

PARTICIPATION, GOUVERNANCE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : PRINCIPES, PRATIQUES ET AMBIGUÏTÉS

Janine KIEVITS

Résumé

L'article retrace l'évolution de la participation et l'émergence du concept de gouvernance dans le cadre de l'aménagement du territoire en Région wallonne. Il expose les difficultés de la participation mais aussi regrette la sournoise disparition de l'idée d'intérêt public et de la planification de l'espace par l'État.

Mots-clés

Gouvernance, participation, planification, aménagement du territoire, intérêt général

Abstract

The author shows the evolution of participation and the emergence of the governance concept within town and country planning in Walloon region. She underlines the difficulties of the participation. She also regrets that the idea of common good and physical planning by the State shifty disappear.

Keywords

Governance, participation, physical planning, town and country planning, common good

I. DES CONCEPTS

L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des matières qui concernent de près tous les citoyens, c'est-à-dire nous tous. Qui n'a jamais sollicité un permis ? Qui n'a jamais été ravi, intéressé, ou parfois furieux de la construction d'un immeuble dans sa rue ou de la réalisation d'un aménagement nouveau ? Plus largement, tout notre cadre de vie, celui où nous habitons mais aussi les campagnes où nous nous promenons pendant nos loisirs, les abords de l'école de nos enfants, la ville dont nous fréquentons les commerces, dépend des permis qui sont ou non requis, délivrés et éventuellement encadrés par des plans et règlements issus de la législation wallonne en la matière, le CWATUP (Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine¹ – voir encadré).

L'édifice de normes du CWATUP encadre les permis nécessaires pour construire et lotir un terrain, mais aussi pour modifier le relief du sol, changer l'affectation d'un bâtiment, abattre ou modifier certains éléments de la végétation... Son contenu influe donc largement sur la qualité de notre cadre de vie, de nos paysages, de notre environnement au sens large.

La participation du public aux décisions revêt donc une importance particulière en cette matière. Elle fait d'ailleurs partie de cette législation depuis sa création. En effet, le CWATUP est issu d'une loi nationale, la loi organique d'aménagement du territoire du 29 mars 1962, dont l'exposé des motifs précise déjà²:

Il ne suffit pas que les plans d'aménagement soient par la voie de l'enquête portés à la connaissance du public, même sous les formes extrêmement larges que prévoit le projet de loi. Il faut faire plus que consulter le public : il faut le faire collaborer à l'élaboration du plan. Les nombreux groupements d'intérêt qui existent dans notre pays doivent, pour autant que leur activité soit en rapport avec l'aménagement du territoire, être mêlés au processus d'élaboration des plans (...). Il faut que, lorsqu'il sera déposé à l'enquête publique officielle, le projet ne provoque pas dans l'opinion publique un mouvement de surprise, mais qu'au contraire, les groupements d'intérêt puissent dire à leurs membres qu'il s'agit là d'une oeuvre à laquelle on les a conviés à collaborer. Le Gouvernement entend bien agir de cette façon en ce qui concerne les plans régionaux et les plans de secteur. Sans toucher aux prérogatives de l'autorité communale, il invite instamment les communes à imiter son exemple pour l'élaboration des plans généraux et particuliers.

Ce que dit le CWATUP

Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine définit les normes, les règles, qui s'appliquent à la délivrance des permis en Région wallonne. Les permis sont encadrés par des plans et règlements, eux-mêmes définis, en principe, sur base de documents d'orientation qui tracent les grandes lignes de la situation de fait du territoire et de ses développements futurs. Rappelons brièvement en quoi consiste cette hiérarchie des normes, aux niveaux régional et communal.

Les documents régionaux

- Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) est un document d'orientation qui offre une « photographie » très complète du territoire wallon et propose des lignes directrices pour sa gestion future (voir <http://sder.wallonie.be>).
- Les Plans de secteur (PdS) définissent les affectations du sol. Ils sont réglementaires (c'est-à-dire qu'ils doivent être strictement respectés). Ils se réfèrent à une légende qui figure dans le CWATUP (articles 25 et suivants). On peut les consulter aisément sur le site de la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGATLP) : <http://mrw2.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/>.
- Le Règlement régional d'urbanisme ne comporte pas de cartes ; c'est un ensemble de prescriptions qui s'appliquent aux immeubles et qui ont trait à l'esthétique des bâtiments (par exemple, le Règlement général sur les bâtisses en site rural - RGBSR) ou encore à des contraintes techniques (protection contre l'incendie, accès aux personnes à mobilité réduite...).

