

## Aménager un territoire, c'est le structurer

Louis THIERNESSE

### Résumé

L'aménagement du territoire ramené à la fixation impérative de l'usage du sol par le truchement de plans d'affectation ne répond plus aux nécessités actuelles, ni à l'évolution de la société !

En Région wallonne, le plan de secteur, instrument incontournable de cette conception, peut être considéré comme bancal et obsolète. Il doit céder la place à un successeur performant et dynamique dont la portée et le contenu restent à définir.

La mise en évidence des structures naturelles ou construites par l'homme, leur optimisation doivent inspirer désormais des plans de structure qui sont un moyen approprié de tirer le meilleur parti d'un territoire. Le patrimoine fait partie de ces éléments structurants.

Le géographe peut apporter sa pierre à l'édification de ce nouvel édifice notamment en rendant à la géographie régionale ses lettres de noblesse.

### Mots-clés

aménagement du territoire, plan de secteur, plan de structure, urbanisme

### Summary

*If parcelling out an area sticks to peremptory rules as to the use of land according to allotment planning, it no longer meets either present requirements or the development of our society.*

*In "Region wallonne", the so called "plan de secteur", which represents such an unavoidable concept, can be regarded as rickety and obsolete.*

*It should be replaced by another system - efficient and dynamic -, the range, implication and contents of which are still to be defined.*

*Showing off and optimizing natural or man-made structures should now be the basis of structure plans, which are an appropriate means to turn the use of land to the best account.*

*Our common inheritance is part of such structural elements.*

*Geographers can make for the building of the new system by emphasizing the significance of regional geography.*

### Keywords

territorial planning, "plan de secteur", structure plan, urban planning

### I. AMENAGER UN TERRITOIRE, POURQUOI ?

Lorsqu'une question inclut l'adverbe pourquoi, elle acquiert automatiquement une *dimension philosophique* car elle s'identifie à une recherche visant à saisir les causes premières, celles qui poussent l'homme à agir en vue d'une certaine finalité ou selon des options qui lui servent de ligne de conduite.

L'aménagement du territoire n'échappe pas à cet impératif. En 1947, l'urbaniste Gaston Bardet s'était rendu célèbre en proclamant que "l'urbanisme sera chrétien ou ne sera pas". Certains s'en étaient gaussés en parodiant : "l'urbanisme sera musulman ou ne sera pas". Question de lieu, de contexte, ...

Et pourtant, quand la sagesse populaire affirme que l'église doit être au milieu du village, ne formule-t-elle

pas un précepte d'urbanisme chrétien ? Dans son excellent ouvrage "Géographie et Religions", paru à Paris chez Gallimard en 1948, Pierre Deffontaines montre comment au cours des temps passés, en tout lieu et quel que soit le climat, l'irrationnel religieux (l'expression ne contient aucune connotation péjorative) a pu influencer la façon de mettre en valeur les territoires. En Europe notamment, des paysages ont été façonnés par des populations viscéralement attachées à la doctrine chrétienne. Ils en portent la marque indélébile.

Consciemment ou passivement, l'homme vit en fonction d'une certaine éthique qui oriente ou conditionne sa façon d'être ou d'agir. Les orientations philosophiques constituent, dans une large mesure, les cadres référentiels de ceux qui gèrent et administrent la Cité et l'Etat. La façon dont ils conçoivent l'urbanisme et l'aménagement

du territoire s'inspire obligatoirement de leur conviction intime quant à la nature et au destin de l'homme.

A moins de se soumettre à la pensée unique, il faut être conscient que toute action publique se fait en fonction de choix individuels ou collectifs. Or, *choisir c'est s'engager*. S'il veut aller jusqu'au bout de son oeuvre, l'aménageur, l'urbaniste ne peut rester neutre. Les matières qu'il fait siennes sont plus que de simples spéculations intellectuelles. Elles constituent des réponses à des *problèmes de société*. L'une comme l'autre ont des *obligations de résultat*. L'enjeu est d'autant plus capital que les solutions adoptées s'inscrivent durablement dans les paysages et qu'ainsi elles sont offertes à l'appréciation et aux critiques de tous les citoyens.

En conclusion, on peut affirmer que l'urbanisme et l'aménagement du territoire s'articulent autour de trois démarches :

- une inspiration et des convictions philosophiques;
- des choix et des options politiques;
- une traduction dans les paysages par des changements dans l'appropriation des espaces et par l'édification de volumes.

## II. AMENAGER UN TERRITOIRE, COMMENT ?

Dès qu'il a vécu en sociétés organisées, l'homme a défriché, s'est mis à cultiver, a construit les premières maisons rassemblées en villages. Immédiatement, spontanément, il a fait de l'aménagement territorial à la manière dont Monsieur Jourdain faisait de la prose. Au cours des temps, des règles empiriques ont parfois codifié l'usage du sol (pensons à l'assolement triennal qui a régné dans une grande partie de l'Europe) mais elles se sont cantonnées aux seules terres cultivées. L'industrialisation du XIX<sup>ème</sup> siècle et de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, malgré la formidable consommation d'espace et les bouleversements qu'elle a provoqués, n'a été ordonnée par des règles et encadrée par des plans qu'en de très rares exceptions. Presque toujours, presque partout, la plus grande liberté d'action a été laissée aux industriels et aux promoteurs de tous ordres. Ce n'est d'ailleurs que vers 1960 que l'expression "aménagement du territoire" apparaît dans les dictionnaires!

Pourtant, une forme particulièrement spectaculaire et élaborée de l'aménagement du territoire existe depuis très longtemps. Il s'agit des villes dont certaines remontent à la plus haute Antiquité! Presque toujours, leur plan a obéi à des prescrits religieux. Le plus connu est celui des villes romaines reproduit à plusieurs dizaines d'exemplaires. Plus tard, on assigna aux villes la mission de glorifier un prince et, ainsi, naquirent les ensembles monumentaux tels que Versailles, Saint-Petersbourg, Nancy, Karlsruhe, Washington, ... La sculpture et l'architecture s'y expriment avec faste car c'est aussi l'art qui inspire et guide le maître d'oeuvre. Manquent le rationnel, la liaison à la science, censés tout résoudre. L'époque

contemporaine se targue de combler cette lacune en recourant à l'"urbanisme". Ce concept aussi est récent. Il a été introduit par l'architecte, auteur du plan d'extension de Barcelone, Ildefonso Cerda qui publie en 1867 sa "Theoria general de la urbanizacion" (traduite en français seulement en 1979!).

