



Fondation Rurale  
de Wallonie

**Projet de Schéma de Développement du Territoire (SDT)**

**AVIS DE LA FONDATION RURALE DE WALLONIE  
DANS LE CADRE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE**

23 juin 2023

## A. Remarques générales

Depuis toujours, la FRW s'associe à cette nécessité de lutter contre l'étalement urbain, en regrettant les conséquences économiques, environnementales, sociales et paysagères de l'étalement urbain, tant pour la ville que pour le milieu rural. Elle partage donc la mise en place d'un projet de territoire susceptible d'y répondre et de garantir la préservation des terres non artificialisées.

Par ailleurs, la FRW est depuis plusieurs décennies active aux côtés des communes rurales dans le cadre de leur opération de développement rural (ODR). Par conséquent, elle est consciente de la diversité des réalités de terrain et est donc particulièrement attentive à la juste prise en compte et intégration des zones « hors centralités ».

De manière générale, **la FRW partage** le cadre du projet de schéma de développement du territoire (SDT) et les douze défis qu'il entend relever, de même que, pour les rencontrer, la vision proposée basée sur six ambitions. Elle partage également les vingt objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement, moyennant certaines remarques et interrogations reprises dans l'avis qui suit.

### La FRW se réjouit :

- De l'identification **de centralités villageoises** qui permet une réelle structuration du territoire en « maillage ».
- De l'approche plus nuancée du territoire wallon où en plus d'une identification de pôles et centralités, **le reste du territoire est également repris avec les espaces excentrés et les cœurs d'espaces excentrés**. Ceci permet d'approcher une structure territoriale plus souple et plus aboutie. Il est, en effet, positif de donner la possibilité de pouvoir urbaniser les espaces excentrés même si cela se fait de manière modérée et ciblée, en tenant compte de leurs spécificités et de leurs atouts.
- D'une **meilleure intégration et d'une prise en compte transversale des territoires ruraux et de leur diversité** à travers les différents documents et avec la volonté de « ne laisser aucun territoire de côté » (défi 1).
- **L'admission possible de surfaces commerciales hors centralités** telles que reprises dans les mesures guidant l'urbanisation liées aux implantations commerciales.
- De la volonté de **consolider et protéger les espaces publics** dans les cœurs d'espaces excentrés (CC5.P7).
- De la volonté de **laisser aux pouvoirs locaux la liberté** (même si les critères régionaux semblent forts rigides) **de justifier un développement plus local et affiné** et de leur donner les responsabilités pour mettre en place ces trajectoires d'artificialisation et de lutte contre l'étalement urbain (défi 12).
- De la volonté de **renforcer les démarches participatives** et de **développer des espaces publics de qualité**.

## La FRW regrette :

### La méthode d'identification des centralités

- **Celle-ci est basée sur des critères chiffrés pour l'ensemble de la Wallonie qui ne tiennent pas compte de la diversité de son territoire.** Si cette approche semble pertinente pour le milieu urbain logiquement mieux équipé et desservi en transports en commun, elle l'est moins pour les communes rurales où la densité fonctionnelle et les réalités territoriales sont plurielles : communes fortement polarisées par un gros bourg, ensemble de plusieurs villages d'égale importance, maillage de villages et hameaux...

**Les communes semblent avoir très peu de pouvoir de décision vis-à-vis des services de base** identifiés. Or, passé un certain seuil de « ruralité », ces critères paraissent trop rigides et théoriques et **leur simple dégressivité n'identifie pas pour autant des centralités rurales. Les centralités villageoises doivent bénéficier d'une plus grande contextualisation et d'une plus grande souplesse** dans leurs critères d'identification pour garantir un avenir à l'ensemble des territoires ruraux.

- **Que l'identification des centralités au sein des schémas de développement communaux reste guidée par des critères de présence et de proximité des services de base et des transports en commun.** Il y aurait lieu de laisser aux communes une réelle autonomie, pour autant que leur projet de territoire se justifie au regard des objectifs généraux du SDT.
- **La difficulté d'identifier des centralités « en devenir ».** Le SDT ne semble pas donner assez de latitude pour permettre un développement du territoire prospectif en laissant l'opportunité d'identifier des centralités « souhaitées » (urbaines et villageoises), en dehors de tout critère, notamment pour éviter des zones sans développement.

### L'approche généralisée pour l'ensemble de la Wallonie de concentrer 75% des nouveaux logements dans les centralités à l'horizon 2050.

