

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2000
Septembre 2001

THÈME 1.1
PROSPECTIVE DEMOGRAPHIQUE ET LOGEMENT

RESUME

**Université Libre de
Bruxelles
GUIDE**

**Université Catholique de
Louvain
CREAT - GEDAP**

THEME 1.1 : PROSPECTIVE
DEMOGRAPHIQUE ET LOGEMENT

Pilote : GUIDE/ULB – Françoise Noël

Institutions concernées :

GUIDE/U.L.B.

Chef de service : Prof. Françoise Noël

Chargés de recherche :

Josette Dawance

Didier Debaise

David Jamar

Murielle Norro

Benedikte Zitouni

CREAT/U.C.L.

Chef de service : Prof. Pierre Govaerts

Chargés de recherche :

Xavier Duyck

Emilie Goffin (GéDAP)

1. INTRODUCTION

En vue d'évaluer les besoins en logements en fonction de l'évolution des modes de vie, nous avons construit une typologie des ménages selon leur inscription dans le monde du travail. C'est à partir de cette inscription qu'il est possible de dégager des formes générales, ce que nous appelons des modes de vie (Partie I, Chap I), qui prédisposent à des choix résidentiels à partir desquels les ménages déploient en partie leurs stratégies résidentielles. En construisant cette typologie à partir des transformations qui s'opèrent à plusieurs niveaux dans l'organisation sociale -transformations qui convergent vers une augmentation structurelle de l'instabilité- nous avons établi des perspectives socio-économiques qui tiennent compte de cette évolution à l'horizon 2013 (Partie I, Chapitre II). Dans le cadre de notre étude sur l'évolution démographique (Partie I, Chapitre IV) nous avons mis en place des méthodologies en vue de l'analyse prospective. Ces méthodologies ont été testées à l'échelle des plans de secteurs (Partie I, Chapitre IV.2) et de quelques communes (Partie I, Chapitre IV.3). La prise en compte de l'évolution des modes de vie associée à l'évolution démographique a permis de mettre en place une prospective intégrée des besoins en logement à l'horizon 2013 (Partie I, Chapitre 5).

Dans le cadre de cette première partie qui concerne l'évolution des modes de vie et démographique, nous avons élaboré une analyse prospective des demandes en logements (selon leur spécificité, régions, etc.) à l'horizon 2013. La typologie (Partie I, chapitre I) permet de prendre en compte des formes émergentes -qui s'amplifieront- liées aux transformations en cours dans les sociétés postfordistes.

Dans la seconde partie, nous avons évalué les potentialités des zones d'habitat. Une analyse des occupations effectives à l'échelle des plans de secteur et à celle des communes permet de rendre compte d'éventuels besoins nouveaux en espace.

Dans notre troisième partie, nous avons complété la question du logement par celle de l'habitat, des services et des équipements (Troisième partie, Chapitre I). L'implantation d'équipements -leur localisation par rapport au logement- nécessite une prise en compte des formes de proximité et de l'accessibilité aux équipements. Cette accessibilité n'est pas partagée uniformément ; elle se différencie selon les capacités de mobilité (infrastructures, moyens de communication) et les habitudes de mobilité (lesquelles varient selon les groupes sociaux). L'augmentation des mobilités implique des transformations des territoires et des formes de proximité (Troisième partie, Chapitre II). La mise en place des équipements et des services devrait se faire selon une approche qui tienne compte de ces transformations des territoires.

2. DU FORDISME AU POSTFORDISME

A partir d'une analyse en terme d'évolution des modes de vie -vus comme arbitrages permanents par les ménages entre leurs contraintes et leurs ressources, en temps et en argent, en fonction de leur système de valeurs, orientant leurs choix et leurs pratiques, et se modifiant au cours du cycle de vie- nous avons construit une nouvelle typologie socio-économique des modes de vie qui distingue les **ménages stables, instables ou marginalisés** selon leur situation dans le monde du travail générant une plus ou moins grande capacité d'anticipation, stabilité et maîtrise de l'avenir. Il s'agit par là rendre compte du passage d'une société fordiste à une société postfordiste.

C'est à partir de cette typologie qu'il est possible d'éviter l'écueil des besoins « moyens » en logements pour le wallon « moyen » souvent bien inséré dans le marché de l'emploi. Se limiter à de telles études tendraient à aplanir la réalité sociale. Ceci aboutirait à éviter les questions de « justice sociale » en matière de marché du logement, de localisation des équipements, etc. Intégrer une typologie des ménages permet de saisir les relations complexes entre types de ménages, formes de sociabilités, types de logements, localisations, type de mobilité, services de proximité. L'ensemble de ces thématiques sont fortement liées par une constellation de relations. C'est pourquoi d'une part il est extrêmement délicat de présenter ces résultats – nous avons préféré une succession de chapitres se renvoyant les uns aux autres à une forme de présentation plus académique – d'autre part, l'analyse est en de nombreux points essentiellement qualitative.

La typologie résultante est décrite dans le tableau suivant.

Schéma récapitulatif de la typologie des modes de vie

Ménages stables		Ménages instables	Ménages marginalisés
Situation professionnelle et financière			
Espaces postfordistes	Noyau dur stabilisé au sein de l'entreprise ou fonction publique.	Main-d'œuvre employée en marges (sous-traitance, intérim)	Main-d'œuvre mise au chômage.
CSP et revenu disponible	Grande hétérogénéité des catégories socioprofessionnelles et grande dispersion des revenus.	Grande homogénéité des catégories socioprofessionnelles et moindre dispersion des revenus.	Grande homogénéité des catégories socioprofessionnelles et moindre dispersion des revenus.
Systèmes de revenus	Revenus de production alliés au soutien familial		Revenus de « redistribution »
Protections parallèles	Assurances, épargne d' « investissement » et revenus du capital ou de propriété sont mobilisés.	Épargne de « précaution » mais moindre présence d'autres protections.	Quasi aucune protection de revenus mise en œuvre.
Maîtrise de l'avenir	Comportements anticipatifs	Comportements opportunistes	Comportements adaptatifs
Types de consommations			
Taux de consommation	Consommation élevée malgré épargne.	Consommation moins élevée en faveur de l'épargne.	Revenu quasi entièrement consommé.
Communications et mobilités	Grande dépense en communications. Grande capacité de mobilité.	Grande dépense en communications. Capacité de mobilité réduite.	Lourdes dépenses en communications. Capacité de mobilité très réduite.
Noyau familial et sociabilités			
Composition de ménage	Couples mariés avec enfants et, dans une moindre mesure, isolés aisés	Célibataires et, dans une moindre mesure, couples avec enfants	Isolés, familles monoparentales et femmes
Relations de genre	Femme entretenant image du ménage et/ou femme active	Femmes actives mais moindre égalité dans partage des tâches	Nécessité financière peut bouleverser les schémas classiques
Sociabilités	Fondées sur le « projet », la stabilité relationnelle, la formalisation des rapports. Effet de cumul relationnel.	Fondées sur « l'instrumentalisation » et moindre formalisation.	Absence d'ancrages générateurs de sociabilités et limites financières faisant obstacle aux diverses sociabilités.
Logement, localisation résidentielle et habitat			
	Relation maîtrisée au logement.	Relation plus précaire au logement.	Relation précaire au logement
	Localisation dans lieux « stratégiques »	Localisation dans lieux « périphériques »	Localisation dans agglomérations
	Habitat éclaté en centres d'intérêts	Habitat divisé en quelques lieux de pratiques	Habitat centré sur le logement

Si ce passage – du fordisme au postfordisme- ne peut pas être réduit aux changements organisationnels des entreprises – il englobe aussi les changements étatiques, institutionnels, le statut de l'individu et des collectifs, l'accroissement des mobilités etc. – il comporte néanmoins une dimension transversale : l'accroissement structurel de l'instabilité et de la mobilité. L'augmentation de l'instabilité est figurée dans le tableau suivant.

Evolutions des trois types de ménages en Région Wallonne : 1991-1998.

Année	Ménages stables	Ménages instables	Ménages marginalisés	Total des ménages			
Evolution observée							
1991	955 397	74%	78 860	6%	264 130	20%	1 298 387
1993	912 948	71%	81 056	6%	299 628	23%	1 293 632
1995	900 426	69%	87 055	7%	314 254	24%	1 301 735
1998	856 809	66%	103 168	8%	339 224	26%	1 299 201
1998 %	66%	8%	26%	100%			

Sources : *Enquêtes sur les Forces de Travail*, INS (1991, 1993, 1995, 1998), calculs propres.

L'étude des besoins en logements doit alors être confrontée à ces reconfigurations socio-économiques et familiales.

3. PROJECTIONS SOCIO-ECONOMIQUES ET BESOINS EN LOGEMENTS PAR SECTEUR

L'étude des besoins en logements -pris dans le sens de bâtiment- n'a pas été ici assimilée aux évolutions tendanciennes du marché mais à la notion de l'accès au logement (Chapitres I, II, V). Nous avons déterminé des taux d'efforts maximaux par type socio-économique de ménages. Nous avons évalué pour 1997/1998 et par secteurs de marché (acquisitif public, aidé ou privé, locatif public, privé ou aidé) la proportion de logements pouvant répondre à ces taux d'efforts maximaux ce qui nous a permis de constater les asymétries entre « besoins » et masses de logements pouvant y répondre pour les catégories de ménages instables et marginalisés. Les déséquilibres observés en 1998 entre une situation de marché « idéale » et la situation observée sont présentés dans le tableau suivant :

Comparaison des besoins bruts à la situation observée en 1998

Secteur	Besoins V.A.	Besoins en %	Etat observé V.A.	Etat observé en %
Locatif Public	230 943	17,2%	99 968	7,5%
Locatif Aidé	104 159	7,8%	1 340	0,1%
Locatif Privé	168 010	12,5%	343 022	25,6%
Acquisitif	836 816	62,5%	895 572	66,8%
Total	1 339 928	100%	1 339 928	100%

Sources : Calculs propres d'après EFT, Gédap, PSBH et INS (1998)

En ce qui concerne la Région Wallonne, la dualisation des années '90 est telle que si elle se prolongeait (peu vraisemblable) le marché du logement devrait se restructurer drastiquement afin de garantir l'accès généralisé au logement : de 1997 à 2013, le secteur locatif passerait d'un besoin de plus de 400.000 logements à plus de 800.000 logements. Cette situation correspondrait à une explosion des ménages instables (14%) et marginalisés (45%) à l'horizon 2013 et n'est heureusement pas réaliste.

