

Dimitri Belayew, Philippe Soutmans,
Axel Tixhon et Denise Van Dam (éds.)

Éducation à la citoyenneté et à l'environnement

Denise Van Dam, licenciée en sociologie, est maître de conférences aux Facultés de lettres et de sciences sociales de l'Université de Namur. Elle a notamment travaillé sur les agriculteurs biologiques, avec Xavier Thunis et Philippe Lathuilière, dans le cadre de la recherche « développement durable ». Elle a notamment publié : *Le développement durable des agriculteurs bio : vocation ou intérêt ?* (Namur, 2005).

Philippe Soutmans, licencié agrégé en sciences sociales (UCL), est maître-assistant au Département de pédagogie (ENCBW à Louvain-la-Neuve) de l'Université Léonard de Vinci. Chargé de la formation en didactique des sciences, il a notamment travaillé sur la formation des enseignants en sciences humaines, à l'Université de Namur.



PRESSES
UNIVERSITAIRES
DE NAMUR

Avec la collaboration du FNRS

Logo de couverture : www.tchiktchak.be

© Presses universitaires de Namur, 2008

Rempart de la Vierge, 13

5000 Namur (Belgique)

Tel : +32 81 72 48 84

Fax : +32 81 72 49 12

Mail : pun@fundp.ac.be

Site web : <http://www.pun.be>

Dépôt légal : D/2008/1881/2

ISBN : 978-2-87037-570-9

Imprimé en Belgique

Tous droits de reproduction, traduction, adaptation, même partielle, y compris les microfilms et les supports informatiques, réservés pour tous les pays.

Aménagement du territoire et citoyenneté

Luc Maréchal,

Inspecteur général de la Division de l'aménagement et de
l'urbanisme – Région wallonne

Pour le citoyen, l'habitant, le candidat bâtisseur, l'aménagement du territoire et l'urbanisme – souvent les deux notions sont confondues, ce qui est une erreur – sont un ensemble de démarches, de procédures, de règles¹.

Invité à intervenir comme fonctionnaire, une position confortable serait de les présenter. Parti aisé également, face au contenu flou tant au niveau conceptuel qu'en termes d'actions. Si à une époque, on a utilisé indifféremment les deux notions, l'aménagement du territoire a fortement évolué ces dernières années ; différents vocables sont apparus : développement spatial, et par après, gouvernance territoriale, développement territorial, intelligence territoriale, cohésion territoriale. Chacune de ces expressions met l'accent sur une dimension du territoire.

On y repère un mot commun qui a repris vigueur : le territoire. Regardez le nombre de fois que l'on parle de « territorial » ou de territorialisation (que l'on oppose parfois à la mondialisation perçue comme une économie a-spatiale). L'impact des politiques sectorielles (transport, économie, agriculture, environnement, etc.) sur le territoire est de plus en plus pris en considération et particulièrement les impacts croisés qui ont montré des effets tantôt cumulatifs tantôt antagonistes. Les

¹ Les dictionnaires regorgent de définitions de l'un et l'autre. Les concepts évoluant, les sites officiels se contentent d'énumérer les actions, les décisions, les thématiques.

évaluations des programmes européens ont mis à jour ceux-ci ; ce qui a conduit l'Union Européenne à introduire à côté de la notion de cohésion économique et sociale, la cohésion territoriale².

Mon propos visera les enjeux du territoire, me situant à un niveau : la Région. Ce territoire, ce n'est pas seulement un morceau de monde limité par des frontières administrativopolitiques, ce sont des hommes et des femmes qui ont un capital de connaissance et de savoir-faire, un capital social (le tissu des relations organisées ou informelles). En bref, l'immatériel. Il y a aussi le matériel : les entreprises, les habitations, les infrastructures, les villes, les bois, les paysages, etc.

Nous vivons dans un monde où nous participons à plusieurs échelles : depuis le quartier jusqu'au continent et au-delà. Dans toutes ces « épaisseurs territoriales », subsistent paradoxalement les espaces politiques (communes, Région, ...) qui sont le lieu stable d'élaboration de la décision politique. Dans cet espace, l'habitant devient citoyen.

L'aménagement du territoire est un champ de tensions parcouru par des intérêts contradictoires, des conflits, des lobbyings et aussi d'opérations illicites. C'est aussi : la création de liens sociaux, du débat en société, de la recherche du consensus ou des compromis (à ne pas confondre avec la compromission ; il y a tout un débat à avoir sur l'éthique du compromis).