Evidemment I. Cerda n'a pas été le seul maître à penser en cette matière. Les idées, les théories, les solutions-miracles se bousculent. La littérature est abondante et s'enrichit chaque jour.

Comme l'environnement, le développement durable, l'aménagement du territoire et l'urbanisme préoccupent nos contemporains, devenus de plus en plus exigeants. Ils veulent plus de bien-être, forcément en consommant plus, mais ils refusent la pollution, surtout celle des autres. Ils veulent vivre à l'aise, aller de plus en plus loin, circuler de plus en plus vite mais sans empiéter sur les forêts et les espaces verts. Ils veulent des quartiers urbains modernes, aux constructions audacieuses, sans toutefois attenter au patrimoine que nous ont légué les siècles passés. Les hommes politiques, les techniciens ont l'impression que leurs concitoyens veulent tout, y compris son contraire. On en revient ainsi à la deuxième des démarches citées en fine du paragraphe précédent. Il faut faire des choix, privilégier des options. Evidemment, elles sont innombrables et il en apparaît de nouvelles chaque jour. En schématisant à l'extrême et en prenant le risque d'être caricatural, nous les avons regroupées dans trois grandes familles. Nous les passerons en revue rapidement, sommairement, en ne reprenant que l'un ou l'autre de leurs aspects les plus significatifs pour notre propos.

### A. L'Etat-aménageur

Lorsque, dans les années '20, le pouvoir soviétique se met en place, il se trouve confronté à de multiples défis. Il s'agit de mettre en valeur un territoire immense aux potentialités gigantesques mais nettement sous-exploitées, d'augmenter et de diversifier la production, d'assurer un logement décent à une population en accroissement ainsi qu'aux milliers de travailleurs transplantés à proximité des nouveaux sites industriels. Le tout doit se faire rapidement sans pouvoir recourir aux mécanismes régulateurs traditionnels de l'économie de marché. La démarche doit être scientifique et rationnelle : prospection systématique des ressources, mise en valeur suivant des techniques modernes afin d'atteindre des objectifs définis rigoureusement (du moins on le prétend!), exécution intégralement aux mains de l'Etat. Schématiquement, la solution retenue s'organise autour d'un dipôle.

D'une part, des programmes de développement agricole, énergétique, industriel et urbain, d'extension et d'amélioration des voies de communication, ... Ce sont les célèbres plans quinquennaux qui fixent les objectifs à atteindre, moins rigides dans les faits qu'en théorie car ils

sont constamment adaptés par une administration spécialisée : le Gosplan.

D'autre part, des plans d'équipement et d'infrastructure (y compris les plans-types des villes nouvelles) doivent traduire sur le sol les programmes quinquennaux.

Il faut bien avoir à l'esprit que ces deux volets sont absolument complémentaires et interdépendants. L'un ne peut réussir sans l'autre.

Nous nous garderons de porter un jugement sur ce système. Il y a eu des échecs et des réussites. Dans quelle proportion ? A quel coût humain et social ? Le sujet reste éminemment polémique. Toutefois, on ne peut nier que des intellectuels et des hommes politiques "occidentaux" furent impressionnés. Parfois, peut-être même à leur insu, ils laissèrent s'infiltrer, dans leur pensée ou dans leurs actions, certaines des conceptions en vigueur en URSS. Ainsi, même si elle n'en est pas directement inspirée, la Charte d'Athènes (1933), avec sa répartition de l'espace en quatre fonctions, pouvait parfaitement convenir aux villes soviétiques.

Après 1945, plusieurs Etats de l'Europe occidentale se dotèrent de plans de reconstruction, de développement et d'équipement qui étaient un mélange, si possible une synthèse, du dipôle soviétique.

Ce fut le cas pour la Belgique. Si, en ce qui concerne la programmation économique, les responsables politiques se montrèrent réservés, voire timorés - le plan n'eut jamais qu'une valeur indicative -, il n'en alla pas de même en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

Négligeant outrageusement nombre d'aspects, nous nous concentrerons sur un seul instrument : le *plan de secteur*. Dévié de sa fonction initiale qui était celle d'un document d'encadrement, il est devenu, dans l'arsenal législatif actuel, l'instrument fondamental, incontournable de l'aménagement de notre territoire. On lui assigne de fixer impérativement, en principe pour quinze ans, l'affectation détaillée du sol dans toute la Région wallonne.

Cette affectation du sol est déterminée en fonction de prédispositions naturelles mais aussi en prévision de l'usage qu'il convient de faire de chaque parcelle selon des critères économiques, sociaux ou autres qu'honnêtement on a voulu rationnels - mais qu'il a fallu souvent amender sous la pression des circonstances - et immuables durant toute l'existence du plan.

Et c'est ici que le bât blesse.

Privé du programme économique-social dont il est censé être la traduction spatiale, le plan de secteur est bancal. En outre, ne serait-ce que par sa présentation, le plan de secteur est exagérément rigide. Sauf exceptions - rares -, les limites entre zones d'affectation sont des lignes

droites. La réalité est bien plus nuancée, plus souple que cette géographie au cordeau que le pan de secteur se targue de réaliser.

Corseté dans un juridisme abusif, le plan de secteur prétend figer l'avenir ou tout au moins le conditionner selon des normes très étroites. Conçu pour être l'instrument d'une politique "idéale" marquée par l'intervention de l'Etat à de nombreux stades de la vie publique, il s'adapte de plus en plus difficilement à l'économie de marché, à un système marqué par la mondialisation, le triomphe de la libre concurrence et de la compétition interrégionale. Qu'on le veuille ou non, que certains le déplorent en vertu de leurs convictions philosophiques, *le plan de secteur est le reflet d'une vision du monde qui n'a plus cours.*

Devenu obsolète et bientôt néfaste, *le plan de secteur doit être remplacé par un instrument performant*, inspiré par une vision dynamique de l'usage qu'il convient de faire d'un espace qui est de plus en plus sollicité mais qui est absolument inextensible. Sans être un carcan, il doit donner des garanties d'un bon aménagement des lieux, dynamique sans être laxiste.