Nous avons alors procédé par scénarios.

À l'ère de la dualisation succèdera selon notre hypothèse une ère d'instabilité qui donne lieu à deux scénarios spéculant sur le rôle que joueront les pouvoirs publics dans l'avenir immédiat. En cas d'une reprise économique postfordiste appuyée par les pouvoirs publics, les ménages évolueront comme suit :

Ménages selon l'inscription socio-économique – projection 1998/2013 selon le premier scénario

Ménages	1998 - V.A.	1998 - %	2013 - V.A.	2013 - %
Stables	880 494	65,7	780 376	53,3
Instables	106 995	8,0	363 539	24,8
Marginalisés	352 438	26,3	321 416	21,9
Total	1 339 927	100	1 465 332	100

Sources : Calculs propres d'après EFT, PSBH, Gédap et INS (1998)

Les besoins locatifs passeraient de 37,5% en 1998 à près de 45% en 2013 en cas de soutien politique de la reprise postfordiste.

En cas d'une reprise économique freinée par les pouvoirs publics, ils passeraient de 37,5% en 1998 à 47% en 2013 (cf. ici même tableau p.x), augmentation produite par une progression accélérée des besoins du secteur locatif public. Ceci correspond à la projection des ménages en 2013 présentée ci-dessous.

Les stables, instables et marginalisés – projection 1998/2013 selon le second scénario

Ménages	1998 - V.A.	1998 - %	2013 - V.A.	2013 (%)
Stables	880 494	65,7	768 518	52,4
Instables	106 995	8,0	257 213	17,6
Marginalisés	352 438	26,3	439 601	30,0
Total	1 339 927	100	1 465 332	100

Sources : Calculs propres d'après EFT, PSBH, Gédap et INS (1998)

Pour un développement soutenable du marché du logement, il semble important de favoriser la fluidification des secteurs, à savoir les possibilités de passage de l'acquisitif au locatif pour un ménage ou la mise sur le marché d'un logement occupé par le propriétaire en logement loué. L'ancrage dans un logement acquis, qui ralentit les échanges et en réduit le volume, peut être vu comme facteur d'augmentation des prix en même temps qu'il correspond de moins en moins à l'évolution fluctuante de la situation professionnelle et familiale des ménages. Les primes à l'acquisition conjuguées aux droits notariés particulièrement élevés favorisent cet ancrage et renforcent la segmentation. La fluidification des secteurs peut constituer une réponse partielle à la variabilité des besoins générés par l'accroissement de la mobilité sous toutes ses formes (professionnelle, familiale, styles de vie etc).

Un autre point d'entrée serait la remise sur le marché locatif de logements inoccupés soit en raison d'une mauvaise gestion (ou lassitude) des propriétaires privés soit en raison de spéculation en tous genres, spéculations qui renforcent les cloisonnement entre marchés.

Compte tenu des perspectives démographiques présentant l'augmentation du nombre de ménages à l'horizon 2013 (voir plus bas) , il « manquerait » plus de 100 000 logements à cette échéance sans tenir compte de déficit de qualité. Ne s'agit-il pas là d'une occasion de renverser les tendances actuelles ?

Après avoir tenu compte du rythme de constructions nouvelles (locatif public et acquisitif), de remise sur le marché, de restructuration de logements et d'indices de dégradations, qui devraient ensemble augmenter la part relative du secteur locatif de 0,3%, il ne resterait qu'un déficit de 40 000 à 60 000 logements. Une grande part de ces logements pourraient alors être « trouvés » dans le parc vide et rénové à des fins d'investissements par les ménages. Ceci ferait progresser le marché locatif de 2 à 3%.

Dans le cadre d'un développement durable, nous nous sommes penchés sur l'évolution des superficies nécessaires à la fonction de logements. Cette évaluation nécessite la prise en compte de projections démographiques précises et spatialisées.

4. ÉVOLUTIONS DEMOGRAPHIQUES DÉTAILLÉES, TAILLE DES LOGEMENTS ET SUPERFICIE.

Cette partie vise notamment à établir un premier diagnostic relatif aux potentialités qu'ont les zones d'habitat des plans de secteur à répondre à l'évolution démographique à l'horizon 2013 (chapitre IV, chapitres I et II de la deuxième partie). L'analyse a été réalisée à différentes échelles : celle de la Région, celle des plans de secteur et celle de certaines communes ; à cette dernière échelle, l'exercice de prévision n'est encore à ce stade de la recherche qu'exploratoire. Les résultats sont présentés sous forme de **fiches synthétiques**, qui seront encore complétées et affinées au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

L'offre et la demande ont été exprimées à la fois en termes de logements et de superficie au sol. La demande a été évaluée à partir de prévisions démographiques réalisées à l'horizon 2013. Ces prévisions sont basées sur la réplication à comportements constants des tendances récentes (observées entre 1993 et 1998) relatives aux mouvements migratoires et naturels et aux caractéristiques des ménages. Le changement majeur mis en évidence est une modification structurelle au profit des ménages de petite taille ; celle-ci caractérise tous les plans de secteurs, faisant évoluer partout le nombre de ménages dans une fourchette comprise entre 3 et 8.5%, même si pour trois secteurs la population est en diminution. Plus précisément, les isolés ainsi que les ménages monoparentaux devraient connaître une croissance remarquable tandis que dans le même temps, les couples avec plusieurs enfants sont ceux qui subissent la diminution la plus sensible. Un autre changement important est le vieillissement des populations, ce phénomène faisant augmenter l'importance des classes d'âges des personnes âgées de plus de 50 ans.

Certains de ces résultats ont permis de quantifier la demande sur la base d'hypothèses relativement simples mais aussi maximalistes, dans la mesure où elles sont fort peu économes en superficies au sol consommées. En effet, elles attribuent notamment aux quelques 115.000 nouveaux ménages qui se constitueraient un nouveau logement à construire, alors que d'autres alternatives sont aussi envisageables. Un tel choix permet de tester à leurs limites les potentialités des zones d'habitat. A quelques exceptions près, tous ces logements pourraient être des logements de taille réduite. En se basant sur les tendances passées en matière de consommation de sol par le logement, entre 8.000 et 15.000 hectares devraient suffire à absorber cette croissance dans les zones d'habitat du plan de secteur.

Parallèlement à l'analyse de la demande, une analyse du potentiel actuel des zones d'habitat prévues dans les plans de secteur a été réalisée. Des **méthodologies** adaptées aux besoins spécifiques des échelles des plans de secteur et des communes ont été développées permettant d'appréhender approximativement leur **occupation effective**; elles permettent d'obtenir des résultats plus ou moins opérationnels. A l'échelle régionale, ce potentiel foncier s'élève grossièrement à 65.000 hectares. La méthodologie adaptée à l'échelle communale qui a pour l'instant été mise au point sur la seule commune d'Oupeye permet sur ce seul cas de diminuer ce potentiel d'environ la moitié des superficies ; la pertinence de cette proportion demandant encore à pouvoir être généralisable à l'ensemble des communes. A l'échelle des plans de secteur, la structure du parc de logements actuels (à l'année 1998), basée sur la superficie habitable, a été mise en évidence. Avec des variations locales, ce parc se caractérise par une prédominance des grands et moyens logements.

Avec toutes les réserves dues aux approximations des données et des méthodes actuellement à notre disposition, les zones d'habitat dans leur limite actuelle semblent encore bien suffisantes pour accueillir la croissance du nombre de ménages. Cependant, des problèmes de saturation risquent de se manifester à l'échelle de certains plans de secteur; ceux de Ath-Lessines-Enghien et de Nivelles sont concernés, avec des tensions plus vives dans les zones d'habitat des communes appartenant à la banlieue de Bruxelles.

La réserve la plus importante (Chapitre III) concerne l'évolution attendue des relations qu'entretiennent les ménages au logement. Une question se pose : « A quoi pourrait correspondre le « logement de demain ? ». Deux grandes aspirations semblent préfigurer le logement futur : le désir de vivre dans un espace spacieux, ce qui contredirait la « nécessité » de petits logements et la volonté de flexibilité. La flexibilité est réalisée par l'augmentation des surfaces, le regroupement des éléments fixes ou l'intégration d'activités non domestiques dans le logement. Elle crée une rupture entre le lieu et la fonction et elle est généralement associée au logement mobile. La création d'un logement flexible et mobile redéfinit le logement qui n'est plus une cellule-type figée et ancrée mais une « bulle élastique aux dimensions cachées », elle redéfinit la frontière entre espace public et espace privé et le déploiement même de ses espaces et elle redéfinit les habitants du logement qui ne sont plus la famille classique sédentaire mais des nomades en constante reconfigurations « familiales ». Et finalement elle annonce des nouvelles mœurs et modes de vie instables, mobiles et flexibles.

5. INTEGRATION DES DONNEES DEMOGRAPHIQUES AUX DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES

Grâce au PSBH (Chapitre IV), nous pouvons établir la répartition des isolés ou couples, avec ou sans enfant, dans chacun de nos trois types socio-économiques. Nous avons intégré les données démographiques aux données socio-économiques. Nous avons constaté, en 1998, une surreprésentation nette des isolés et des familles monoparentales –presque toujours des femmes avec enfants- dans les ménages instables et marginalisés.