Parmi les enjeux, citons le réchauffement climatique, la concurrence à nos frontières, le balancier région – communes, la terre et le sol : des biens rares.

² À paraître : DE BOE P., HANQUET T., MARECHAL L., « Un demi siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen », in *Territoire(s) Wallon(s)*.

Signalons que la Commission prépare un livre vert sur la cohésion territoriale, à paraître en septembre-octobre 2008. Il sera soumis à une consultation publique.

Des faits pour ces différents enjeux seront développés à titre exemplatif.

1. Le réchauffement climatique

Jacques Chirac, inspiré par Nicolas Hulot, avait déclaré, il y a quelques années « La maison brûle » lors d'un discours sur le réchauffement climatique.

Maintenant, tout le monde commence à sentir le souffle de l'air chaud.

Le journal *Le Monde* brossait récemment un portrait de Brice Lalonde, un des pionniers de l'écologie en France. Il y relevait qu'il tenait une conférence de presse fin 1987, sur l'effet de serre et ce, dans l'indifférence générale³. Il vient d'être nommé par le Président français « ambassadeur spécial pour le changement climatique ».

Que dire aujourd'hui ? C'est l'agitation générale. Même les banquiers s'y mettent. Le hasard a mis sous mon regard un prospectus d'une des principales banques européennes. Un article au titre éloquent : « Les changements climatiques : défis et opportunités d'investissements » et en sous-titre : « Les changements climatiques nous concernent tous. Si certains contestent encore l'évidence, d'autres ont d'ores et déjà choisi d'accepter cette nouvelle donne et de saisir les opportunités qui y sont liées »⁴. L'article pointe trois « opportunités » (reprises dans l'encart non publicitaire didactique qui suit).

³ KEMPF H., « Brice Lalonde. Le dandy de l'écologie », in *Le Monde*, 11 décembre 2007.

⁴ *Money Expert*, n° 5, novembre – décembre 2007, p. 14 (cette revue est éditée par ladite banque).

Trois produits financiers

DWS Invest Climate Change : « Ce compartiment investit mondialement en actions de sociétés qui recherchent activement des solutions pour diminuer les gaz à effets de serre ou qui offrent des solutions permettant de s'adapter aux changements climatiques. »

DWS Invest New Resources : « L'objectif de gestion du compartiment consiste principalement à atteindre une plus-value durable à long terme en euros par des investissements dans des sociétés prometteuses du domaine des « nouvelles ressources ». Cela comprend notamment les entreprises qui opèrent dans le secteur des technologies d'avenir comme les sources d'énergie renouvelables, les sociétés qui opèrent dans le développement, la production, la répartition, la commercialisation, la distribution ou la vente d'eau, de matières premières et adjuvants (y compris l'agrochimie). »

DWS Invest Global Agribusiness (USD) : « Ce compartiment recherche une gestion optimale pour atteindre une augmentation de valeur la plus haute possible. Ce compartiment investit mondialement en actions qui opèrent ou tentent de profiter de l'industrie agricole. »

(Citations extraite de la même revue)

Après cet éclairage sur le « business en développement durable », voyons quelles sont les grandes actions publiques.

Trois grandes orientations peuvent être distinguées dans l'action publique :

- ce qui a trait à l'**offre** énergétique : les énergies alternatives, la biomasse, l'amélioration des techniques ;
- ce qui a trait directement à la **demande** énergétique : tout le spectre des aides qu'elles soient directes ou par déduction fiscale (logement, véhicule moins polluant, toutes les mesures liées à la diminution de la consommation énergétique) ;

- ce qui influence **structurellement** la demande : essentiellement, l'aménagement du territoire en ce qu'il vise la localisation des activités et les populations avec l'effet majeur sur la mobilité (diminution des déplacements, transfert modal vers le transport en commun, le vélo et la marche à pied)⁵.

En Wallonie, comme dans de nombreux états et régions européens, d'une façon générale, les politiques visent les deux premiers aspects, car les actions par l'aménagement du territoire sont une rupture (difficile à porter administrativement et politiquement) par rapport à une évolution lourde (étalement urbain) et surtout par rapport à des comportements⁶. Les éco-quartiers urbains ne doivent pas être des « sanctuaires », leur excellence faisant oublier toutes les actions à entreprendre sur l'ensemble du territoire : action sur la totalité des bâtiments et les quartiers, densifier, lutter contre la dispersion des activités et de l'habitat sur le territoire, geler des zones constructibles loin des centres des villes et villages.