Cet objectif quantifié et uniforme ne peut s'appliquer tel quel aux territoires les plus ruraux où la différence entre une centralité et d'autres villages est parfois minime et dépendante de critères non maîtrisables (fermeture d'un commerce, modification d'une ligne de bus, construction d'un lotissement...). Les graphiques en pages 48,49,50 illustrent pourtant bien que le postulat de base est largement différent selon les bassins envisagés. Dès lors, pourquoi imposer le même objectif à chacun d'entre eux ? Enfin, au vu des surfaces urbanisables encore disponibles à l'intérieur des centralités, cet objectif est-il tenable en préservant un cadre de vie de qualité ?

Par ailleurs, la manière dont cette mesure pourra être appliquée pose question. Comment devra faire une commune pour s'assurer de cette bonne répartition et suivant quelle méthode de calcul ? Quels arbitrages pourra-t-elle avoir pour accepter ou refuser une demande ? Et surtout, comment fait-elle avant 2050 ? Y a-t-il des objectifs intermédiaires pour faire de cette ambition une réelle trajectoire ?

**L'absence de mesures plus spécifiques et d'une ambition ciblée sur les espaces excentrés et leurs cœurs** alors qu'ils accueillent un certain nombre d'habitants et d'activités et peuvent aussi être sources de développement (ambition 2). Il nous semble que les cœurs d'espaces excentrés peuvent jouer un rôle structurant dans les territoires ruraux et peuvent être cartographiés (au même titre que les centralités). La plupart des mesures spécifiques proposées par le SDT ne s'appliquent qu'aux centralités et oublient quelque peu les espaces excentrés qui mériteraient plus de considération pour y maintenir un cadre de vie de qualité.

- **L'approche trop théorique pour le milieu rural du concept de « village à 10 minutes »** (voire 15 minutes). Si certaines fonctions sont présentes dans un village mais en dehors de ces distances, il apparaît utopique de les déménager pour s'inscrire dans les critères attendus. Une plus grande souplesse doit être de mise.
- **La définition restrictive donnée à l'aire de développement de proximité qui ne peut se limiter à des dynamiques de valorisation des ressources primaires et locales.** En lien avec les potentialités locales mais aussi des opportunités intéressantes pour son

développement (pour autant qu'elles soient durables), elle doit pouvoir accueillir des initiatives - notamment économiques - qui peuvent offrir une zone de chalandise et un rayonnement d'échelle régionale et même internationale, sachant que la dématérialisation de l'économie permet de réduire la contrainte de la distance et les émissions de CO<sup>2</sup>.

- **L'absence de plus d'ambition pour certains territoires ruraux situés dans les aires transfrontalières.** Certaines zones frontalières génèrent très peu de dynamique et ont même tendance à accélérer leur enclavement. Il serait donc nécessaire de donner à ces territoires transfrontaliers les moyens d'y faire face.
- **Le peu de présence de la politique du développement rural et de l'outil PCDR à travers le contenu du SDT.** Celle-ci a pourtant fait ses preuves pour le développement du milieu rural. Les projets qui en découlent participent à son attractivité comme la réalisation d'ateliers ruraux dont il pourrait être fait mention dans les mesures des objectifs SA3éco et AI3. Des projets innovants et citoyens peuvent aussi ressortir et permettre la mise en place de solutions de mobilité partagée (en lien avec l'objectif SA4).

## La FRW s'interroge sur :

**L'avenir offert à une petite moitié de la population wallonne** (43,6%, plus d'1,5 million d'habitants selon IWEPS, WP n° 36, octobre 2022 pp43-44) qui ne vit pas dans une future centralité ? Il est important que l'intensification du développement des centralités se fasse en complémentarité et non pas au détriment des zones moins équipées.