A l'horizon 2013, les deux scénarios proposés, i.e. soutien ou frein de la reprise postfordiste par les pouvoirs publics, aboutissent à l'accentuation des constats portés sur l'année 1998.

Pour les années 1998 et 2013, selon nos deux scénarios, nous pouvons dresser le bilan de besoins normatifs en logements selon leur taille (Petit/Grand) et le secteur de marché. Comme nous pouvons le constater les besoins en « petits logements » augmentent plus dans le secteur locatif. Une analyse plus poussée présentée dans la version intégrale de ce rapport montre que les besoins de logements à deux chambres seraient particulièrement important chez les instables et marginalisés (seteurs locatifs et acquisitifs public ou aidés) alors que les besoins en logements d'une chambre se répartissent de manière équivalente dans les trois groupes.

Évolution des besoins selon la taille du logement et le secteur de marché : 1998/2013 (scénarios 1 et 2)

1998	Petit ¹	Grand	Total
Locatif	388 008	99 480	487 488
Acquisitif	614 385	196 285	810 670
Total	1 002 393	295 765	1 298 158

2013/1	Petit	Grand	Total
Locatif	516 234	115 369	631 603
Acquisitif	609 764	169 246	779 010
Total	1 125 998	284 615	1 410 613

2013/2	Petit	Grand	Total
Locatif	540 592	120 928	661 520
Acquisitif	585 407	163 687	749 094
Total	1 125 999	284 615	1 410 614

Sources : Calculs propres

6. DEVELOPPEMENT DES SERVICES DE PROXIMITES ET EVOLUTION DE LA MOBILITE : COMPRENDRE L'HABITER.

L'étude des besoins en logements doit encore être confrontée à l'étude de l'*habiter*. L'étude différenciée des sociabilités familiales (Chapitre I) met donc en évidence quatre conclusions :

- Les inégalités inhérentes aux ménages s'inscrivent dans la manière dont le territoire quotidien se déploie à partir du logement.
- La solidarité familiale est d'autant plus grande que le ménage dispose déjà de nombreuses ressources (effet de cumul).
- Le logement et l'évaluation de sa « demande » ne peuvent être étudiés sans insérer le logement et son ménage dans un réseau familial spatialement et socialement différencié.
- Les territoires de l'habiter sont différents pour les trois types de ménages stable, instable et marginalisé allant d'un territoire en réseaux étendus jusqu'au territoire refermé sur la proximité géographique.

¹ Un petit logement est un logement d'une à deux chambres.

Le développement des services de proximité répond à l'émergence de nouveaux besoins qui résultent des évolutions démographiques, des transformations des structures familiales, du travail des femmes de plus en plus actives sur le marché du travail, des évolutions culturelles en fonction desquelles les ménages réorganisent leur vie familiale en déléguant à l'extérieur des tâches auparavant (auto-)produites dans la sphère familiale, des aspirations nouvelles des personnes âgées. L'ensemble de ces évolutions sont liées à des transformations des modes de vie et des modes d'habiter et ont un impact sur les choix résidentiels des ménages. Face à ces évolutions, les exigences de mobilités se sont accrues. L'ensemble des parcours urbains permettant aux habitants de consommer des biens et des services qui sont nécessaires à leur vie quotidienne – c'est-à-dire l'ensemble des services s'intégrant à l'habitat – se diversifient. La localisation des services aux personnes et aux ménages dépend d'enjeux globaux et a un impact différencié sur l'accessibilité des différentes catégories sociales à ces services. La notion de proximité se comprend tant en terme temporel que spatial. Si pour certaines catégories sociales, la mobilité est intégrée au mode de vie, ce n'est pas le cas pour d'autres catégories sociales plus soumises à l'ancrage local de leurs activités et des divers services. Pour les ménages instables et marginalisés, l'accès aux équipements collectifs dépend plus fortement de leur localisation spatiale. Le développement de services dans des lieux plus périphériques apparaît comme une nécessité pour les ménages moins stables, les familles monoparentales, les personnes âgées – lorsqu'ils sont pourvus de capacité de mobilité réduite, lorsqu'ils ne peuvent compter sur la solidarité familiale de proximité ...- alors que les ménages plus stables ayant des capacités de mobilité plus importantes ont un recours moins localisé aux équipements collectifs. Les aménageurs ne doivent pas nécessairement être les promoteurs du développement de ces services mais la contribution du secteur public peut se réaliser sous forme de subvention du 3^{ème} secteur et de subvention à la consommation. Le développement de ces services constitue un enjeu socio-spatial.

On le constate, le développement des services de proximité peut être appréhendé par l'étude de formes émergentes de mobilités. La prévision des besoins en équipements pour les ménages nécessite d'étendre les limites du logement – entendu comme le bâti et la parcelle du domicile – au territoire de l'habitat comportant des services de proximité et des pôles d'activités que nous définissons ici. Nous voulons démontrer que le passage d'une société fordiste à une société postfordiste a donné lieu à « l'habiter multiple » qui est la juxtaposition de réseaux de pratiques et de déplacements plus ou moins quotidiens des ménages à partir du logement. Les nouvelles formes de l'habiter des ménages stables, instables et marginalisés constituent des territoires vécus en forme de réseaux et d'archipel, c'est-à-dire des territoires plus ou moins éclatés et diversifiés en un nombre de pôles d'activités et reliés par des pratiques et des potentiels de mobilités. La prévision des besoins en équipements, si elle veut garantir l'accès démocratique aux équipements et répondre aux nouveaux modes de vie des ménages, doit envisager et expérimenter un aménagement « non euclidien ».

En vue de rendre compte de cette transformation des territoires et de l'habitat, nous avons considéré les mobilités comme l'élément central de cette analyse. Après une analyse sur le logement et l'habitat (1^{ère} partie), les transformations de celui-ci, nous retracerons quelques lignes de l'évolution des mobilités et les changements qui s'y sont opérés (2^{ème} partie), pour ensuite mettre en évidence les formes différenciées de l'habitat selon les types sociaux et les habitudes de mobilité des personnes stables, instables et marginalisées (3^{ème} partie) ; enfin nous généraliserons les caractéristiques précédentes dans une conception du territoire en réseau (4^{ème} partie) et nous proposerons deux types de cartes des usages et des mobilités : les cartes isochroniques et les cartes syntaxique (5^{ème} partie).

L'augmentation des mobilités a produit une transformation importante des territoires. Le temps de déplacement devient plus fondamental que la distance géographique. Les territoires vécus sont de plus en plus des territoires en réseaux qui lient différemment, selon les types sociaux, des lieux disséminés de l'espace. La question des proximités – des équipements, des sociabilités, du travail, etc. – doit être envisagée à partir de ces nouvelles configurations des territoires qui transforment l'habitat.

L'aménagement du territoire a toujours privilégié une approche en zones, délimitées géographiquement, alors que les espaces vécus s'organisent de plus en plus en territoires éclatés. Il est donc important d'associer à l'aménagement en zones, la prise en compte des appropriations de l'espace et de ces nouveaux territoires. Deux projets ont été étudiés: les cartes isochroniques et les projets « space syntax ». Ceux-ci permettent de rendre compte de nouvelles formes de proximité et d'habitat et de compléter l'aménagement en zones par une approche en réseau des territoires.

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2000
Septembre 2001

THÈME 1.2
LOCALISATION DES ACTIVITÉS

RESUME

Université Catholique
de Louvain
CREAT

Université
de Liège
LEPUR

THÈME 1.2 : LOCALISATION DES ACTIVITÉS

Pilotes :

LEPUR-ULg – Bernadette Mérenne

Bernadette Vauchel

Institutions concernées :

LEPUR-ULg

Chargés de recherche :

Gwenaël Devillet

Laurent Kessler

Anne-Catherine Klinkenberg

Anne-Marie Veithen

CREAT-UCL

Chefs de service :

Prof. Pierre Govaerts

Chargés de recherche :

Xavier Georges

Anne Timmermans

1. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Le thème 1.2 du programme de travail 2000/2001 de la CPDT fixé par le Gouvernement wallon a pour objectif, sur base des principes du SDER et du Contrat d'Avenir pour la Wallonie, **l'identification des localisations optimales des activités** en vue de la révision des plans de secteur.

Un des enjeux majeurs de la révision des plans de secteur qui doit s'inscrire dans le cadre d'une gestion parcimonieuse et durable du territoire est la maîtrise de la mobilité. La recherche devait donc plus particulièrement s'intéresser à la mise au point d'un corpus méthodologique intégrant, d'une part, les demandes en mobilité des entreprises et, d'autre part, les offres d'accessibilité offertes par les lieux inscrits au plan de secteur.

2. DÉMARCHE GÉNÉRALE

Dans un premier temps, il fallait établir un **bilan des principaux secteurs d'activité** en terme de tendances récentes, de perspectives d'évolution en vue d'une estimation des besoins en espace et de logiques d'implantation couramment pratiquées. Le choix des secteurs analysés s'est basé sur l'influence significative qu'ils exercent dans l'organisation de l'espace tant par la surface en terrain qu'ils exigent que par la fréquence des demandes d'implantation liées aux mutations du secteur. Il s'agit du commerce, des loisirs commerciaux, des bureaux, du semi-industriel et par la suite de l'artisanat qui s'inscrit dans la réflexion sur la mixité raisonnée. L'existence de nombreuses études menées sur le sujet et la rareté de données statistiques disponibles nous ont conduit à chercher à valider les résultats existants par des entretiens auprès de témoins privilégiés compétents appartenant aux différents milieux professionnels, aux administrations et aux milieux académiques.