⁵ Le Bureau fédéral du plan écrit : *En termes de changements de comportements, les défis les plus importants dans le domaine du transport sont au niveau de la maîtrise de la demande et du report modal. La maîtrise de la demande peut passer notamment par des changements de l'aménagement du territoire et des comportements qui y sont associés (par exemple l'étalement urbain) ou par des instruments fiscaux ou économiques faisant augmenter significativement le coût du transport. Il s'agit également d'augmenter fortement la part des transports publics (pour les passagers) ou des transports ferroviaires et fluviaux (pour le fret) dans la consommation de transport, notamment par une amélioration de l'offre en transports publics, tant sur un plan quantitatif (nombre de lignes, fréquences...) que qualitatif (fiabilité, régularité, confort...).* (GUSBIN D., HENRY A., *Éclairage sur des enjeux de la politique énergétique belge confrontée au défi climatique*, Working paper 01-07, Bruxelles, Bureau fédéral du plan, p. 27).

⁶ Des constructions en mitoyenneté peu fréquentes depuis 1960 induisent une consommation énergétique en baisse de 20 à 30 %.

2. La concurrence aux frontières

La Wallonie fait partie de la zone centrale la plus riche et la plus dense de l'Union Européenne. Dans le jargon de la profession, on appelle cela le Pentagone, vaste territoire dont les extrémités sont Londres, Paris, Milan, Munich, Hambourg avec au coeur la Rhür et la Randstad.



Mais la Wallonie est comme d'autres régions qui l'entourent (Nord-Pas-de-Calais, Champagne, Ardennes, etc.) « en dépression » dans cet espace par rapport aux villes énumérées ci-dessus et par rapport à la mer du Nord et aux ports de l'Atlantique⁷.

⁷ GRANVILLE O., MARECHAL L., « La Wallonie au centre de l'Europe : comparaisons interrégionales », in *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n° 27, décembre 1999, pp. 8-15.

Par ailleurs, la Wallonie est un territoire de frontières : 75 % de la population wallonne vit à moins de 20 kilomètres d'une frontière d'État (France, Allemagne, Pays-Bas et Grand Duché) ou de la frontière linguistique⁸.

Enfin, la Wallonie est entourée à ses frontières de pôles urbains majeurs : Bruxelles, Lille, Maastricht et Aachen, Luxembourg et dans la prolongation de celle-ci, la dorsale lorraine (Metz, Thionville, Nancy).

Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER⁹) adopté en 1999 par le Gouvernement wallon a pris acte de ces situations et les intégrant dans sa vision souhaitée du territoire wallon a prévu un processus de coopération à travers des aires de coopération suprarégionales :

(<http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Dwnld/la%20wallonie-europe.pdf>)

⁸ ICEDD, *Étude de la population des zones frontalières wallonnes*, SDER / Notes de recherche 2005/4, Namur, Secrétariat du SDER, 15 pages + 3 cartes (disponible sur le site du Sder, voir note 9).

⁹ Un site spécifique est dédié au SDER : www.sder.wallonie.be.

Depuis cette approbation, peu d'initiatives ont été prises au niveau régional pour mettre en œuvre ces processus de coopération. Par contre, nos voisins ont bougé. Ainsi, du côté de la frontière avec la France, est née l'aire métropolitaine de Lille (une des 15 choisies par le Gouvernement français), vaste ensemble comptant plus de 3,5 millions d'habitants (quasiment la population wallonne !). Dans la même dynamique, un espace plus réduit dans cette aire a été créé : l'Eurométropole Lille – Kortrijk – Tournai, doté d'une structure juridique spécifique de statut européen (le GECT, groupement européen de coopération transfrontalière).



À une autre extrémité de la Wallonie, le Grand Duché, sur un ancien site industriel (123 Ha) à Esch-sur-Alzette a créé une « ville nouvelle » Esch-Belval : 7 000 nouveaux habitants, des départements universitaires, une cité des sciences, des écoles¹⁰. Déjà, actuellement, l'influence du Grand Duché du Luxembourg sur la Wallonie a un impact jusqu'à Libramont.