La réponse n'est pas facile. Elle demande à être mûrement réfléchi si l'on veut doter la Région wallonne d'un moyen original, réaliste de faire de son sol un usage rationnel et harmonieux.

## B. Libéralisme et...

A l'opposé de cette conception hyperencadrante de l'aménagement du territoire se situent les tenants du libéralisme intégral.

Pour eux, l'intervention des pouvoirs publics doit être restreinte au maximum. Les lois du marché sont le meilleur et le plus logique régulateur de l'économie ainsi que de l'usage qui peut être fait du sol. On veut bien admettre des règlements de police de la voirie, de sécurité des constructions, d'hygiène, ... Mais le sol est et doit rester une marchandise comme les autres. La spéculation immobilière apparaît d'autant plus légitime qu'elle est couronnée de succès. La liberté architecturale autorise toutes les audaces. L'excentricité est appréciée car elle permet de personnaliser l'immeuble de prestige qui se détache d'autant plus nettement dans le paysage. Tracer de nouvelles artères, aménager des carrefours, renouveler les égouts, développer les transports publics, sauvegarder un espace vert sont autant de casse-tête, techniques et financiers pour les pouvoirs publics. Mais ne sont-ils pas là pour faire ce que le privé ne peut ou ne veut pas faire ?

Peut-on parler d'aménagement du territoire ou d'urbanisme dans de telles conditions ? C'est difficile et problématique tout au moins dans la conception européenne du terme.

A quel avenir sont promises Hong-Kong, Singapour, nombre de villes ou de quartiers de villes américaines ? Qu'advient-il de toutes ces tours, le jour où il faudra les moderniser, les adapter à de nouvelles formes d'occupation ou simplement à une mode qui aura changé ? Pourra-t-on les réparer valablement ou simplement les entretenir si les usines qui ont fourni les matériaux pour les construire n'existent plus ?

L'euphorie actuelle ne peut empêcher de s'interroger sur le devenir de ces agglomérations qui rassemblent des millions, voire des dizaines de millions d'habitants. Elles semblent condamnées à une expansion continue. Qu'advient-il si celle-ci s'arrêtait ou se ralentissait significativement pendant une longue période ?

L'Europe est peu touchée par cette frénésie de la construction. Il semble y avoir plusieurs raisons : poussée démographique faible ou même nulle, prospérité économique ralentie, moindre explosion du tertiaire. Mais aussi le poids des traditions. Les Européens ont l'habitude de vivre dans des Etats de droit. Ils acceptent des réglementations. Ils ne refusent pas de déléguer aux pouvoirs publics diverses attributions notamment en matière d'enseignement, de sécurité sociale, etc. Ils sont aussi viscéralement attachés à leurs villes. Cela est apparu clairement quand il a fallu reconstruire après les destructions de la Seconde Guerre mondiale. Francfort-sur-le Main, la ville la plus "américaine" d'Europe, ne fait pas l'unanimité parmi les Allemands.

Symboliquement dans tous les pays européens se multiplient les opérations de restauration de monuments et de rénovation de quartiers urbains. Des associations de citoyens luttent pour la conservation des espaces naturels, pour la reconquête des rivières, la sauvegarde de lambeaux de dunes, etc. Traditionnellement, culturellement, les Européens sont attachés à leur patrimoine - au sens large du terme -. Ils acceptent de s'imposer certaines contraintes et même de payer un prix - modéré - pour conserver ou améliorer un cadre de vie auquel ils tiennent. **Ils ne s'opposent pas** systématiquement à des règles en matière d'urbanisme ou d'aménagement territorial. Une éducation adéquate ne pourrait d'ailleurs que renforcer et éclairer cette tendance.

L'efficacité et la rapidité d'exécution à tout prix, ou plutôt quel qu'en soit le prix, séduisent moins les Européens que certains milieux d'autres continents.

C. Une troisième voie ?

Une ou plutôt plusieurs.

Devant l'insuffisance et l'inadéquation des instruments planologiques actuels, des hommes politiques, des chercheurs, des hommes de terrain, s'efforcent de mettre au point des instruments plus performants. Ils sont en pleine recherche. La situation évolue sans cesse à un point

tel qu'il est impossible de dresser un tableau d'ensemble. On se bornera donc à présenter quelques exemples.

#### *1. La deuxième esquisse de structure Benelux* (carte 1, p. III)

La deuxième esquisse de structure globale Benelux a été lancée le 14 avril 1994 par la signature d'un accord entre les ministres, ayant l'aménagement du territoire dans leurs attributions, des Pays-Bas, de la Région flamande, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et du Grand-Duché de Luxembourg.

Dès l'abord, le cadre de travail a été nettement défini. La vision du développement spatial souhaité était formulée dans cinq résolutions.

#### *a. Concentration sélective des activités urbaines et économiques et préservation du caractère ouvert*

Il convient de lutter réellement contre le gaspillage du sol et d'utiliser au maximum les équipements existants afin de les rentabiliser. L'espace ouvert recouvre une acception plus grande que l'espace vert. Il englobe aussi bien les réserves naturelles, les bois que les champs et les prairies. C'est un espace de grande qualité qui doit être considéré comme prioritaire et qui peut recevoir des équipements de haut niveau pour autant qu'ils en respectent les qualités intrinsèques. La continuité de l'espace ouvert, existante ou rétablie, est une condition indispensable pour assurer une vraie biodiversité.

#### *b. Développement rural élargi*

L'emploi agricole régresse mais il faut sauver les zones rurales. Pour y parvenir, on préconise l'introduction de nouvelles activités agricoles en combinaison avec certaines formes de loisir et de tourisme et la gestion de la nature, des forêts, des paysages et de l'eau. La collaboration avec des petits noyaux urbains doit permettre de maintenir un certain niveau de base pour les équipements.

#### *c. Maintien et renforcement des pôles d'activités économiques spécifiques*

Le Benelux possède plusieurs "conglomérations" urbaines jouant un grand rôle économique. Il possède aussi une remarquable concentration de ports maritimes dont deux ont une importance mondiale. Cette façade portuaire doit pouvoir compter sur d'excellentes relations avec son ou ses arrière-pays; il convient de renforcer ces potentiels économiques.