### L'application stricto sensu des balises régionales

- La dualité qu'il peut exister entre l'application du concept de centralité et l'objectif de **stopper l'artificialisation**.
  - **En quoi l'application de densités très faibles dans les espaces excentrés permettra de réduire l'artificialisation des terres agricoles ?** Cette mesure pourrait avoir comme effet de créer des terrains à bâtir très vastes, plus chers et toujours impactant par rapport à la perte de terres agricoles.
  - L'identification de périmètres de centralités incluant des zones non urbanisables aura-t-elle pour effet de faciliter la révision du plan de secteur permettant de les artificialiser ? Si c'est le cas, cela aurait un effet contreproductif par rapport à l'objectif général de zéro artificialisation.
- Le **risque accru en termes de pression foncière** dans les centralités et donc un risque conséquent d'exacerber les dynamiques d'exclusion sociale si aucune stratégie immobilière n'est mise en place par les opérateurs publics. En ce sens, le SDT ne semble prévoir aucun mécanisme ou politique pour anticiper et répondre à cette problématique.
- L'application **des critères de délimitation pour définir une centralité dans un SDC**. À quel point seront-ils contraignants ? Sont-ils cumulatifs ?
- **La faisabilité pour les pouvoirs locaux d'intensifier le développement des centralités** alors qu'il est établi que l'optimisation spatiale n'est pas un critère au sens strict pour la délivrance des permis d'urbanisme mais bien un objectif général du CoDT.

- La **valeur juridique qu'auront les centralités et leurs périmètres**, de même que les bordures des centralités qui semblent manquer de précisions.
- **Les mesures guidant l'urbanisation** (annexe 1) **qui ne semblent s'appliquer qu'aux terrains d'une superficie supérieure à 0,5 ha**. Qu'en est-il pour les terrains de taille inférieure ? Si ces critères ne devaient pas s'y appliquer, n'y a-t-il pas un risque de promouvoir la division de ces terrains pour échapper à ces contraintes ?

De plus, les chiffres proposés pour l'urbanisation des espaces excentrés avec la nécessité de maintenir un minimum de 70% de superficie du terrain en pleine terre va à l'encontre de la

nécessité de diminuer la taille des terrains pour concentrer l'urbanisation et réduire l'étalement urbain.

- La **possibilité donnée aux terrains d'une certaine ampleur et aux friches hors des centralités d'être redéveloppés** car ils déstructurent le territoire. Sera-t-il possible de le faire afin de ne pas maintenir cette situation en l'état ?
- Les **aspects pratiques et opérationnels liés à la réalisation ou révision des 253 SDC** potentiels des communes wallonnes. Comment le faire avec le nombre limité de bureaux d'études agréés et au vu du temps généralement nécessaire pour élaborer ce type d'outil (plusieurs années) ? Etant donné qu'il est question de l'avenir des territoires communaux, il est important d'élaborer correctement ce projet de territoire et d'y associer les acteurs locaux concernés, ce qui prendra nécessairement du temps. Par ailleurs, la possibilité d'intégrer la question commerciale dans les SDC peut également être un risque à la complexification de l'outil, renforçant la problématique pointée précédemment.
- **L'évaluation régulière du développement rural** telle que mentionnée dans la partie « Ressources clés de suivi et de mobilisation ». Qu'est-il prévu pour le faire ?

## La FRW propose :

### De donner plus de latitude aux communes pour décliner les objectifs régionaux sur leur territoire

- Permettre aux pouvoirs locaux d'**identifier les centralités villageoises avec des critères qui leur sont propres** et de les caractériser autrement tout en restant conforme aux objectifs régionaux. Par leur tissu associatif, la multiplicité des petits points de ventes, l'existence de marchés hebdomadaires, d'une maison rurale, leur accessibilité, etc. Une justification « humaine » de terrain à tous ces critères plus qu'une simple réponse à des seuils quelconques doit pouvoir leur être consacrée. De plus, il faut leur donner la possibilité de justifier leur projet de développement territorial de façon plus large, en prenant en compte :
  - La nécessité de développer une centralité structurante pour compenser un éloignement géographique à une série de services de bases ;
  - L'existence ou l'émergence de modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle (voies lentes structurantes, proxibus, plateforme de covoiturage, électromobilité...);
  - La capacité de développement économique (présence de PME/TPE/artisans, halls relais et ateliers ruraux...);
  - L'existence ou l'émergence de logements favorisant la cohésion sociale (logements tremplins et intergénérationnels...);
  - L'existence ou l'émergence d'une maison multiservices, d'épiceries rurales...;
  - L'existence ou l'émergence de lieux favorisant la vie associative de plus large échelle (maison rurale, équipements culturels et sportifs ...);
  - L'existence ou l'émergence de ressources énergétiques locales facilitant la mise en place de systèmes collectifs de production d'énergie (réseau de chaleur, station de biométhanisation, parc éolien...).
- **D'envisager des trajectoires et mesures différenciées par bassins d'optimisation** (les territoires des Fonctionnaires Délégués), basée sur une analyse contextualisée afin de tenir compte des spécificités des territoires de manière plus locale et en phase avec les réalités de terrain.