Parallèlement, une démarche particulièrement enrichissante a consisté à **évaluer les stratégies mises en place par les pouvoirs publics au Danemark, en Suisse, aux Pays-Bas et en Angleterre**. Ces pays ont, en effet, développé des politiques innovantes en matière de localisation des activités, notamment dans l'optique d'une mobilité durable et d'un combat contre l'étalement urbain et la périurbanisation. A cette fin, nous avons rencontré des personnes spécialisées œuvrant dans les milieux professionnels concernés qu'ils soient privés ou publics, et du monde académique. Ces entretiens nous ont permis d'identifier certaines pratiques porteuses susceptibles d'être transposables en Région wallonne. Des visites de terrain nous ont également permis d'évaluer réellement leur efficacité.

La recherche d'une meilleure adéquation entre les profils de mobilité des entreprises et les types d'accessibilité offerts dans les zones inscrites au plan de secteur a suscité deux approches qui ont été menées simultanément. D'une part, une **classification de l'ensemble des activités a été construite sur la base de leur demande en mobilité**. L'ensemble des activités répertoriées au code NACE-Bel ont été classées en fonction de trois critères de mobilité (l'intensité des flux de personnes, l'intensité des flux de marchandises et l'importance de l'aire d'attraction). D'autre part, une **méthode de mesure de l'accessibilité par les modes alternatifs à la voiture, c'est-à-dire les transports en commun (train et bus) et les modes lents (marche à pied et vélo) a été mise au point et appliquée à plusieurs zones tests** (les agglomérations de Liège, Namur, Verviers et les communes de Wavre et de Malmédy).

Ces différentes démarches, qui ont chacune apporté des résultats intéressants exposés ci-après, doivent maintenant être confrontées aux disponibilités foncières et immobilières et interprétées pour constituer un ensemble de mesures opérationnelles pour la révision des plans de secteur. Cette étape fera l'objet du travail de l'année 2001/2002 ; elle nécessite des prises de position par rapport à certaines options qui doivent être discutées avec le pouvoir politique et l'administration. Néanmoins, la conclusion générale de ce rapport constitue le premier document pouvant servir de base à la mise en place de l'outil d'aide à la décision demandé au terme de la seconde année de travail.

3. PRINCIPAUX RESULTATS

3.1 BILAN DES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITE ET DE LEUR LOGIQUE D'IMPLANTATION

Avant d'exposer les principaux résultats, il est nécessaire de préciser qu'il existe une différence importante entre les notions de forme et de fonction lorsque l'on étudie un domaine d'activité. Cette nuance est particulièrement indispensable dans le cas des bureaux où la confusion existe entre la notion de bureau qui peut-être prise comme l'équipement accueillant une activité (pièce, local) et la notion d'activité de service aux entreprises et aux particuliers. En d'autres termes, l'activité ne correspond pas directement au produit immobilier qui accueille cette activité. Dans le cadre de cette recherche, il est évident que c'est davantage le produit immobilier qui nous préoccupe puisqu'il exprime la dimension spatiale ; c'est donc sous cet angle que sont abordés les trois secteurs sélectionnés.

3.1.1 Les équipements commerciaux et de loisirs commerciaux¹

L'évolution du secteur s'exprime essentiellement par *un double mouvement de concentration et d'internationalisation des firmes*. Il explique l'émergence de grands groupes tant de commerce associé (où la franchise est la formule la plus répandue) que de commerce intégré. Cette évolution répond essentiellement à un impératif de type économique qui est celui de réduire les coûts de distribution. Il en résulte *une baisse progressive des commerces indépendants au profit des chaînes de distribution*. Ce mouvement, qui a débuté dans l'alimentaire, s'étend maintenant à tous les secteurs.

De même, l'activité commerciale a été fortement influencée par des mutations relatives aux consommateurs. On notera par exemple des changements *démographiques* (diminution de la taille des ménages, vieillissement de la population,...), des changements *résidentiels* (périurbanisation des ménages), des changements *culturels* (accroissement du travail des femmes, croissance de l'individualisme, qui ont conduit au développement du "run shopping", mais aussi à l'accroissement du temps libre qui engendre le développement de nouveaux besoins de consommation, ainsi que l'essor du "fun shopping",...). De plus, la *voiture* est de plus en plus le mode de transport dominant pour se rendre dans le commerce, ce qui explique que la facilité et la gratuité des parkings deviennent des facteurs déterminants dans les choix des consommateurs.

¹ D'après MERENNE-SCHOUMAKER B. (1996b).

Enfin, il faut encore souligner le rôle croissant, bien qu'encore modeste, des *promoteurs* dans le développement de nouvelles implantations commerciales. Ceux-ci cherchent souvent à associer un hypermarché avec des moyennes et des petites surfaces commerciales au sein d'un même complexe appelé centre commercial. Ils sont également à l'origine de méga-projets pour lesquels la nouvelle tendance est d'intégrer sous un même toit des activités de shopping et de loisirs, ce qui conduit à marier dans un même complexe un centre commercial, des restaurants, un multiplexe de cinémas et divers autres établissements de loisirs (fitness, bowling...), créant ainsi ce qui fait le succès des centres-villes.

Indépendamment de la croissance du marché pour certains types de biens ou de services, tel l'équipement de la maison, les services culturels, sportifs et des loisirs et les secteurs liés aux nouvelles techniques de l'information et de la communication, c'est davantage une diversification croissante des formules de ventes (surface, assortiment, niveau de gamme, clientèle-cible, image, méthode de vente ou politique de prix) qui caractérise cette activité. On relèvera particulièrement le développement de formules telles que le *hard-discount*, la vente de produits de consommation courante dans les *stations services*, les *night-shops*, les *commerces automatiques*, les *Outlet Malls*, les nouveaux commerces de *proximité*, le commerce par *Internet*,...

La demande en localisation aujourd'hui et probablement demain concerne essentiellement la périphérie des villes. A l'opposé, les centres urbains ont de plus en plus de difficulté à répondre aux exigences tant des promoteurs que des consommateurs. Le niveau foncier plus élevé, l'accessibilité en voiture réduite, le nombre de parking limité, les contraintes urbanistiques et, surtout, la taille réduite des cellules commerciales, sont autant de facteurs expliquant le faible attrait des centres urbains.

Les mutations en cours expliquent sans aucun doute une augmentation moyenne annuelle de 72,2 ha de la surface occupée par le secteur commercial dans l'ensemble de la Région wallonne entre 1985 et 1999 ; toutefois, *le rythme de cette croissance a tendance à se réduire progressivement depuis 1991*. De plus, en termes relatifs, cette consommation d'espace par le commerce concerne davantage les villes moyennes et petites.

3.1.2 Les équipements de bureaux²

La *croissance générale du secteur tertiaire* conduit bien logiquement à une demande accrue en surfaces de bureaux. Cette croissance est liée à des mutations techniques et technologiques (importance croissante de la recherche et développement, des nouvelles technologies de l'information et de la communication...) et à l'externalisation des fonctions utilisant des bureaux). La mondialisation de l'économie entraîne le regroupement et la fusion d'entreprises internationales qui concentrent leurs fonctions de direction et d'innovation dans les centres les plus importants, les métropoles, principalement Bruxelles pour la Belgique.

² D'après MERENNE-SCHOUMAKER B. (1996b).

Le développement de la *flexibilité* dans l'organisation du travail engendre un certain nombre d'exigences pour les locaux : ceux-ci doivent être modulables donc généralement de plus grande taille, « *intelligents* » ou adaptés à l'utilisation des nouvelles technologies, et disponibles immédiatement ce qui privilégie la location. Cette évolution donne un rôle croissant aux *promoteurs* qui ont l'initiative en matière de choix de localisation et de conception, ainsi qu'aux *investisseurs* qui imposent leurs critères de qualité et de rentabilité. Les projets sont alors souvent lancés par les promoteurs sans connaissance préalable des utilisateurs. Les immeubles produits dans ce cas sont par nature des bureaux banalisés, standardisés et flexibles, capables d'accueillir différents modes d'organisation et différentes catégories d'utilisateurs finaux. Ils sont en outre adaptés à l'utilisation des nouvelles technologies. Ils présentent donc l'avantage d'être plus facilement recyclables que des immeubles construits sur mesure pour une entreprise déterminée. Parmi les nouveaux concepts que l'on voit apparaître dans le secteur, on relève le développement des « *hôtels d'entreprises* » qui mettent à la disposition des entreprises des locaux équipés.

En outre, les lieux choisis doivent être aisément accessibles en voiture, disposer de suffisamment d'emplacements de parking et bénéficier d'une bonne image de marque. La mixité, interne au bâtiment et dans l'environnement, n'est guère recherchée par les promoteurs.

La surface affectée aux bureaux en Région wallonne augmente en moyenne de 150 000 à 200 000 m² par an. Cette croissance se concentre en grande partie dans le centre du Brabant wallon, région qui participe au marché de la métropole bruxelloise. Secondairement, elle concerne les principales villes wallonnes avec un volume directement lié à la hiérarchie urbaine. En général, les surfaces de bureaux se concentrent soit en centre-ville soit en parc d'affaires en périphérie.

3.1.3 Les équipements semi-industriels

L'externalisation par la plupart des entreprises industrielles et de services d'un certain nombre de fonctions (transport, entretien, maintenance, compatibilité, publicité, recherche...) et la globalisation (croissance des échanges internationaux et intercontinentaux) sont responsables du très fort développement du tertiaire lourd.

De nouveaux créneaux de sous-traitance se développent dont, par exemple, le « *telehousing* » qui réunit sous un même toit l'ensemble des équipements technologiques nécessaires à la circulation et à la gestion de l'information ; le « *self storage* » qui met à la disposition du public des locaux de stockage d'objets inertes ; les plates-formes logistiques de distribution et le nouveau concept de parc semi-industriel offrant une grande flexibilité d'aménagement et une rapidité d'occupation. Ces nouveaux produits suscitent l'attrait des promoteurs immobiliers qui ont déjà installé des infrastructures de ce type en Flandre.