Les documents communaux

Ces documents doivent être conformes aux plans de secteur, dont ils précisent les affectations.

- Le Schéma de structure communal (SSC) couvre l'ensemble du territoire communal. Il définit les zones constructibles que la commune envisage d'utiliser d'abord ; il peut aussi décider de désaffecter certaines zones constructibles, mais qui posent des problèmes d'accès, par exemple. Il doit en outre contenir des orientations en matière de déplacement des piétons et véhicules, les perspectives en matière de rénovation urbaine ou rurale, etc. Son contenu complet est défini à l'article 254 du CWATUP.
 - Le Plan communal d'aménagement (PCA) couvre une petite partie du territoire communal (quelques îlots, voire un seul îlot). C'est un plan très détaillé qui définit le domaine public, les gabarits des immeubles, et inclut un règlement d'urbanisme (pentes de toitures, matériaux, etc.).
 - Le Règlement communal d'urbanisme (RCU) contient des prescriptions techniques et esthétiques, tant pour les constructions que pour les espaces publics.
- à ces documents s'ajoutent les rapports urbanistiques et environnementaux nécessaires à mettre en œuvre les zones de réserves foncières des plans de secteur, zones d'aménagement communal concerté (ZACC) ou zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel (ZACCI).

On le voit, la loi de 1962 portait une conception de la participation du public qui dépasse de loin la simple participation aux enquêtes publiques. En tant que telle, cette loi était visionnaire. L'idée de la participation du public n'a réellement pris corps que plusieurs décennies plus tard et est aujourd'hui largement reconnue à tous les niveaux de pouvoir ainsi qu'à l'échelle internationale. Elle s'est matérialisée dans une convention issue de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies, la Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998 par 39 états (encadré).

La convention d'Aarhus vise à donner aux citoyens européens la possibilité d'agir en faveur de la sauvegarde de leur environnement. En la signant, les états signataires prennent trois engagements :

- développer l'accès à l'information ;
- favoriser la participation des citoyens aux prises de décision ;

- étendre l'accès du public à la justice.

L'autorité européenne l'a signée elle aussi (décision 2005/370/CE).

Ces trois « piliers » d'Aarhus ont été diversement mis en œuvre. Le droit d'accès à l'information en matière d'environnement est concrètement bien réalisé en Région wallonne (décret du 16 mars 2006) et au niveau fédéral (loi du 5 août 2006). Tout citoyen peut obtenir d'une autorité publique tous les renseignements intéressant l'environnement dont cette autorité dispose, sans devoir justifier d'un intérêt. L'accès à la justice reste plus difficile. Ainsi, les associations de protection de l'environnement ne sont-elles toujours pas habilitées à solliciter les tribunaux civils pour la remise en état d'un milieu qui aurait été saccagé illégalement.

Pour plus de renseignements, voir le site de l'IBGE : <http://www.ibgebim.be/FRANCAIS/contenu/content.asp?ref=2015> ou Wikipedia : http://fr.wikipedia.org/wiki/Convention_d'Aarhus

Cette idée n'a pas surgi par hasard dans nos institutions politiques ; elle est liée à l'émergence de la notion de gouvernance dans la sphère politique mondiale. Cela vaut la peine de s'arrêter à ce concept de gouvernance, même si il paraît aride de prime abord. Il nous offre en effet une lecture intéressante de la manière dont a évolué la législation wallonne en aménagement du territoire. Ce sera pour nous l'occasion de parcourir les outils de l'aménagement, de voir ce qu'ils prévoient en matière de participation. Toutefois, la gouvernance ne s'arrête pas à la promotion de l'information du public, ni même à la participation : elle constitue surtout une perspective nouvelle quant au rapport qu'entretiennent, dans nos sociétés, les individus et les états qui les gouvernent. Et elle nous offre par là l'occasion d'une prise de recul toujours bienvenue par rapport à l'évolution du monde dans lequel nous vivons.

