

Le Schéma de pays Proposition d'un nouvel outil d'aménagement du territoire et de développement rural

C. Debouche¹ et J. Rondeux¹

Introduction

Un nombre toujours croissant d'interlocuteurs s'intéressent à la gestion du territoire rural en Wallonie. Leurs motivations sont très diversifiées et parfois antagonistes. Ce territoire et son caractère rural sont une richesse importante de la Région wallonne. Situé à proximité de nombreuses populations urbaines, il constitue un espace de respiration et de détente appréciable et convoité, ce qui justifie la mise en oeuvre de politiques appropriées à sa valorisation. Il est occupé principalement par l'agriculture et la sylviculture. Les activités de production agricoles primaires sont en grande partie réglées par des contraintes internationales en mutation. Jusqu'à présent, l'agriculture wallonne a pu conserver, à l'égard de son environnement, des relations beaucoup plus équilibrées que les agricultures de régions voisines. Ce territoire joue également un rôle majeur dans l'alimentation des populations belges et néerlandaises en eau potable ainsi que dans l'assainissement de l'air, de l'eau et des déchets. C'est également vers le territoire rural que se portent assez logiquement les attentions relatives à la protection et à la conservation de la nature.

A cette énumération doivent encore s'ajouter de nombreuses autres fonctions dévolues à nos campagnes ou activités ayant leur siège en site rural, comme par exemple les activités extractives dans les carrières, les voies de communications et de transports, certaines zones d'activités industrielles, artisanales, de services, touristiques, ...

Cette multiplicité des acteurs et de leurs points de vue ainsi que le caractère diffus de l'espace évoqué et la difficulté de définir cette campagne plurielle, milite en faveur de la création d'un nouvel outil d'aménagement du territoire qui serait spécialement et exclusivement dédié à l'espace rural. Cet outil proposé est le Schéma de pays.

¹Professeurs à la Faculté des Sciences Agronomiques de Gembloux

L'espace concerné

Le territoire concerné par les Schémas de pays serait l'ensemble du territoire de la Région wallonne à l'exclusion des agglomérations (des villes et des villages). Ce territoire ainsi défini devrait être divisé en un certain nombre de contrées relativement homogènes quant à leurs caractéristiques intrinsèques et aux missions qui leur seraient assignées par le plan régional d'aménagement du territoire wallon (PRAT). Chacune de ces parties du territoire rural wallon serait dotée d'un Schéma de pays. La délimitation de ces sous-ensembles géographiques devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie permettant d'affiner la typologie des terroirs, des paysages, de leurs occupants et de leurs fonctions. Cette réflexion peut évidemment s'initier en considérant les huit zones agro-géographiques définies dans le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine.

Rappelons que ces zones agro-géographiques sont les suivantes:

- Plateau limoneux hennuyer,
- Plateau limoneux brabançon,
- Hesbaye,
- Pays de Herve,
- Condroz,
- Fagne - Famenne,
- Ardenne,
- Lorraine.

Elles ne comprennent pas le sillon industriel et urbain qui traverse le territoire régional de part en part.

Cette trame pourrait donc servir de base à la définition d'un certain nombre de "pays", spatialement identifiés, et qui deviendraient des unités d'aménagement du territoire, dotées d'un Schéma propre: le Schéma de pays.

La notion de "pays" doit s'entendre comme un terroir aussi homogène que possible sous les points de vue physique, climatique, biologique, social et économique.

Pour des raisons pratiques, chaque pays comprendrait la totalité des territoires des communes qui le composent.

Les objectifs

1° L'élaboration des Schémas de pays devrait avoir pour premier objectif d'organiser la rencontre et le débat entre les différents acteurs du monde rural, autour de chaque pays, afin de redéfinir l'espace rural, ses fonctions et le mode de vie de ses occupants. C'est en quelques sortes l'outil nécessaire à la mise en oeuvre de l'option 4 du projet de PRAT intitulée: "Redéfinir un espace, un mode de vie pour le monde rural".

Le monde rural a un besoin impératif et urgent de ce lieu de rencontre et de débats structuré. Son caractère impératif découle de l'évolution rapide des missions et des aspirations de tous ceux qui sont concernés ou intéressés par l'espace rural. Son urgence est justifiée précisément par l'élaboration en cours du PRAT qui, dans sa version actuelle érige en option stratégique majeure "la primauté de la ville en tant qu'animateur et organisateur du territoire".