Des projets comme ceux décrits, et il y en a d'autres à nos frontières, sont un défi pour la Wallonie qui doit fonder son développement sur des forces extérieures et son dynamisme interne.

C'est un jeu subtil de coopération – compétition.

¹⁰ Un magazine dédié à ce projet a été mis en distribution : *Magazine. Le périodique du fonds belval*, <http://www.fonds-belval.lu>.

3. L'équilibre entre Communes et Région

Depuis les années 80, donc depuis la mise en place de la Région, il y a un jeu de balancier des compétences octroyées entre Région et communes, au gré des politiques, des rapports de force entre régionalistes et municipalistes, etc. On ne connaît pas encore une stabilité, basée sur la spécificité de ces deux niveaux territoriaux majeurs d'espace politique.

En 1913, Jules Destrée écrivait : « *Si la Wallonie veut vivre comme telle, c'est à condition de sacrifier désormais tous les antagonismes locaux, toutes les étroites mentalités qui voudraient opposer Mons à Tournai, Namur à Huy, Charleroi à Liège* »¹¹.

La situation a-t-elle changé ? Une réponse rapide : pas suffisamment.

Pourquoi ? Une accumulation de tendances contradictoires : les bastions urbains, particulièrement ceux hérités de la Révolution industrielle (époque de rayonnement de la Wallonie, même si la condition sociale a été pénible) – qui nécessitent des moyens importants pour le renouveau économique de ces terres dites de vieille industrialisation¹², l'apparition de nouvelles zones de développement (ce qu'on a appelé l'axe nationale 4), la dynamique de pôles extérieurs, etc. L'heure est à la concurrence sous-régionale exacerbée. Or, la situation obligerait une cohérence, un partage, une répartition des rôles qui est loin d'atteindre le seuil d'efficacité souhaitable.

L'enjeu est bien de bâtir un projet commun de développement durable porté par toutes les composantes territoriales de la Wallonie.

¹¹ DESTREE J., « A propos de Régionalisme », in *Wallonia*, XXI^e année, n° 1, janvier 1913, p.19.

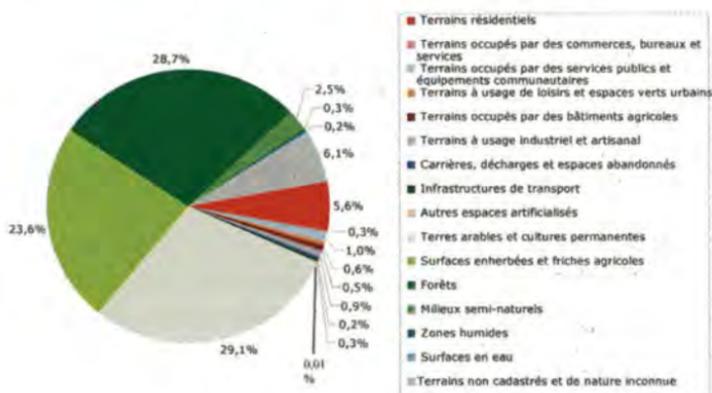
¹² Encore que l'image soit réductrice au regard des dynamiques nouvelles qui s'y produisent.

4. La terre, un bien rare

L'impression première tant visuelle que statistique est celle d'une abondance en Wallonie avec ses 16 844 Km² et une densité de 202 habitants par Km² (pour la Flandre 446 habitants).

Les terres agricoles en occupent plus de la moitié, les bois près d'un tiers, le dixième est occupé par des bâtiments, jardins, etc.

Principales catégories d'occupation du sol en Région Wallonne (2004)



Sources : MRW/DGATLP et SPFF/ACED - Calculs : CREAT - UCL

Le réflexe est d'aller puiser dans le réservoir que constitue l'espace agricole et forestier. Tendance de fond puisque l'urbanisation, les établissements humains selon le langage employé à une époque, s'est faite depuis la nuit des temps au détriment de ces espaces.

Fait nouveau : l'accélération de cette consommation. Pour l'époque contemporaine, l'Expo 58 est la date pivot, symbole de l'étalement urbain, du début du règne automobile, de l'énergie à faible prix, des logements, des autoroutes.

