

Politique foncière - Structuration du territoire pour réduire les GES

Une politique foncière en Région wallonne ? Des déplacements entre le domicile et le travail moins longs et moins dépendants de la voiture ? Les deux recherches débutées en 2009, celle sur la politique foncière et celle sur la structuration du territoire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), apportent des éléments de réponse à ces deux questions.

Politique foncière

La politique foncière traite de la matière première des aménageurs, c'est-à-dire les terrains sur lesquels on va bâtir... ou ne pas bâtir. Cette politique peut être définie comme l'ensemble des actes de l'autorité publique visant à avoir un impact sur la valeur, l'appropriation et/ou l'usage des terrains. Elle traite de tous les terrains, quelle que soit l'activité qui y est permise ou envisagée. Les outils et les moyens d'agir qui, mis ensemble, font une politique foncière, sont potentiellement fort divers. On les retrouve dans le CWATUPE, le Code du Logement, le Code des Impôts sur les revenus, le Code civil, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, les décrets budgétaires... mais aussi dans l'urbanisme opérationnel ou les modes de financements. Les chercheurs¹ précisent : « La mission nous a été confiée parce qu'il n'existe pas à proprement parler de culture de la politique foncière en Région wallonne, bien que de nombreux outils soient présents dans l'arsenal législatif et fiscal. » La CPDT a déjà travaillé sur le sujet en 2001-2002 (recherche « révision des plans de secteurs et mécanismes fonciers en Wallonie ») ; dix ans plus tard,

le Gouvernement a estimé qu'il était utile de faire le point. « Vu l'envergure du sujet, il a été demandé de nous limiter à la politique foncière au service de la politique du logement. Et, parce que la politique foncière n'est pas une fin en soi, de le faire dans une approche d'aménagement durable du territoire ». La matière est éminemment systémique. Par exemple, la taxe communale sur les terrains non bâtis est une mesure de politique foncière au sens strict qui permet de lutter contre la rétention foncière et, partant, le manque de logements. « Cependant, compte de tenu des critères de développement durable du territoire, la réflexion doit intégrer les principes d'économie de ressource et de juste localisation des projets de logements. Cela soulève les questions du zonage spatial de la taxe et de sa généralisation, de son caractère complémentaire à la taxe sur les immeubles inoccupés, de sa concurrence à l'égard d'autres impôts pesant sur le patrimoine foncier... »

Outre l'étude des possibilités et pratiques wallonnes actuelles, les chercheurs ont analysé les pratiques des régions et pays voisins. Cas intéressant, la Flandre a mis en place depuis 2009 une politique volontariste traduite dans un décret de po-

litique foncière et immobilière. « S'il n'est pas l'outil idéal et est contestable sur certains aspects, il est innovant et courageux par ses mesures très volontaristes, notamment en matière de production de logement. »

Parmi les mesures sur lesquelles travaille l'équipe, nous n'en évoquerons que quelques-unes, comme la captation des plus-values des changements d'affectation au plan de secteur, qui existe en Région flamande mais pas en Région wallonne. Actuellement, en Wallonie, lorsqu'il y a un changement d'affectation au plan de secteur, par exemple de terrains situés dans une zone d'habitat vers une zone verte, le principe est d'indemniser le propriétaire de la perte financière qu'il subit. Mais il n'y a par contre pas de captation du gain procuré au propriétaire quand le terrain passe d'une zone verte à une zone d'habitat. « C'est le chaînon manquant à mettre au point. Ce n'est pas seulement une question d'équité financière. C'est aussi une clé pour réformer le plan de secteur : si la Région ne se donne pas les moyens de capter les plus-values alors qu'il lui faut payer les moins-values, il sera très difficile de modifier l'affectation du sol pour tendre vers une utilisation plus raisonnée de celui-ci. »

¹ L'étude est réalisée par les chercheurs C. d'Andrimont et P. Fontaine (ULB), H. Guerard et F. Haumont (UCL) et pilotée par M. Van Crielingen (ULB).