Ces nouvelles activités exigent, en terme de bâtiments, des surfaces extensibles pouvant parfois dépasser les 10 000 m², une proportion de 80 à 90% de surface d'entrepôts, un espace ouvert, de plain-pied, avec peu d'éléments portants et d'une hauteur idéale de 10 à 11 mètres afin de permettre la mécanisation et l'automatisation de la manutention interne. On comprend aisément que ces contraintes architecturales rendent inaptes les anciens locaux industriels.

Par ailleurs, ces types d'activités recherchent une très bonne accessibilité routière, de préférence des nœuds autoroutiers, des pôles d'échange. Il va de soi que le coût des terrains intervient beaucoup dans le choix de la localisation et que la mixité n'est pas du tout souhaitée. Deux grandes zones concentrent l'emploi dans le secteur du commerce de gros, il s'agit du Brabant wallon et d'un arc au nord de Liège courant de Grâce-Hollogne aux Hauts-Sarts. Pour les transports, la domination de la périphérie de Liège apparaît encore plus grande, mais est alors plutôt talonnée par la périphérie des principales villes hennuyères comme Charleroi, La Louvière, Mons et Mouscron.

La superficie occupée par les bâtiments de stockage est en augmentation constante ; la croissance annuelle dépasse les 50 ha pour l'ensemble de la Wallonie. Elle s'est d'ailleurs accentuée depuis 1997. Bien que cette forte croissance concerne toute la région wallonne, y compris les communes les plus rurales, une certaine concentration apparaît. En ce qui concerne l'évolution du marché logistique, c'est principalement la région liégeoise avec notamment l'aéroport de Bierset, et la région de Houdeng-Goegnies qui connaissent les développements récents les plus importants.

3.1.4 L'artisanat

La définition de l'artisanat, dont les activités sont toujours implicitement considérées comme compatibles avec un milieu bâti, n'est pas aisée pour diverses raisons qui sont soit d'ordre réglementaire, soit en liaison avec la diversité des secteurs qui peuvent y être regroupés. Bien que partielle, nous avons opté pour une classification basée sur la taille (nombre d'emplois).

L'analyse des micro-entreprises artisanales a effectivement montré une très grande diversité des secteurs présents dans les zones d'habitat au niveau wallon ; on constate cependant une prédominance sensible de certaines branches qui sont : la construction, les services personnels, l'entretien et la réparation de véhicules automobiles et motocycles, le travail des métaux et certains services aux entreprises. L'évolution récente montre comme ailleurs un processus de tertiarisation.

Ces activités s'installent généralement dans d'anciens bâtiments inoccupés par d'autres fonctions qu'elles adaptent plus ou moins à leurs besoins. La préférence accordée par ce type d'entreprise envers ce genre de bâtiments est liée essentiellement à des raisons purement économiques : entreprises naissantes (disposant donc d'une faible capacité d'investissement dans un bâtiment neuf), sociétés générant une faible valeur ajoutée... De plus, cette formule répond également aux besoins d'activités qui recherchent des disponibilités immédiates et/ou temporaires. Leur faible taille et les nuisances souvent limitées qu'elles génèrent facilitent aussi leur insertion dans ce type de bâtiments et de milieu. A l'opposé, ces deux aspects, lorsqu'ils ne sont pas rencontrés, constituent de très importants facteurs d'expulsion de la zone d'habitat. Enfin, dans de nombreux cas de TPE, le bâtiment abritant l'activité et le logement du patron ne font qu'un.

Dans l'étude de cas réalisée, le nombre important d'entreprises relevées dans l'espace étudié, essentiellement affecté à l'habitat, peut laisser croire à une compatibilité aisée avec la fonction résidentielle. L'analyse de terrain et les entrevues font cependant apparaître des problèmes liés principalement au trafic des poids lourds, au bruit et au stationnement. Même si on constate une tertiarisation des micro-entreprises, ces critères pourraient dès lors servir de base à une réflexion sur la mixité raisonnée. Il faut également noter que le seuil de tolérance du voisinage est dépendant de l'ancienneté de l'activité. En effet, les réactions se marquent davantage lors d'une nouvelle installation que dans le cas d'une activité présente depuis un certain temps. Ce constat permet de penser qu'une information préalable du voisinage peut réduire le syndrome Nimby.

Face à cette contradiction entre les intérêts collectif et individuel, il est intéressant de se demander s'il faut réglementer davantage ou non la localisation et le fonctionnement de ces activités et départager ce qui est "acceptable" en zone d'habitat de ce qui ne l'est pas. Si l'on choisit de réglementer, il faut déterminer sur quels plans : la nature des activités, le trafic de poids lourds généré, les émissions (normes de bruit et de rejets atmosphériques), l'accessibilité en transports en commun (pour répondre aux problèmes de stationnement)... ?

3.1.5 Conclusions

L'analyse des attentes des secteurs étudiés ci-dessus (commerces, bureaux, tertiaire lourd et artisanat) met en évidence la distance qui existe entre la demande actuelle des acteurs économiques et les principes énoncés dans le SDER.

D'une manière générale, les divergences se marquent de trois façons :

- *l'attractivité de la périphérie face aux centres urbains*, en raison de sa meilleure accessibilité routière, des prix de terrains plus bas, de contraintes urbanistiques moins fortes, de la plus grande facilité des procédures (permis), de l'existence de parcs aménagés par les pouvoirs publics, d'un environnement plus vert et d'absence de « problèmes de mixité » ;
- *la difficulté d'accepter la mixité*, dont les avantages ne sont pas toujours perçus. Le concept se heurte au syndrome Nimby de la part des habitants, tandis qu'il suscite la méfiance chez les entrepreneurs ;
- *le manque de flexibilité des anciens bâtiments et de réversibilité des affectations du sol dans le tissu urbanisé*, provoqués respectivement par la vétusté ou l'inadaptation des anciens bâtiments aux besoins actuels des entreprises et par la rentabilité faible des locations, qui n'encourage pas les travaux de rénovation, par exemple ;

3.2 ÉVALUATION DES STRATEGIES MISES EN PLACE PAR LES POUVOIRS PUBLICS DANS QUELQUES PAYS VOISINS ET BILAN DE LEUR EFFICACITE

Le second chapitre expose les enseignements tirés des visites effectuées à l'étranger (au Danemark, en Suisse, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas), entre mars et juin 2001, afin d'alimenter nos réflexions quant à la localisation optimale des activités.

Dans un premier temps, il reprend les exemples les plus marquants de règles de localisation utilisées dans ces pays :

- la localisation du commerce au Danemark par la hiérarchisation des centres ;
- la localisation des bureaux à Copenhague par le principe de *station-nearness* ;
- la localisation des parcs d'activités dans le canton de Berne par la hiérarchisation des centres et la création de Pôles de Développement Economique mixtes ;
- la localisation des entreprises dans le Yorkshire par la réutilisation des friches ;
- la concentration des nouveaux développements dans le tissu urbanisé, en Angleterre, par l'utilisation des *Green Belts* ;
- la politique de l'ABC aux Pays-Bas : dans ce cas, on procède plutôt à une évaluation des résultats du dispositif et on expose les raisons de son remaniement dans le cadre de la cinquième note d'aménagement du territoire néerlandaise, lancée en 2001.

Dans un second temps, nous exposons, exemples à l'appui, les réflexions et suggestions qui nous ont été inspirées par les expériences rencontrées à l'étranger. Elles ne concernent pas uniquement la localisation des activités, mais une série de questions liées à l'aménagement du territoire en général, son fonctionnement et ses pratiques.

Nous listons pour commencer une série de facteurs qui pourraient favoriser un aménagement rationnel, durable, et un bon suivi de ses principes. Il s'agit de :

- la propriété des terrains ;
- le contrôle de l'état ;
- la taille des collectivités ;

- la coopération entre collectivités ;
- l'intégration des différents documents et l'harmonisation des politiques ;
- la hiérarchisation des objectifs ;
- le suivi et les sanctions ;
- la professionnalisation des aménageurs.

Ensuite, nous reprenons la totalité des outils d'aménagement efficaces rencontrés, permettant aux autorités d'orienter au mieux la localisation des activités sur leur territoire, qu'il s'agisse d'industries, de commerces, de bureaux, de logements, ... Il s'agit :

- des plans : - *la distinction générale entre les terrains urbanisables et non urbanisables* ;
 - *l'échelle* ;
 - *le zonage* ;
- des normes ;
- du droit de préemption et de l'expropriation ;
- des subsides pour la régénération / la rénovation urbaine ;
- des investissements publics ;
- du financement des équipements ;
- du marketing, de la promotion et du conseil ;
- de la communication des bonnes pratiques.

Signalons qu'un document interne, disponible sur demande, reprend de manière détaillée l'ensemble de ce que nous avons appris dans les quatre pays visités. Son volume et la diversité des sujets abordés, qui s'écartent du propos de ce rapport, nous ont poussé à ne pas l'y inclure.

3.3 CLASSIFICATION DES ACTIVITES SUR BASE DE LEURS BESOINS EN MOBILITE ET DES LIEUX SUR BASE DE LEUR PROFIL D'ACCESSIBILITE

L'objectif global de ce chapitre est de mettre en évidence les critères permettant de mieux croiser les dessertes en transports avec les caractéristiques de mobilité des activités dans une perspective de mobilité durable. Aux Pays-Bas, la politique dite « politique de localisation ABC » résumait cet objectif par le slogan « la bonne entreprise au bon endroit » et cherchait à faire correspondre le « profil d'accessibilité » du lieu avec le « profil de mobilité » de l'activité.

3.3.1 Profils de mobilité des activités

Le but de cette première partie est de classer les activités selon la nature de leurs besoins en mobilité et, en particulier, selon l'importance du potentiel d'utilisation de modes alternatifs à la route.

