers, les groupes et les organisations de participer aux procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement et de connaître les décisions pertinentes, en particulier celles qui peuvent avoir des conséquences pour les communautés dans lesquelles ils vivent et travaillent, et de prendre part à leur adoption. Les particuliers, les groupes et les organisations doivent avoir accès à l'information se rapportant à l'environnement et au développement que détiennent les pouvoirs publics, y compris des informations sur les produits et les activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sensibles sur l'environnement, ainsi que des informations sur les mesures de protection de l'environnement"* (chapitre 23).

- **Le Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD)**

Le PEDD accorde une extrême importance à l'information et à la sensibilisation du public. Bon nombre de ses chapitres thématiques se terminent par des propositions d'actions intitulées par exemple *"Inciter, éduquer et sensibiliser"*.

Un chapitre spécifique est également consacré à ce thème. Il précise que *"l'enjeu consiste à promouvoir un changement des mentalités et des comportements du citoyen face à son environnement, pour aboutir à long terme à un véritable éco-civisme en Wallonie. Que ce soit dans son milieu professionnel, familial ou social, chaque citoyen doit se sentir responsable et acteur de la sauvegarde de son environnement. A longue échéance, le changement et le renouveau dépendront du taux d'acceptation et d'appui d'un public conscientisé, informé, et donc prêt à collaborer par des actions appropriées. La sensibilisation et l'information du grand public, ainsi que l'éducation des jeunes, jouent un rôle prépondérant dans la protection de l'environnement et constituent la politique préventive la plus rentable à long terme"* (Cahier 11, chap. 4, *"La sensibilisation, l'information, l'éducation et la formation"*).

---

<sup>7</sup> Les principaux groupes dont le rôle doit être renforcé selon Action 21 sont les femmes, les enfants et les jeunes, les ONG partenaires, les collectivités locales, les travailleurs et les syndicats, les acteurs du commerce et de l'industrie, la communauté scientifique et technique et les agriculteurs.

De nombreuses actions sont proposées. En matière d'information et de sensibilisation, il s'agit de privilégier par des moyens juridiques et financiers les démarches de participation active de la population, d'implanter des relais, de promouvoir la diffusion systématique du rapport sur l'état de l'environnement wallon et la note prospective du CWEDD et d'institutionnaliser la "semaine verte" et la "semaine de l'arbre". D'autres actions sont proposées concernant l'éducation et la formation.

- **Le Plan de mobilité et de transport en Wallonie**

Le Plan de mobilité ne traite pas de la responsabilisation du public en matière de déplacements.

- **Le Contrat d'avenir pour la Wallonie**

Dans les matières liées au développement spatial, le Contrat d'avenir évoque régulièrement la nécessité d'informer et de sensibiliser le grand public ainsi que de mettre en place des procédures de concertation.

On peut ainsi relever que *"le Gouvernement déposera un projet de décret afin de mettre en place des moyens permettant, dans le domaine de l'environnement comme dans celui de l'aménagement du territoire, plus de transparence, une meilleure information favorisant la participation et la responsabilisation des citoyens"* et qu'une évaluation de l'ensemble des instruments existants en matière d'information et de participation sera réalisée.

Des actions spécifiques seront par ailleurs développées en matière de prévention des déchets, d'enjeux énergétiques, de développement rural, de logement, etc.

En ce qui concerne les déplacements, contrairement (ou complémentirement) au Plan de mobilité, le Contrat d'avenir propose le *"dialogue avec les citoyens, la société civile et les représentants du monde socio-économique, notamment par l'organisation de conférences et de débats thématiques publics en matière de transports"* et *"la promotion de la sécurité routière, le développement d'alternatives à l'automobile et tout particulièrement à l'autosolisme, la sensibilisation des automobilistes aux enjeux liés à l'usage de l'automobile (conduite défensive, limitation des pollutions...), toutes démarches visant à accompagner et à soutenir l'évolution des mentalités dans le domaine"*. Il évoque également *"la concertation avec la population à propos de toute infrastructure ayant un impact direct sur la sécurité ou l'environnement"* et *"la mise en place, dès l'an 2000, d'une représentation des usagers des transports publics auprès du Gouvernement"*.

- **Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)**

Pour le SDER, la *"nécessité d'une participation citoyenne doit être considérée comme un enjeu majeur du développement territorial"* (p.109). *"La responsabilisation de l'ensemble des acteurs demande [en effet] que soit encouragée leur participation à la gestion des territoires qui les concernent"* (p.127). Ce thème est développé dans l'objectif VIII *"Sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs"*, où il se décline en quatre options : amener à une prise de conscience citoyenne concernant les enjeux liés aux usages de l'espace, organiser une information et des formations adaptées, développer des actions informatives et responsabiliser les acteurs par la consultation et la concertation.

La participation proprement dite est évoquée au travers des instruments de consultation, principalement les commissions consultatives régionale et communales d'aménagement du territoire (p.225). Les termes "information" et "participation" reviennent aussi, à plusieurs reprises, à propos des projets de développement supracommunal dont le SDER préconise la mise en place, car *"l'adhésion et la participation volontaire sont des conditions nécessaires à la réussite [de tels projets]"* (p.5).

- **Le projet de Plan wallon de développement rural**

Le Plan rural ne traite pas de la sensibilisation du grand public, mais note que *"le rapprochement entre [le monde agricole] et le reste de la société wallonne ne pourra se faire de façon durable que par des démarches spontanées de promotion, d'explication et de démonstration des activités du monde agricole et de leur intérêt social. Ceci demande au monde agricole de continuer à développer chez lui des valeurs, actuellement encore insuffisamment présentes, d'ouverture et de transparence"* (p.310).

- **Le programme de phasing out du Hainaut**

Le programme de phasing out prévoit des actions d'information et d'accompagnement à destination des entreprises (p. 146).

Il cite également la réglementation européenne en matière d'actions de communication sur le DOCUP, selon laquelle celui-ci doit faire l'objet d'une publicité et d'une consultation. *"L'autorité de gestion a la responsabilité d'assurer la publicité de l'intervention et notamment d'informer les bénéficiaires finals potentiels, les organisations professionnelles, les partenaires économiques et sociaux, les organismes pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et les organisations non gouvernementales concernées des possibilités offertes par l'intervention"* ainsi que *"l'opinion publique du rôle joué par la Communauté en faveur de l'intervention concernée et des résultats de celle-ci"*.

D'autre part, des actions seront menées pour *"la restauration de l'image interne par une sensibilisation accrue de la population et des acteurs locaux ainsi que par une remobilisation sociale en véhiculant une image positive de la zone. (...) Les messages mettront en évidence la nécessité pour la population, les acteurs locaux et les responsables de contribuer chacun au développement collectif"* (p. 199).

- **L'avant-projet de Plan fédéral de développement durable**

Le Plan fédéral considère la participation comme un des cinq principes de base du développement durable et reprend à son compte la citation suivante : *"La démocratie, le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement, la transparence et la responsabilité dans la gouvernance et l'administration de tous les secteurs de la société, et la participation effective de la société civile, comptent aussi parmi les facteurs sans lesquels on ne saurait aboutir à un développement durable prenant en compte les préoccupations sociales et axé sur le respect de l'être humain"*<sup>8</sup>.

Ce principe est appliqué dans les diverses propositions du Plan fédéral, notamment concernant l'information (quelques exemples : mesures d'information et d'éducation en matière de consommation soutenable, documents administratifs facilement compréhensibles par tous, mesures pour permettre aux parents de mieux participer à la vie scolaire, évaluation de la réglementation actuelle concernant l'accès à la culture, vulgarisation et promotion de méthodes de production agricoles respectueuses de l'environnement, etc.).

D'autre part, la partie 4 du Plan fédéral est consacrée au "renforcement des grands groupes sociaux" : les conseils consultatifs, les femmes, les jeunes et les enfants, les émigrés et les réfugiés (pp. 84 et s.). Les objectifs concernant les conseils consultatifs sont une "véritable" participation du citoyen et une participation accrue des conseils consultatifs dans la prise de décision.

---

<sup>8</sup> Premier bilan de la mise en oeuvre d'Action 21, Programme 21, texte cité par le Plan fédéral (p.5).

Enfin, la 10e "ligne directrice" porte sur la participation et la responsabilisation des acteurs. Elle concerne aussi bien les pouvoirs publics que les producteurs et les consommateurs. La 9e ligne directrice rappelle pour sa part qu'"un plan-cadre de développement durable doit parvenir simultanément à accroître la cohérence des décisions pour tous les secteurs concernés et à rencontrer l'adhésion de ceux qui seront ses acteurs (et pas seulement celle de ses auteurs). En d'autres termes, selon cette nouvelle approche du futur, le processus de construction et de mise en œuvre de la décision devient aussi important que la décision elle-même" (p. 99).

- **Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)**

Le SDEC se considère lui-même comme un moyen de communication et de participation : *"Grâce aux objectifs et aux principes directeurs qu'il s'est fixés, [le SDEC] définit un cadre de référence général pour les mesures qui ont un impact spatial, destiné aux décideurs publics et privés. De surcroît, son but est d'inciter le public à participer largement au débat politique sur les prises de décisions au niveau européen et leurs conséquences pour les villes et les régions de l'UE"* (p.11).

Le SDEC insiste notamment sur la nécessité d'une participation de tous les acteurs dans le projet de coopération entre villes et dans la recherche de conditions de développement compatibles avec le maintien et le développement des ressources naturelles.

Il note également que *"un certain nombre d'Etats membres ont institutionnalisé les procédures de consultation à propos des questions de développement spatial. Ils réalisent une étude d'impact spatial pour les projets de développement à fortes incidences spatiales. Grâce à la participation des acteurs concernés, les investissements auront des effets plus positifs sur le développement spatial dès le début de la phase de planification"* (p. 48).

### 3.4 EVALUATION

Dans son chapitre 40 intitulé *"L'information pour la prise de décision"*, la Déclaration de Rio affirme la nécessité des activités suivantes :

- a. *"élaboration d'indicateurs du développement durable;*
- b. *promotion de l'utilisation à l'échelon mondial des indicateurs du développement durable;*
- c. *amélioration de la collecte et de l'utilisation des données;*
- d. *amélioration des méthodes d'évaluation et d'analyse des données;*
- e. *mise en place d'un cadre complet de l'information;*
- f. *renforcement de la capacité en matière d'information classique"*.

Le chapitre 35 *"La science au service d'un développement durable"* insiste sur la nécessité de l'évaluation : *"L'objectif principal est d'établir des évaluations de l'état des connaissances et des tendances concernant les principales questions d'environnement et de développement aux niveaux national, sous-régional, régional et mondial, en s'appuyant sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles, en vue de mettre au point diverses stratégies, dont des pratiques traditionnelles locales, à appliquer, dans le temps et dans l'espace, à l'échelle que nécessite la formulation de politiques à long terme."* Cet objectif nécessite tout d'abord de *"coordonner les systèmes existants de collecte des données et des statistiques"* et de *"mettre au point une méthode permettant d'établir, en les coordonnant, des audits nationaux et régionaux et un audit mondial tous les cinq ans."*

Les plans stratégiques étudiés prennent en compte de manière très diverse la problématique de l'évaluation.