Politique foncière Structuration du territoire pour réduire les GES

L'emphytéose, quant à elle, consiste à céder l'usage d'un fonds ou d'un bâti pour une période généralement longue. Aux Pays-Bas, la pratique est généralisée depuis la fin du XIX^e siècle : la grande majorité du sol appartient à l'autorité publique. Cette technique permet une maîtrise publique de l'usage du sol et, partant, offre aux pouvoirs publics une capacité d'aller

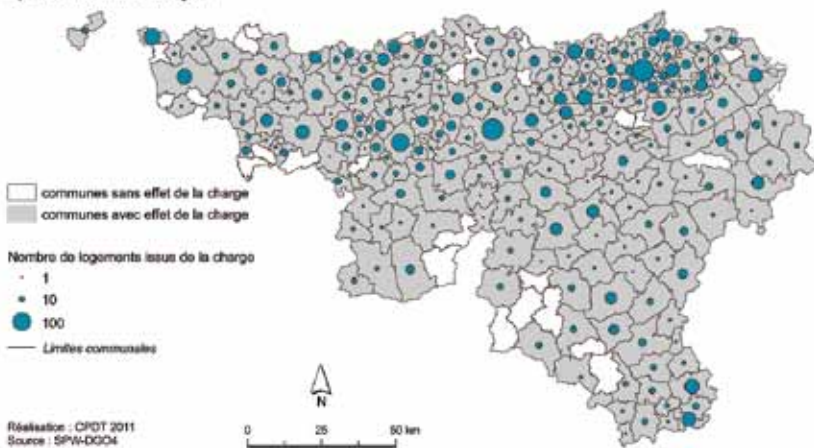
plus loin dans l'organisation des usages du sol et de la localisation des activités et des personnes. « La technique, existante en droit belge, est rarement utilisée. Toutefois, certaines communes pourraient opter pour celle-ci, pourvu que la Région les y aide. En cédant un terrain en emphytéose pour une durée longue, la commune va certes s'endetter pour une pé-

riode plus ou moins longue. Mais, le point d'équilibre financier atteint, elle réalisera ensuite des gains récurrents tout en se donnant les moyens de gérer l'usage du sol et de maîtriser l'urbanisation. »

Autre outil à l'étude : les charges d'urbanisme. Plusieurs pays et régions voisins imposent ou permettent des charges d'urbanisme en logement à ceux qui mettent en œuvre des terrains à bâtir. En Flandre, la forme est radicale car tout terrain de plus de 0,5 hectare se voit imposer entre 10 et 40 % de logement social ou modeste. Au Grand-Duché de Luxembourg, pour tout projet d'un hectare ou plus, 10 % de la superficie doit être affecté au logement moyen. En France, l'Etat autorise les municipalités à déterminer les charges par zone au niveau infra-communal, lesquelles peuvent parfois monter à 50 % de logements sociaux par secteur. « Ces charges d'urbanisme en logement pourraient être imposées ou autorisées par la Région wallonne. Elles permettent en premier lieu de mieux satisfaire la demande ; elles peuvent aussi détendre le marché foncier local et contenir la hausse des prix des terrains, jouer en faveur de la mixité sociale des quartiers, favoriser la densification... » L'équipe a construit des scénarios et analysé les résultats à en attendre selon différentes conditions de mise en œuvre : le pourcentage imposé, le type de permis concerné, le territoire où elle serait appliquée (sur tout le territoire régional ou seulement sur une partie de celui-ci, par exemple dans les zones à forte pression foncière, là où les prix sont tellement élevés que les ménages à faibles revenus n'ont plus la possibilité de se loger). « Sur base des scénarios, nous pouvons émettre un avis. Mais, ensuite, ce sont des choix politiques qui dépendent du Gouvernement et de ses objectifs. »