#### *d. Mobilité "durable" grâce à la multimodalité*

Le bon fonctionnement des infrastructures de transport est vital pour la position économique du Benelux. Or, la surcharge, surtout celle du réseau autoroutier, s'aggrave.

Il convient de stimuler les formes de déplacement qui induisent le moins d'effets négatifs pour l'environnement : notamment le transport public de personnes, le rail mais surtout la voie d'eau.

#### *e. Conservation et développement de la nature et amélioration des conditions écologiques*

La qualité de la nature dans le Benelux a fortement régressé durant les dernières décennies. Une des raisons est le morcellement de l'espace qui empêche les espèces de se déplacer, ce qui entraîne leur diminution, voire leur disparition. Il faut rétablir une plus grande cohésion entre les régions abritant des valeurs naturelles.

Comme on le voit, il ne s'agissait pas de se livrer à des études préalables tous azimuts aux finalités incertaines mais de dégager, parfois peut-être avec une certaine dose d'empirisme, les éléments structurants convenant le mieux à la réussite d'objectifs dont le bien-fondé et la pertinence se justifient par les impératifs de la situation actuelle dont on veut maîtriser et orienter l'évolution.

Le politique parle d'abord mais il le fait avec une certaine vision de la société.

#### *2. Le structuurplan Vlaanderen (carte 2)*

Le 24 juillet 1996, le Parlement flamand a adopté le "Décret portant la planification spatiale". Le texte en a été publié au Moniteur belge le 27 juillet 1996. Il ne compte que 26 articles.

Très sommairement, on retiendra que, d'entrée de jeu (art. 2, 3 et 4), il est affirmé que *le schéma de structure d'aménagement est un document politique traçant le cadre de la structure spatiale souhaitée*. Il constitue une vision à long terme du développement et de l'aménagement du territoire. Il vise la cohérence dans l'établissement et l'exécution des décisions.

*Le schéma de structure est axé sur le développement durable.*

En fait, trois niveaux sont prévus : régional, provincial et communal. Chaque fois, le schéma de structure doit tracer les lignes principales de la structure d'aménagement pour le niveau concerné et imposer les tâches relatives à sa mise en oeuvre. Il s'agit donc d'une organisation à la fois décentralisée et hiérarchisée. Il est aussi prévu que chaque schéma de structure d'aménagement comprend :

- un *volet obligatoire*, pour la Région flamande, pour chacune des provinces et des communes ainsi que pour les institutions qui sont du ressort de ces différents rouages;
- un *volet directeur* comprenant au moins les objectifs et les priorités en matière d'aménagement et de développement du territoire ainsi qu'une description de la

structure territoriale voulue tenant compte des besoins et des effets d'ordre économique, social, culturel, ... Ce même volet comprend les moyens et les instruments en vue de l'exécution du schéma de structure;

- un *volet informatif* constitué notamment d'une analyse et d'une évaluation de la situation territoriale physique; une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de planification spatiale; une étude des besoins territoriaux des activités sociales; les alternatives possibles en vue d'atteindre la structure spatiale souhaitée.

Les divers instruments qui traduisent aux différents niveaux la politique d'aménagement en Région flamande sont des plans, des règlements, des normes, des quotas (par exemple pour fixer par province le pourcentage minimum de logements à construire dans les zones urbaines). Les schémas de structure aux différents niveaux sont fixés pour un délai de cinq ans mais conservent leur validité s'ils ne sont pas remplacés à la fin de cette période.

*Le premier schéma de structure régional a été approuvé le même jour que le Décret.* Une vision simplifiée accompagne le présent article. Il est très brièvement analysé.

Dans la procédure qui vient d'être décrite, les plans de secteur n'ont évidemment plus leur place. Ils seront progressivement remplacés par des *plans d'exécution* dont un exemple : la délimitation des domaines urbains avec quatre catégories de villes. Il faut changer les mentalités. Jusqu'à présent, avant d'octroyer un permis, on se demandait : "le plan le permet-il ?". Désormais, il s'agira de comprendre une dynamique, d'avoir une vision active et non plus passive.

#### *3. Emscher Park (carte 3)*

La partie septentrionale du bassin de la Ruhr, celle qui est traversée par la rivière Emscher, la dernière à avoir été mise en exploitation, celle qui disposait des charbonnages et des usines les plus modernes, a tenu le plus longtemps mais a subi finalement la récession de l'industrie lourde d'une manière particulièrement brutale.

Les responsables ont été immédiatement conscients qu'il serait absurde et vain de vouloir reconstituer un tissu industriel se raccrochant au passé. Il fallait faire du neuf et se projeter dans le XXI<sup>ème</sup> siècle. Certes, on tirerait le meilleur parti possible des infrastructures, des bâtiments et des espaces existants mais les activités à privilégier et à attirer devraient incorporer un maximum de technologie, élaborer des produits à forte valeur ajoutée, être à la fois performantes et innovantes. La recherche pure ou appliquée ainsi que les activités culturelles et artistiques devraient être développées.