Sans nullement vouloir opposer la ville à la campagne, tant leurs complémentarités sont évidentes et inévitables pour l'une comme pour l'autre, il faut cependant noter que les villes ont des structures qui peuvent être le siège des débats sur leur aménagement et leur développement (CCCAT, Conseil Communaux, Collèges des Bourgmestres et Échevins). L'espace rural, en temps que tel et non en temps que parties de communes, n'a pas de forum, ni de structure d'avis et de propositions qui lui soit propre. De plus, les nouvelles approches dont il ferait l'objet doivent évidemment transcender les limites communales et les plans communaux de développement rural.

2° Le deuxième objectif qui pourrait être assigné à l'élaboration des Schémas de pays serait de coordonner "spatialement" la conception et l'application au territoire rural des différentes politiques qui interagissent avec l'espace, ainsi que des décrets et arrêtés qui en découlent.

Sans prétendre être exhaustif dans leur énumération, on peut citer les matières suivantes, dans lesquelles les décisions politiques ont ou auront des conséquences localisables.

- Le remembrement agricole et les périmètres de remembrement,
- la conservation de la nature et les réserves et parcs naturels,
- la protection des eaux potabilisables et les zones de captage, de protection et de surveillance,
- l'application de la Directive "nitrates" et les zones vulnérables,
- l'application de la Directive "épuration" et les zones sensibles,
- etc...

A ces matières ajoutons également des suggestions formulées dans le projet actuel de PRAT qui auraient également des conséquences "spatialisables".

Dans le cadre du renforcement de la diversité biologique, ce document évoque en effet la nécessité de développer un maillage écologique, une infrastructure écologique régionale ainsi que des zones de grand intérêt biologique. Ce souci de raisonner en termes de

bio-diversité et de développement durable doit être compris dans une approche intégrée d'aménagement de l'espace sous peine de le compartimenter en sous-territoires générateurs de conflits "économio-écologie".

Il y est également question de classer l'espace agricole en deux catégories. L'une serait constituée "des espaces à vocation essentiellement agricole, réservés quasi exclusivement à l'agriculture tout en veillant à éviter une industrialisation excessive de celle-ci". L'autre comprendrait "les espaces où la fonction agricole est minorisée par rapport aux espaces naturels, forestiers ou touristiques et dans lesquels le rôle principal de l'agriculture serait d'assurer l'entretien et la gestion du paysage". Sans nullement prendre position ici sur l'opportunité d'une telle typologie, lourde de conséquences humaines, on doit constater que la mise en oeuvre de cette politique aura des conséquences spatiales évidentes et qu'il convient de les gérer en bonne coordination avec les autres démarches évoquées ci-dessus.

Toujours dans le cadre des options sectorielles du PRAT, il est aussi question de "sectorialiser" la forêt en "attribuant à chaque partie de l'espace forestier une utilisation dominante (économique, biologique, récréative ou paysagère) en fonction de laquelle son aménagement sera géré de manière prioritaire". Les notions de forêt de "production", de "conservation" (à caractère sylvicole, biologique et génétique) et de "protection" (des sols, des eaux, des paysages, ...) devront faire l'objet de définitions et de critères de différenciation stricts, de même que les interfaces forêts-agriculture susceptibles d'être concernés par des actions de boisement comme alternatives à la dépréciation de certaines terres agricoles marginalisées.

On ne peut clore cet énoncé de dispositions légales ou réglementaires à conséquences identifiables dans l'espace, sans faire remarquer que certaines mesures nouvelles de la Politique Agricole Commune (PAC) renforcent les liens existant entre l'agriculture, les paysages et l'utilisation de l'espace. Citons à ce propos les obligations de mise en jachères permanentes ou temporaires, l'extensification imposée de la spéculation bovine par une liaison du cheptel aux superficies fourragères, ainsi que l'ensemble des mesures d'accompagnement dites "agri-environnementales".

Cet énoncé non exhaustif démontre que de nombreuses politiques, existantes ou en voie d'élaboration, ont, ou auront, des conséquences très concrètes sur les modes d'occupation du territoire rural. L'élaboration des Schémas de pays serait donc l'occasion, pour tous les acteurs concernés, de débattre, de coordonner et d'améliorer la conception et la mise en application de ces politiques.