II. GOUVERNANCE ET PARTICIPATION, DEUX NOTIONS VOISINES MAIS DISTINCTES

La notion de gouvernance est relativement ambiguë. Sans s'étendre sur le sujet³, il est bon de rappeler que ce concept est d'origine économique. Il se construit en effet au départ des travaux d'un économiste, Ronald Coase, qui publie en 1937 une analyse relative aux coûts de la transaction, c'est-à-dire aux coûts de la recherche d'un partenaire sur le marché, du suivi des contrats, etc., éléments qui n'avaient jamais été pris en compte jusque là⁴. Pour cet auteur, l'entreprise trouve sa raison d'être dans la mesure où les relations de coopération entre ses membres permettent d'optimiser les transactions – et donc de réduire les coûts de ces transactions à un niveau inférieur à celui que générerait le recours à des biens et services extérieurs à sa structure. La notion de gouvernance se définit alors comme l'ensemble des pratiques qui permettent la minimisation des coûts de la transaction, que ce soit par l'optimisation des relations de coordination interne ou par le recours aux mécanismes externes (sous-traitance) si ces derniers s'avèrent plus rentables.

Ce n'est qu'ultérieurement que la notion de gouvernance infiltre la sphère politique. On verra ainsi les institutions financières internationales inciter certains pays d'Afrique à céder au privé la gestion de secteurs « coûteux » tels les soins de santé ou l'enseignement. Plus largement, on verra les états céder certaines de leurs missions à des organismes privés, ONG ou entreprises, via des contrats de gestion, par exemple. L'état tend ainsi à impliquer la société civile dans la gestion politique.

« Société civile », voilà un second concept ambigu, dont le sens a considérablement varié au cours des époques⁵. Avant la Révolution française, cette notion était associée à l'état (civil comme civilisé, représentant la société organisée par rapport à l'état de nature). Au XIX^e siècle, l'industrialisation et les changements sociaux qui s'ensuivent (notamment la montée en puis-

sance d'une bourgeoisie économique) ont pour effet de dissocier les univers civils et politiques. Le concept de société civile évolue alors pour désigner, à l'inverse du concept premier, la part non politique de la société et notamment les mouvements sociaux qui s'opposent, parfois violemment, aux décisions (ou non décisions) des institutions nationales ou internationales et aux effets qui en résultent : cela va de l'alter mondialisme actuel en passant par les asbl à finalité sociale ou de protection de l'environnement. Aujourd'hui, le concept est culturellement chargé de connotations positives, et ces mêmes institutions cherchent, sinon à se concilier la société civile, du moins à l'impliquer dans leurs décisions et à lui sous-traiter certaines de leurs missions.

La notion de gouvernance est ainsi porteuse de deux connotations. D'une part, l'évolution politique va dans le sens d'une ouverture réelle, les pouvoirs publics informant les citoyens et les associant à la prise de décision. D'autre part, la puissance publique se retire de toute une série de ses missions, lesquelles sont confiées à des privés, qu'ils ressortent du monde associatif ou de celui des entreprises, avec pour cause ou conséquence que la ligne de partage entre intérêt public et intérêts privés s'entoure d'un flou qui va croissant. Ces deux tendances se retrouvent dans la matière qui nous occupe.

III. LES ENQUÊTES PUBLIQUES, FORME PREMIÈRE DE LA CONSULTATION

Tous les documents d'aménagement et d'urbanisme sont soumis à l'enquête publique. Il en va de même des permis de lotir importants (plus de deux hectares) ainsi que de certains permis d'urbanisme, par exemple ceux qui concernent les gros immeubles commerciaux ou de bureaux, ou encore les immeubles qui dépassent sensiblement leurs voisins en hauteur ou en profondeur.