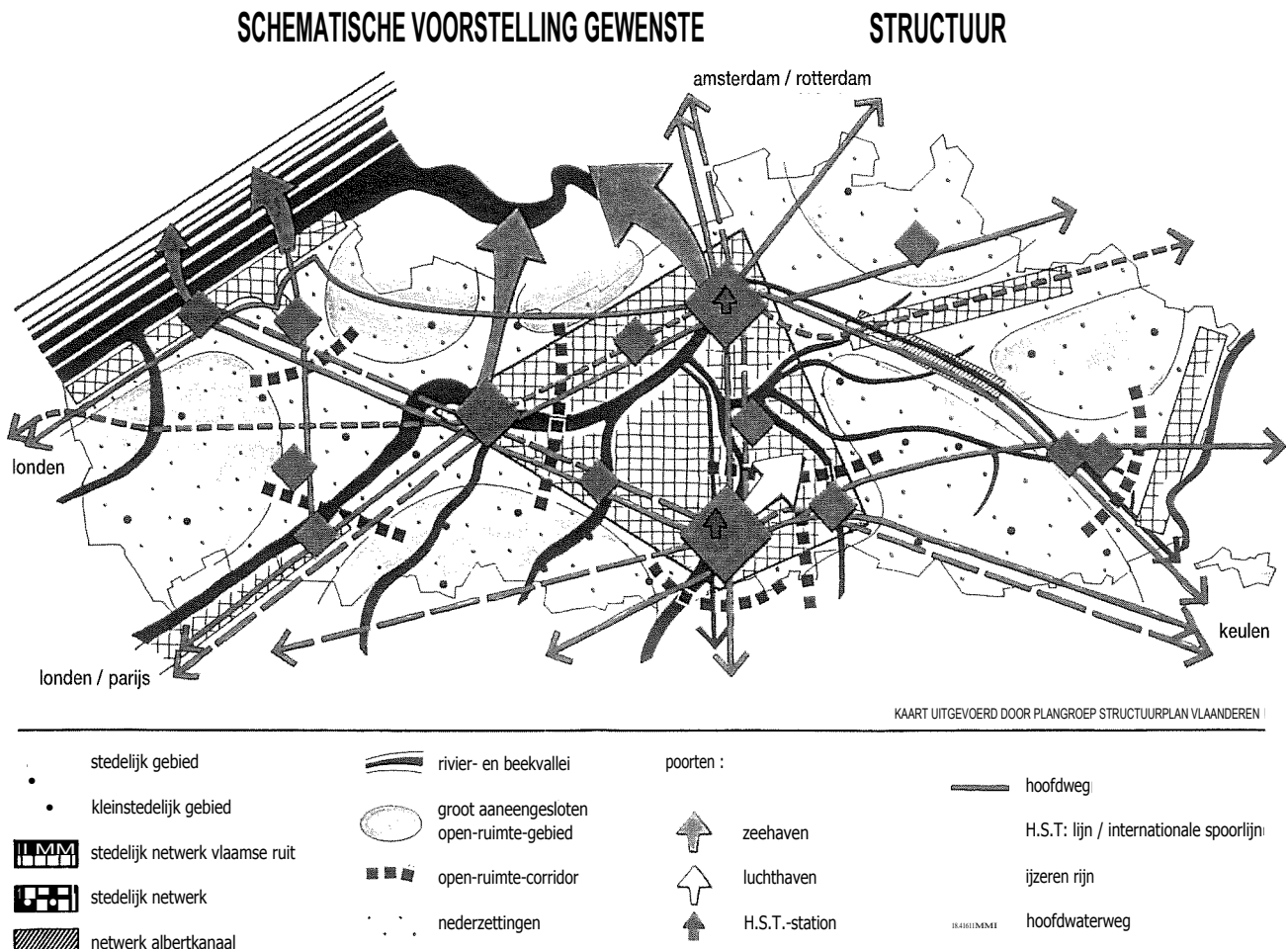
Carte 2 - Structure spatiale souhaitée pour la Flandre  
(présentation schématique)

Il s'agit de la synthèse cartographique "grand public" qui accompagne les études sur lesquelles se base le Structuurplan Vlaanderen adopté par le Parlement flamand le 24 juillet 1996.

N'ont été retenues que quelques données essentielles :

- les espaces urbains (en quadrillés sur la carte) se répartissant entre le Vlaamse ruit (le losange flamand) englobant Anvers, Malines, Louvain, Bruxelles, Alost, Gand, Saint-Nicolas et quatre couloirs : Littoral, Campine, Basse-Meuse, Courtrai-Lille;
- les grands espaces ouverts (groot aaneengesloten open-ruimte-gebied) qui doivent être prioritaires et reliés entre eux par des corridors à travers les zones urbaines (50 000 ha de bois devront être plantés à cet effet);
- les portails : ports de mer (zeehaven), aéroport (luchthaven), en fait uniquement Zaventem;
- les grands axes de circulation par eau, route et rail.

Une mention spéciale doit être accordée au Rhin de fer (ijzeren Rijn) reprenant une idée de Léopold Ier qui reliera la Ruhr à Anvers, Gand, Dunkerque et Londres. L'objectif principal est d'améliorer la desserte des hinterlands de Gand et d'Anvers mais, si l'option "voyageurs" était retenue, ce serait la relation ferroviaire la plus courte entre, d'une part, l'Allemagne centrale, la Scandinavie et, d'autre part, Paris et Londres. C'est la grande affaire des autorités flamandes. Qui s'en étonnera ?



Une autre préoccupation doit transcender cette mutation : celle de *l'écologie*. Le respect et la gestion de l'environnement devront inspirer les réalisations à tous les niveaux. A titre d'exemple : la rénovation d'immeubles anciens, la construction de logements nouveaux isolés ou groupés. Tous devront être équipés pour capter l'énergie solaire. Les eaux pluviales des toitures devront être séparées des rejets domestiques qui, seuls, iront aux stations d'épuration. Quant aux premières, elles seront réinjectées dans le sol, in situ, afin d'alimenter les nappes aquifères. Les berges des cours d'eau seront "débétonnées" et remodelées afin de rétablir des communications avec les nappes aquifères.

Le bassin de la Ruhr est remarquablement riche en bâtiments industriels ou de services, en logements sociaux ayant une réelle valeur architecturale. De grands noms de l'architecture moderne n'ont pas craint de signer des plans de charbonnages, de lavoirs, de cités, ... Chaque fois qu'il sera possible, ils seront restaurés soit comme témoins d'archéologie industrielle, soit pour recevoir de nouvelles affectations. Ainsi, les anciennes piscines de Duisburg sont devenues un musée de la navigation.

Une priorité a été accordée aux aspects paysagers, indispensables à l'installation des activités de loisirs. *L'espace ouvert devra représenter in fine environ 50 % de la superficie totale. La colonne vertébrale de cette mutation paysagère est le célèbre Rhein-Herne-Kanal* (celui qui a donné son nom aux péniches RHK) prolongé par le Datteln-Hamm-Kanal. Tous deux sont déjà bordés d'arbres sur de longs tronçons, ce qui facilite leur inscription dans les paysages. Ils conserveront leur utilisation commerciale mais ils accueilleront de plus en plus des bateaux de plaisance pour lesquels les ports charbonniers désaffectés seront transformés en marinas. L'aspect culturel ne sera pas négligé, à preuve : l'ascenseur à bateaux de Henrichenburg et les anciennes écluses qui le jouxtent deviennent un formidable site d'archéologie industrielle.