- **Le Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD)**

L'évaluation est un concept qui revient à de nombreuses reprises dans le PEDD. Il constitue d'ailleurs le thème de deux "Actions" :

- *"Action 236 : Développer des mécanismes d'évaluation économique de l'environnement*  
*D'une manière générale et afin de conférer davantage d'efficacité aux instruments économiques que l'on entend utiliser, il est impératif de se doter de mécanismes fiables d'évaluation des coûts écologiques. Cela suppose :*
  - *l'élaboration d'indicateurs permettant de déterminer la valeur des ressources naturelles, en fonction de leur taux d'utilisation et de leur taux de renouvellement;*
  - *la mise en place progressive d'une comptabilité du patrimoine environnemental permettant une évaluation économique et écologique de ressources telles que la forêt, les réserves d'eau, les sites et paysages, etc.;*
  - *l'adaptation des outils traditionnels de statistiques économiques, par exemple le Produit intérieur brut (PIB), afin que les coûts écologiques ne soient pas comptabilisés en fonction seulement de l'activité économique qu'ils créent, mais également en fonction de la charge qu'ils représentent pour la collectivité.*
- *Action 237 : Développer des mécanismes d'évaluation du développement durable*  
*Mettre en place des indicateurs du développement durable permettant d'évaluer l'efficacité des politiques menées."*

D'autre part, nombreux sont les sujets abordés à propos desquels le PEDD parle de la nécessité d'une évaluation :

- les sites : exemples : en matière de tourisme, baser les décisions sur la "capacités de charge" des milieux (Action 17), évaluation des coûts de réhabilitation des sites d'activité économique (Action 203), évaluation des périmètres de remembrement...;
- les projets : outre de fréquentes allusions à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement (études d'incidences), le PEDD aborde notamment les problématiques de l'évaluation paysagère pour les projets d'équipements ou d'installations situés dans les zones sensibles du point de vue paysager, l'évaluation environnementale des projets éligibles aux aides européennes (Action 232), la définition de niveaux d'évaluation du bruit (Action 8), etc.;
- les politiques : évaluation permanente la politique mise en œuvre en matière de protection des eaux (Action 83) et de protection des sols (Action 84), évaluation des effets sociaux (notamment des effets sur l'emploi) des plans sectoriels régionaux (air, eau, déchets, nature, sols) (Action 160)...;
- le PEDD lui-même : l'Action 188 prévoit que la mise en oeuvre du PEDD fera l'objet *"d'une analyse critique régulière. Une telle analyse se fera dans le cadre de l'Etat de l'Environnement Wallon et se verra complétée au niveau international par des outils d'évaluation des politiques environnementales tels que ceux mis en place tant au niveau des Nations unies, que de la Communauté européenne et de l'OCDE."* Cette évaluation rend notamment nécessaires le rassemblement des données, leur évaluation (homogénéité, cohérence, pertinence, fiabilité), leur accessibilité et leur archivage.

A noter que le PEDD a fait l'objet en 1998 d'une "évaluation coordonnée". Cette évaluation porte sur les politiques réalisées ou non, mais pas sur leurs effets. Une seconde évaluation est en cours.

- **Le Plan de mobilité et de transport en Wallonie**

Le Plan de mobilité n'a pas été actualisé. On peut cependant considérer qu'il a été développé et mis en œuvre à travers le plan de transports des marchandises (appelé également Plan fret). Le Plan fret est à considérer comme un plan stratégique défini à l'horizon 2010. Il devrait être complété à moyen terme par un Plan de transports des personnes<sup>9</sup>. Ces différents documents sont des plans stratégiques élaborés par le Ministère de l'Équipement et des Transports.

Quant à l'évaluation du Plan de mobilité, elle est prise en charge par l'Observatoire du trafic qui rassemble des données et des informations tant au niveau wallon qu'europpéen.

- **Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)**

Tout comme le PEDD, le SDER évoque plusieurs types d'évaluation :

- évaluation des projets et de leur impact sur les transports, les paysages, etc. (en ce compris l'étude d'incidences);
- évaluation des plans d'aménagement;
- évaluation des besoins en divers domaines et des évolutions en cours;
- évaluation des différents outils d'aménagement
- évaluation du SDER lui-même et publication annuellement ou bisannuellement d'une évaluation du développement de l'espace wallon qui fera le point sur les différents enjeux envisagés dans le présent SDER.

- **Le Contrat d'avenir pour la Wallonie**

Le Contrat d'avenir fait un usage abondant des mots "évaluer" ou "évaluation". La mise en place d'une "culture de l'évaluation" est d'ailleurs l'un des dix "principes communs d'action" préconisés par ce document : *"Une telle politique permettra d'atteindre plusieurs objectifs, à savoir, une plus grande efficacité dans l'utilisation des instruments de politique régionale, une plus grande visibilité de l'action du Gouvernement wallon au sein de la population, de plus amples marges de manoeuvre provenant de la suppression de dépenses inutiles, et la prise de conscience au sein de la population d'une réelle volonté de faire changer les choses et, par conséquent, une mobilisation accrue des acteurs sociaux. Le Gouvernement mettra en place une procédure d'évaluation interne et externe permanente de son contrat d'avenir. Celle-ci devra fournir un certain nombre d'indicateurs intermédiaires précis pour toutes les priorités et tous les principes communs touchés par le contrat d'avenir. Cette procédure permanente de suivi sera mise sur pied afin que le Gouvernement dispose d'outils de contrôle modernes lui permettant de visualiser clairement et en temps rapprochés l'état d'avancement de ses engagements. Le Gouvernement fera une publicité de cette évaluation continue".*

- **Le projet de Plan wallon de développement rural**

- **Le programme de phasing out du Hainaut**

Etablis dans le cadre des Fonds structurels, ces deux documents seront soumis à l'évaluation prévue dans la réglementation relative à ces aides.

---

<sup>9</sup> Le Plan fret comprend un volet personnes mais moins détaillé.

"Historiquement", l'influence des systèmes d'évaluation imposés par l'Union européenne sur les pratiques wallonnes mérite d'être soulignée : *"Le mode de contractualisation pratiqué entre la Commission européenne et la Région wallonne pour la programmation des actions cofinancées par les fonds structurels a indéniablement permis à la fois une plus grande cohérence des actions de développement économique, une responsabilisation accrue des acteurs régionaux à l'égard des résultats à atteindre et enfin le développement accru d'un certain nombre d'outils de management public"*<sup>10</sup>.

Cette influence se marque notamment dans les pratiques d'évaluation qui, peu à peu, se mettent en place en Wallonie. Dans le cas du programme de phasing out du Hainaut, il s'agit tout d'abord de l'évaluation du DOCUP 1994-1999, dont certains éléments interviennent dans la définition de la stratégie 2000-2006. Il s'agit aussi des évaluations ex ante, chemin faisant et ex post prévues par le règlement sur les Fonds structurels (cf. pp. 277 et s.).

- **L'avant-projet de Plan fédéral de développement durable**

C'est surtout dans le chapitre intitulé *"Evaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) en vue de la prise de décisions"* que le Plan fédéral aborde la question de l'évaluation, et il le fait de manière novatrice. L'EIDDD est une *"méthode consistant à étudier les effets éventuels (sociaux, économiques et écologiques) d'une politique proposée, avant la prise de décision finale, et contenant éventuellement des propositions d'alternatives"*. Elle permet de *"déterminer si un projet ou une intention politique favorise une politique de développement durable. L'avantage de cette méthode est qu'une décision peut être prise sur la base d'une information structurée tant sur les aspects sociaux, économiques qu'environnementaux"* (p. 80). Toutefois, *"on n'a pas recours à l'EIDDD pour vérifier si l'objectif fixé est atteint"*, ce qui signifie que d'autres méthodes d'évaluation doivent être mises en œuvre dans ce but.

Le Plan fédéral note également que *"actuellement, l'Union européenne élabore une directive sur l'évaluation stratégique de l'impact de programmes et de plans sur l'environnement. Lors de l'élaboration de la méthode d'EIDDD, il conviendra de tenir compte de ces développements au niveau européen. Toutefois, l'EIDDD s'inscrira dans un cadre plus large puisqu'elle englobe les trois composantes du développement durable"*.

- **Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)**

Le SDEC préconise lui aussi l'évaluation des projets, plans et programmes, et prévoit sa propre évaluation et sa révision périodique.

On signalera particulièrement le passage suivant (p. 41) :

*La mise à disposition d'informations complètes à l'échelle communautaire dans le cadre d'un observatoire permanent de l'espace comprend :*

- *un élargissement de la base des connaissances par la mise à disposition de données et d'indicateurs comparables, des analyses et des recherches sur les tendances transfrontalières, transnationales et européennes qui influencent le développement spatial,*
- *un échange d'informations comparables concernant la pratique de la planification territoriale,*

---

<sup>10</sup>AGARKOW, J.-M., VANDENDORPE, L. et LEPAGE, V., *La contractualisation, un outil pour le développement régional de la Wallonie ?*, Note de réflexion déposée dans le cadre de la journée d'étude du 11 mai 1999 "Contrats, territoires et développement régional", sur <http://mrw.wallonie.be/dgee/dpe/dia/fr/divers/home.htm>.

- *une observation et une évaluation des développements spatiaux qui peuvent avoir des implications pour les objectifs et options politiques, ainsi que l'élaboration de critères et d'indicateurs adéquats. Ceci reste particulièrement important pour l'approfondissement du SDEC.*

*Il est proposé aux Etats membres de présenter régulièrement dans des rapports nationaux de développement spatial, des informations standardisées concernant les aspects importants de leur politique nationale de développement spatial et sa mise en œuvre, et de s'appuyer pour ce faire sur la structure du SDEC. Ceci contribuerait à la comparabilité de la présentation des tendances qui ont un impact sur le territoire dans les Etats membres".*

### **Conclusions intermédiaires**

On constate des différences entre les plans aussi bien dans les définitions du développement durable que dans l'importance accordée à la transversalité (et particulièrement aux relations entre environnement, économie et société). Certains plans apparaissent comme plutôt, voire extrêmement sectoriels et assez étrangers, finalement, au concept de développement durable tel que défini par le rapport Brundtland et la Conférence de Rio, même s'ils y font parfois référence. D'autres intègrent mieux l'approche transversale et la nécessité de mettre en place des collaborations intersectorielles et, le cas échéant, supraterritoriales.

Etant donné leur spécificité et le contexte dans lequel ils ont été élaborés et sont appliqués, on peut considérer qu'il est normal que le Plan de développement rural et le programme de phasing out ne parlent pas d'information, sensibilisation et participation. L'argument ne vaut cependant pas pour le Plan de mobilité : voir à ce sujet le Contrat d'avenir, qui donne plusieurs pistes de participation des usagers.

Comme on le voit au travers des exemples étudiés, le concept d'évaluation peut recouvrir des réalités très différentes :

- l'évaluation peut porter sur une politique, un programme, un plan stratégique (général ou sectoriel) sur un plan d'aménagement, sur un site (évaluation de ses capacités, pas seulement environnementales), sur un projet (étude d'incidences classique);
- elle peut se faire au stade du projet, en cours de route ou après coup (une fois le programme terminé ou le plan mis en œuvre);
- elle peut porter sur la mise en œuvre de ce qui a été décidé (les options prises ont-elles bien été réalisées telles que prévu ?) ou sur leurs conséquences (les effets attendus ont-ils été obtenus ?).



## 4. CONCLUSIONS GENERALES ET SUGGESTIONS

### 4.1 LES THEMES ABORDES ET LEUR COHERENCE

#### 4.1.1 Les champs thématiques couverts par les différents plans

Pour rappel, notre analyse n'est nullement d'une évaluation de la mise en œuvre des plans régionaux, mais une analyse comparative.

Comme son titre l'indique, elle s'est orientée surtout vers les questions relevant du développement territorial, ce qui signifie que les thèmes comportant des aspects spatiaux ont été privilégiés.

- Il en résulte fort logiquement que les plans stratégiques d'aménagement du territoire - le **SDER** pour la Wallonie, le **SDEC** pour l'Union européenne - sont les mieux représentés dans nos tableaux. Les champs couverts par ces deux plans se chevauchent d'ailleurs presque totalement. Les seules différences que l'on puisse constater entre eux s'expliquent par des écarts d'échelle : le SDEC se place au niveau européen et n'aborde pas, ou très peu, les politiques d'enjeu local (notamment celles qui relèvent de l'urbanisme), alors que le SDER s'y attache de manière beaucoup plus détaillée (bien qu'il prenne lui aussi en compte la dimension européenne).
- Bien que non spécifiquement spatial, le **PEDD** prend en compte de nombreuses problématiques relevant de l'aménagement du territoire, en insistant bien entendu sur leurs implications environnementales. Il couvre donc pratiquement tout le champ du SDER, mais sans atteindre le même niveau de précision dans les matières spatiales. Il renvoie d'ailleurs à de nombreuses reprises au PRATW (Plan régional d'aménagement du territoire, ancêtre non abouti du SDER) pour le détail des politiques évoquées.
- Comparé aux trois précédents, le **Plan de mobilité** apparaît comme fort "sectoriel". Il ignore totalement certains thèmes comme les sols, l'eau, la biodiversité ou l'agriculture, ce qui n'a rien d'inattendu. On notera cependant que le Plan fret, qui met en œuvre le Plan de mobilité pour le volet transport de marchandises, aborde notamment des thèmes tels que la question énergétique, la pollution de l'air ou le problème des nuisances acoustiques.
- Le **Plan de développement rural** ne traite ni des rapports ville/campagne, ni de la mobilité, ni de l'implantation des entreprises, ni du tourisme, ni des paysages... A propos de l'agriculture elle-même, il ignore des problématiques telles que le traitement différencié des sous-régions et aborde à peine la pression de l'urbanisation sur les terres agricoles, thème pourtant qualifié d'essentiel par de nombreux agriculteurs. Seules les trois dernières pages, qui sont consacrées aux Programmes communaux de développement rural, sortent des problématiques strictement agricoles pour traiter de l'intégration des composantes du développement au niveau local.
- Le **programme de phasing-out du Hainaut** brasse plus large et évoque de nombreux thèmes en rapport avec le développement territorial. Les compléments apportés dans la version du 15 mai 2000 accentuent encore la concordance entre ce plan et les autres analysés ici (à l'exception du Plan rural).