Cette dispersion dans l'espace s'est accompagnée d'une consommation individuelle forte : la superficie moyenne des terrains à bâtir s'établit à 15 ares, avec une hausse de 17 ares en 2001 pour commencer à descendre après. Il faut y voir un effet du prix de vente du foncier.

La consommation de l'espace pour l'urbanisation, qu'il s'agisse des villes, villages, banlieues, etc., même si elle reste en terme macro faible, s'accompagne d'un mitage : c'est-à-dire une dispersion forte et donc un paysage « toujours occupé ».

Ce phénomène d'occupation du sol s'est accompagné d'un nouveau comportement psychologique et social vis-à-vis de l'environnement direct (source de réticences face aux exigences territoriales du développement durable).

Ce comportement est un frein à la prise en compte des nouvelles conditions de l'acte d'habiter qu'induit les exigences de l'urbanisation durable.

Par ailleurs, le sol de la Région n'est pas homogène, c'est une accumulation de situations de fait et de droit. Il faut passer au « tamis » toutes les contraintes juridiques (ex. : zones de plan de secteur et d'autres plans; zones Natura 2000), toutes les contraintes techniques (zones inondables, risques naturels ou autres, relief), les potentialités à sauvegarder (patrimoine paysager ou bâti, réserves de terrains pour carrières). Il faut aussi penser au futur : par exemple, les terrains inoccupés localisés le long des voies d'eau sont de plus en plus rares et donc à préserver pour y implanter des entreprises ou des installations tournées vers le transport fluvial (qui est un des axes d'une mobilité durable).

Toutes ces strates font que face aux différents usages, la terre, chaque parcelle, devient un bien rare. Face aux intérêts des propriétaires, aux attentes des utilisateurs économiques, l'enjeu d'une utilisation rationnelle et optimale du sol est lourd à faire admettre dans toutes ses dimensions.

5. Conclusion

On pourrait allonger la liste des enjeux quoiqu'un tel listage ne soit pas anodin. Ceux repris le sont parce qu'ils sont fondamentaux, d'autres pourraient le devenir ou le sont déjà, songeons au vieillissement démographique. L'intérêt d'une véritable démarche prospective, en ce compris dans le milieu scolaire¹³ est d'ouvrir la réflexion collective (d'un quartier, d'un village, d'une ville, d'une région) à la découverte des enjeux tels que nous les percevons aujourd'hui, et ce pour mieux s'y préparer¹⁴.

Dans son exposé oral¹⁵, Luc Carton a mis en avant la notion de coopérative pour désigner l'école. Peut-être faudrait-il parler de « coopératives de fonctionnaires » pour cette démarche d'apprentissage collectif qui est non seulement la connaissance des territoires (mais là les méthodes classiques peuvent encore beaucoup apporter), mais dans la connaissance des processus, des choix politiques. Le but n'est pas de rendre le Roi nu, mais de lui donner en quelque sorte de la chair, des ligaments. À partir du moment où la décision n'est plus un acte divin (ou la conséquence directe d'un acte positiviste), alors prennent place l'analyse et le débat sur la relation, les enjeux, les actions à mener avec les espaces de manœuvre ou de contraintes.

On a souvent dit que l'École doit s'ouvrir au monde, mais en même temps, le Monde doit s'ouvrir à l'école. Dans ce cadre, la citoyenneté du fonctionnaire n'est plus seulement de distiller l'information de base (voire la bonne parole), mais, selon les règles éthiques encore à construire, à décrire les enjeux, les jeux

¹³ Cfr l'expérience de prospective menée à Ath dans l'enseignement secondaire.

¹⁴ Voir pour la prospective, les travaux de l'Institut Jules Destrée <http://www.institut-destree.eu/>.

¹⁵ CARTON L., « L'école de la démocratie/quelques repères philosophiques », colloque *Education à la citoyenneté et à l'environnement*, 25 janvier 2008, FUNDP, exposé oral.

du pouvoir, l'espace de décision réel et celui contraint par la diversité de points de vue pour atteindre le sens où s'origine la décision.

Revenant aux enjeux, la démarche de citoyenneté, si elle veut atteindre l'essentiel et non l'écume des faits et décisions, est obligée de se positionner par rapport aux enjeux. La porte d'entrée est souvent le dossier ponctuel : l'éolienne, la route nouvelle, la construction du voisin. Le véhicule administratif est l'enquête publique¹⁶. Légitimement, c'est surtout le règne de la revendication personnelle. Celle-ci, entendons nous bien, n'est pas illégitime. Mais elle se situe dans un contexte qui rend difficile une appréhension globale.