La première étape de notre démarche a consisté à analyser les critères permettant de caractériser la demande de mobilité des activités. Ce travail est assez complexe car il existe une grande diversité dans la nature des activités et dans les caractéristiques des déplacements qu'elles génèrent. De plus, les classifications des activités selon leur nature (telles que le code NACE) ne conviennent pas totalement dans ce cadre.

On se heurte aussi à l'absence de données statistiques fiables relatives à l'ensemble des déplacements générés par activité (travailleurs, clients, visiteurs, fournisseurs, ..., personnes/marchandises). Il est dès lors impossible d'aboutir à un résultat rigoureux sur le plan scientifique consistant en une classification systématique exhaustive de chaque activité. Il nous faut donc procéder par des méthodes approchées moins rigoureuses en nous inspirant par exemple de la politique ABC néerlandaise et de sa critique.

Nous avons identifié trois critères principaux et un certain nombre de critères secondaires pour caractériser la demande de mobilité.

Les trois critères principaux sont :

- l'intensité spatiale des flux de personnes ;
- l'importance relative des flux de marchandises et de personnes ;
- la répartition géographique des origines/destinations des flux (locale, supra locale, régionale, internationale...).

D'autres critères secondaires influencent le potentiel d'usage des modes alternatifs au transport routier pour certains types d'activités :

- le profil des voyageurs (âge, niveau socio-économique....) ;
- les horaires (travail de nuit pour les déplacements des personnes, *just in time* pour le transport de marchandises...)
- l'importance des déplacements professionnels (fonctionnaires / cadres dans le secteur privé) ;
- ...

Sur base du classement de l'ensemble des activités en fonction de ces critères, nous avons opéré un regroupement de ces activités en 7 profils.

Tableau 1 : Proposition de profils de mobilité et exemples d'activités regroupées par profils

	Le caractère local de l'aire d'attraction de ces activités permet une utilisation sensible des modes lents et des transports en commun de proximité (métro, tram et bus).	Le caractère régional de l'aire d'attraction de ces activités demande l'utilisation des transports en commun à longue distance (train, TGV, aéroports) et/ou de la route.
Le profil urbain regroupe les activités qui génèrent des importants flux de personnes pour une emprise au sol réduite. Il correspond à des activités dont la demande de déplacements fait appel à l'ensemble des modes (modes lents et transports en commun aussi bien que la voiture). Les flux de marchandises y sont limités par rapport aux flux de personnes.	<u>Profil urbain local :</u> Commerces locaux, agences bancaires, restaurants, écoles, postes, administrations publiques locales	<u>Profil urbain régional :</u> Activités de type administratif d'une activité industrielle (bureaux), commerces d'importance régionale, activités financières et certains services aux entreprises d'importance régionale, universités...
Le profil multimodal regroupe les activités qui génèrent des flux de personnes moyennement importants, et dont la demande de déplacements peut être orientée vers d'autres modes de transport que la route, tant pour le transport de personnes que pour les marchandises. Ce profil regroupe également des activités avec une forte intensité d'utilisation du sol, mais dépendantes de la route. Les flux de marchandises sont moyennement importants par rapport aux flux de personnes.	<u>Profil multimodal local :</u> Artisanat, commerce et réparation de véhicules, location de véhicules, centre sportif local	<u>Profil multimodal régional :</u> Industrie textile, imprimeries, hôpitaux, commerces pondéreux, service de transport multimodal, centre sportif d'importance régionale, parc d'attraction...
Le profil routier regroupe les activités dont l'intensité d'utilisation du sol est faible et dont la demande de déplacements fait principalement appel au transport routier. Ce profil comprend également les activités particulièrement dépendantes de la route, indépendamment de l'intensité d'utilisation du sol. Les flux de marchandises peuvent être très importants, et peuvent faire appels à d'autres modes de transport que la route.	<u>Profil routier local :</u>	<u>Profil routier régional :</u> Construction, commerce de gros, industrie métallurgique et chimique (multimodalité marchandise souhaitable)...
Certaines activités spécifiques dont la localisation est totalement indépendante du critère de mobilité et pour lesquelles l'attribution d'un profil n'a pas de sens.	<u>Autres activités spécifiques :</u> Agriculture, chasse, pêche et industries extractives	

3.3.2 Profils d'accessibilité des lieux.

La mesure de l'accessibilité par les différents modes de transport doit être menée :

- de façon absolue (c'est-à-dire par rapport à tout point de l'espace susceptible de générer des flux, et non, relativement à un nombre limité de lieux) ;
- de façon à pouvoir couvrir par une même méthode l'ensemble de la Région wallonne ;
- de façon à offrir une large palette de valeurs permettant de prendre en compte l'ensemble des situations présentes en Région wallonne ;
- à l'échelle qui est celle de la révision des plans de secteur.

Deux étapes sont ici nécessaires.

La première consiste en l'élaboration d'une méthode de quantification de l'accessibilité de tout point du territoire wallon pour les différents modes de transports en vue de déterminer les profils d'accessibilité par des mesures objectives. Le résultat cartographique de cette première étape donne une valeur de l'accessibilité pour tout point du territoire étudié. C'est celle-ci qui a fait l'objet essentiel du travail de ces derniers mois.

La seconde étape consiste en la combinaison des mesures d'accessibilité par les différents modes afin de déterminer le profil d'accessibilité des lieux. Cette seconde étape n'a été que très partiellement abordée.

3.3.2.1 *Elaboration des méthodes de mesure de l'accessibilité en bus, en train et par les modes lents*

Sur base de la littérature et de divers entretiens avec des responsables des transports, nous nous sommes attachés tout d'abord à identifier les facteurs principaux influençant l'accessibilité d'un lieu par les différents modes étudiés. La confrontation entre ces facteurs à prendre en compte et les données disponibles qui s'y rapportent nous a permis de dégager les éléments utiles à la mise au point de programmes informatiques nécessaires à la mesure de cette accessibilité.

Les critères retenus pour quantifier l'accessibilité par les transports en commun sont :

- le nombre de bus passant quotidiennement par arrêt ;
- la distance aux arrêts de bus.

Les critères retenus pour quantifier l'accessibilité en train sont :

- le nombre de trains passant quotidiennement par gare ;
- le type de train concerné ;
- la distance aux gares.

Les critères retenus pour quantifier l'importance du potentiel d'utilisateurs des modes lents, mesure indirecte de l'accessibilité par les modes lents, sont :

- la densité de population au sein des parcelles affectées à l'habitat dans chaque secteur statistique ;
- la distance à ces parcelles affectées à l'habitat ;
- le relief.

Nous n'avons pas cherché à être exhaustif dans la prise en compte des multiples facteurs influençant l'accessibilité par les modes alternatifs à la voiture. Or certains facteurs influençant cette accessibilité, que nous avons jugés secondaires, peuvent apparaître essentiels pour toute personne intéressée à faire la critique de ce travail. Cependant, pour qu'un facteur puisse être pris en compte, il est nécessaire qu'à celui-ci soit associé une base de données couvrant l'ensemble de la Région wallonne avec la précision souhaitée en vue de la finalité ultime du travail : la révision des plans de secteur.

De plus, pour la prise en compte des différents facteurs retenus, nous avons procédé à divers choix arbitraires. Même si nous avons tenté de justifier ceux-ci sur base de la littérature scientifique et de nos connaissances relatives aux divers modes de déplacements, il peuvent évidemment faire l'objet d'un débat et de modifications.

En vue d'entamer la seconde partie de ce travail, celui débouchant sur de réels profils d'accessibilité, il nous semble utile qu'un tel débat soit tenu.

3.3.2.2 Les résultats de l'application de ces mesures sur plusieurs zones tests

Nous avons sélectionné 5 zones tests pour cette application : les agglomérations de Liège, Namur et de Verviers et les communes de Wavre et de Malmédy.

Le résultat principal est la mise en évidence de la taille très réduite de l'espace bien accessible par les différents modes. Or, si l'on veut que ceux-ci constituent une alternative crédible à la voiture, il y a lieu d'y concentrer les nouveaux développements d'une partie importante des activités économiques (celle dont le profil de mobilité convient).

De plus, ces espaces fort accessibles par ces 3 types de modes sont généralement très urbanisés. Les disponibilités foncières et immobilières y sont donc souvent très réduites ; elles se limitent à quelques terrains agricoles résiduels et de multiples friches et immeubles vides souvent de petite superficie. De plus, ces disponibilités n'ont pas les caractéristiques recherchées actuellement par la plupart des activités économiques (non flexibilité des locaux, problèmes de parking, mauvaise image de marque, syndrome NIMBY...)

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE

Conférence Permanente de Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2000

Septembre 2001

THÈME 1.3

LES ESPACES

RESUME

**Université libre de
Bruxelles**

GUIDE

**Université catholique
de Louvain**

CREAT

**Université
de Liège**

LEPUR

Equipe de recherche : L. Delécluse (CREAT-UCL)
N. Feremans (GUIDE-ULB)
Y. Hanin (CREAT-UCL)
P. Mathus (LEPUR-ULg)
V. Rousseaux (CREAT-UCL)
C. Setruk (CREAT-UCL)

Coordination : M.L. De Keersmaecker (CREAT-UCL)
Y. Hanin (CREAT-UCL)

Responsables scientifiques : A. Dupagne (LEPUR-ULg)
M.-F. Godart (GUIDE-ULB)
P. Govaerts (CREAT-UCL)

1. OBJECTIFS ET DEMARCHES

Le thème 1.3. "Les espaces" a pour objet *"une analyse fine de l'usage qui a été fait de l'espace ces trente dernières années et des logiques économiques et comportementales qui le sous-tendent ainsi qu'une réflexion prospective quant à l'avenir de ces fonctions et de cet usage"* (Programme de travail 2000-2001 de la CPDT).