- Le **Contrat d'avenir pour la Wallonie** aborde pratiquement tous les thèmes étudiés, mais ne traite cependant pas des questions spatiales de manière aussi détaillée que le SDER, auquel il fait d'ailleurs référence et qu'il reprend à son compte. Il évoque d'autre part de nombreux sujets "non spatiaux" dont ne traitent aucun des autres plans dont nous venons de parler, comme par exemple le commerce extérieur, la formation, les services sociaux, etc. C'est un plan de législation, qui vise donc un moins long terme que les plans stratégiques sectoriels.
- Enfin, l'avant-projet de **Plan fédéral pour un développement durable** ignore des problématiques telles que l'eau, l'expansion urbaine, la localisation des entreprises, les sites désaffectés ou encore le tourisme, thèmes dont l'importance en termes de développement durable n'est pourtant pas à démontrer. L'explication de ces lacunes est double : tout d'abord, ce premier Plan fédéral ne couvre pas encore tous les domaines qu'il devrait aborder dans ses versions ultérieures et complètes pour respecter les engagements pris dans le cadre d'Agenda 21 suite à la conférence de Rio; ensuite, il se limite aux politiques qui sont de compétence fédérale, ce qui n'est pas le cas, notamment, des politiques spatiales. Le choix des thèmes actuellement traités s'avère décevant dans l'optique du développement territorial, comme nous l'avons expliqué dans le commentaire repris en annexe du document "Analyse comparative".

#### 4.1.2 Peu de contradictions, mais des nécessités mal rencontrées

En ce qui concerne les politiques préconisées, les différences entre les plans ne paraissent pas très importantes. Il y a un consensus global sur les politiques "substantielles" à suivre, avec cependant quelques écarts d'accent. Par contre, l'analyse fait apparaître de plus grandes dissimilitudes dans les mesures "non substantielles".

L'approche thématique que nous avons utilisée permet toutefois de relever plusieurs nécessités non rencontrées, auxquels les futurs plans stratégiques devront être attentifs.

##### 4.1.2.1 Les thèmes substantiels

- Tout d'abord, on regrettera l'absence d'un plan stratégique consacré au développement économique qui pourrait dans de nombreux cas éclairer les autres plans.
- **Le climat et l'air** ne font actuellement pas encore l'objet d'une réelle planification stratégique. Plusieurs plans en préparation devraient, en tout ou en partie, combler cette lacune :
  - à l'échelle nationale ou fédérale :
    - le plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone de l'air;
    - le plan national belge sur les changements climatiques;
    - le plan national ou fédéral de mobilité;
  - à l'échelle régionale :
    - le programme d'actions pour la qualité de l'air, et tout particulièrement la lutte contre l'amplification de l'effet de serre.

Une coordination entre les différentes autorités compétentes est mise en place mais il reste difficile d'en assurer le bon fonctionnement.

- Le thème des **sols** recouvre en fait plusieurs problématiques :
  - la gestion parcimonieuse du sol;
  - le maintien de la qualité des sols;
  - l'assainissement des sols contaminés.

Ces trois approches sont le fait de trois administrations différentes, ce qui pose des problèmes pratiques lorsque plusieurs compétences entrent en jeu à propos d'un même site (c'est notamment le cas pour de nombreuses friches industrielles). Par ailleurs, il manque encore certains instruments pour concrétiser les options prises dans les plans stratégiques, comme le "décret sols" (en préparation) ou des outils de politique foncière (dont certains sont prévus par le CWATUP mais inexistant dans les faits).

- Des remarques assez proches peuvent être faites à propos de la thématique de l'**eau** : il y a accord sur les objectifs à atteindre, mais les problématiques concrètes ne sont pas toujours abordées de front. C'est le cas par exemple en ce qui concerne les risques d'inondation, matière qui relève à la fois de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des voies navigables et exigerait donc une coordination accrue entre ces trois compétences. On notera aussi à propos de cette thématique (et on y reviendra dans la partie consacrée aux thèmes non substantiels) que les différents plans n'accordent pas toujours la même importance aux trois aspects (économiques, environnementaux et sociaux) que doit prendre en compte le développement durable : ainsi, le Contrat d'avenir est le seul à se préoccuper concrètement des conséquences sociales de la politique de l'eau préconisée par tous les plans étudiés.
- A propos de la **biodiversité**, le constat est à nouveau presque identique : les différents plans sont d'accord pour estimer que la conservation de la nature est une question importante, mais ne s'accordent pas forcément sur les critères à appliquer dans le choix des sites à protéger. Certains font référence à des critères scientifiques, d'autres ont une approche plus sociale et politique. (A noter que ce type de problème est surtout présent lorsque les critères économiques n'entrent pas en compte dans le choix de la politique à appliquer, ce qui peut expliquer par exemple qu'on soit parvenu à réaliser le "plan wallon des déchets" alors que le "plan nature" est toujours inexistant.)
- Des axes communs se dégagent des plans étudiés à propos de l'**énergie** : l'utilisation rationnelle de l'énergie et le développement des énergies renouvelables. L'avant-projet de Plan fédéral pour un développement durable y ajoute notamment la nécessité d'établir une taxe énergie / CO<sub>2</sub> et le Contrat d'avenir celle de structurer ce secteur. Toutefois, aucun de ces plans, qui pourtant se veulent prospectifs, n'étudie les retombées et les conséquences pour la Wallonie de la libéralisation du marché de l'énergie à l'échelle européenne.
- Seul le SDEC présente une réelle réflexion sur le développement durable des **villes** et des **campagnes** et sur les **relations villes/campagnes**.

Au niveau wallon,

- le concept de "ville" semble émerger dans le SDER (cf. les schémas d'agglomération) et le Contrat d'avenir (cf. les plans intégrés);
- les relations ville/campagne sont évoquées, sans plus, dans le SDER.

Il n'y a cependant actuellement ni instruments, ni administration compétente pour ces politiques, qui semblent surtout abordées au niveau européen.

- Le concept de "milieu rural" est pour sa part soit ignoré, soit très imprécis.

A propos de ces thèmes, il faut souligner que l'objectif de maîtrise de l'expansion urbaine fait apparaître clairement la nécessité d'une meilleure coordination entre l'aménagement du territoire et la politique des transports au niveau régional, ainsi que celle d'un ajustement des compétences régionales et fédérales en matière de fiscalité.

- Le Plan de **mobilité** et de **transports** n'a pas été actualisé. On peut cependant considérer qu'il a été développé et mis en œuvre à travers le plan de transports des marchandises (appelé également Plan fret). Le Plan fret est à considérer comme un plan stratégique défini à l'horizon 2010. Il devrait être complété à moyen terme par un Plan de transports des personnes. Par ailleurs, il faut rappeler plusieurs grandes villes ont élaborés des plans de déplacements et de stationnement.
- Le thème de l'**agriculture** est abordé de la même manière par les différents plans lorsqu'il est vu sous l'angle environnemental, mais on reste généralement dans le vague pour ce qui concerne ses aspects spatiaux (différenciations sous-régionales, problématiques foncières) et son intégration dans le développement rural. Celui de la **ylviculture** peut être cité en exemple de l'obsolescence rapide de certaines politiques, puisque ce qui en est dit dans le PEDD est actuellement en grande partie dépassé<sup>11</sup> par les stratégies (non formalisées en plan) définies par l'administration. L'éventuelle nécessité d'une gestion différenciée selon les sous-régions n'est pas non plus abordée.
- Vu sous l'angle spatial, le thème de l'**industrie** et les **services** (autrement dit, la question de la localisation des entreprises) pose deux problèmes :
  - d'une part, on constate un manque de cohérence entre les priorités spatiales du SDER (cf. le Projet de structure spatiale) et celles du Contrat d'avenir (discrimination positive en faveur des arrondissements soutenus par l'Union européenne);
  - d'autre part, même si elle est souhaitée notamment par le SDER, la coordination est actuellement inexistante entre la politique économique, responsable des zones d'activité, et la politique de la mobilité.

On relèvera à nouveau ici l'absence de plan stratégique consacré au développement économique.

- Seuls le SDER et le Contrat d'avenir développent une véritable réflexion à propos de la politique du **logement**. Les deux documents s'accordent sur les principes essentiels, et notamment sur l'importance de mettre en place une politique du logement volontariste dans les villes et les centres-villes. Ils se différencient toutefois à propos de la politique foncière, thème nettement plus développé dans le SDER que dans le Contrat d'avenir.
- A propos du **tourisme**, on constate l'absence d'une réelle planification stratégique intégrée, même si des objectifs tels que le développement du tourisme rural et le contrôle des impacts des activités touristiques sur l'environnement sont partagés par tous les plans. L'absence d'une spatialisation cohérente (définition de sous-régions) est manifeste.

#### **Certains problèmes apparaissent comme fondamentaux et récurrents :**

- **la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre politiques relevant de compétences administratives différentes, aussi bien horizontalement (en Région wallonne) que verticalement (Région / fédéral) ;**
- **l'absence de mesures concrètes pour de nombreuses politiques à propos desquelles les plans stratégiques en restent au niveau de l'intention, sans rien dire de la mise en œuvre et des processus d'évaluation;**

---

<sup>11</sup> Le document intitulé *La gestion durable de la forêt wallonne* et publié par le Ministère de la Région wallonne en 1997 a actualisé les objectifs précisés dans le PEDD. Il constitue encore actuellement un document de référence.

- **parallèlement au point précédent, le manque d'instruments et/ou d'administrations compétentes pour certaines des mesures préconisées, ce qui fait de celles-ci de simples vœux pieux;**
- **l'obsolescence rapide de certains plans ou de certains aspects des plans, pour lesquels une actualisation régulière ou des développements devraient être programmés;**
- **dans certains cas, l'absence de priorité politique claire, toutes les mesures apparaissant comme également importantes.**

Enfin, plusieurs des thèmes étudiés semblent appeler une réflexion à l'échelle sous-régionale, mieux adaptée aux cas particuliers et mieux à même d'assurer la transversalité des approches.

Comparés aux autres plans, le programme de phasing out du Hainaut et le projet de Plan de développement rural se caractérisent par un volet opérationnel nettement plus développé, qui prévoit des mesures concrètes, des instruments de mise en œuvre, les opérateurs, des procédures d'évaluation, etc.

#### 4.1.2.2 Les thèmes non substantiels

Nous avons également comparé les différents plans<sup>12</sup> sous quatre aspects "non substantiels".

- Les définitions du **développement durable** auxquelles font explicitement ou implicitement référence les plans stratégiques se caractérisent globalement par une intégration des problématiques économiques et environnementales meilleure que celle des problématiques sociales. Notamment, ces dernières sont pratiquement ignorées dans le PEDD. Le Plan de mobilité, pour sa part, ne fait pas référence, en tant que tel, au concept de développement durable, tandis que le Plan rural en présente une définition très gauchie.
- L'importance accordée à la **transversalité** et à la **coordination des politiques**, en théorie comme en pratique, varie fortement selon les plans : le Plan de mobilité en parle peu et le PEDD la limite à l'intégration de l'environnement "*dans toutes les politiques sectorielles*", tandis que les plans plus récents y accordent beaucoup d'intérêt. C'est surtout le Plan fédéral qui insiste sur cet aspect en affirmant l'importance d'une approche globale et décloisonnée des aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement (toutefois, comme on l'a expliqué plus haut, le Plan fédéral lui-même ne couvre pas, ou pas encore, tous les champs concernés par le développement durable).
- On constate également d'importantes différences à propos du thème de l'**information** et de la **sensibilisation** : il est ignoré par le Plan de mobilité (ce n'était pas d'actualité lors de son élaboration), alors qu'il est considéré comme important ou même essentiel par les autres plans (le SDEC renvoyant la responsabilité de sa mise en œuvre aux États).
- Seuls les plans relatifs aux Fonds structurels et le PEDD mettent en place de façon explicite et précise des mécanismes d'**évaluation**. L'importance de ce thème est affirmée par le SDER, le Contrat d'avenir (fortement), le Plan fédéral et le SDEC. La mise en œuvre du Plan de mobilité et son évaluation sont d'une part précisées dans le Plan fret et d'autre part concrétisées par la mise en place de l'Observatoire du trafic.