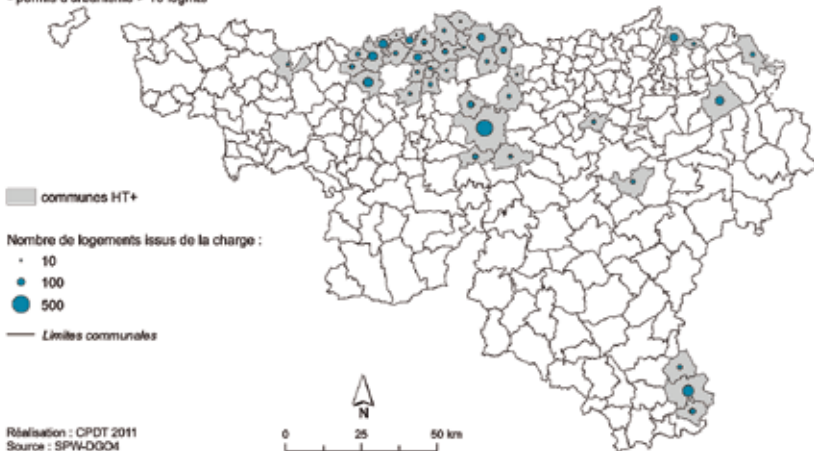
Estimation du nombre de logements publics issus des "charges en logement" après 10 ans - extrapolation linéaire
Méthode "luxembourgeoise" : application d'une charge modérée à tous les grands projets

Un taux de 10 % de charge est imposé aux :
- permis d'urbanisation > 1ha
- permis d'urbanisme > 10 logmts



Estimation du nombre de logements publics issus des "charges en logement" après 10 ans - extrapolation linéaire
Application aux zones à forte pression foncière (communes HT+)

Un taux de 30 % de charge est imposé aux :
- permis d'urbanisation > 0,5ha
- permis d'urbanisme > 10 logmts



Les cartes illustrent, dans deux cas d'application différents, l'impact quantitatif que pourrait avoir l'imposition de charges d'urbanisme en logement.

Le droit de préemption, le remembrement-relotissement, les mesures pour

Politique foncière Structuration du territoire pour réduire les GES

lutter contre la rétention, la fiscalité foncière, l'observation foncière, la prévision des besoins à long terme sont d'autres thèmes du travail. « *Au terme de la recherche, nous ne ferons pas de proposition de code, mais des propositions d'amélioration de mesures existantes. Nous aurons également examiné des mesures qui n'existent pas encore en Wallonie et qui pourraient y être mises en œuvre, en nous donnant toujours comme objectif de mesurer les effets, souhaitables et non souhaitables, de ces innovations potentielles.* »

Structurer le territoire pour réduire les gaz à effet de serre

La recherche¹ apporte des réponses à la question : « comment structurer le territoire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ? » Un article dans la Lettre de la CPDT avait déjà été consacré à ce travail, en préparation du colloque de la CPDT de novembre 2010. Nous ne reviendrons pas ici sur l'aspect méthodologique, largement développé dans l'article précédent, pour nous centrer sur un des éléments importants de la recherche : la consommation d'énergie liée aux déplacements entre le domicile et le travail. Quelle est la situation actuelle, quelles sont les tendances et comment les expliquer ?

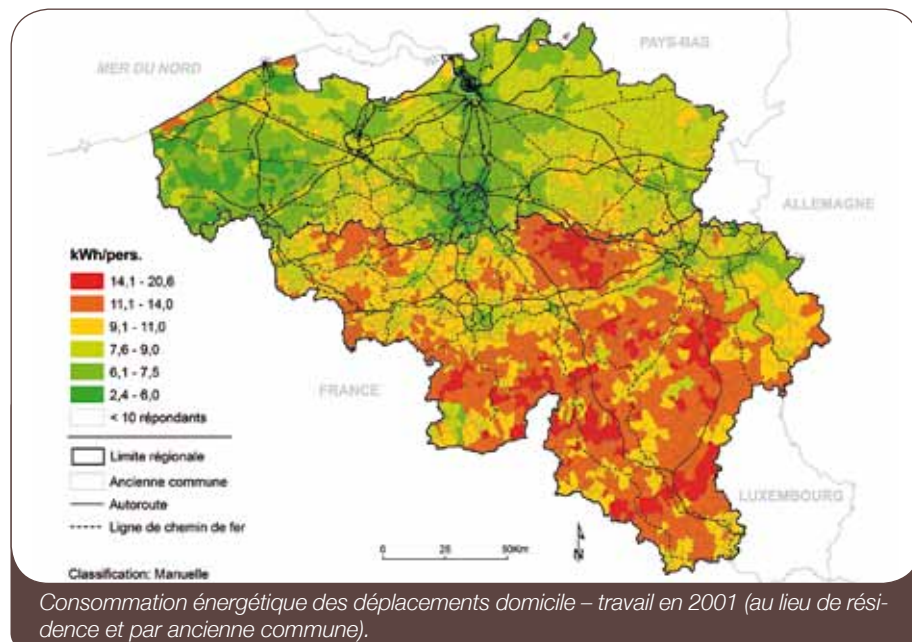
La formule « Dis-moi où tu habites, je te dirai combien, en moyenne, toi et tes voisins dépensez d'énergie pour vous déplacer vers votre travail » résume

