

50. UN REGARD RETROSPECTIF SUR LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU DEBUT DES ANNEES '90 (2014)

L'interview ci-dessous avait été sollicitée par la revue « les Cahiers nouveaux » qui m'avait demandé en juin 2014, ainsi qu'à deux autres anciens Chefs de Cabinet des années '90, de tenter d'analyser avec le recul la politique wallonne en matière d'aménagement du territoire lorsque Robert Collignon en avait la responsabilité.

1. Quelle vision structurante de l'aménagement du territoire guidait le ministre ?

Au début des années '90, le Parti Socialiste (dont j'étais membre alors, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui) avait tenté de repenser et affiner son projet pour la Wallonie dans la foulée de la troisième réforme de l'État (1988, après celles de 1970 et 1980) qui venait de créer la Région bruxelloise (en échange d'un abandon définitif de Fournon à la Flandre malgré les vœux de la population et de ses élus) et de transférer (en 1989) des compétences très importantes aux entités fédérées (essentiellement travaux publics, transports, économie aux Régions, enseignement aux Communautés), multipliant ainsi par trois et demi le budget régional.

Cette réflexion avait été initiée, en 1991, par un document de réflexion signé par Robert Collignon, *Quelles options pour la Wallonie ?*, pour lequel ma plume avait bénéficié de l'aide de quelques techniciens de haut vol siégeant dans les diverses Commissions de réflexion de la branche wallonne du PS. Parmi celles-ci figurait une Commission « Environnement et Aménagement du Territoire » créée dans la foulée du succès électoral d'Écolo aux élections européennes de juin 1984 et où se retrouvaient par exemple Danièle Sarlet ou Jacqueline Miller, pour rendre hommage à deux actrices majeures du secteur. Comme il présidait depuis 1981 la commission « Aménagement du territoire » du Conseil régional (et futur Parlement) wallon, Robert Collignon se vit tout naturellement confier par Spitaels la présidence de cette instance de réflexion interne, dont j'assumai jusqu'en 1989 le secrétariat à l'Institut Émile Vandervelde sous la houlette de feu François Piroit, avant que ma jeune collègue Anne Poutrain, que ce dernier m'avait demandé d'écoler et d'épauler lors de ses premiers pas à l'IEV à l'époque, ne prenne mon relais avec une efficacité dont elle ne s'est jamais départie depuis à bien d'autres niveaux.

Comme parlementaire régional, le futur ministre avait notamment à son actif, au milieu des années '80, un décret facilitant la révision partielle des plans de secteur. Comme président des deux Commissions que je viens d'évoquer (jusqu'en 1985 pour l'instance parlementaire, jusqu'en 1987 pour l'organe de réflexion du PS), il n'avait cessé de se frotter à la matière. Dans *Quelles options pour quelle Wallonie ?*, qui alimenta la réflexion des Fédérations socialistes wallonnes durant l'hiver 90-91 en vue du Congrès d'Ans du 9 février 1991, il estimait que « l'aménagement du territoire wallon et l'urbanisme quotidien devaient être réorientés dans le sens d'une utilisation plus parcimonieuse de l'espace, de manière à mettre fin aux gaspillages qui se sont cumulés depuis près de trente ans. Ils sont au moins au nombre de cinq : le gaspillage du sol, le gaspillage du patrimoine rural et du paysage, le gaspillage du patrimoine urbain, le gaspillage des anciens sites et du patrimoine industriels, enfin un gaspillage énergétique et social conséquence des précédents. »ⁱ

Ironie de l'histoire, c'est l'auteur de la proposition de décret à l'origine des révisions partielles de plans de secteurs qui dénonçait six ans plus tard les abus de celle-ci : « une nette tendance à la dérégulation s'est récemment manifestée dans l'aménagement du territoire wallon, notamment par le recours fréquent aux révisions partielles des plans de secteur sur base d'une interprétation extrêmement large du concept de travaux et ouvrages d'utilité publique par exemple ». Collignon rappelait dans la foulée le rôle en quelque sorte « protecteur » de toute planification réglementaire (protection des fonctions urbanistiques faibles face à l'appétit des investisseurs, sécurité juridique pour les habitants et les divers intervenants, clarté et publicité des options d'aménagement, etc.) et les effets néfastes des tendances centrifuges, dans la logique d'un combat qui fut le sien contre une des sept plaies de Wallonie, le sous-régionalisme (« l'addition des particularismes ne fait pas l'intérêt régional »).