Sur cet axe vert majeur étiré d'ouest en est s'embrancheront *sept coulées vertes* orientées nord-sud et atteignant les grands centres urbains traditionnels. Chacune bénéficiera d'un traitement personnalisé. Elles devront être continues afin que la flore et la faune ne rencontrent aucun obstacle à leur dispersion ou à leur migration. Cette condition est impérative pour assurer à terme la biodiversité. 120 km de sentiers, 250 km de voies cyclables, un chemin de fer touristique empruntant d'anciennes voies industrielles sont ou seront aménagés. Par tous ces moyens, il deviendra possible et agréable de cheminer d'une ville à l'autre en restant constamment dans un environnement paysager ponctué de réserves naturelles, de témoins du passé mais aussi de réalisations contemporaines.

Ce projet de grande envergure concerne une population de deux millions d'habitants répartis sur 803 km<sup>2</sup>. Sa réalisation progressive s'étalera sur une ou deux décennies. En première phase, 83 projets ont été retenus. Ils mobiliseront plusieurs dizaines de milliards de francs belges. Les promoteurs sont publics ou privés suivant les objectifs poursuivis ou les perspectives de rentabilité.

Les projets sont coordonnés dans un plan directeur élaboré par la KVR, l'association des villes et communes de la Ruhr. Ce plan directeur est essentiellement un instrument de planification qui met des propositions concrètes au centre des préoccupations sans être soumis à une répartition spatiale définitive et contraignante.

C'est une société anonyme "Emscher Park" qui est chargée de la mise en oeuvre générale. La formule retenue, bien dans la mentalité allemande, est celle d'une "Bauausstellung", une exposition de la construction devant s'étendre sur une dizaine d'années. L'objectif est d'informer le public par le biais de publications, de revues mais surtout de le maintenir en haleine en lui montrant ce qui se réalise. Il faut aussi préparer les mutations mentales en multipliant les animations, les expositions, les opérations de sensibilisation, les représentations théâtrales comme celles qui se déroulent symboliquement dans le décor d'un ancien haut fourneau de Duisburg! Ainsi, les promoteurs espèrent faire de ce qui a été un des plus grands domaines de l'industrie lourde dans le monde, une région verte, où il fait bon vivre, agréable à visiter, ouverte au tourisme, où la culture et les arts occupent une place de choix.

Dès à présent, la recherche de l'effet-vitrine sous-tend le tout et fait partie de la stratégie d'ensemble.

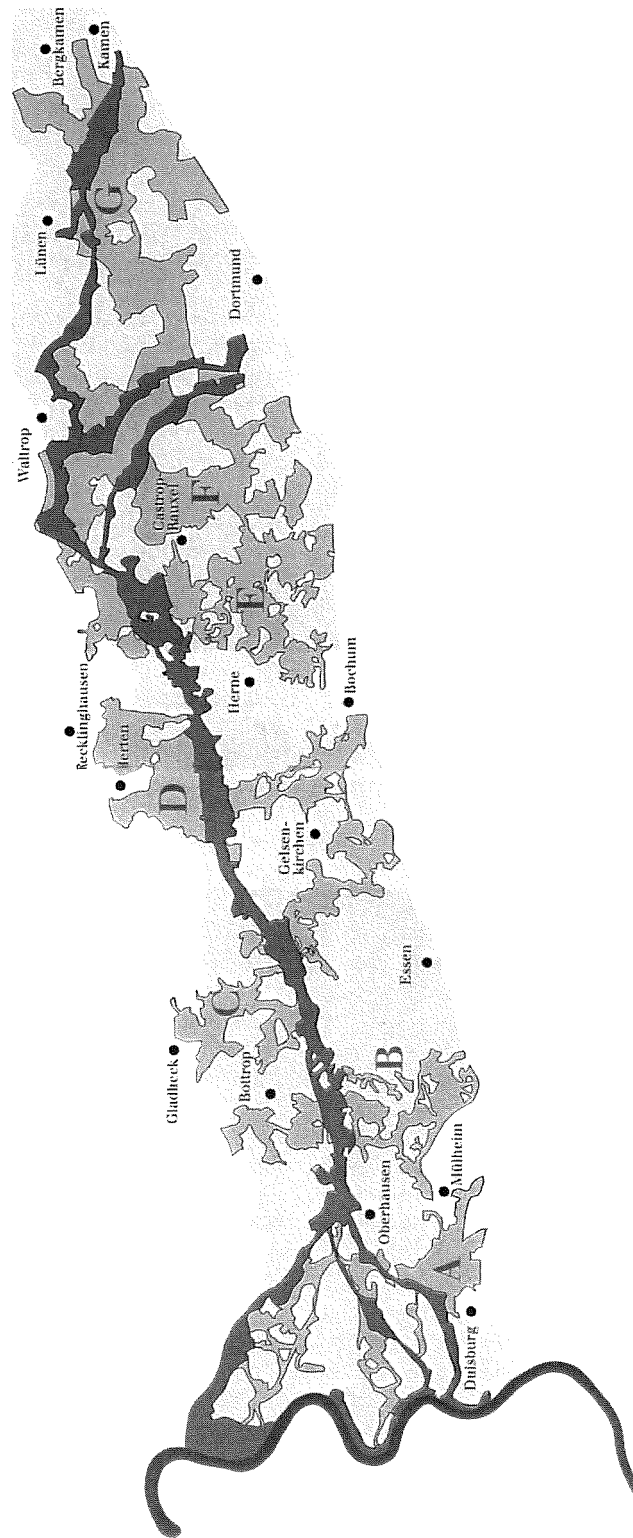
#### *4. Quelques considérations en guise de conclusion partielle*

Il est incontestable que l'on assiste à une mutation profonde des conceptions et des techniques en matière d'aménagement du territoire.

Le champ d'application s'élargit. Désormais l'aménagement de l'espace, teinté de préoccupations environnementales, s'inscrit dans le développement durable. La satisfaction d'exigences sociales accompagne le souci de la simple progression économique. *La dimension culturelle devient une composante majeure.*

De plus en plus, on tourne le dos à la planification généralisée du sol à longue échéance pour des formules moins figées, modulables pour mieux coller à l'évolution économique et sociale et aux nouveaux défis qu'engendrent les techniques modernes de construction mais aussi la révolution permanente que connaissent les télécommunications.