bien comment interpréter les résultats de l'étude spatiale des consommations dues aux déplacements entre les lieux de résidence et de travail. La carte de la consommation moyenne, par travailleur et par trajet, est basée sur les données de l'enquête socio-économique de 2001 et prend en compte trois paramètres : les modes de transport utilisés (voiture, moto, train, bus, marche à pied et vélo), le nombre de kilomètres parcourus avec ce mode ainsi que les consommations spécifiques à chaque mode.

Comprendre les différences entre les sous-régions de Belgique, c'est avant tout comprendre la géographie des trajets à longue distance en voiture, c'est-à-dire les déplacements les plus énergivores et émetteurs de gaz à effet de serre. Les chercheurs commentent : « *On voit bien la différence de consommation, donc de*

comportements, de part et d'autre de la frontière linguistique, même si certains résultats sont proches des deux côtés. Par exemple, Mouscron et Comines ont presque d'aussi bons indices que ceux du Courtrais. En revanche, le Pays des Collines n'est pas très "durable" : il y a beaucoup de trajets de longues distances en voiture, essentiellement vers Bruxelles. »

La Région bruxelloise présente une très faible consommation énergétique du fait qu'il s'agit d'une zone urbaine très compacte à forte concentration d'emplois, permettant à ses habitants des déplacements de courtes distances réalisables en transports en commun. Du côté flamand, la consommation généralement faible s'explique par deux éléments. De manière générale, il existe plus d'emplois de proximité, tout particulièrement dans toute la



¹ Les chercheurs (ULG) sont, cette année, F. Brevers et S. Dujardin (pilote : J. Teller), avec la collaboration de J.-M. Lambotte pour les déplacements transfrontaliers.

² Voir La Lettre n° 25, dont le dossier était consacré au colloque de la CPDT « La dimension territoriale des politiques énergétiques et de réduction des gaz à effet de serre »



Politique foncière Structuration du territoire pour réduire les GES

zone métropolitaine de l'axe Bruxelles-Anvers. « On recrute localement quand on est dans une situation de quasi plein emploi : les travailleurs qui postulent pour un emploi trouvent à proximité de leur domicile plusieurs offres, tandis qu'en Région wallonne, caractérisée par une plus grande difficulté à créer suffisamment d'emplois, il y a plus de demandes que d'offres. Dès lors, les travailleurs, surtout s'ils sont qualifiés ou très qualifiés, se voient contraints de se déplacer loin, vers Bruxelles, le Brabant wallon, Namur ou Luxembourg-ville. » Par ailleurs, en Flandre la part des déplacements à vélo est beaucoup plus élevée qu'en Wallonie : elle est globalement d'environ 10 %, mais dans certaines régions comme au sud de la Flandre occidentale, elle atteint 15 %, voire même 20 %.

Les bons résultats wallons se retrouvent dans le sillon urbain wallon, qui concentre à la fois la population et les emplois, impliquant des trajets de plus courte distance, et qui possède aussi une bonne offre en transports en commun. Il en est de même dans les cantons de l'Est, du fait d'un fort taux d'emploi local et de distances courtes vers les pôles d'emploi voisins. Par contre, les performances énergétiques des communes de Hesbaye sont mauvaises. « La population s'installe dans cette zone, située entre les pôles de Bruxelles, Liège et Namur, pour