Le futur ministre suggérait de profiter de la révision annoncée des lois d'expansion économique (régionalisées depuis peu) pour tenter d'enfin faire aboutir un plan régional d'aménagement du territoire dont le projet avait déjà plus de dix ansⁱⁱ, il prônait dans la foulée une refonte de l'ensemble des plans de secteur et insistait sur la nécessaire amélioration qualitative des schémas de structure communaux. Il plaidait aussi pour un renouveau de la démarche urbanistique par un effort qualitatif et quantitatif dans la rénovation du patrimoine urbain, estimant que la rénovation laborieuse de quelques îlots fétiches était, jusque là, le cache-misère d'un laisser-aller atteignant toute la Wallonie en matière de rénovation des villes tout comme dans la réhabilitation des sites industriels désaffectés, qui auraient dû bénéficier de mesures beaucoup plus énergiques l'une et l'autre.

Pour faire bref, on peut dire que les résolutions du Congrès du 9 février '91 reprirent toutes les idées ci-dessus ainsi que celle d'une Régie foncière régionale également préconisée dans le document initial.ⁱⁱⁱ

Voilà dans quel état d'esprit se trouvait Robert Collignon lorsque onze mois plus tard il intégrait l'Exécutif (et futur Gouvernement) wallon présidé par Guy Spitaels, le 8 janvier 1992, avec pour atouts de détenir la compétence du Budget (levier important s'il en est dans le perpétuel marchandage politique entre partis coalisés et entre bourgmestres en congé) mais aussi celles, pour la première fois réunies, non seulement de l'Aménagement du territoire mais aussi du Patrimoine (alors heureusement intégrée à la première), du Logement et, *last but not least* en terme d'opérations immobilières, des Implantations administratives. A l'exception de cette dernière, toutes ces compétences étaient exercées par d'autres familles politiques depuis sept (Budget) à onze ans (Aménagement et Logement).

Qu'il me soit permis de rappeler ici les noms des principaux techniciens qui œuvrèrent à mes côtés à la politique ministérielle, en dehors du Budget : Alain Rosenoer (chef de Cabinet adjoint), Ghislain Geron et Jean Lentz (Aménagement du territoire), Pierre Paquet (Patrimoine), Vincent Sciarra (Logement), André Verlaine (Implantations), avec la collaboration de Danièle Sarlet à la tête de la Dgatlp.

2. Quels sont les dossiers ou acquis majeurs de l'ancien ministre ?

Bien avant que tout le monde encense la (nécessaire) transversalité entre les départements régionaux, le ministre avait traduit ce principe dans les politiques dont il avait la charge, Aménagement du territoire, Patrimoine, Logement et Implantations, mais je m'en tiendrai ici aux dossiers d'Aménagement du territoire exclusivement en rappelant au passage le colloque *Vers un nouvel urbanisme* qui devait réunir 600 personnes à Charleroi en décembre 1992 à l'occasion des trente ans de la loi de '62.

Outre la gestion de grands dossiers délicats comme l'implantation des pylônes pour la mobilophonie, le tracé des lignes à haute tension, le devenir du secteur des carrières, les permis de bâtir du TGV, l'aménagement de la place St Lambert à Liège, autant de problématiques énergivores et médiatisées accaparant l'attention et le temps des collaborateurs au détriment de la poursuite des grands projets de réforme, il me semble que les objectifs de revitaliser les centres urbains, d'accroître les moyens disponibles, de concentrer ceux-ci sur les zones les plus touchées, et d'accentuer le nettoyage des friches industrielles ont été atteints ou en tout cas approchés (dans la mesure des possibilités régionales de l'époque) via les révisions des procédures de rénovations des villes et des sites industriels d'une part, et la création des ZIP d'autre part.

Les ZIP (pour « Zones d'Intervention Prioritaire ») furent sans doute la principale innovation initiée et menée à bien par le ministre dans le bref laps de temps où il put assurer l'aménagement du territoire, puisque son accession à la présidence du Gouvernement le 25 janvier 1994 (suite à la démission de Guy Spitaels) intervint un mois et une semaine après l'adoption par le Gouvernement des périmètres des 62 ZIP le 19 décembre 1993.