L'enquête publique est certainement la forme la plus ancienne de participation des citoyens à la décision. Elle est cependant conçue au départ dans un but restrictif : il s'agit, à l'occasion d'un projet de mise en valeur d'un bien, de consulter des propriétaires ou usagers des biens riverains. L'accent est mis sur l'intérêt privé des personnes impliquées. Toutefois, l'évolution sociale amène toute une série d'éléments qui vont modifier peu à peu cette conception de l'enquête. On peut citer la prise de conscience des enjeux environnementaux par une part croissante de citoyens, mais aussi les évolutions économiques et techniques qui apportent, dans l'environnement de tout un chacun, des projets dont la nature et la dimension heurtent une partie des habitants (c'est le cas par exemple des projets d'élevage intensifs, des décharges et incinérateurs de déchets, des éoliennes...). Le bilan est que les enquêtes publiques s'alourdissent, parfois considérablement. Entre les premiers plans de secteur dans les années '70, et les derniers approuvés dans les années '80, le nombre de réclamants s'est considérablement accru. Depuis, la tendance n'a fait

que se confirmer : plus de cent mille signatures pour le plan des centres d'enfouissement technique en 1999, seize mille lettres en 2004 lors de la consultation sur le « plan prioritaire » qui visait à inscrire de nouveaux zonings en Wallonie... Comment gérer un tel afflux ? Parallèlement, l'ampleur des conflits va croissant, éclatant dans les réunions qui terminent certaines de ces enquêtes. Ces difficultés ont amené l'autorité publique à réfléchir à d'autres modes de consultation, ou à tout le moins à l'amélioration des procédures d'enquête, en recourant au besoin aux services d'un « guide-enquêteur » chargé d'une fonction de médiation. Cette réflexion, amorcée sous la précédente législature, est actuellement en *stand by*.

L'enquête publique survient en fin de procédure, lorsque le projet est finalisé. C'est là l'origine d'une bonne part de la frustration des réclamants, qui expriment souvent leur préférence pour une alternative d'implantation ou de mise en œuvre du projet. Pour parer à cette critique, certaines consultations se font aujourd'hui pendant la conception même du projet. C'est le cas des « consultations préalables » propres aux procédures d'études d'incidences⁶, dont le fonctionnement est généralement considéré comme plus constructif que ne l'étaient les réunions évoquées plus haut.

IV. VERS UN SYSTÈME PARTICIPATIF : LES COMMISSIONS D'AVIS

Mais l'élargissement des préoccupations environnementales de la population et l'émergence conjointe de l'idée de participation du public ont amené à concevoir un autre mode de participation : ce sont les commissions d'avis, où des représentants des différentes composantes de la société civile se retrouvent autour de la table pour débattre des projets ou des législations qui les encadrent, constituant un conseil qui remet des avis d'ordre général à l'autorité compétente. C'est ainsi que, dès 1965, est instituée la CNAT, la Commission nationale d'aménagement du territoire qui deviendra la CRAT en 1976, avec la régionalisation. Composée de 3 sections de 15 membres chacune, cette commission traite de dossiers aussi variés que les révisions de plan de secteur, les études d'incidences, les opérations de rénovation urbaine ou rurale...

Au niveau local, les Commissions consultatives d'aménagement du territoire sont déjà prévues dans la loi de 1962, qui en conseille l'installation dans toute commune de plus de 10 000 habitants⁷. En 1985, la possibilité de se doter d'une CCAT « officielle » est étendue à toutes les communes. Le Code fixe alors la procédure de constitution et d'approbation de la Commission par le Conseil communal ainsi que les procédures où l'avis de la CCAT est requis – si la CCAT existe bien évidemment ; dans les communes qui ne disposent pas d'une commission propre, c'est l'avis de la CRAT qui est sollicité. En 1989, le décret dit de décentralisation et de participation apporte aux communes un élément sup-

plémentaire de motivation à se doter d'une CCAT. La présence d'une telle commission, jointe à trois autres conditions (être pourvue d'un plan de secteur ; se doter d'un schéma de structure ; se doter d'un règlement communal d'urbanisme) offre à la commune une extension de son pouvoir en matière de permis d'urbanisme : la commune peut décider seule de délivrer ou non le permis, sans plus être tenue par l'avis conforme du fonctionnaire-délégué de la Région wallonne. Ce décret institue une véritable responsabilisation des communes. Le pouvoir local reçoit une réelle autonomie pour peu qu'il mène une réflexion globale sur l'aménagement de son territoire (schéma de structure) et sur l'urbanisme de ses villes et villages (règlement communal d'urbanisme), qu'il élabore ces outils et les fasse fonctionner avec l'avis de sa population (CCAT).