être à mi-chemin entre deux de ces pôles d'emploi dans lesquels travaillent souvent madame et monsieur. Très attractive pour la résidence, elle offre peu d'emploi local et les transports en commun y sont peu performants : excepté en bordure de la région, il n'y a pas de ligne de chemin de fer vers les grands pôles et les bus ne peuvent pas répondre aux demandes de trajet à longue distance, ni en fréquence ni en vitesse commerciale. Les longs déplacements et la dépendance à la voiture y sont donc importants. »

L'évolution de la structure spatiale est l'un des facteurs déterminant les caractéristiques des déplacements entre domicile et travail. La localisation de l'habitat et des activités économiques joue un rôle important dans la détermination des distances et des parts modales, et en conséquence des consommations d'énergie. Entre 1991 et 2001, 95 à 98 % des anciennes communes wallonnes ont connu une augmentation de la consommation de leurs habitants pour leurs déplacements vers le travail. Elle a été forte dans les Ardennes et dans quasi toutes les villes wallonnes, grandes, moyennes ou petites. Cette moins bonne performance des villes en 2001 qu'en 1991 s'explique pour une large part par une forte périurbanisation de l'emploi durant cette période (développement des parcs d'activités et des zones commerciales

périphériques). Une seule région connaît une stabilisation, voire une baisse légère : le centre du Brabant wallon, et plus spécifiquement de la région d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et de Wavre, a connu un développement économique important. « Il participe au processus de métropolisation de Bruxelles et offre de nombreuses possibilités d'emplois locaux, notamment à travers l'extension du pôle universitaire de Louvain-la-Neuve, la croissance d'entreprises orientées vers les hautes technologies (par exemple GSK Biologicals à Wavre) et le développement de parcs d'affaires. Cela permet à une partie des habitants de ne plus faire de longs déplacements vers les pôles d'emplois de Bruxelles ou du Brabant flamand. »

Les chercheurs ont croisé les résultats de 2001 avec l'évolution de la population entre 2001 et 2010. Les communes qui gagnent relativement le plus d'habitants ces dernières années sont souvent celles où les performances énergétiques liées aux déplacements sont les plus mauvaises. En effet, celles-ci sont en général très éloignées des grands pôles d'emploi, offrent peu d'emplois locaux et n'ont pas de ligne de chemin de fer vers les grands pôles. Les habitants y sont très dépendants de la voiture, et ce pour des distances très importantes. La tendance à venir est donc, hélas, à l'accroissement de la consommation énergétique et des émissions des gaz à effet de serre !

Flux transfrontaliers

Parallèlement, une deuxième étude analyse notamment les déplacements transfrontaliers et transrégionaux domicile-travail (flux sortants et entrants). Entre 1999 – année d'adoption du SDER – et 2009, ces flux se sont renforcés (+14 % dans le sens des sorties et +44 % dans le sens des entrées) et sont de plus en plus caractérisés par de très longues dis-



Politique foncière Structuration du territoire pour réduire les GES

tances ainsi qu'une forte dépendance à la voiture, du fait de la dispersion spatiale des lieux de résidence et des activités. « *Aujourd'hui 211 000 travailleurs qui résident en Wallonie partent travailler dans les régions et pays voisins, soit 16 % des travailleurs, et sur les 1 200 000 emplois en Wallonie, 72 000 sont occupés par des travailleurs qui n'habitent pas en Wallonie, soit 6 % de l'emploi wallon.* »

Pour prendre un exemple, entre 2001 et 2007, la plus forte croissance relative des flux de travailleurs wallons vers le Grand-Duché de Luxembourg ne concerne pas les communes situées à proximité immédiate de Luxembourg-ville. Dans la province de Luxembourg, l'augmentation de la navette transfrontalière depuis les communes les plus proches de la capitale grand-ducale est en valeur relative nettement inférieure à celle depuis les communes plus éloignées, de deuxième, voire de troisième couronne. Dans la province de Liège, alors qu'en 2001 le phénomène était marginal et se limitait aux communes directement frontalières, aujourd'hui la croissance est phénoménale et touche la plupart des communes de la province, même très éloignées : « *les travailleurs liégeois ne vont pas majoritairement à Luxembourg-ville mais plutôt dans le nord du Grand-Duché, là où il y a de gros développements commerciaux et où une série d'entreprises originaires de la province de Liège (architectes, entreprises de construction, de transport...) ont transféré leur siège. Dans cette partie du Grand-Duché, le foncier est largement disponible et est accessible financièrement, contrairement aux abords de la capitale.* »