Globalement, il faut noter que ce que recouvre ce concept d'évaluation peut, selon les plans et selon les cas, être très différent.

---

<sup>12</sup> Une fois encore, nous excluons ici de cette comparaison le projet de Plan de développement rural et le programme de phasing-out.

**En ce qui concerne les thèmes non substantiels, les plans apparaissent comme fort différents et ne manifestent pas une "culture" commune. La relative jeunesse de la planification stratégique en Wallonie peut expliquer ce manque de références partagées. Les plans les plus récents montrent d'ailleurs plus de convergence dans ce domaine.**

## **4.2 LES CONDITIONS D'EFFICACITE DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE**

### **4.2.1 Qu'est-ce qu'un plan stratégique ? <sup>13</sup>**

La planification stratégique a pris ces dernières années une importance croissante dans les politiques de gestion publique. Nous allons tout d'abord tenter de donner, en quelques mots, les raisons possibles de cette émergence et de ce déploiement, puis essayer de répondre aux deux questions suivantes : quels sont, indépendamment de leur contenu, les objectifs spécifiques des plans stratégiques ? et quelles sont les conditions d'efficacité qu'on peut déduire de ces objectifs ?

#### **4.2.1.1 L'émergence de la planification stratégique**

La planification stratégique peut être considérée comme une tentative de réponse des gestionnaires publics au problème de l'affaiblissement de l'État et au besoin croissant de gestion collective face à la montée des "incertitudes".

Le thème de l'affaiblissement de l'État est bien connu - sinon rebattu - et ne nous paraît donc pas nécessiter de longs développements. Cet affaiblissement est lié à deux facteurs principaux :

- la globalisation (ou mondialisation) de l'économie, qui a fait perdre à l'État son rôle central de décision et de "socialisation". Les exigences de l'économie mondiale prennent le pas sur les projets collectifs plus locaux et orientent notamment la hiérarchisation de l'espace;
- la fragmentation du pouvoir de l'État, qui subit des "pressions" venant d'en haut (Union européenne et autres espaces supranationaux) et d'en bas (décentralisation, principe de subsidiarité, exigence croissante des citoyens de participer aux processus de décision qui les concernent), ce qui complique la prise de décision.

Ces deux facteurs rendent impossible le recours exclusif aux moyens "traditionnels" de gouvernance que sont la norme juridique et la sanction policière.

Par ailleurs, on peut les considérer comme liés : *"Le développement local / régional est de plus en plus étudié comme réponse à la crise de l'État et à la reconfiguration des systèmes productifs. Il est aussi mis de l'avant pour contrer les effets de la mondialisation (...). Il peut être aussi considéré comme une action collective de nouveaux mouvements sociaux qui proposent des alternatives à la régulation par les seules forces du marché."*<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ce chapitre s'inspire de COMELIAU Chr., *Planifier le développement : illusion ou réalité ?*, Bruylant-Academia, Louvain-la-Neuve, 1999; FLÜCKIGER, A., *Management territorial et droit "postmoderne" : la planification émergente*, dans DECOUTERE, S., RUEGG, J. et JOYE, D. (dir.), *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1996; de plusieurs articles trouvés sur internet (voir autres notes de bas de page) et de l'excellent cours de légistique en ligne de l'Université de Genève (CEFOLEG) sur <http://webdroit.unige.ch> le 15 mai 2000.

<sup>14</sup> *Développement local et régional*, sur le site de l'Association d'économie politique de l'Université du Québec à Montréal <http://www.unites.uqam.ca/aep/ddevloc.html>, le 5 juin 2000.

Parallèlement, le besoin croissant de gestion collective est lui aussi, pour partie, le résultat de la globalisation de l'économie, qui a pour conséquences l'accélération des inégalités, de l'incertitude et de l'insécurité, l'aggravation et la généralisation des formes d'exclusion et de marginalisation et l'appauvrissement du tissu social. La suprématie du marché conduit en effet à l'ignorance des besoins non solvables et des besoins collectifs (besoins dont la réponse ne passe pas par la production de biens se prêtant à l'appropriation privative).

De manière plus générale, cependant, la difficulté de gérer la complexité et les incertitudes<sup>15</sup>, particulièrement dans des domaines tels que l'environnement ou l'aménagement du territoire, s'avère croissante. Il est de plus en plus difficile de trouver une réponse adéquate aux effets non voulus, sur une collectivité, de comportements et d'actes fondés sur la rationalité individuelle : effets d'agglomération, d'encombrement, de pollution, et plus généralement "effets externes" d'activités elles-mêmes de plus en plus complexes.

#### 4.2.1.2 Les conditions d'efficacité de la planification stratégique

La planification stratégique apparaît dès lors comme l'un des moyens développés par l'État pour conforter sa légitimité et continuer à assurer la maîtrise publique dans un contexte de capacités amoindries et de besoins accrus. Le plan stratégique donne de grandes orientations, des options-cadres, et remplace la contrainte par l'incitation, la persuasion et la concertation<sup>16</sup>. L'État fait confiance à la capacité d'autorégulation et de contrôle réciproque des différents groupes sociaux pour assurer le "réglage fin" et la mise en œuvre de ces grandes options.

Il s'agit donc d'une *"planification consensuelle et non hiérarchique (...) faisant appel de manière sophistiquée aux techniques de **communication** et d'**information** afin d'organiser une auto-organisation de la société. Une telle planification doit aussi recourir à un type d'expertise qui n'impose pas ses solutions de manière verticale, mais où tant les analyses rétrospectives que prospectives font appel à des compétences d'animation et de **synthèse de savoirs contradictoires**. Enfin, ce genre de planification suppose un processus d'**apprentissage mutuel et permanent par essais et erreurs** rendu visible par un mécanisme d'**évaluation** qui doit être pluraliste et qui, pour être effectif, doit s'inscrire dans l'univers quotidien des fonctionnaires"*<sup>17</sup> (les caractères gras sont de nous).

Nous développons au point suivant ces trois conditions d'efficacité (concertation, communication, évaluation).

Deux autres exigences nous paraissent devoir être évoquées. Elles sont liées à la problématique de la planification stratégique tout en lui étant extérieures et nécessiteraient donc d'autres approches que celle que nous avons adoptée ici, qui s'appuie sur l'analyse des plans existants.

- D'une part, il serait nécessaire de clarifier sur le plan juridique les rôles et les limites des plans stratégiques : qui engagent-ils, et dans quelle mesure ?

---

<sup>15</sup> Certains évoquent à ce propos la problématique de la mise en question des fondements de la connaissance humaine et donc de la capacité de comprendre et de maîtriser le réel : cf. la (ou les) théorie(s) de la "postmodernité".

<sup>16</sup> Pour certains, il s'agit là de *"pratiques plus subtiles et plus indirectes de manipulation"* : cf. CUSINATO, A., *Le métier de planificateur : un travail de tissage entre les différentes dimensions de la connaissance et de la praxis*, sur le site du Programme européen "Modélisation de la complexité" et de l'Association pour la pensée complexe, [http://www.mcxapc.org/ateliers/24/art\\_plan.htm](http://www.mcxapc.org/ateliers/24/art_plan.htm), le 30 mai 2000.

<sup>17</sup> FLÜCKIGER, *op. cit.*, p. 270.

- D'autre part, l'émergence de la planification stratégique est de plus en plus souvent liée à celle de la "contractualisation". Toutefois, à l'heure actuelle, ce terme ne recouvre en Wallonie que des réalités locales ou particulières, comme le programme communal de développement rural, le parc naturel ou le contrat de rivière. La réflexion commencée à ce propos<sup>18</sup> devrait être poursuivie et aboutir à la mise en place de nouveaux instruments à l'échelle régionale et sous-régionale.

#### 4.2.2 Suggestions concernant les plans stratégiques wallons

De ce qui précède et de l'analyse thématique présentée par ailleurs, on peut inférer certaines remarques et propositions concernant les plans stratégiques wallons. Un premier problème se pose cependant : la nécessité de coordonner les initiatives de planification stratégique, qui se multiplient.

##### 4.2.2.1 Combien de plans stratégiques et parlant de quoi ?

- **De nouveaux plans stratégiques pourraient voir le jour.** Le Plan de développement rural pourrait par exemple apparaître comme le premier canevas d'un véritable plan stratégique. Il n'est pas inimaginable non plus que la Région wallonne décide un jour de se doter d'un plan ou un programme de développement urbain, qui comblerait incontestablement un vide, la politique de la ville étant jusqu'à présent pratiquement inexistante en Wallonie. Nous avons également relevé plus haut la nécessité d'une planification du développement économique, et rappelé les projets de "programme d'actions pour la qualité de l'air" et de "plan nature". Chaque administration wallonne pourrait en somme revendiquer légitimement (et peut-être utilement) la nécessité de planifier son secteur d'activité de manière formelle, et d'en informer le citoyen.

Par ailleurs, le Contrat d'avenir annonce la réalisation d'un Plan wallon de développement durable "*dans l'esprit de la Conférence de Rio*". A noter cependant que selon certaines sources<sup>19</sup>, c'est le Contrat d'avenir lui-même qui devrait être considéré comme ce plan de développement durable, ce qui apparaît comme assez incohérent avec ce qu'il annonce lui-même; une clarification des intentions du Gouvernement semble s'imposer à ce sujet.

Il est clair qu'il faudra assez rapidement coordonner toutes ces initiatives. Comment ?

- On a parfois suggéré de considérer l'aménagement du territoire comme le domaine "intégrateur" par excellence, et donc de **faire du SDER le plan stratégique supérieur**, en l'augmentant éventuellement de chapitres incorporant d'autres matières. C'est oublier, à notre avis, que certaines compétences publiques, même au niveau régional, n'ont que peu d'aspects spatiaux - notamment les politiques en faveur de l'emploi ou de la formation, dont on ne peut méconnaître l'importance. C'est ignorer également les réticences politiques et administratives qu'un tel projet ne manquerait pas de susciter.

---

<sup>18</sup> Voir notamment *Contrats, territoires et développement régional*, Institut Jules Destrée, Charleroi, 1999.

<sup>19</sup> Voir notamment dans CWEDD, *Le processus d'intégration du développement durable au niveau fédéral : quelles opportunités pour la Wallonie ?*, synthèse des interventions de la séance d'information et de réflexion du 17 février 2000 à Beez : les interventions des hommes politiques présents à cette séance ne permettent pas de comprendre clairement si le Contrat d'avenir est "le" plan wallon de développement durable ou si un autre plan sera réalisé.



- **L'idée d'intégrer toutes les stratégies dans un même plan est cependant à retenir.** Réalisé en début de législature et portant sur un terme plus court que celui auquel sont généralement conçus les plans stratégiques sectoriels, ce plan prendrait position par rapport aux plans stratégiques existants (en les confirmant ou en prévoyant leur révision) et déciderait éventuellement de la réalisation de nouveaux plans. Il veillerait également à planifier leur concrétisation et établirait les priorités et les choix nécessaires, notamment sous l'aspect budgétaire.

L'existence d'un tel plan aurait aussi le mérite de faire apparaître et de clarifier aux yeux du grand public, ainsi d'ailleurs que des administrations et des responsables politiques eux-mêmes, le rôle d'autres plans stratégiques plus sectoriels et à plus long terme comme le SDER, le PEDD et le Plan de mobilité (et d'autres éventuellement).

- **Parmi les plans existant actuellement, c'est évidemment le Contrat d'avenir<sup>20</sup> qui remplit le mieux ce rôle.** On peut cependant lui reprocher, précisément, de ne pas tenir suffisamment compte des plans stratégiques existants : il aurait pu se positionner de manière un peu plus explicite à propos du SDER (par exemple en mettant en avant, parmi les options que ce dernier propose, celles que le Gouvernement actuel considère comme prioritaires, et en faisant le lien entre certaines de ses options propres et celles du SDER) - mais, surtout, il ignore le PEDD et le Plan de mobilité, alors qu'il aurait semblé logique qu'il prévoie leur actualisation ou leur développement.

- L'hypothétique **Plan wallon de développement durable** pourrait lui aussi jouer ce rôle "intégrateur", avec l'avantage d'apparaître comme moins lié à une législature et donc à une coalition particulière. On peut douter toutefois que le concept de développement durable, même dans les versions assez édulcorées qui ont généralement cours, soit suffisamment rassembleur sur le plan politique pour que les principales formations s'y reconnaissent. Du reste, comme on l'a relevé, il risquerait de faire double emploi avec cet autre plan généraliste qu'est le Contrat d'avenir.