Le système ne sera toutefois pas une réussite : 10 ans après, une trentaine de communes seulement (sur 262) ont accédé à la décentralisation. Manque d'intérêt pour la matière ? Crainte de perdre le « parapluie » du fonctionnaire-délégué ? Complexité de la réalisation des outils ? Toutes ces hypothèses ont été évoquées pour expliquer le peu de succès d'une idée pourtant intéressante... De nombreuses communes non décentralisées n'en ont pas moins opté pour la constitution d'une CCAT (165 communes actuellement).

V. UN BILAN PLUTÔT POSITIF

La démocratie participative s'est ainsi peu à peu développée comme un complément « naturel » à la démocratie représentative. D'un côté, l'autorité publique, élue sur base d'un programme politique, dont les décisions recouvrent l'ensemble du champ politique ; de l'autre, les organisations émanant de la société civile, dont la représentativité n'est pas nulle mais n'est pas non plus garantie par un quelconque processus formalisé, et qui se sont spécialisées dans une matière – ici l'aménagement et l'urbanisme (mais le raisonnement est le même en matière sociale, par exemple). Les seconds remettent avis aux premiers qui, à tout le moins, motivent leurs décisions par rapport à ces avis (l'autorité publique garde le pas sur l'instance dont la représentativité n'est pas garantie, comme l'est la sienne). On crée ainsi un système à deux dimensions couvrant correctement l'ensemble du champ social et politique, on entretient l'esprit citoyen de la population, on éveille les consciences et on fait circuler l'information. Que souhaiter de mieux ?

Plus spécifiquement, les commissions d'avis ont aussi l'immense avantage de rassembler des personnes issues de mondes parfois très différents pour en tirer, sur des dossiers précis ou des problématiques générales, des avis qui tendent si possible vers le consensus. Cet exercice permet la rencontre des cultures – car c'est véritablement de différence culturelle qu'il s'agit lorsque l'on considère des mondes aussi différents que les unions patronales, les syndicats, les

universitaires, les représentants d'intercommunales ou d'associations de protection de l'environnement. Les groupes d'intérêt précités sont ceux que l'on trouve représentés dans les commissions régionales d'avis, mais le même constat vaut pour les commissions locales telles les CCAT, où des représentants des cyclistes siègent à côté de ceux des naturalistes, des agriculteurs ou des commerçants de l'entité. Dans une société où les divergences vont croissant, dégager une solution commune (ou du moins acceptable par tous) à des personnes issues de milieux tellement différents constitue non seulement un exercice d'un grand intérêt, mais aussi une œuvre de cohésion sociale : enjeu de survie pour nos sociétés, où l'individualisation est telle que l'on se demande parfois comment on pourra encore, si cette évolution se poursuit, prendre à l'avenir les décisions indispensables à la gestion du territoire, et du reste !

Tout serait-il donc pour le mieux au pays de la démocratie participative ? Il y a malheureusement quelques bémols. Il n'est pas forcément facile pour un décideur d'accepter la contradiction, et tous les politiques ne se défont pas facilement d'un pouvoir durement acquis. En outre, l'autorité politique n'est pas toujours à l'aise avec sa décision, quand elle peut se retrouver coincée entre, par exemple, l'entreprise qui a financé le club sportif local ou qui procure des recettes substantielles au budget communal, et les riverains qui se plaignent amèrement des odeurs ou du bruit qui émanent de cette même entreprise. Bref, pour toutes sortes de raisons⁸, le politique ne joue pas toujours le jeu ! Amère est alors la déconvenue des citoyens, qui se sentent victimes d'une injustice – sentiment à la base de situation tendues dans certaines communes. Mais si ce phénomène n'est pas à négliger et joue un rôle incontestable dans l'individualisation évoquée plus haut, voire même dans un certain poujadisme ambiant, il ne concerne qu'une petite minorité des dossiers. Globalement le jeu participatif contribue à améliorer considérablement la qualité des décisions prises en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Par ailleurs, l'engagement citoyen n'est pas non plus toujours celui qu'on aurait pu rêver. Trop peu de personnes s'intéressent à un problème s'il ne concerne pas directement leur coin de jardin ou la valeur vénale de leur maison. A la décharge du citoyen wallon, le CWATUP est devenu un *patchwork* passablement illisible et rebutant. Et nous soulignerons, afin de stimuler les bonnes volontés, qu'il n'est pas besoin d'être juriste pour aborder la matière, notamment au travers des commissions d'avis : la qualité d'un aménagement urbanistique reste affaire de bon sens avant tout, et surtout d'éveil du regard et de capacité à s'interroger sur les éléments objectifs qui produisent la valeur d'un lieu, que ce soit sur le plan du paysage, de la convivialité ou de la sécurité des personnes.