Carte 3 - Le domaine d'activité de Emscher-Park SA  
avec le grand axe O-E du Rhein-Herne-Kanal  
et les sept coulées vertes désignées par les lettres A à G



H - cheme to create a Landscape Park



Les rapports entre promoteurs et acteurs privés, d'une part, hommes politiques et administrations publiques, d'autre part, évoluent. Le jacobinisme et l'autoritarisme font place au *partenariat* et à une *décentralisation plus proche du citoyen*.

On voit naître ce que l'on pourrait appeler une école néerlandais-flamande où la mise en valeur des potentialités par la structuration active est un acte de foi et une école allemande pragmatique et écologique. De plus en plus, *l'aménagement du territoire se veut évolutif et dynamique*. Dans cette mutation, le géographe aura sa place si lui aussi sait évoluer à temps.

### III. AMENAGER AVEC LA PARTICIPATION DU GEOGRAPHE

Le géographe peut apporter une contribution significative à une nouvelle conception de l'aménagement du territoire. Voici quelques pistes de réflexion et d'action.

#### A. Associer organiquement géographie et structuration du territoire

Il est souhaitable, pour ne pas dire indispensable, que le géographe se livre à des études théoriques clarifiant et affermissant le concept de structuration spatiale. Celle-ci est à la fois une notion théorique mais aussi un mode d'action. Les contours ne sont pas toujours suffisamment précisés. La structuration porte en effet sur la mise en évidence d'éléments du cadre naturel mais aussi sur l'utilisation d'infrastructures construites par l'homme. Eventuellement aussi sur des projets.

Après cette mise en évidence, il convient de *classer* et de *hiérarchiser* à la fois *qualitativement* et *quantitativement*. Les éléments structurants internes à une région peuvent entrer en compétition avec ceux des régions encadrantes. Il y a donc une *structuration interne* et une *structuration externe*. Il faut se livrer à une analyse comparative et évaluative. Tout aussi essentiel est de définir une *méthodologie* comprenant une approche analytique de la situation existante mais s'ouvrant aussi sur des propositions d'intégration dans une dynamique et une prospective.

#### B. Redynamiser la cartographie

*Il n'y a pas de géographie sans cartographie*. Celle-ci doit être à la base de la démarche géographique qui n'a de sens que si elle reste accrochée à un contexte spatial. La carte doit aussi être à la fin comme le *document synthétique* qui rassemble et valorise les apports spécifiques du géographe. De plus, celui-ci ne doit jamais perdre de vue sa mission éducative. Pour convaincre, pour obtenir l'adhésion des responsables politiques et du grand public, une carte doit être immédiatement lisible et posséder de réelles qualités esthétiques. *Le beau n'est jamais inutile*. Les cartes sorties brutes de l'imprimante

sont presque toujours ésotériques et rébarbatives. Il faut les habiller et les rendre attrayantes.

*La notion d'échelle doit être revalorisée*. Il faut aussi choisir celle qui convient le mieux aux phénomènes étudiés mais aussi au format des documents d'impression. Ces derniers devront être facilement maniables. Signes conventionnels et légendes doivent être immédiatement et intuitivement compréhensibles tout en conservant leur valeur scientifique.

#### C. Contribuer à personnaliser urbanisme et aménagement du territoire

Il s'agit de deux disciplines que l'on a trop tendance à confondre. Depuis un demi-siècle, on procède à un amalgame auquel il faut mettre fin.

*L'aménagement du territoire concerne l'intégralité d'une région* qu'il faut équiper, valoriser, structurer. *L'urbanisme est tout autant un art qu'une science*. Les études de géographie urbaine foisonnent mais elles sont de plus en plus l'oeuvre de non-géographes. L'urbanisme est par nature, par essence, interdisciplinaire. Les architectes - et c'est tout à fait normal - se sont toujours octroyés la part du gâteau. S'ils ne veulent pas être exclus du partage, les géographes doivent apprendre à "parler leur langue", à se familiariser avec les grands principes de l'art urbain, ses différentes écoles, à être aussi plus préoccupés d'histoire.

Il faut se persuader que l'urbanisme et l'aménagement devront à l'avenir être traités avec leurs spécificités propres qu'il reste à affiner, voire dans des cadres administratifs séparés mais adjacents. La limite entre les deux disciplines pourrait notamment s'appuyer sur une différence d'échelle et, en toute première approximation, proposer le 1/5 000 et les valeurs plus grandes pour tout ce qui relève de l'urbanisme stricto sensu.

Les géographes devraient aussi s'initier à la technique des plans-masses inséparables notamment de toute analyse ou projet de quartier.

#### D. Proposer une nouvelle conception des plans d'aménagement

L'école wallonne de géographie a excellé et excelle encore dans les surveys, les analyses et certaines études d'incidence mais très rares sont ses représentants qui signent des documents d'exécution. Or, l'expérience le prouve, *la finalisation est une dimension inséparable de la conception, de l'orientation et même du contenu de tout diagnostic* sur le devenir d'une région.

Comme il l'a été montré au début, les plans de secteur sont obsolètes et devront tôt ou tard être remplacés par des documents plus performants, en équilibre avec les conditions économique-sociales actuelles et les aspirations environnementales. Les géographes doivent se préparer à prendre part au débat ou mieux encore à le provoquer. Il

serait bon *qu'ils proposent des successeurs possibles aux actuels plans de secteur*. Il faut des documents dynamiques, modulables intégrant la structuration actuelle ou souhaitée et un usage rationnel - à préférer à parcimonieux ayant une connotation péjorative - ni laxiste, ni figé du sol. Ainsi, les actuelles zones d'affectation trop impératives et abusivement contraignantes pourraient être remplacées par des *aires de potentialités compatibles* dont la nature et la portée restent à définir.

#### E. Tonifier la géographie du patrimoine

Le patrimoine qu'il soit naturel, historique ou architectural occupe une place de plus en plus importante dans les préoccupations de la population. La preuve en est apportée par le succès croissant des journées du patrimoine. Des études, des publications, des périodiques d'excellente qualité lui sont consacrés.