#### **4.2.2.2 La concertation horizontale et verticale**

Toutefois, ces plans stratégiques devraient eux-mêmes être conçus en relation les uns avec les autres et avoir un caractère "intégrateur". Nous avons en effet relevé plus haut la nécessité d'une meilleure coordination entre administrations, aussi bien au niveau interne à la Région wallonne qu'entre la Région et le fédéral. Ce constat est aussi celui de l'OCDE<sup>21</sup> : *"L'amélioration de la coordination au sein de l'administration fédérale, entre les administrations fédérales et régionales et au sein de chaque administration régionale exigera (...) davantage de temps et d'efforts ainsi que de volonté politique"*.

Le manque de coordination entre les administrations a de nombreux inconvénients : manque de transversalité dans l'approche des problématiques, frein à la décision, difficultés de mise en œuvre, utilisation non optimale des moyens publics, manque de "lisibilité" des décisions et des actions publiques, etc.

La réalisation d'un plan stratégique peut et doit être l'occasion pour une administration de se concerter avec les administrations "sœurs" responsables de politiques connexes, de façon à repérer les points de divergences et à leur chercher des solutions. Les concertations ainsi mises en place ne se limiteront pas au moment de l'élaboration du plan, mais pourront se

---

<sup>20</sup> Mais ce plan pourrait bien entendu porter d'autres noms que celui de "Contrat d'avenir". Dans tous les cas, il s'agirait d'une Déclaration de politique régionale plus développée. Les liens entre la DPR et le Contrat d'avenir (ou autre dénomination) et les différences éventuelles de contenu devraient être clairement exposés et communiqués.

<sup>21</sup> OCDE, *Examen des performances environnementales. Belgique*, Paris, 1998, p.23

poursuivre lors de la mise en œuvre des décisions et dans les cas concrets pour lesquels des conflits de compétence se présentent.

L'élaboration du plan doit aussi être considérée comme une opportunité de rassembler les professionnels des secteurs concernés, ainsi que les chercheurs spécialisés dans ces domaines, de façon à recueillir un maximum de points de vue et à préparer de futurs partenariats.

Il est clair que les plans stratégiques ne sont pas la seule opportunité de collaborer. On rappellera par exemple, à propos des coordinations "verticales" à mettre en place, que le SDEC propose "*aux États membres de présenter régulièrement dans des rapports nationaux de développement spatial, des informations standardisées concernant les aspects importants de leur politique nationale de développement spatial et sa mise en œuvre, et de s'appuyer pour ce faire sur la structure du SDEC*" (p. 41). Cette proposition nous semble particulièrement importante dans la perspective de la future présidence de l'Union européenne par la Belgique, et serait l'occasion d'appliquer l'article 2 du CWATUP, selon lequel "*Le Gouvernement dépose chaque année sur le bureau du Conseil régional wallon un rapport sur la situation et les prévisions en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de patrimoine*".

#### **4.2.2.3 La communication**

Dans l'ouvrage<sup>22</sup> qu'il consacre à la planification stratégique dans les entreprises (avec quelques allusions aux planifications nationales), H. Mintzberg considère que le premier rôle des plans est celui de "moyens de communication". Il cite de nombreux auteurs qui partagent cette conviction et l'appuient sur des analyses de terrain. La planification est un moyen de communication à la fois :

- interne, parce qu'elle permet à la direction de faire part de ses intentions à l'ensemble du personnel et à celui-ci d'utiliser le même vocabulaire et les mêmes références;
- externe, parce qu'elle permet d'apporter des informations sur les stratégies décidées à des personnes et des institutions extérieures à l'entreprises, mais qui peuvent lui apporter leur appui.

Ce qui est vrai dans le monde des entreprises l'est *a fortiori* au niveau de l'État, où l'ensemble des citoyens sont concernés.

Les plans stratégiques sont donc un moyen pour les administrations de formaliser leur politique, de se positionner les unes par rapport aux autres et de faire connaître leur stratégie au citoyen, ce qui est bien dans l'optique des améliorations actuellement souhaitées concernant la fonction publique.

Pour que cette communication soit efficace, toutefois, un certain nombre de conditions doivent être remplies, parmi lesquelles nous relèverons brièvement celles-ci : le citoyen doit être suffisamment informé de l'existence du plan et des moyens de se le procurer et d'y réagir, et le "message" doit être adapté aux différents publics auxquels il s'adresse; il est également nécessaire de créer et d'entretenir une "culture" commune de façon à ce que le plan stratégique ne soit pas une action isolée, mais la "cristallisation" d'un processus de communication plus global et permanent.

---

<sup>22</sup> MINTZBERG, H., *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod, 1994-1999

#### 4.2.2.4 L'évaluation

La nécessité de mettre en place des procédures et des outils d'évaluation des plans stratégiques n'est plus à démontrer. On notera toutefois que si l'intérêt de l'évaluation rétrospective (ou "ex post") est aujourd'hui - et depuis peu - bien reconnu en Wallonie, puisqu'il a été décidé que le SDER et le Contrat d'avenir feront l'objet de tels examens, l'évaluation prospective ou "ex ante" n'est pas encore réellement entrée dans les mœurs, excepté pour les politiques mises en place avec l'aide de l'Union européenne, qui la rend obligatoire.

L'évaluation prospective permet d'intégrer plusieurs critères d'aide à la décision. *"Le premier critère à prendre en compte, c'est bien sûr l'adéquation des mesures aux objectifs visés, leur efficacité. Mais l'efficacité n'est pas un critère abstrait. La réalisation des objectifs implique un processus concret et se heurte à toute une série de contraintes telles que le coût des mesures, leur insertion dans l'ordre juridique, leur acceptabilité politique, la faisabilité de leur mise en œuvre, le temps à disposition pour atteindre les objectifs notamment. De manière plus générale, le choix des mesures les plus appropriées aux buts recherchés (...) doit prendre en considération, au-delà des effets voulus, l'impact prévisible, c'est-à-dire l'ensemble des effets possibles sur les destinataires directement visés et sur d'autres publics. De même, il faut élucider l'impact du projet sur d'autres politiques publiques"*<sup>23</sup>.

A titre documentaire, nous reproduisons ici un tableau proposé par le Ministère français de l'aménagement du territoire et de l'environnement<sup>24</sup> pour l'évaluation préalable des contrats de plan et des DOCUP au regard des objectifs du développement durable. Il donne un cadre d'évaluation très général à l'intérieur duquel des critères plus précis devraient être définis.

OBJECTIFS DOMAINES	Un développe- ment pérenne	Un développe- ment équitable	Un développe- ment diversifié	Un développe- ment concerté
<b>Économique</b>	Produire des effets d'entraînement pérennes	Garantir une équité sur le plan spatial et intergénérationnel	Respecter la diversité des structures économiques	Valoriser le capital humain
<b>Social</b>	Répondre aux demandes sociales présentes et à venir	Favoriser une équité sur le plan social et interpersonnel	Respecter les identités locales	Développer la participation et le partenariat
<b>Environnement</b>	Prévenir la destruction des ressources naturelles	Favoriser une équité d'accès aux biens environnementaux	Favoriser la diversité des milieux naturels et humains	Développer une conscience environnementale

L'évaluation prospective - qui, par ailleurs, n'est pas possible sans concertation - est un outil exigeant. Lorsqu'elle pratiquée avec rigueur, elle interdit aux concepteurs des plans stratégiques de "rester dans le vague" et de se contenter d'affirmer des grands (et bons) principes sans prendre en compte les exigences de leur mise en œuvre. Elle oblige notamment à réfléchir à la concrétisation de politiques nouvelles répondant à des besoins émergents : trop souvent, les plans stratégiques se bornent à identifier de tels besoins, alors qu'ils devraient être l'occasion de développer des pistes qui permettraient d'y répondre.

<sup>23</sup> CEFOLEG, *op. cit.*

<sup>24</sup> LARRUE, C., *Évaluation environnementale préalable des contrats de plan Etat-Région et des documents uniques de programmation 2000-2006*, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Paris, 1999, p. 10.

Comme on l'a relevé plus haut à propos des thèmes non substantiels, une culture commune semble peu à peu se mettre en place concernant la planification stratégique en Wallonie. Les responsables politiques et les administrations sont de plus en plus convaincus de la nécessité et des avantages de la concertation horizontale et verticale au moment de l'élaboration du plan, de la communication interne et externe une fois qu'il est réalisé (au stade de l'avant-projet par exemple) et de son évaluation non seulement rétrospective, mais aussi prospective.

Certains progrès restent clairement à faire pour mettre en œuvre ces principes, notamment en ce qui concerne l'évaluation prospective et, dans certains cas, la coordination horizontale. A ce propos, il faut relever que la précipitation dans laquelle certains plans stratégiques ont été réalisés a trop souvent été un obstacle à leur bonne efficacité.

La mise en place de telles procédures nous paraît la meilleure voie vers des plans stratégiques plus opérationnels, c'est-à-dire qui définiront des objectifs non seulement qualitatifs, mais aussi quantitatifs, des délais de réalisation, des moyens budgétaires, des responsabilités (qui fait quoi), etc. Ces procédures permettront également de prendre mieux en compte les besoins émergents et de définir des politiques à leur propos.

Par ailleurs et enfin, nous voudrions rappeler une nécessité que nous avons constatée à plusieurs reprises au cours de notre analyse : celle de réaliser, à côté de plans stratégiques régionaux qui définissent de grandes orientations politiques, des plans plus concrets et transversaux portant sur des territoires particuliers (sous-régions) qui restent à définir.

#### **4.2.2.5 Note complémentaire**

Lors des entrevues que nous avons eues avec certains fonctionnaires ou attachés de cabinets, plusieurs d'entre eux ont relevé la nécessité pour la Région de pouvoir disposer de fonctionnaires dont le rôle principal serait de réfléchir à la planification et à la prospective.

Sans nécessairement réaliser eux-mêmes les plans stratégiques (généraux ou sectoriels), ces fonctionnaires seraient capables de guider et de contrôler le travail de sous-traitants éventuels et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des plans. Ils auraient également en charge le suivi des enjeux fédéraux et internationaux, domaine où la présence wallonne s'avère largement insuffisante.

Un mode d'organisation possible serait que chaque Direction générale dispose d'une petite cellule chargée de ces responsabilités, et que ces différentes cellules se coordonnent entre elles de façon à assurer une cohérence entre les différentes compétences régionales.

## 5. ANNEXES

### 5.1 ANNEXE 1 : COMMENTAIRES SUR L'AVANT-PROJET DE PLAN FÉDÉRAL POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par son souci d'intégrer de manière transversale les aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement, d'orienter l'action des pouvoirs publics (y compris les pratiques quotidiennes des administrations) dans un sens plus "soutenable" et de jeter les bases d'une nouvelle culture de l'évaluation, l'avant-projet de Plan fédéral constitue un premier pas réellement significatif dans la voie vers le développement durable.

Il ne compte pas, à ce jour, d'équivalent en Région wallonne. Toutefois, les différents plans sectoriels wallons (Plan d'environnement pour le développement durable, Plan de mobilité et de transports, Schéma de développement de l'espace régional, projet de Plan de développement rural) visent tous un mode de développement plus durable ou soutenable. Le Contrat d'avenir pour la Wallonie se situe lui aussi dans cette perspective. Il fait d'ailleurs explicitement référence au concept de développement durable, auquel il donne un contenu fort comparable à celui qu'on trouve dans le Plan fédéral, et annonce la mise en oeuvre d'un Plan wallon de développement durable<sup>25</sup>.

\*

La Région wallonne a chargé la cellule "étude des plans régionaux et suprarégionaux" de la CPDT<sup>26</sup> de commenter l'avant-projet de Plan fédéral pour le développement durable. L'objet principal de la CPDT étant le développement territorial, cette note porte avant tout sur les aspects territoriaux ou spatiaux du développement durable. Elle doit permettre d'étayer l'avis officiel qui sera rendu par le Gouvernement wallon sur l'avant-projet de Plan fédéral.

Le Plan fédéral ne traite pas de l'aménagement du territoire, qui est une compétence exclusivement régionale, mais de nombreux thèmes qu'il aborde ont un rapport avec le développement territorial : citons par exemple la protection de la biodiversité, l'agriculture ou encore les transports et leurs effets sur le milieu atmosphérique. La plupart des propositions qui suivent concernent donc les chapitres consacrés à ces thèmes. Toutefois, d'autres chapitres donnent également lieu à des suggestions, généralement motivées par le souhait de voir le Plan fédéral prendre mieux en compte les aspects spatiaux des politiques qu'il aborde.