### De donner un rôle structurant aux cœurs d'espaces excentrés

- Ceux-ci sont parfois fort similaires aux centralités villageoises, afin d'affiner la structure des territoires ruraux. Cette démarche contribuerait au recentrage de l'habitat sur les noyaux villageois.

- **Réaliser également un référentiel concernant les espaces excentrés**, en lien avec celui envisagé pour les centralités (SA1.M3 / SA2.M4 / SA3éco.M6).

- De **réécrire la définition de l'aire de développement de proximité** en stipulant que cette aire peut aussi accueillir des initiatives de développement qui ne sont pas nécessairement liées à des ressources locales et dont le rayonnement peut être d'échelle régionale et même internationale, pour autant qu'elles soient durables. L'exemple du centre dédié au domaine spatial de Redu et Transinne (mentionné dans le SDT) en est un exemple illustratif.
- De **poursuivre la solidarité envers les territoires les moins peuplés et qui sont destinés à le rester** en ne liant pas les financements d'autres politiques sectorielles à une localisation obligatoire dans une centralité.
- D'**envisager la réalisation d'une « analyse contextuelle automatisée du territoire communal »** qui offrirait aux communes un diagnostic permanent pour alimenter leur SDC mais également tous les autres outils du CoDT ou d'autres politiques comme le PCDR. Ce diagnostic communal simplifié mais complet et mis à jour en permanence pourrait être proposé par la Région qui dispose des données suffisantes pour le faire ou par d'autres organismes (comme la CPDT ou l'IWEPS) ou des bureaux d'études mandatés spécifiquement.
- De **mener un effort important de vulgarisation et d'illustration** pour s'assurer de la bonne compréhension et application de toute cette matière au niveau local, au vu des nombreux termes employés et du caractère parfois flou de certains concepts. Il est primordial d'accompagner au mieux les communes à mener à bien leurs missions tout en répondant aux objectifs du SDT. Il est important également de s'assurer que celui-ci reçoive l'adhésion de tous les citoyens afin qu'ils acceptent et contribuent, via leurs choix de vie, à ces mêmes objectifs.

## B. Remarques particulières

Concepts territoriaux clés : comment est définie la limite de pôle et de quoi s'agit-il ?

Notions clés : concernant la désartificialisation, quelle attention sera portée à la qualité des sols d'un point de vue agricole pour les terres que l'on désartificialise ? Il y a de fortes chances que la qualité ne soit pas équivalente aux terres agricoles qui n'auront pas été artificialisées.

Ambition 5 : quels sont ces « *espaces de coopération supra-communaux* » ? Comment la Wallonie compte-t-elle s'y prendre pour les mettre en place ?

SA1.P3 : ajouter « *Le choix de la rénovation/transformation ou de la démolition-reconstruction est guidé par l'évaluation comparée du coût de l'opération, de son bilan énergétique, de la valeur patrimoniale du bien ou de la valeur patrimoniale d'ensemble et de son impact environnemental global.* »

SA1.P6 : quelles sont les « *fonctions faibles* » mentionnées dans ce principe ?

SA3éco.P5 : les petites structures du secteur tertiaire doivent aussi pouvoir s'implanter hors des centralités.

SA3éco : les ateliers ruraux ne sont pas mentionnés dans ce point alors qu'ils permettent le lancement d'une activité économique en milieu rural et sont subsidiés par la politique du Développement rural.

SA3com.C4 : ce constat peut manquer de nuance. Il est important de rappeler que la présence de commerces au sein des espaces hors des centres urbains et villageois permet à toute la population qui y vit de ne pas devoir forcément se déplacer jusque dans les centres et de limiter en partie les problèmes de pollution et de congestion.

SA4.P1: qu'en est-il de la prise en compte des mobipôles et mobipoints dans le SDT ? Ils ne sont jamais mentionnés par rapport aux centralités et à la structure territoriale alors qu'ils auront un rôle dans la structuration du territoire. En outre leur localisation dans les centralités que semble prôner le SDT pose question par rapport à la mobilité dans les espaces excentrés. Qu'en est-il du développement d'une offre multimodale dans ces espaces ?

SA4.P6/P7/P8/P9/P10: cette importance donnée à l'aménagement des espaces publics implique-t-elle une augmentation des moyens financiers pour les aménager ?