3° Le troisième objectif de ces Schémas de pays serait d'organiser une continuité intercommunale dans la gestion du territoire rural. En effet, par leur Schémas de structure, les communes wallonnes peuvent développer leur politique d'aménagement du territoire. Il est impératif que celles-ci s'intègrent harmonieusement dans des logiques de gestion de l'espace rural s'appliquant à des territoires plus vastes que les territoires communaux et qui seraient consignées dans les Schémas de pays.

4° En fonction de ces objectifs, le Schéma de pays précisera l'occupation du sol actuelle et à venir.

Les acteurs

Considérant les objectifs énoncés ci-dessus et d'autres qui pourraient y être ajoutés, le nombre d'acteurs appelés à intervenir dans l'élaboration des Schémas de pays est impressionnant. Quelques uns sont énoncés ci-dessous; d'autres devront certainement être ajoutés à cette liste.

Les populations résidant dans chaque pays pourraient être associées par une représentation politique et technique de toutes les communes qui composent le pays.

Les professionnels qui assument des responsabilités importantes de production dans l'espace rural devraient également être associés par l'intermédiaire de représentants de leurs associations professionnelles. Cela concerne évidemment les agriculteurs, les forestiers, les carriers, les producteurs d'eau potable, le secteur HORECA, etc... ainsi qu'une représentation plus générale des entreprises wallonnes.

Les ministres du Gouvernement régional qui ont des compétences s'appliquant à l'espace rural tel que défini ci-dessus ainsi que les administrations correspondantes seraient également associés à l'élaboration de ces Schémas de pays.

Diverses associations ayant pour objet la protection de l'environnement et/ou la conservation de la nature devraient également participer à cette élaboration.

Un auteur de projet serait désigné pour chaque Schéma de pays.

L'organisation

Pour chaque pays défini sur le territoire de la Région wallonne, le Gouvernement wallon constitue un Comité de pays. Celui-ci comprendra des représentants des acteurs énumérés ci-dessus.

Chaque Schéma de pays est élaboré par un auteur de projet, désigné à cet effet par le Gouvernement wallon, et en collaboration avec le Comité de pays. Il est donc largement examiné, débattu et éventuellement modifié par ce Comité de pays. Celui-ci le propose ensuite au Gouvernement wallon qui le met en enquête publique, en délibère, et l'approuve ou le retourne au Comité de pays pour modification.

L'auteur de projet rassemble toutes les informations nécessaires, élabore des propositions de Schéma de pays et les soumet au Comité de pays et y apporte les modifications souhaitées par ce dernier.

Le Schéma de pays respecte évidemment les prescriptions du PRAT et des Plans de secteur. Celles-ci seront établies de manière à permettre aux Comités de pays de valoriser au mieux les particularités et les potentialités propres à leur pays, tout en recherchant un consensus maximum entre les acteurs concernés.

Chaque pays devrait obligatoirement être doté de son Schéma.

Les Schémas de pays seraient revus régulièrement (tous les dix ans par exemple).

Cependant les Comités de pays pourraient être permanents et jouer un rôle d'observatoire, d'avis et d'animation pour différents aspects du développement rural, que ce soit par exemple pour le suivi de l'évolution vraisemblable de la politique agricole commune ou d'autres politiques sectorielles intéressant le monde rural.

En résumé

En vue d'améliorer l'aménagement et le développement du territoire rural, il est proposé de diviser l'espace rural wallon (tout le territoire wallon en dehors des agglomérations) en contrées présentant une certaine homogénéité physique, biologique, sociale et économique et dénommées "pays". Ceux-ci pourraient être définis à partir des huit zones agro-géographiques.

Chaque pays sera doté par le Gouvernement wallon d'un Schéma de pays, proposé par un Comité de pays créé à cette fin. Ce dernier rassemblera des représentants de tous les acteurs du monde rural.

Les Schémas de pays permettent de mettre en oeuvre des prescriptions générales du PRAT en les précisant en fonction des particularités et des potentialités propres à chaque pays. Les Schémas de pays seront également l'occasion de coordonner, dans l'espace, l'application des différentes législations qui ont des effets de différenciation spatiale.