Les travaux sont présentés en deux tomes et résumés ci-après.

- Le premier tome vise à cerner l'évolution des occupations et des besoins pour les espaces ruraux et les zones du plan de secteur y afférant.

Quatre chapitres abordent successivement les espaces agricoles, les espaces verts (au sens large), les espaces de loisirs et les espaces forestiers.

Chacun de ces espaces est approché à deux échelles : régionale et locale. Les différentes sources permettent d'évaluer l'occupation du sol et d'établir des projections des besoins à échéance 2010-2015. La comparaison avec les superficies affectées au plan de secteur (zones non urbanisables et zone de loisirs) permet d'évaluer le degré d'adéquation et d'estimer le potentiel foncier. Au niveau local, l'estimation de l'adéquation est réalisée sur base des Photos aériennes communales (PPNC) pour un échantillon d'une dizaine de communes. Ce travail permet une précision à l'échelle du 10.000ème. Toutefois, il nécessite d'importants moyens informatiques et des délais assez long. Enfin, le PPNC permet également d'estimer que le cadastre est une assez bonne évaluation des occupations (entre 5 et 10 % d'erreur).

Les déséquilibres constatés entre l'offre (potentiel foncier) et les besoins futurs établis par projection appellent des solutions différenciées selon les cas de figure. Les orientations et indications du SDER peuvent donner des pistes d'adaptation des plans de secteur.

N.B. Cette étude de l'espace rural est à rapprocher de l'étude de la zone d'habitat (évaluation des potentialités des zones d'habitat à répondre aux besoins démographiques) réalisée dans le cadre du thème 1.1 "Prospective démographique". Les deux études peuvent être considérées comme complémentaires.

- Le second tome est divisé en trois parties. Il présente les études relatives aux espaces urbanisés et aux zones urbanisables.

Les deux premières parties concernent essentiellement les mesures d'accompagnement de la révision des plans de secteur. Globalement elles posent les jalons d'un renforcement de la densité et de la satisfaction des habitants dans les zones d'habitat et plus généralement le noyau d'habitat.

La troisième partie aborde concrètement les méthodes et critères à prendre en compte pour éventuellement inscrire de nouvelles zones urbanisables lors de la révision des plans de secteur.

2. LES ESPACES VERTS, AGRICOLES, FORESTIERS ET DE LOISIRS, ET LEURS AFFECTATIONS AU PLAN DE SECTEUR

2.1 LA ZONE AGRICOLE

a) Principaux résultats de l'approche à l'échelle régionale

- **La comparaison des différentes sources d'occupation du sol en terres agricoles relève jusqu'à 75.000 ha d'écarts** : (Cadastré soit 890.500 ha) et (Corine Land Cover soit 910.500 ha et PRATW soit 967.000 ha). L'importance de ces écarts s'explique essentiellement par les techniques d'acquisition des données et par la définition des classes d'occupation du sol.
- **L'évolution des occupations** montre également des différences entre **la superficie agricole cadastrée en diminution constante (- 55.000 ha en 20 ans) alors que la superficie agricole utile (INS) augmente depuis 1992 (+ 15.000 ha)**, date de la réforme de la Politique Agricole Commune. Cette tendance ne peut cependant pas être observée pour toutes les communes wallonnes.
- **Face à cette évolution de la PAC, l'estimation des besoins** en superficies agricoles utiles dans les 15 années futures est de l'ordre de **125.000 ha en plus**.
- La comparaison des occupations et des affectations au plan de secteur révèle qu'une majorité de communes wallonnes possède une superficie agricole cadastrée supérieure à la zone agricole. Par contre, elles sont une minorité à avoir une superficie agricole utile supérieure à la zone agricole. Dans les deux cas, les écarts les plus importants sont constatés pour les communes situées en Brabant wallon et en périphérie de Mons, Charleroi et Liège. Dans ces sous-régions, **l'écart entre les superficies agricoles du cadastre et celles de la zone agricole peut fournir une première estimation très générale du potentiel foncier (environ 55.000 ha)**.

b) Principaux résultats de l'approche à l'échelle communale

La confrontation des superficies agricoles effectives (situation de fait identifiée grâce à la photo-interprétation visuelle des PPNC) aux affectations du plan de secteur pour 8 communes (3 communes urbaines, 2 communes agricoles et 3 communes forestières) font apparaître des similitudes entre les communes d'un même type, ce qui conforte la typologie utilisée.

- Dans les **communes urbaines entre 55 et 70 % des terres agricoles sont affectées en zone agricole**. Environ 15 % des terres agricoles le sont en zone d'espaces verts ou en zone forestière. En conséquence **entre 15 et 30 % des terres agricoles sont potentiellement urbanisable. Sur base de la croissance urbaine de ces dernières années, la réserve foncière serait de l'ordre de 15 à 20 ans**.
- Dans les communes agricoles, les terres agricoles sont très largement affectées en zone agricole (plus de 95 %)
- Dans les **communes forestières**, si l'on constate le boisement en zone agricole (voir ci-après) **environ 15 à 20 % des terres agricoles ne sont pas situées en zone agricole**.

c) Orientations pour la révision des plans de secteur

- Suite aux résultats présentés et sur base des indications du SDER, des pistes de réflexion sont proposées afin de prendre en compte, lors de la prochaine révision des plans de secteur, les deux problématiques essentielles concernant ce chapitre en termes de superficie : le boisement en zone agricole et l'urbanisation des terres agricoles. Les propositions d'adaptation sont présentées aux pages 29 et suivantes du rapport. **Outre les critères prévus par le projet d'AGW relatifs au boisement des terres agricoles, il est suggéré de prendre en compte l'évolution spécifique de l'agriculture par sous-région.**

2.2 LES ZONES NATURELLE, D'ESPACES VERTS ET DE PARC

a) Principaux résultats à l'échelle régionale

- En ce qui concerne les zones naturelles, on n'observe **pas de corrélation entre la présence d'un potentiel biologique important et celle de grandes zones "vertes"**, hormis dans les Hautes Fagnes. La manière dont les plans de secteur ont été élaborés ainsi que le libellé de l'ancienne définition des zones naturelles et d'espaces verts (et donc l'usage qui en a été fait) ne permettaient pas de présumer de la qualité biologique des zones naturelles et d'espaces verts.

b) Principaux résultats à l'échelle locale

- **Le constat régional est cependant nuancé par les résultats obtenus dans le cadre de l'approche communale.** A cette échelle, en effet, si l'on tient compte de l'occupation telle que l'on peut l'observer visuellement, on constate que les affectations sont globalement cohérentes avec leurs occupations :
 - . **la zone naturelle est occupée par des espaces peu artificialisés**, potentiellement intéressants sur le plan biologique;
 - . **la zone d'espaces verts présente une occupation du sol plus variée** que la zone naturelle. Elle comporte des espaces non construits très divers (champs, prairies, bois, boqueteaux, jardins – ainsi que des voiries). Il s'agit donc d'espaces moins strictement réservés à une nature rare et fragile mais plus largement ouverts à la circulation d'une nature polymorphe et adaptable;
 - . **dans la zone de parcs, on trouve principalement des grandes propriétés arborées ou de prairies** situés en zone rurale et d'habitat discontinu, ainsi que des parcs ayant une attribution spécifique de loisirs.
- Toutefois, l'entrée par le critère des périmètres reconnus pour leur intérêt naturel nuance ce premier résultat. Sur l'ensemble des communes étudiées, **les sites reconnus pour leur intérêt naturel (SRIN) sont principalement situés en zone forestière (62% de la surface), puis en zone naturelle (36%)**. On en trouve également en zone agricole (14%) et un peu en zone d'espaces verts (5%). Il paraît opportun que les SRIN soient davantage affectés en zone naturelle et d'espaces verts, et moins en zone forestière.

c) Orientations pour la révision des plans de secteur

- **Le SDER précise que la protection et le développement du patrimoine naturel** doivent s'appuyer sur la mise en place du réseau écologique, avec une priorité concernant la concrétisation du réseau Natura 2000. Toutefois, cette cohérence entre Natura 2000 et le plan de secteur nous semble rencontrer deux problèmes importants. Le premier concerne l'échelle de travail, et donc l'opportunité de l'utilisation du plan de secteur dans ce but. La nécessité de l'existence d'un réseau

écologique au niveau local ne devrait pas nécessairement être visible à l'échelle du plan de secteur.

Le second problème est relatif aux surfaces considérées. En effet, si les surfaces recensées dans le cadre de cette étude étaient ajoutées aux zones naturelles, **la surface totale des zones naturelles serait en moyenne multipliée par un facteur de 2,2.**

L'objectif d'affecter en zone naturelle l'ensemble des SGIB (sites de grand intérêt biologique recensés par l'OFFH), éventuellement y compris les zones noyaux des ZPS, **serait concrètement envisageable**, surtout si les surfaces affectées en ZN qui présentent moins d'intérêt en sont retirées. Il est également possible de hiérarchiser au sein des SGIB ceux qui devraient prioritairement être affectés en zone naturelle.

- Il nous paraît également important que **les zones d'espaces verts soient davantage utilisées**, étant donné que leur destination est liée au milieu naturel tout en étant plus souple que les zones naturelles. Elles participeraient ainsi **à la structuration du réseau écologique**. Les autres zones non urbanisables (zone de parc, zone forestière, zone agricole) pourraient être utilisées en dernier ressort comme éléments du réseau.