---

<sup>25</sup> "Le Gouvernement mettra en oeuvre un Plan pour le développement durable, dans l'esprit de la Conférence de Rio. Concept fédérateur et assurant la solidarité intra- et intergénérationnelle, le développement durable veut assurer une convergence entre les perspectives économiques et écologiques et s'assurer de la pérennité des ressources naturelles et du cadre de vie. Il veut aussi garantir à la Région wallonne les conditions de son développement économique et de son bien-être social. Le développement durable implique, notamment, une approche intégrée des politiques sectorielles et une mise en cohérence des outils opérationnels" (Contrat d'avenir pour la Wallonie).

<sup>26</sup> La Conférence permanente du développement territorial (CPDT) réunit des experts de la plupart des administrations wallonnes et des chercheurs des trois principales universités francophones (ULB, ULg et UCL). Elle met donc en oeuvre les principes de coordination des politiques scientifiques et de multidisciplinarité des projets de recherche évoqués dans les § 501 à 504. Il serait d'ailleurs intéressant que ses travaux soient coordonnés avec ceux qui sont placés sous la responsabilité des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC), dans le cadre du prochain Plan d'appui scientifique.

Cet avis comporte deux parties et une annexe. La première partie suit la structure du Plan fédéral et propose des modifications en référence à certains paragraphes. Elle renvoie à de nombreuses reprises à la deuxième partie, consacrée à la problématique de l'étalement de l'urbanisation, qui n'est pas abordée dans le Plan fédéral. Enfin, la partie annexe passe en revue les collaborations prévues par le Plan entre les niveaux fédéral et régional.

### 5.1.1 Propositions de modifications

#### *Partie 1. Principes, thèmes, finalités*

- Les principes exposés dans le premier chapitre constituent la base de réflexion nécessaire à toute action visant un développement durable. En référence au cinquième de ces principes, celui de participation et de bonne gouvernance, il serait nécessaire **d'exposer et de justifier le choix des thèmes repris dans l'avant-projet de Plan**, par exemple dans le § 30. Ce paragraphe, en effet, indique que *"la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) a opéré une première sélection dans les deux parties d'Action 21 consacrées aux composantes socio-économiques et environnementales"*, mais n'explique pas sur quelle base cette sélection a été opérée. L'avant-propos indique que le choix *"a porté entre autres sur les thèmes déjà abordés dans le Rapport fédéral sur le développement durable"*, ce qui n'est pas plus éclairant.

#### *Partie 2. Politiques fédérales ciblées sur les composantes économiques, sociales et environnementales d'un développement durable*

##### *2.1. Politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

- Les § 147 et 163 établissent des liens intéressants entre la pauvreté, le logement et la politique d'urbanisme. Il s'agit d'un domaine où les actions fédérales, communautaires et régionales nécessitent une bonne coordination pour produire des effets de renforcement mutuel dans la lutte contre l'exclusion. C'est pourquoi il paraît souhaitable de **mettre en place, au sein du Groupe de travail dont il est question au § 174, une cellule "Pauvreté et habitat"**.
- D'autre part, le § 163 devrait faire explicitement référence à la **"politique des (grandes) villes"** décidée par le Gouvernement fédéral et situer cette politique dans le cadre du développement durable, par exemple en citant la Charte d'Aalborg<sup>27</sup>.

##### *2.3. Politique santé - environnement*

Les nombreux liens entre la santé et l'environnement constituent l'objet de ce chapitre, qui intègre les préoccupations relatives à la pollution, la gestion des déchets, l'agriculture, les transports, l'aménagement du territoire, etc. : cf. notamment le § 201. Toutefois, la définition des mesures à prendre est laissée aux bons soins du Plan d'action environnement - santé actuellement en préparation. Nous abordons cette question dans la deuxième partie de cet avis, ainsi que dans la partie annexe.

---

<sup>27</sup> Charte des villes européennes pour la durabilité adoptée par les participants à la Conférence européenne sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994.

### 3.1. Politique de promotion d'un développement durable de l'agriculture

Le Plan fédéral évoque essentiellement les liens entre l'agriculture et l'environnement<sup>28</sup>. Cependant, l'une des conditions du développement durable de l'agriculture est aussi la disponibilité des terres<sup>29</sup>, qui constitue un problème croissant dans de nos régions fortement urbanisées. Cet aspect n'est pas évoqué dans le Plan fédéral. Nous abordons cette question dans la deuxième partie de cet avis.

### 3.3. Politique de préservation de la diversité biologique

Ce chapitre évoque *"la fragmentation croissante des zones naturelles due à l'extension urbaine et à celle du réseau routier"* comme l'un des facteurs qui expliquent la diminution de la diversité biologique (§ 279). Les mesures à prendre seront décidées en collaboration avec les régions, notamment dans le cadre de l'élaboration du Plan d'action national prévu par la Convention sur la diversité biologique. Nous abordons cette question dans la deuxième partie de cet avis, ainsi que dans la partie annexe.

### 4.2. Politique de promotion d'un développement durable des transports

Les transports constituent l'une des problématiques essentielles du développement durable, sur laquelle le Plan fédéral revient d'ailleurs au chapitre suivant, consacré à la protection de l'atmosphère. Ils sont aussi l'un des domaines où la coordination entre différentes compétences sectorielles, aux différents niveaux de décision, est particulièrement nécessaire.

Selon le § 363, *"maîtriser la croissance des besoins de déplacements consiste entre autres à rapprocher les personnes de leurs lieux d'activités. C'est possible notamment par une meilleure affectation du sol, domaine qui relève de la politique d'aménagement du territoire. Cette politique étant de compétence régionale, elle ne sera plus développée ci-dessous"*. Cette dernière phrase est surprenante : à de nombreuses autres occasions, en effet, le Plan n'hésite pas à aborder des compétences régionales.

Le premier Plan national de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> n'a pas permis de réaliser l'objectif de diminution de 5% des émissions en 2000 par rapport à 1990, et les prévisions 1995-2010 indiquent une augmentation de 11% de ces émissions par les transports si une politique volontariste n'est pas mise en place. On voit mal dès lors comment la proposition faite au § 367 de réduire de 7,5% les émissions du secteur transport pour 2010 par rapport à 1990 - ce qui représente une diminution de plus de 20% par rapport au scénario tendanciel - pourrait être atteinte si tous les leviers disponibles, parmi lesquels l'aménagement du territoire, ne sont pas utilisés. Du reste, le § 368 propose que *"le transfert modal soit la pierre angulaire de l'action fédérale et belge"* et le § 369 que *"pour les personnes, les objectifs du transfert modal visent principalement les navetteurs en les incitant à un usage accru des transports en commun ou du vélo plutôt que de la voiture"* : les liens avec l'aménagement du territoire sont donc évidents.

---

<sup>28</sup> Il évoque notamment la directive nitrates (§ 225). A ce sujet, on peut noter que le Contrat d'avenir pour la Wallonie promet que *"l'application de la directive nitrates sera correctement finalisée"* (Contrat d'avenir pour la Wallonie, sous-fiche 71.1).

<sup>29</sup> Le Plan wallon de développement rural rappelle à plusieurs reprises que les pressions dues à l'urbanisation constituent un problème crucial pour les agriculteurs.

La mise en oeuvre des options concernant les transports sera le fait d'un Plan national ou fédéral de mobilité qui devrait être achevé fin 2000 et auquel les régions sont bien entendu invitées à participer. **La Région wallonne se doit de manifester son intérêt pour cette initiative, qui répond à son souhait d'une meilleure coordination des politiques liées à la mobilité.** Sa participation à l'élaboration d'un Plan national de mobilité (cf. § 395) concrétisera l'engagement pris dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie de privilégier *"la coordination et la concertation avec les autres Régions, le Fédéral et la CEE"* en matière de mobilité (cf. Contrat d'avenir pour la Wallonie, sous-fiche 75.1)<sup>30</sup>.

Nous revenons sur cette question dans la deuxième partie de cet avis, ainsi que dans la partie annexe.

#### 4.3. Politique de protection de l'atmosphère

Deux autres futurs plans d'action sont évoqués dans ce chapitre : le Plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone dans l'air, qui doit être finalisé en l'an 2000, et le Plan national belge sur les changements climatiques, à réaliser pour mi-2000. A propos du premier, on peut relever que *"le transport est de loin le premier responsable des émissions anthropogènes des précurseurs de l'ozone en Belgique"* (§ 398); à propos du second, que *"le CO<sub>2</sub> représente en Belgique 84% des émissions annuelles de gaz à effet de serre"*, dont 16% sont dues aux transports (§ 403) - ce qui fait de ces derniers, à nouveau, l'un des principaux facteurs sur lesquels agir.

- Selon le § 651, les organes de coordination et de concertation devraient *"voir leur visibilité accrue pour aider l'opinion publique à comprendre l'importance du rôle de tels organes et pour que soient mieux valorisées les actions transversales"*. Le moins qu'on puisse dire est que **la "visibilité" de la structure de coordination extrêmement complexe dont il est question au § 422<sup>31</sup> devrait être améliorée.**
- Dans le même esprit, il faudrait indiquer si cette structure est celle qui aura en charge la coordination dont il est question au § 447 entre le Plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone dans l'air et le Plan national belge sur les changements climatiques. De plus, **la politique des transports, en ce compris l'élaboration du Plan national ou fédéral de mobilité, devrait être incluse dans la coordination évoquée dans ce § 447.**
- Dans un souci d'efficacité comme de transparence, **les "compétences" respectives de ces trois Plans**, qui seront tous trois élaborés cette année, **devraient être précisées.**
- De manière générale, **les chapitres 4.2 et 4.3 gagneraient en clarté s'ils faisaient référence l'un à l'autre** et s'ils s'appuyaient sur des statistiques communes, notamment concernant les émissions de CO<sub>2</sub><sup>32</sup>.
- De plus, **un lien devrait être établi avec la taxe énergie/CO<sub>2</sub> évoquée au § 327** (chapitre 4.1).

Nous revenons sur ces questions dans la deuxième partie de cet avis, ainsi que dans la partie annexe.

<sup>30</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

<sup>31</sup> *"(...) une structure de coordination qui est constituée, pour l'atmosphère, de groupes sous l'autorité du Comité de coordination des politiques internationales en environnement (CCPIE) (groupe de coordination Effet de serre, groupe atmosphère, groupe transport) et de groupes tels que le groupe Concertation énergie Etat Région - sous-groupe limité à l'effet de serre (CONCERE-LEGES), et le groupe Fiscalité."*

<sup>32</sup> Voir les § 359, 367, 403, 406 et 410.



### **Partie 3 : Moyens d'exécution**

#### *3. Politique fiscale*

- Le § 519 évoque la nécessité de voir se créer au sein du Ministère des Finances un groupe de travail sur le thème de l'intégration d'objectifs de développement durable dans le système fiscal. Dans la mesure où, comme l'évoque le § 518, la répartition des compétences fiscales entre les niveaux fédéral et régional nécessite une clarification, **une réflexion conjointe fédéral - régions sur le thème de la fiscalité et du développement durable paraît nécessaire.**
- **Il serait souhaitable que les effets induits de la fiscalité foncière soient étudiés dans ce cadre.**

Nous revenons sur cette question dans la deuxième partie de cet avis.

#### *4.1. Comptabilité et indicateurs pour un développement durable*

- **Nous insistons sur la nécessité d'une coordination entre le fédéral et les régions<sup>33</sup> pour la définition d'indicateurs de développement durable, comme que le prévoit le § 537.** La répartition des compétences en Belgique ne peut constituer un obstacle à la publication d'informations claires et complètes couvrant à la fois les domaines économique, social et environnemental.
- Nous insistons également sur la nécessité de pouvoir disposer d'**indicateurs communs au niveau européen** (au minimum) (cf. § 531 et s.).

#### *4.2. Evaluation de l'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD) en vue de la prise de décision*

- **Les politiques et mesures énoncées dans les § 549 à 558 devraient être conçues en collaboration avec les régions<sup>34</sup> et communautés.** Il serait en effet regrettable que le travail de réflexion et de mise en place des procédures d'EIDDD soit réalisé séparément par les différents niveaux de compétence, alors que ceux-ci doivent au contraire s'efforcer d'harmoniser leurs décisions et leurs politiques dans le souci du développement durable.