Toutefois, force est de constater que l'approche reste orientée, cloisonnée même et cela en fonction de la culture ou de la formation de celui qui inspire ou qui dirige la recherche. La seule cartographie d'ensemble est celle qui figure au verso de la nouvelle édition de la carte de l'Institut géographique national à l'échelle de 1/100 000. Elle est bien faite, fort utile mais elle conserve des allures de simple inventaire.

Il conviendrait d'aller plus loin et d'établir des cartes sur lesquelles les éléments du patrimoine seraient replacés dans leur contexte géographique, par exemple un affleurement rocheux de valeur scientifique ou didactique localisé sur un extrait de carte géologique, avec photos et description sommaire dans un livret annexe. Il faudrait aussi se pencher sur les liaisons qui peuvent être établies entre des éléments du patrimoine à première vue fort dissemblables, par exemple entre un château et l'ancienne carrière qui a fourni les matériaux pour le construire. Il y a des synergies à découvrir et à mettre en valeur. Certains professionnels du tourisme ne s'y trompent pas. Ils offrent à leurs clients des "paquets" où sont multipliés les sites dignes de visite, "toutes catégories confondues".

*Le patrimoine* n'a pas seulement un intérêt culturel ou touristique. Comme il l'a été montré plus haut, il *intervient de manière de plus en plus déterminante dans la structuration des programmes de développement et des plans d'aménagement*. On ne peut ni en isoler les constituants, ni les séparer de leur contexte. Leur place est dans des études de synthèse, ramassant, confrontant, harmonisant toutes les données utiles à l'aménagement.

Ceci fera l'objet d'un dernier paragraphe.

#### F. Rendre à la géographie régionale ses lettres de noblesse

Avec sa magistrale étude "La Flandre" parue à Lille en 1906, Raoul Blanchard faisait découvrir la géographie

moderne. Sur sa lancée et selon l'impulsion qu'il avait insufflée, bien des travaux furent entrepris. Pensons notamment à Omer Tulippe, à ses monographies synthétiques de la région liégeoise qui, dans les années quarante, firent découvrir la ville et son hinterland sous un jour nouveau. Elles fournirent nombre de données et révélèrent des structures tellement utiles aux premières études et aux premiers plans d'urbanisme.

Et puis, et non seulement à Liège, le vent tourna. Parce qu'elle ne mettait pas en oeuvre des formules mathématiques compliquées, parce qu'elle n'exigeait pas un matériel sophistiqué et coûteux, parce qu'elle ne permettait pas de briller - ou de faire illusion - chez les non-géographes, la géographie régionale fut dédaignée, puis vilipendée. La GAO, la triste "géographie aseptisée par ordinateur", lui porta le coup de grâce. Pourquoi aller se mouiller ou se refroidir sur le terrain quand il est tellement plus confortable de pianoter sur un clavier ? Et pourtant, le contact direct, fréquent, régulier avec la réalité est indispensable. La vue d'un vallonnement, d'un repli de terrain peuvent suffire à faire comprendre la valeur et la beauté d'un paysage; la découverte de connexions entre bois, prairies ou marais peut faire apparaître les possibilités d'établir des couloirs de biodiversité indispensables à la structuration de l'espace ouvert. Un arbre remarquable, la pointe d'un clocher qui émerge d'un village, un portail de ferme, un ancien bâtiment industriel au dessin élégant, ... sont autant d'éléments qui méritent d'être pris en compte et qui pourront se révéler déterminants pour l'aménagement autant, si pas plus, que des tonnes de statistiques.

A l'époque où l'image est reine, il faudra illustrer - et mieux encore bâtir - le texte avec l'apport de nombreuses vues. *Il n'y a pas de géographie sans photographie*. Celle-ci est le complément obligé de la carte. Ainsi, dernièrement, un auteur de projet a pu convaincre les autorités du bien-fondé de ce qu'il proposait en s'appuyant sur des photos aériennes obliques prises spécialement pour la circonstance!

Certains objecteront que toutes les démarches qui viennent d'être proposées risquent de déboucher sur une dispersion. Ce serait vrai si l'on oeuvrait sans objectif préalable, dans un contexte spatial flou. Ce danger s'estompe lorsqu'il s'agit de géographie régionale. En effet, dans ce cas, le cadre géographique est pré-défini (ce qui n'exclut pas de proposer éventuellement des modifications) et l'objectif est implicite : analyser les constituants, personnaliser le territoire régional, dégager ses potentialités et toutes les possibilités de le faire vivre.

Dès le début, le géographe régionaliste devra avoir à l'esprit qu'il aura à rédiger une *synthèse finale*. Et s'il accepte d'être associé à des aménageurs, cette synthèse devra contenir des recommandations de mise en oeuvre. Ainsi le dipôle, "*programme économique-social - plan d'affectation du sol*" mentionné au début pourra être

remplacé par *"Analyse et synthèse régionales + plan de la structure souhaitée = aménagement réaliste et dynamique"*.

Une bonne étude de géographie régionale est indispensable si l'on veut que le plan de structuration ne

soit pas réduit à un squelette mais soit un organisme vivant et ... en pleine forme. Si elle veut rester dans la course, *la géographie doit être à l'aménagement du territoire, ce que la biologie est à la médecine*. Puisse les géographes en être convaincus et agir en conséquence.

Adresse de l'auteur : Louis THIERNESSE  
Commission régionale d'Aménagement du Territoire  
Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles  
Avenue Gustave Maigret, 11  
B - 7030 Mons

Carte 1 - Structure spatiale souhaitée Benelux

Ce document de 1996 conçu et diffusé par le secrétariat général de l'Union économique Benelux synthétise la vision retenue par le groupe de travail interministériel.

Il ne reprend que des aspects essentiels :

- l'ouverture sur la mer. Les flèches sont symboliquement tournées vers le large;
- un grand axe intérieur Charleroi, Bruxelles, Anvers, Rotterdam, Amsterdam appelé à être la colonne vertébrale du développement urbain et à recevoir l'essentiel des équipements de pointe;
- les principales relations intermodales;
- les liaisons entre les espaces ouverts à travers les zones largement urbanisées (ce qui traduit bien la nouvelle conception de l'espace ouvert prioritaire).

Les zones urbanisées, les réseaux urbains sont figurés très schématiquement. Les problèmes soulevés dans ces espaces relèvent plus de l'urbanisme que de l'aménagement du territoire.