SA4.M7: il nous semble que ce thème de l'optimisation spatiale ne peut être dissocié de la mobilité.

SA6.P11: la valeur patrimoniale d'ensemble devrait également être prise en compte afin de maintenir la qualité des espaces-rues et des noyaux anciens urbains et villageois.

AI1.P8: certaines activités dites métropolitaines peuvent aussi s'implanter en milieu rural telles que des services informatiques, financiers ou encore spécialisés tels que le centre dédié au domaine spatial de Redu et Transinne.

AI1.P9: ajouter « *la Wallonie tire avantage de ses villes **et de ses villages*** »

AI3.M5: ne faudrait-il pas également soutenir le développement d'ateliers ruraux ?

AI5.P12: qu'entend-on par « *l'urbanisation dans les espaces excentrés ne compromet pas la hiérarchie des réseaux* » ?

AI6.M2: les opérations de développement rural (ODR) pourraient être mentionnées compte tenu du rôle qu'elles peuvent jouer concernant la localisation et la mise en place de ces plateformes ou unités d'échange modal.

AI8.P2 et AI8.M2: il est important de couvrir toute la Wallonie. Les espaces excentrés doivent aussi bénéficier du haut débit, au risque d'avoir une Wallonie à deux vitesses.

CC2.C5: encourager la mutualisation des services va diminuer leur nombre et pourrait engendrer un risque en termes d'accessibilité aux services de base pour les publics plus isolés. Par ailleurs, cette mutualisation ne semble pas être compensée par une offre de mobilité alternative à la voiture suffisante pour accéder à ces centralités.

CC2.P: dans l'objectif équivalent du SDT 2019, le PCDR était mentionné (*Au niveau local, il est important de s'appuyer sur les processus de participation pour élaborer les projets de territoire et les stratégies territoriales. Dans les territoires ruraux, les outils du développement rural (PCDR...) sont renforcés à l'échelle communale ou supracommunale.*). Il est regrettable de constater que ce n'est plus le cas.

CC3.C4: ce constat n'est pas uniquement propre aux villes. Le milieu rural et ses villages font également face à une carence en termes de services et d'équipements (crèches, établissements scolaires, etc.).

CC3.C6: il nous semble que ce constat va s'accroître avec la mise en place du SDT et des périmètres restreints des centralités. La pression foncière observée ne pourra qu'augmenter.

CC3.P1: la culture doit aussi pouvoir s'implanter dans les centralités villageoises et les espaces excentrés. Elle ne peut se limiter à des équipements implantés dans les pôles.

**CC3.P4 : il n'est en aucun cas acceptable que les équipements mentionnés dans ce principe se limitent aux centralités. Les maisons multi-services, les maisons rurales, les maisons de villages sont des équipements issus de la politique du développement rural qui s'applique à l'ensemble du milieu rural. Comme le mentionne le premier défi du SDT « aucun territoire ne peut être laissé de côté ». Les espaces excentrés doivent continuer à bénéficier de ces équipements afin de permettre à la politique du développement rural de répondre à son objectif d'être au service de l'ensemble du milieu rural.**

CC4: il est regrettable que la politique du développement rural ne soit pas du tout mentionnée alors que les opérations de développement rural contribuent au développement de projets sur base d'un processus participatif important. C'est d'ailleurs probablement l'outil qui permet le plus de participation citoyenne en Wallonie.

CC5.P17: ce principe doit pouvoir s'appliquer à l'ensemble des espaces publics. Il n'y a pas que les espaces publics structurants qui doivent bénéficier de la participation citoyenne. Tous les espaces publics ont leur importance.

CC5.P19: le trafic doit aussi pouvoir être apaisé dans les espaces excentrés.

CC6.M: il pourrait être fait mention de la biomasse et de la biométhanisation qui peuvent être une source d'énergie importante, particulièrement en milieu rural.

Mesures guidant l'urbanisation dans et hors des centralités (annexe 1): la densité nette de 20 log/ha en centralité villageoise pourrait être nuancée en tenant compte aussi de sa densité bâtie. Certaines centralités villageoises peuvent présenter une structure urbanistique avec une densité bâtie plus faible, qui pour des raisons de qualité urbanistique et patrimoniale doit être prise en compte. Il pourrait être ajouté : « *≥ 20 logements à l'hectare dans les centralités villageoises **en s'intégrant au mieux aux contextes urbanistiques, bâtis et patrimoniaux.*** »