### **5.1.2 Souhait de voir le Plan fédéral pour le développement durable aborder les problématiques de la désurbanisation et de la fiscalité foncière**

#### *Le problème de la désurbanisation*

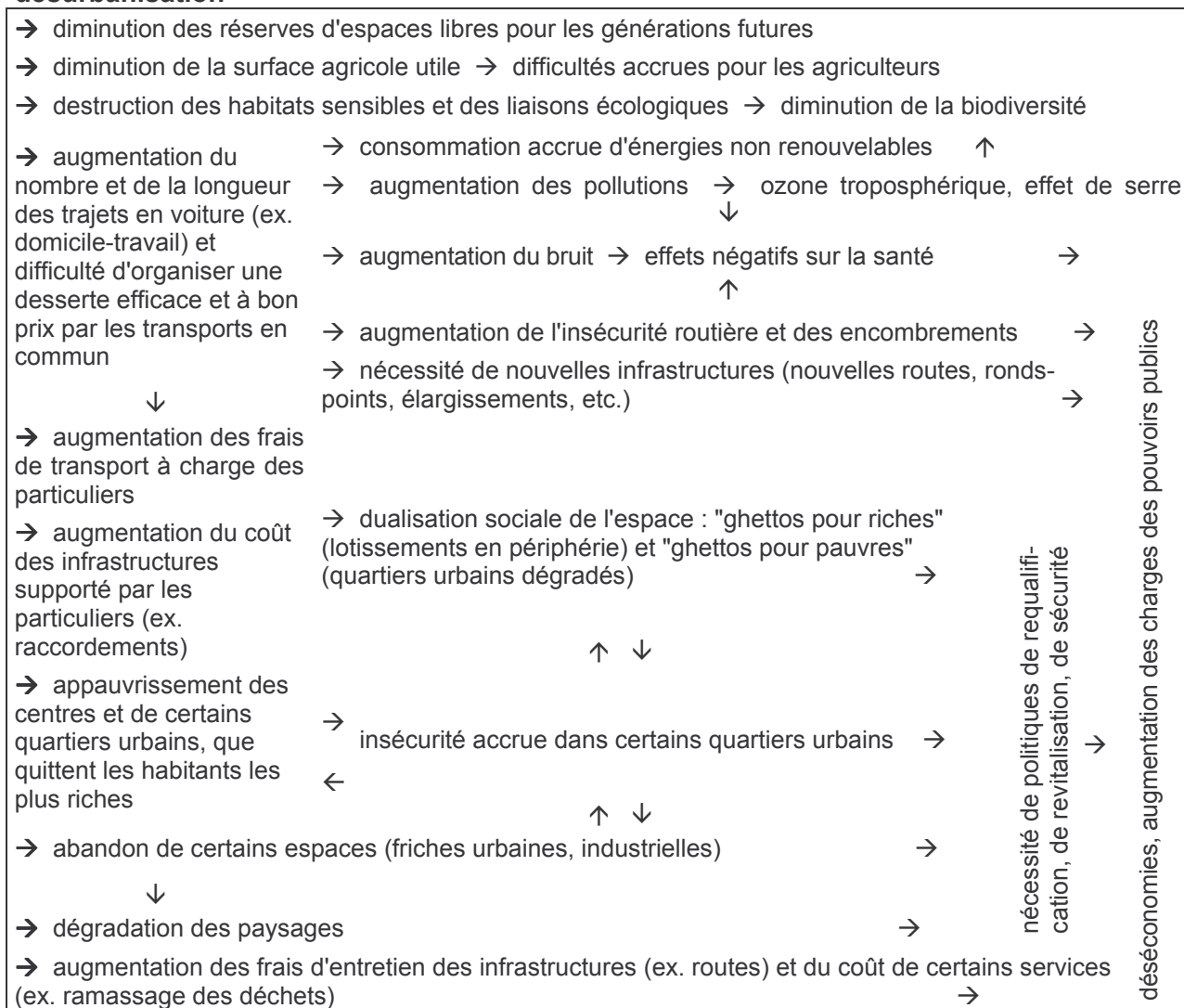
Dans nos régions, la lutte contre la désurbanisation, c'est-à-dire contre l'étalement de l'urbanisation et la dispersion des fonctions sur le territoire, devrait être considérée comme une priorité en termes de développement durable. Le tableau ci-dessous rappelle les nombreux effets négatifs de ce phénomène sur les plans social, économique et environnemental.

---

<sup>33</sup> Le Contrat d'avenir pour la Wallonie prévoit d'ailleurs ce type de collaboration : "Le Gouvernement soutiendra la mise en place d'un tableau de bord comprenant les principaux indicateurs de développement durable (indicateurs en matière économique mais aussi sociale, environnementale et institutionnelle). Dans ce sens, le Gouvernement prendra appui sur l'expérience du fédéral et du Bureau de Plan (premier rapport fédéral sur le développement durable) pour la réalisation de son tableau de bord de développement durable." (Contrat d'avenir, Première priorité). Voir également la fiche 23.

<sup>34</sup> Le Contrat d'avenir pour la Wallonie fait de la mise en place d'une "culture de l'évaluation" une de ses priorités.

### Principaux effets négatifs sociaux, économiques et environnementaux de la désurbanisation



Les effets négatifs de la désurbanisation touchent de nombreux domaines évoqués dans la Partie 2 du Plan fédéral :

- les modes de consommation (chapitre 1) : le sol est en effet une ressource non renouvelable, dont la gestion doit prendre en compte les besoins des générations futures. De plus, l'étalement de l'urbanisation provoque un accroissement des déplacements et donc une consommation accrue d'énergies non renouvelables;
- l'exclusion sociale (chapitre 2.1) a de plus en plus souvent pour corollaire une "exclusion spatiale" : certaines parties du territoire, surtout dans les grandes villes, accumulent les problèmes sociaux, économiques et environnementaux (cf. § 163), tandis que d'autres connaissent une pression foncière telle que les couches les moins favorisées de la population s'en trouvent exclues;
- la santé (chapitre 2.3) est atteinte directement et indirectement par les conséquences de l'augmentation des déplacements, comme le rappelle le § 191;
- l'agriculture (chapitre 3.1) perd les terres dont elle a besoin pour conserver ou retrouver des pratiques "soutenables";
- la diversité biologique (chapitre 3.3) souffre de la fragmentation croissante des zones naturelles due à l'extension urbaine et à celle du réseau routier (§ 279);

- la consommation d'énergies non renouvelables (chapitre 4.1.), comme on vient de le rappeler, augmente avec les déplacements (§ 310);
- la politique des transports (chapitre 4.2) est évidemment la plus directement concernée, la désurbanisation étant la cause principale de l'accroissement du nombre et de la longueur des trajets domicile-travail (§ 359, 363, 369, etc.);
- la protection de l'atmosphère (chapitre 4.3) est concernée également par le biais de la problématique des transports (§ 398, 403, 418).

Il s'ensuit que les six plans d'action dont le Plan fédéral pour le développement durable annonce la réalisation prochaine (pour plus de détails, voir la partie annexe) sont plus ou moins directement concernés par le problème de la désurbanisation<sup>35</sup>. Son rôle étant de "chapeauter" ces différents plans sectoriels et assurer leur cohérence, **le Plan fédéral pour le développement durable devrait attirer l'attention sur l'importance des effets négatifs de la désurbanisation en montrant les liens entre ce problème et les thèmes abordés.**

Que l'aménagement du territoire soit une compétence régionale ne peut constituer un obstacle à la cohérence de la réflexion sur le développement durable. Du reste, l'introduction de ce thème dans le Plan fédéral pose d'autant moins problème que les régions ont fait de la lutte contre la désurbanisation l'un des thèmes majeurs de leurs plans d'orientation d'aménagement du territoire<sup>36</sup>.

Rappelons enfin que l'OCDE, dans le rapport auquel fait incomplètement référence le § 650, recommande à la Belgique d'***intégrer plus complètement les préoccupations d'environnement dans toutes les actions d'aménagement du territoire et de planification de l'utilisation des sols, sans perdre de vue la nécessité de protéger la nature et les paysages***<sup>37</sup>.

#### *Le problème de la fiscalité foncière*

*"La nature, l'eau, l'air sont encore trop souvent perçus comme des biens gratuits et les coûts environnementaux liés à leur utilisation sont encore trop souvent renvoyés vers d'autres secteurs de la société, à d'autres pays ou aux autres générations" (§ 507).* La même observation peut être faite à propos du sol, auquel la propriété privée confère un statut de marchandise, générateur de plus-values sans activité de production, mais qui est aussi une ressource rare et non renouvelable dont le gaspillage mène, comme on vient de le rappeler, à des surcoûts environnementaux, sociaux et économiques.

Dès lors, *"il convient de recourir davantage à l'imposition si l'on veut que les prix des biens et des services reflètent d'une manière correcte le coût environnemental des activités humaines ainsi que la rareté relatives des ressources" (§ 511).* **La fiscalité foncière devrait donc internaliser les coûts liés au gaspillage du sol et constituer un frein à la désurbanisation et un incitant au "recyclage" (rénovation, réaffectation), à la densification et au rapprochement des fonctions.**

---

<sup>35</sup> Le Plan directeur produits (§ 122 et s.) est le moins directement concerné. Toutefois, son volet "fiscalité" peut être un moyen d'internaliser les coûts liés à l'accroissement des transports, comme le précise le § 127.

<sup>36</sup> Cf. dans le Schéma de développement de l'espace régional wallon (SDER), notamment, les chapitres I.4.B. "Densifier l'urbanisation" (p. 152) et VI.4.B. "Promouvoir un usage du sol moins générateur de déplacements en voiture" (p. 206). Cf. également dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie la fiche 70 et la fiche 70.2. Le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (version en français) aborde cette question dans les chapitres "Zones urbaines" (pp. 35 et s.) et "Espace rural" (pp. 46 et s.).

<sup>37</sup> OCDE, *Examen des performances environnementales. Belgique*, Paris, OCDE, 1998, p.30. Souligné par nous.

Notons qu'Action 21 comporte une section consacrée aux questions foncières (Chapitre 7, section C), selon laquelle tous les pays devraient *"octroyer des avantages fiscaux et adopter des mesures de contrôle de l'occupation des sols, notamment par un aménagement de l'espace qui permette une utilisation plus rationnelle des ressources foncières limitées et ne portant pas atteinte à l'environnement"* (§ 7.27, point c).

Le Contrat d'avenir pour la Wallonie prévoit pour sa part l'élaboration d'un plan stratégique de politique foncière (fiche 70)<sup>38</sup>.

La problématique de la fiscalité foncière en Belgique comporte essentiellement deux volets, qui concernent tous deux les compétences fédérales et régionales et devraient donc être pris en compte dans le Plan fédéral et dans les travaux qu'il annonce aux § 518 et 519. Il s'agit de :

- **la taxation des plus-values liées aux plans d'aménagement régionaux** : cette taxation compenserait l'indemnisation des moins-values dues aux mêmes causes, ce qui permettrait aux régions de pratiquer un aménagement du territoire plus "soutenable" en limitant l'urbanisation<sup>39</sup>. L'introduction d'une telle taxe semble cependant pouvoir poser problème en raison des compétences fédérales<sup>40</sup>. C'est pourquoi le Schéma de développement de l'espace régional prévoit qu'*"une réflexion sera menée en collaboration avec le niveau fédéral sur la possibilité de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes permettant de pratiquer une politique foncière à l'échelle régionale, notamment dans le cadre des révisions des plans de secteur"* (SDER, p. 156)<sup>41</sup>.
- **un abaissement de la fiscalité foncière dans certains quartiers**, pour inciter à la rénovation et à la revitalisation là où la demande immobilière spontanée n'est pas suffisante pour assurer la rentabilité des investissements. Ces mesures pourraient concerner aussi bien la TVA sur les travaux de rénovation ou de construction que les droits d'enregistrement et de succession ou encore le précompte immobilier. L'Accord de gouvernement du 7 juillet 1999 annonce qu'*"une série de mesures fiscales spécifiques"*<sup>42</sup> *seront prises pour donner une nouvelle chance à ces quartiers*", ce qui constitue un premier pas dans cette direction et mériterait d'être souligné.

---

<sup>38</sup> Les références données concernant le Contrat d'avenir (numéros de fiches, etc.) se rapportent au premier texte publié sur Internet.

<sup>39</sup> Notamment en limitant la superficie des zones urbanisables du plan de secteur lorsqu'elles ont été surévaluées par rapport aux besoins, ce qui est le cas presque partout sur le territoire.