VI. GOUVERNANCE, L'AUTRE VOLET

Toutefois la participation n'intervient pas seule, nous l'avons vu, dans la notion de gouvernance. Celle-ci va de pair avec le retrait, voire l'affaiblissement de la puissance publique et, corollairement, de la notion d'intérêt public. Notre CWATUP nous en offre quelques belles démonstrations, dont la plus éclairante est sans doute l'évolution des procédures en matière de plans de secteur.

Les plans de secteur ont été approuvés en Région wallonne entre 1976 et 1986. Mais le territoire évolue et des besoins nouveaux peuvent se faire sentir, qui appellent une modification des affectations réglementaires. C'est ainsi, par exemple, que l'activité économique est sortie du sillon industriel pour se rapprocher des accès routiers, tout en occupant davantage d'espace (la manutention exige des bâtiments plats et étalés alors que jadis, l'usage de la gravité dans de nombreux processus de fabrication commandait plutôt des bâtiments en hauteur). Au moment de l'approbation des plans de secteur, il était donc entendu qu'ils seraient revus régulièrement par le biais d'une procédure analogue à celle qui les avait mis en place, et l'échéance souvent citée pour ce faire était de dix ans. Cette révision était faite à l'initiative du Gouvernement, qui dispose du pouvoir discrétionnaire de modifier – ou de ne pas modifier – les plans, en tant que gardien de l'intérêt public pour la Région : en effet, le territoire est, comme le dit bien le Code, *le patrimoine commun de ses habitants*, et décider des grandes lignes de l'affectation est donc bien affaire d'intérêt public.

La révision globale des plans de secteur n'a jamais eu lieu⁹. En 1985, une nouvelle procédure a été créée, permettant de réviser ponctuellement le plan de secteur pour cause d'utilité publique. Des révisions ponctuelles sont ainsi venues inscrire principalement des zones d'activité (zonings industriels), des infrastructures et des zones d'extraction (carrières). En 1995, toutefois, un arrêt du Conseil d'état a annulé l'inscription d'une zone d'extraction au plan de secteur¹⁰, au motif qu'*une opération ne peut être qualifiée d'intérêt public par cela seule qu'elle est susceptible d'avoir des répercussions favorables sur l'économie et l'emploi*. Pas question, donc, de considérer d'intérêt « public » celui d'un exploitant, qui vise d'abord son intérêt propre, même s'il génère des effets d'intérêt général. L'autorité wallonne a réagi en modifiant le CWATUP de manière à remplacer la notion d'intérêt public par celle, plus floue, d'intérêt général. Les révisions ponctuelles ne sont multipliées, pour des projets dont l'intérêt pose parfois réellement question. C'est ainsi, par exemple, que le plan de secteur a été revu à plusieurs reprises pour inscrire des parcs d'attractions, dont la plupart n'ont jamais été réalisés (les Sept merveilles du monde à Dinant, l'Ancien testament à Thimister, aujourd'hui un Centre de la glisse à Antoing...). Et l'évolution ne s'arrête pas là : il est question aujourd'hui de permettre

à des personnes privées, morales ou physiques, de solliciter la révision du plan, voire de proposer à la Région un avant-projet de plan de secteur qu'elles auraient réalisé elles-mêmes. Nous voilà bien loin de l'intérêt public.