Une remarque : le NIMBY a bon dos, car s'il exprime une individualisation parfois exacerbée, elle a une origine aussi dans un défaut d'analyse, de présentation comme d'un défaut d'annonce d'une politique ou de politiques contradictoires.

Une autre difficulté réside dans la matière elle-même : l'aménagement, champ d'appétits divers, de visions sociétales est difficile à percevoir : il y a une opacité objective, d'où le recours nécessaire à l'analyse et au débat. Il y a par ailleurs l'opacité du cycle de la décision politique.

Le cycle de la décision est d'abord celui du diagnostic ou de la prise de conscience, de la finalisation de la gestion, de la bonne

¹⁶ Pour être plus complet, signalons l'information (comme l'affichage d'un permis), les réunions de concertations, les Commissions Consultatives Communales d'Aménagement du Territoire et de la Mobilité, les diverses commissions régionales ou encore les procédures de participation non prévues par les textes comme les panels citoyens (mis en route par la Fondation pour les Générations Futures ou le bureau Trame) ou ce que les sociologues appellent les forums hybrides (voir à ce sujet un livre choc sur les relations entre expertise et société : CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil, 2001, pages 29 à 60 sur les forums hybrides), qui permettent d'entrer plus directement dans la sphère des enjeux et de la stratégie.

réponse à la gestion. Le tout est parsemé d'arbitrages, de compromis, au fil le décryptage, la connaissance du pourquoi de la décision devient ardue.

La citoyenneté passe par cette étape.

Par ailleurs, il y a la différence de temporalité entre cycle de la décision et cycle du « produit » (ce sur quoi porte la décision). Ainsi, quand on s'est rendu compte de la pression poussant à la création de golfs en Wallonie, on s'est mis (Cabinet et administration) au travail pour « réguler le processus ». Quand le système a été mis en place, il n'y avait plus de demande !

Enfin, le dernier registre est le hiatus entre le discours et la réalité. Tension permanente dans tout le registre politique, depuis des siècles, mais qui revêt une autre nature avec l'obsession médiatique. La phrase de Jacques Delors est sans doute trop simple : il a renoncé à se présenter aux élections présidentielles quand il a constaté qu'il lui était impossible de faire ce qu'il disait : « L'un des remèdes de bon sens (au désenchantement démocratique) est de dire ce que l'on fait et de faire ce que l'on dit »¹⁷.

Cette phrase n'est-elle pas un critère simple et discriminant du débat et de la citoyenneté¹⁸ ?

¹⁷ DELORS J., avec ARNAUD J.-L., *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, p. 18.

¹⁸ Pour en savoir plus dans le registre administratif, deux sites : <http://developpement-territorial.wallonie.be/> et <http://cpdt.wallonie.be/>.

Bibliographie

DE BOE P., HANQUET T., MARECHAL L., « Un demi siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen », in *Territoire(s) Wallon(s). A paraître*

CALLON M, LASCOUMES P., BARTHE Y, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil, 2001, pp. 29-60.

DELORS J., ARNAUD J.L., *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, p. 18.

DESTREE J., « A propos de Régionalisme », in *Wallonia*, XXI^e année, n°1, janvier 1913, p.19.

GRANVILLE O., MARECHAL L., « La Wallonie au centre de l'Europe : comparaisons interrégionales », in *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n° 27, décembre 1999, pp. 8-15.

GOVERNEMENT WALLON, *Schéma de développement de l'espace régional*, Namur, 27 mai 1999.

GUSBIN D., HENRY A., *Éclairage sur des enjeux de la politique énergétique belge confrontée au défi climatique*, Working paper 01-07, Bruxelles, Bureau fédéral du plan, p.27.

ICEDD, *Étude de la population des zones frontalières wallonnes*, SDER/Notes de recherche 2005/4, Namur, Secrétariat du SDER.

KEMPF H., « Brice Lalonde. Le dandy de l'écologie », in *Le Monde*, 11 décembre 2007.

Magazine. Le périodique du fonds belval, <http://www.fonds-belval.lu>.

Money Expert, n° 5, novembre – décembre 2007, p. 14.