Les flux vers le Luxembourg et la périphérie de Bruxelles sont donc en forte croissance et caractérisés à la fois par des distances de plus en plus longues et des lieux de travail et de résidence de plus en plus dispersés. Or, l'offre en transport en

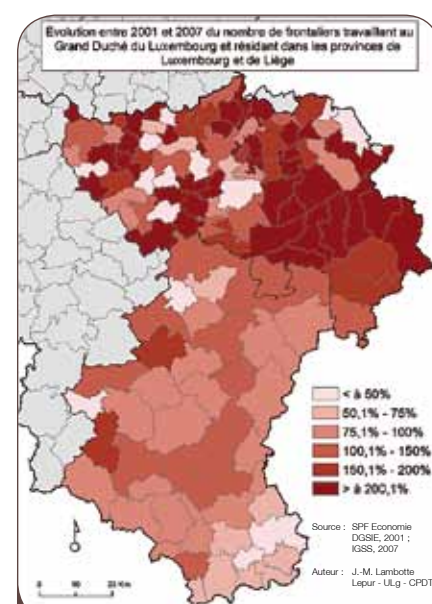
commun depuis la Wallonie vers ces deux pôles est faible et peu efficace. Outre la dispersion des flux, la faiblesse résulte de l'inadéquation entre la rapidité de la croissance de ces flux et le temps long nécessaire à l'adaptation des réseaux de transport en commun, en particulier ferroviaires. De plus, les flux domicile-travail transfrontaliers ne sont pas accompagnés de flux domicile-école sur des trajets similaires, ce qui réduit la rentabilité des transports en commun qui pourraient exister. Le nécessaire report modal ne se fera qu'à condition de mettre en œuvre une politique transrégionale volontariste en matière d'aménagement du territoire afin de concentrer de part et d'autre des frontières les lieux d'emplois et de résidence, dans des espaces déjà bien desservis ou que l'on pourrait bien desservir en transport en commun d'ici vingt à quarante ans. Ceci nécessite bien sûr une intense coopération entre les régions.

Changer la tendance

Dans une vision prospective, selon le Bureau fédéral du Plan, ce sont les sous-régions wallonnes, dans l'orbite de Bruxelles et du Luxembourg, qui vont connaître à l'avenir la plus forte croissance de la population. Tandis que le phénomène de métropolisation a tendance à concentrer l'emploi dans ces espaces (dont fait partie nettement le Brabant wallon), à l'inverse, les prix du foncier poussent les gens à s'installer loin de ces pôles, impliquant des déplacements toujours plus longs entre lieux de résidence et de travail. « *La croissance de la population est surtout attendue dans une bande située entre trente et soixante kilomètres de Bruxelles et dans une bande de pareille distance à Luxembourg-Ville. Si l'on n'inverse pas ces tendances, on s'oriente à coup sûr à l'opposé de ce qu'imposent les objectifs internationaux de réduction des émissions des GES. Or, contrairement à d'autres motifs où le choix*

de la proximité est souvent possible (école, achats...), il existe peu de possibilité de résilience en matière de déplacements domicile-travail. Les personnes qui s'installent dans les communes rurales des arrondissements de Waremme, Soignies ou Bastogne ne doivent pas s'attendre à ce que s'y développent des quantités d'emplois locaux : ils seront massivement et pour longtemps confrontés à la nécessité de déplacements longs et dépendants de la voiture ! »

La recherche est loin de se résumer à cette analyse. Elle élabore notamment aussi des scénarios permettant de cerner ce qui se passera si l'on reconcentre la population sur les centres qui offrent une mixité des fonctions et des moyens de déplacements alternatifs à la voiture, si l'on ouvre une ou plusieurs nouvelles lignes de chemin de fer ou si l'on attire des emplois là où il y a déjà de la population...



Evolution des déplacements des travailleurs habitant les provinces de Luxembourg et Liège vers le Grand-Duché entre 2001 et 2007.