En accentuant les moyens globaux et en concentrant ceux-ci sur les quartiers défavorisés et leurs habitants, il s'agissait, suivant une formule dont le ministre usa maintes fois, « d'utiliser la politique de rénovation urbaine comme outil d'intégration sociale, la politique d'intégration sociale comme tremplin à la formation professionnelle, et la formation professionnelle comme moyen de rénovation urbaine, en visant tout autant à recoudre et requalifier le tissu social qu'à rénover le bâti et les espaces publics. »^{iv}

En principe, la politique des ZIP devait consister à appliquer dans chaque sous-région la politique spécifique qui lui convenait en accentuant les efforts là où ils devaient l'être objectivement (sans considération d'équilibres sous-régionaux et a fortiori de coloration politique des communes concernées, annonçait-on) sur base des critères établis en 1992 à la demande du Cabinet par le Groupe d'étude Habitat/territoire de l'Institut de Sociologie de l'ULB.^v Dans les faits, hélas, pour y avoir participé en première ligne de bout en bout durant de longs mois en 1993, je dois témoigner vingt ans plus tard, en tant qu'historien autant qu'acteur de jadis, que les négociations intercabinets pour établir les contours des ZIP furent polluées comme tant d'autres dossiers (alors comme aujourd'hui) par les considérations sous-régionalistes, les lobbys locaux, et leurs relais aux tables des décideurs. Ath n'était pas encore détrônée par Mons, mais *nihil novi sub sole*...

Cela étant, un pas avait été fait dans la direction de l'objectivation. Un autre, en matière d'aménagement normatif, fut au début de 1993 la décision gouvernementale de mise en révision globale de tous les plans de secteur, mais on voit où on en est dans ce chantier vingt-et-un ans plus tard – un chantier qui ne pouvait être concrètement entamé sans que les grandes options du Plan régional d'Aménagement du territoire, le PRAT, ne soient au préalable arrêtées.

Un premier projet de PRAT, confié par l'Exécutif à la SDRW^{vi} en 1980, avait échoué quatre ans plus tard. Feu le ministre Albert Liénard avait lancé une deuxième tentative en 1991, en s'appuyant sur les intercommunales de développement économique regroupées dans le SIWAT^{vii}. Tant Albert Liénard que Robert Collignon n'avaient plus la main lorsqu'en 1994 cette deuxième étude fut remise au ministre André Baudson, sans aboutir davantage que la première. Ce n'est qu'en 1999 que le PRAT, devenu SDR^{viii}, put naître sous l'égide du ministre Lebrun. Son prédécesseur de 1992 regrettait encore, à l'époque, « l'échec du PRAT qui aurait pu être un véritable outil de gestion spatiale de la Wallonie. »^{ix}

3. En quoi la gestion du territoire a-t-elle été en rapport avec les objectifs du PS ?

Les pages de la DPR^x de janvier 1992, négociées entre PS et PSC, reprenaient l'essentiel des propositions socialistes de 1991, à l'exception de l'idée de Régie foncière régionale.

Il me semble que les efforts du ministre en faveur de l'accentuation de la rénovation des milieux urbains et des sites industriels d'une part, et d'un moindre saupoudrage géographique des moyens d'autre part, allaient bien dans le sens voulu, avec toutes les nuances que j'ai évoquées mais qui ne sont, hélas, propres ni à ce secteur ni à cette époque. Il en fut de même, au passage, de l'accentuation des moyens pour le Patrimoine initiée par Albert Liénard et poursuivie jusqu'en 1999, avec une inquiétante régression depuis.

Force est de constater en revanche que l'objectif annoncé de planification régionale n'a pas été mené à bien. « Il manquait sans doute », analysa plus tard Pierre Got, « le ressort susceptible de bousculer les obstacles et de transcender les particularismes sous-régionaux »^{xi}. *Qu'en termes élégants ces choses-là sont dites...*^{xii}

ⁱ Pour cette citation et les suivantes : Robert COLLIGNON, *Quelles options pour quelle Wallonie ?*, Bruxelles, IEV, décembre 1990, p. 71 à 79

ⁱⁱ Voir Pierre GOT, « Le schéma de développement régional : une épopée de vingt ans » dans Freddy JORIS (coordinateur), *L'Aventure régionale. 60 témoins pour 60 temps forts*, Bruxelles, Luc Pire, 2000 (à l'initiative de Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE), p. 289-293.

ⁱⁱⁱ *Quelles options pour la Wallonie ? Régulation du Congrès des socialistes wallons*, Ans, 9 février 1991, p. 7.

^{iv} Robert COLLIGNON, *Le pari wallon* (entretiens avec Christian Napen et Freddy Joris), Luc Pire, 1999, p. 116.

^v INSTITUT DE SOCIOLOGIE SOLVAY, *Critères de détermination des « zones d'intervention prioritaire »*. *Rapport final*, octobre 1992, 92 p. plus annexes.

^{vi} Société de Développement régional pour la Wallonie

^{vii} Syndicat des Intercommunales wallonnes d'aménagement du territoire.

^{viii} Schéma de Développement de l'espace régional.

^{ix} Robert COLLIGNON, *Le pari wallon*, p. 113.

^x Déclaration de Politique régionale.

^{xi} Pierre GOT, *op.cit*, p. 291.

^{xii} D'après Molière, *Le Misanthrope*.