<sup>40</sup> Voir le recours n° 1832 introduit le 7 décembre 1999 devant la Cour d'arbitrage en annulation des articles 63 à 68, 84 à 91 et 202 du Décret de la Communauté flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire. Ces articles prévoient une taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale; cette taxe est considérée par le requérant comme un impôt sur la plus-value d'immeubles, qui est déjà soumise à l'impôt fédéral en vertu du Code des impôts sur les revenus. Ils contreviendraient donc au principe, découlant de la Constitution, selon lequel les régions ne peuvent lever des impôts sur des matières qui font déjà l'objet d'une imposition fédérale.

<sup>41</sup> Le Conseil économique et social de la Région wallonne, dans son avis du 29 novembre 1999 sur le Contrat d'avenir pour la Wallonie, insiste également sur cette nécessité : *"la politique foncière (...) constitue un élément fondamental de la politique d'aménagement du territoire notamment en regard de la révision des plans de secteur"*.

<sup>42</sup> Selon cet Accord, *"le revenu cadastral des immeubles, ciblé sur les immeubles commerciaux, artisanaux et industriels, des quartiers concernés sera réduit"*. La note d'orientation de la ministre Onkelinx au Conseil des ministres (26 septembre 1999) envisage également de *"favoriser l'abaissement de la fiscalité sur la rénovation et la construction d'immeubles d'habitation de commerce ou d'industrie"* dans ces mêmes quartiers.

## 5.2 ANNEXE 2 : COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE DU CONTINENT EUROPEEN (CEMAT - CONSEIL DE L'EUROPE)

Les chercheurs qui ont analysé ce document s'avouent pour le moins perplexes devant plusieurs de ses aspects.

Tout d'abord, **de façon générale**, ils relèvent l'absence de cadrage et d'explications qui permettraient de comprendre les motifs qui ont présidé au choix de certains principes et à la mise en évidence de certaines options politiques au détriment d'autres qui sont ignorées ou à peine évoquées. Ce type de document devrait logiquement s'appuyer sur une analyse de la situation existante et sur la détermination d'enjeux. Sans nécessairement allonger très fort le document, les enjeux pourraient être exposés en quelques lignes de manière à justifier les propositions.

D'autre part, de nombreuses erreurs de traitement de texte ou de traduction rendent certaines phrases incompréhensibles<sup>43</sup>. Il est gênant de devoir se prononcer sur un document qui n'a visiblement pas été finalisé (du moins dans sa version en français) et comporte donc peut-être des contresens.

Enfin, les nombreux emprunts au SDEC, surtout dans la deuxième moitié du document, devraient être signalés, et les principales divergences entre le SDEC et les options prises par la CEMAT devraient être expliquées. Il faut d'ailleurs remarquer à ce propos que ces divergences vont toujours dans un sens réducteur, notamment sur le plan social (au sens large, comprenant la qualité du cadre de vie).

**En suivant l'ordre du document**, on peut notamment relever les problèmes suivants.

- Le § 8, de même que le titre général et celui de la partie IV, font référence au concept de **développement durable**. Or, à la lecture du document, on se rend compte que la plupart des propositions se situent bien loin du développement durable tel que défini dans la mouvance de la Conférence de Rio, et sont en réalité fort proches des théories économiques néoclassiques. Assimiler "développement durable" et "croissance continue" relève pratiquement de l'imposture intellectuelle et ne peut être admis. Le concept de développement durable prend en compte à la fois et de manière liée les questions économiques, environnementales et sociales, alors que les Principes directeurs visent avant tout à renforcer l'économie<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Quelques exemples :

§ 32, dernière ligne "tout en évitant les écueils" : de quels écueils s'agit-il ?

§ 41, 3e ligne "et contribue ainsi..." : ne faut-il pas lire "et contribue aussi..." ?

§ 43 : la première phrase est tout à fait incompréhensible.

§ 51, 3e point : "la génération de zones urbaines déprimées..." : ne faut-il pas lire "régénération" ?

§ 64, 7e ligne : que signifie "la desserte de nouvelles zones" ?

<sup>44</sup> En ce sens, ils sont d'ailleurs réducteurs par rapport à la définition de l'aménagement du territoire donnée dans la *Charte de Torremolinos*, selon laquelle "*l'aménagement du territoire est l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société*" et poursuit parallèlement les objectifs suivants : développement socio-économique équilibré des régions, amélioration de la qualité de la vie, gestion responsable des ressources naturelles et protection de l'environnement, utilisation rationnelle du territoire.

- On retrouve un glissement de sens du même ordre un peu plus loin : la solidarité et l'intégration des composantes européennes avancées au § 10 n'apparaissent guère que comme un prétexte à l'**expansion des marchés** évoquée au § 12.
- La place accordée au **tourisme** dans le § 14 (et d'autres) devrait pour le moins être expliquée. Si l'importance du transport maritime et des corridors d'échange pour l'économie européenne va de soi, on comprend moins pourquoi le tourisme est mis en évidence alors que de nombreux autres secteurs économiques sont ignorés.
- Nouvelle distorsion par rapport au concept de **développement durable** au § 18 : dans la phrase "Dans le cadre de l'intégration économique et globalisante, on peut observer, à côté des impulsions de croissance économique, des impacts négatifs, par exemple, sur l'environnement et sur la cohésion sociale", l'expression "à côté" devrait être remplacée par "à cause". De plus, 1) il n'est pas expliqué en quoi et comment le "**modèle polycentrique de croissance**" va permettre de réduire les pressions sur l'environnement et les tensions sociales, ni quelles sont les alternatives possibles - 2) l'importance particulière des **grandes villes et des métropoles**, seules à pouvoir atteindre certains seuils critiques sur lesquels peut s'appuyer le développement de l'ensemble du territoire, est absente du raisonnement.
- Au § 22, la phrase "Le principe directeur doit être une politique d'aménagement **orientée vers la croissance**, s'appuyant sur une plus forte intégration avec la politique régionale et avec la politique des transports et une plus forte coopération avec le secteur privé" correspond aux préoccupations réellement exprimées dans le document et montre bien que ces préoccupations sont en fait très éloignées du développement durable.
- Chapitre III "Le rôle particulier du **secteur privé** dans l'aménagement du territoire" (et autres passages) : l'importance accordée aux investissements privés dans le document pose question. Les prémisses sont ici carrément néolibérales. Le secteur privé est appelé à résoudre des problèmes tels que l'adduction d'eau, la santé et l'éducation (§ 26), le logement (§ 27) et les retraites (§ 28); or ces problèmes relèvent de l'intérêt général et de la justice sociale, et devraient donc amener à réclamer un **renforcement des moyens publics**, ce qui n'est pas du tout évoqué. D'autre part, il n'y a pas une seule allusion dans ce chapitre à la nécessité pour les "investissements" de s'inscrire dans une politique de respect de l'environnement naturel et culturel de la région qui les accueille<sup>45</sup>. En ce sens, le principe d'"augmenter l'attractivité pour les investisseurs privés" (§ 23, § 31) apparaît comme une porte ouverte à toutes les dérives.
- Le § 35 (comme déjà, plus haut, le § 21) n'aborde les différents **modes de transport** que sous leur aspect compétitif et par rapport à la problématique des encombrements, sans aucune préoccupation pour les incidences environnementales<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Pour mesurer tout le recul par rapport à la *Charte de Torremolinos*, on peut rappeler que pour cette dernière, l'aménagement du territoire 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. Cet aménagement physique doit nécessairement s'accompagner d'une politique foncière afin de rendre possible la réalisation d'objectifs d'intérêt général".

<sup>46</sup> On peut rappeler ici une question évoquée par les *Perspectives de développement du territoire de la Grande Europe (1993)* : "- quel type de transport favoriser en fonction de la nature et de l'objet du transport, afin d'éviter de nouvelles erreurs, surtout par nos amis de l'Est ?" (p. 116).

- Le discours sur la **préservation des patrimoines naturels et culturels (§ 37 à § 40)** apparaît comme en retrait par rapport, par exemple, à la politique de l'Union européenne : soit ils sont vus comme des ressources dont il faut tirer parti (à travers une politique touristique par exemple), soit ils devront "être pris en compte" dans les décisions d'aménagement du territoire, mais le document ne dit pas comment et ne met en place aucune procédure de contrôle ou de pression à ce sujet, ce qui revient à faire de ces principes des vœux pieux sans grand intérêt. De plus, l'énumération de ce à quoi il faut "accorder une attention particulière" (§ 37) devrait comprendre les nouvelles implantations d'activités économiques (et pas seulement la réhabilitation des anciennes).
- Le passage sur les **ressources énergétiques** est à nouveau exemplatif de l'incohérence du document. Dans le § 43, la première phrase (que sa construction incorrecte rend par ailleurs quasi incompréhensible) fait référence aux énergies **renouvelables**, tandis que la seconde évoque "en particulier" les réseaux de transport de pétrole et de gaz, qui sont des sources d'énergie **non renouvelables** (énergies dont, en référence au concept de développement durable, on devrait viser à réduire la consommation).

La seconde moitié du document (à partir du chapitre V. "Mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe") est nettement moins problématique parce que moins en contradiction avec le concept de développement durable.

**Conclusion** : la façon dont est galvaudée dans ce document la référence au développement durable est véritablement choquante et fait injure aux démarches qui se situent réellement dans cette ligne. Si, comme c'est probable, le document ne peut pas être fondamentalement revu sur le fond, il faudrait au moins en **retirer les allusions au développement durable**, à commencer par le titre. Il faudrait également corriger les contresens tels que celui relevé à propos des énergies renouvelables.

## 6. TABLE DES MATIERES

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
1.1 LE CADRE DE CE TRAVAIL.....	2
1.2 LES DOCUMENTS ANALYSÉS.....	3
1.2.1 <i>Le Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD) et son évaluation</i> .....	4
1.2.2 <i>Le Plan de mobilité et de transport</i> .....	4
1.2.3 <i>Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)</i> .....	4
1.2.4 <i>Le Contrat d'avenir pour la Wallonie</i> .....	5
1.2.5 <i>Le projet de Plan wallon de développement rural</i> .....	5
1.2.6 <i>Le programme de phasing out du Hainaut</i> .....	5
1.2.7 <i>L'avant-projet de Plan (fédéral) pour un développement durable</i> .....	6
1.2.8 <i>Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)</i> .....	6
<b>2. PREMIÈRE APPROCHE : ANALYSE COMPARATIVE DES PRINCIPAUX THÈMES "SUBSTANTIELS".....</b>	<b>7</b>
2.1 LE CLIMAT ET L'AIR.....	7
2.2 LES SOLS.....	12
2.3 L'EAU.....	17
2.4 LA BIODIVERSITÉ.....	25
2.5 L'ÉNERGIE.....	33
2.6 LES VILLES ET LES CAMPAGNES.....	39
2.7 LA MOBILITÉ ET LES TRANSPORTS.....	48
2.8 L'AGRICULTURE ET LA SYLVICULTURE.....	56
2.9 L'INDUSTRIE ET LES SERVICES (LES ENTREPRISES).....	66
2.10 LE LOGEMENT ET L'HABITAT.....	72
2.11 LE TOURISME ET LES LOISIRS.....	76
<b>3. DEUXIÈME APPROCHE : ANALYSE COMPARATIVE DE THÈMES "NON SUBSTANTIELS" 79</b>	
3.1 DÉFINITIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	79
3.2 TRANSVERSALITÉ ET COORDINATION DES POLITIQUES.....	84
3.3 INFORMATION ET SENSIBILISATION.....	89
3.4 EVALUATION.....	92
<b>4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET SUGGESTIONS.....</b>	<b>97</b>
4.1 LES THÈMES ABORDÉS ET LEUR COHÉRENCE.....	97
4.1.1 <i>Les champs thématiques couverts par les différents plans</i> .....	97
4.1.2 <i>Peu de contradictions, mais des nécessités mal rencontrées</i> .....	98
4.2 LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE.....	102
4.2.1 <i>Qu'est-ce qu'un plan stratégique ?</i> .....	102
4.2.2 <i>Suggestions concernant les plans stratégiques wallons</i> .....	104
<b>5. ANNEXES.....</b>	<b>109</b>
5.1 ANNEXE 1 : COMMENTAIRES SUR L'AVANT-PROJET DE PLAN FÉDÉRAL POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	109
5.1.1 <i>Propositions de modifications</i> .....	110
5.1.2 <i>Souhait de voir le Plan fédéral pour le développement durable aborder les problématiques de la désurbanisation et de la fiscalité foncière</i> .....	113
5.2 ANNEXE 2 : COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE DU CONTINENT EUROPÉEN (CEMAT - CONSEIL DE L'EUROPE).....	117
<b>6. TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>120</b>