Le territoire, en Wallonie comme ailleurs, n'échappe pas aux marques de cet affaîsissement de la puissance publique. Le développement des centres commerciaux et des *outlet malls* a pour corollaire le développement d'espaces « publics » qui ont l'allure de rues et de places, mais sont en fait privés, gardiennés et conçus pour les besoins du marché plutôt que de la vie sociale. De façon moins caricaturale, la Région promeut les partenariats privés-publics, unissant une commune et un promoteur : moyennant que celui-ci réalise un certain nombre de logements, la commune rénove l'espace public avec l'aide d'une subvention régionale. En principe, le système est excellent. Mais la nécessité, pour l'autorité publique, de saisir au bond la balle de tout investisseur, ne s'accommode plus guère de la démarche de planification, laquelle ne saurait être rapide puisqu'elle se veut prospective, réfléchie et accompagnée de procédures participatives. Il s'ensuit que manifestement, en Wallonie comme ailleurs, la planification n'a plus la cote. Les nombreuses – trop nombreuses – réformes du Code qui ont émaillé les dernières années fourmillent de procédures dérogatoires permettant d'éviter les contraintes dues aux plans, afin que puisse être conduit en vitesse un projet dont le promoteur risque, semble-t-il, de s'envoler à tout instant. On peut le regretter, car les plans d'aménagement, mûrement réfléchis par une administration fonctionnant au service d'une autorité publique, avec l'appui des citoyens intervenant via les procédures de participation, reste la seule garantie que le sol wallon sera bien géré au bénéfice de l'ensemble de ses citoyens plutôt que de quelques-uns d'entre eux, et sur base d'une vision prospective de l'évolution du tissu social plutôt que d'une optique mercantile.

Meilleure information et meilleure participation d'un côté, évanescence de l'intérêt public de l'autre : telles sont les deux évolutions, synchrones et pourtant antithétiques, dont le concept de gouvernance a marqué l'évolution de nos territoires. Pour quel futur ? Rien n'est joué : l'avenir de la Région ne sera évidemment que ce que ses citoyens en feront. Il dépend un peu de nous, de notre vigilance et de notre motivation.

NOTES

¹ Le nom de ce Code deviendra CWATUPE (Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie) lors de l'entrée en vigueur du décret relatif à la performance énergétique des bâ-

timents.

² Exposé des motifs de la loi organique de 1962, cité dans la brochure *La Décentralisation : outil de citoyenneté ?* de la formation ACCS du même nom, 21 novembre 1996.

³ Voir l'article que consacre ATTAC-France à ce propos, qui fournit une excellente synthèse : <http://www.france.attac.org/spip.php?article832>

⁴ La théorie économique fonctionnait en postulant, par exemple, qu'en matière d'offre et de demande, la comparaison des prix sur le marché était instantanée et évidente pour tous, ce qui est loin d'être le cas.

⁵ Voir par exemple <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/synthese/definition-association-ong-participatif.html#2.2> ou encore http://www.wolton.cnrs.fr/glossaire/fr_societe_civile.htm.

⁶ Ces études sont obligatoires pour tout projet d'envergure ; les projets concernés sont listés dans un arrêté de la Région wallonne : <http://mrw.wallonie.be/dgrne/legis/pe/pe006.htm>.

⁷ À cette date, les communes n'étaient pas encore fusionnées ; seules les villes de quelque importance étaient donc concernées.

⁸ Dont la corruption vraie est à mon sens la dernière ; je reste tout à fait convaincue qu'il s'agit là d'une pratique tout à fait exceptionnelle.

⁹ La raison majeure est que la Région wallonne indemnise les moins-values d'urbanisme (art. 70 du CWA-TUP) mais ne capte pas les plus-values, qui restent ainsi acquises au privé. Les révisions globales, qui rendraient à l'agriculture certaines zones d'habitat mal placées, coûteraient ainsi très cher à la Région, obligée d'indemniser une partie au moins des propriétaires dont le terrain ne serait plus bâtissable suite à la révision de leur plan. Et cela, sans compensation, puisque les propriétaires dont le terrain serait devenu constructible par une mutation inverse ne sont pas tenus à rembourser la plus-value issue de la révision du plan.

¹⁰ Arrêt dit Tout-lui-Faut du 8 novembre 1995.

Adresse de l'auteure :

Janine KIEVITS
Inter-Environnement Wallonie
Boulevard de Namur, 6
B-5000 Namur
j.kievits@iewonline.be