2.3 LA ZONE DE LOISIRS

a) Principaux résultats à l'échelle régionale

- **Les superficies cadastrées (7.600 ha)** sont moins élevées que celles répertoriées par **Corine Land Cover (9.400 ha)** Ces faibles différences peuvent s'expliquer notamment par les variations d'identification des données (taille et nature des loisirs répertoriés) d'une source d'information à l'autre.
- Globalement **les loisirs au sens large du terme sont plus importants dans le nord de la Wallonie** qu'en province du Luxembourg.
- L'évolution globale du tourisme et des loisirs en Wallonie permet de constater que **les terrains et les bâtiments de loisirs et de sports sont en constante augmentation** depuis 1982. Cette augmentation est liée au développement notamment des terrains de sport, des plaines de jeu, des terrains d'aventure, etc., **mais les grandes infrastructures de loisirs consommatrices d'espace se sont stabilisées** (parcs d'attraction, centres récréatifs, campings...).
- L'approche prospective permet de confirmer que **les besoins futurs** en superficie des grandes infrastructures traditionnelles de loisirs et de tourisme **sont assez peu élevés mais les loisirs et le tourisme diffus sont en plein essor**. Cette tendance est donc différente des estimations faites dans les années 90.
- **Paradoxalement face à ces évolutions, le décret wallon du 27.11.97** a eu pour principal effet de regrouper les quatre zones de loisirs du plan de secteur (zone de récréation, zone de récréation et séjour, zone de loisirs et zones d'extension de loisirs) en une seule zone de loisirs. Cette modification **a entraîné une augmentation des superficies affectées en zone de loisirs (+ 2.500 ha)** quel que soit le type de loisirs ou d'équipement touristique qui s'y développe.
- **La confrontation générale à l'échelle régionale** entre les loisirs cadastrés et les zones affectées aux loisirs permet de mettre en évidence **une inadéquation entre l'offre et la demande en loisirs** :
 - **Dès 1980 un déficit en zone de loisirs d'environ 27 % était observé dans les provinces du Hainaut et du Brabant wallon, or l'évolution a accentué ce déficit.** Au-delà de ces comparaisons, il faut sans doute y voir l'affectation de loisirs dans d'autres zones du plan de secteur (zone d'habitat, zone d'activité économique, zone

de service public et d'équipement communautaire, zone agricole, zone d'espaces verts ou zone forestière).

- . **Dans le sud de la Wallonie environ 50 % des zones de loisirs sont inoccupées en raison d'une surévaluation des besoins.**

- La confrontation des occupations avec les plans de secteur montre que pour les 3 secteurs (Dinant, Neufchâteau et Marche) :
 - . 32 % des zones de loisirs sont inoccupées;
 - . 13 % des zones de loisirs mises en œuvre sont situées en zone inondable;
 - . 4 % des zones de loisirs mises en œuvre sont situées en zone d'intérêt paysager;
 - . 31 % des zones de loisirs mises en œuvre sont des zones à rénover.

b) Principaux résultats à l'échelle locale

- En ce qui concerne les communes étudiées, les résultats ont permis de montrer que
 - . **les loisirs représentent environ 60% des occupations de la zone de loisirs;**
 - . **seulement 30% des loisirs sont localisés en zone de loisirs.**
- **Dans les communes urbaines où la zone de loisirs est inexistante, les loisirs se retrouvent majoritairement localisés en zones urbanisables** (équipement communautaires, habitat, activités économiques).
- **Dans les communes agricoles les loisirs sont situés soit en zone de loisirs, soit en zone agricole.** De la même façon, dans les communes forestières les loisirs sont majoritairement localisés en zone forestière et en zone de loisirs.

c) Orientations pour la révision des plans de secteur

- Les principaux problèmes rencontrés concernent l'identification des zones mises en œuvre et non mises en œuvre.
- Sur cette base, il convient d'apprécier leur éventuelle réaffectation en fonction de leur localisation (zone inondable, d'intérêt paysager) et du développement des activités de tourisme et de loisirs en dehors de la zone de loisirs.
- Pour les loisirs en zone urbaine, une clarification des affectations au sein des zones urbanisables est nécessaire.

2.4 LA ZONE FORESTIERE

a) Principaux résultats à l'échelle régionale

- L'estimation des superficies forestières à l'échelle régionale s'est fondée sur les superficies boisées du cadastre (497.000 ha) et l'Inventaire de massifs forestiers établis par la DNF-DGRNE (529.000). L'écart s'explique non seulement en raison d'une actualisation plus lente des données du cadastre mais aussi par le fait que l'Inventaire reprend les superficies boisées non plantées (environ 55.000 ha).
- Selon ces sources, **l'évolution des massifs forestiers se serait stabilisée depuis le début des années nonante.** Ce constat constitue un changement historique puisque depuis plus d'un siècle la forêt gagnait en superficie essentiellement au détriment des landes et des terres agricoles. Les facteurs contribuant à ce renversement de tendance sont :
 - . affirmation de la multifonctionnalité de la forêt suite au Xème Congrès forestier mondial et aux conférences de Rio et Helsinki;

- . diminution constante des revenus forestiers et aux dégâts forestiers récents conduit à relever de plus en plus de superficies non plantées au sein des massifs forestiers;
- . certains espaces non replantés sont retournés à l'agriculture afin de répondre aux besoins en terre agricole.
- **Sous régionalement la tendance à la stabilisation est nuancée** par :
 - . la croissance toujours présente des superficies forestières dans certaines communes ardennaises déjà fortement boisées;
 - . la réduction constante des superficies boisées au nord du Sillon wallon au profit de l'urbanisation et dans une faible mesure de l'agriculture.
- La confrontation des occupations boisées et des superficies affectées au plan de secteur démontre que :
 - . le nord du Sillon wallon comptait, dès la conception des plans de secteur, moins de superficies forestières que de superficies occupées par la forêt. Cette situation s'explique par l'affectation de bois dans d'autres zones, comme les zones agricoles ou les zones urbanisables;
 - . dans le sud de la Région, et particulièrement en province de Luxembourg, les superficies affectées au plan de secteur correspondaient davantage aux occupations. Les plans de secteur avaient confirmé le caractère forestier de cette partie de la Wallonie.
- **En ce qui concerne les évolutions futures**, bien qu'il ne soit pas aisé de présenter des projections en la matière, il apparaît que
 - . **dans le nord de la Région les zones forestières seront mises sous pression.** Dès lors, dans cette partie du territoire, le rôle de protection des bois par le plan de secteur sera de plus en plus déterminant;
 - . **dans le sud, la multiplication des espaces non plantés doit être étudiée finement** pour déterminer s'il s'agit de déboisement durable. Si c'est le cas, et certains documents comme les plans d'aménagement intégré des bois soumis peuvent aider à clarifier les situations, **il conviendrait d'envisager une précision de l'affectation** en zone forestière, voire la modification vers d'autres affectations dont principalement la zone naturelle ou la zone d'espaces verts.
 - . **l'extension des massifs forestiers sur les terres agricoles est essentiellement un enjeu dans le sud de la Région.**

b) Principaux résultats de l'approche à l'échelle communale

- **Dans les communes urbaines à peine 55 % des bois sont affectés en zone forestière;** mais entre 10 à 30 % le sont en zone d'espaces verts ou de parc.
- **Dans les communes non urbaines entre 5 et 15 % des bois sont en zone agricole.**

c) Orientations pour la révision des plans de secteur

- **La multiplication des zones non replantées de même que la multifonctionnalité de la forêt appellent une précision des affectations voire une réaffectation en zone naturelle ou d'espaces verts.**
- La conversion éventuelle de la zone agricole en zone forestière nécessite la détermination de critères paysagers, écologiques et pédologiques. Ces critères seraient un complément indispensable aux conditions déjà mentionnées par les autorités afin d'orienter les permis de boisement des terres agricoles.

-
- Enfin, il convient de clarifier la possibilité ou non d'autoriser ou de mener (sans permis) des activités récréatives en zone forestière. Cette précision est d'autant plus nécessaire que la DNF subventionne et reconnaît certains espaces récréatifs en zone forestière.

3. LES ESPACES URBANISES ET LES ZONES URBANISABLES

3.1 OU ET COMMENT DENSIFIER LES ZONES D'HABITAT ?

Ce chapitre analyse les possibilités de densification des zones d'habitat et les obstacles rencontrés. Ces possibilités de densification sont étudiées au niveau de l'ensemble de la Wallonie par la recherche des communes qui opèrent un mouvement de densification de leurs noyaux d'habitat et par l'estimation des facteurs explicatifs de ce mouvement. Ensuite, elles sont évaluées à l'échelle communale dans cinq communes. Les deux niveaux d'analyse permettent d'apprécier, d'une part, les grandes tendances du phénomène d'urbanisation qui régissent le territoire wallon et, d'autre part, les modes d'habiter et leur évolution au niveau local. Les obstacles au développement de la densification des noyaux d'habitat sont aussi à appréhender à deux échelles spatiales différentes. Ainsi, les logiques des habitants en matière de localisation résidentielle sont analysées au niveau de l'ensemble de la Wallonie : les choix des habitants ne répondent pas nécessairement aux orientations du SDER et constituent certes un obstacle majeur à la réalisation des objectifs. Au niveau local, il est possible de rechercher les obstacles à la mise en valeur de certains terrains.

Les résultats de l'analyse régionale aussi bien que ceux de l'analyse locale soulignent le rôle de la pression foncière dans le développement du processus de densification des noyaux d'habitat. La commune de Rixensart est un terrain propice à ce phénomène. De par la rareté du terrain et le coût y associé, des opérations de densification des quartiers centraux de la commune et même des lotissements voient le jour.

De manière générale, la densification des noyaux d'habitat se heurte à la tendance encore actuelle des habitants qui choisissent leur lieu d'habitat dans des zones de dispersion. Ce phénomène est moins important aujourd'hui qu'il ne le fut dans les années quatre-vingt mais il perdure.

S'il est difficile de lutter contre les logiques des habitants, il est possible par contre d'œuvrer à la densification des noyaux d'habitat par des politiques d'aménagement appropriées. Ainsi, les opérations de rénovation urbaine ou l'encouragement à la réhabilitation du bâti ancien sont deux outils de réappropriation des centres, comme on peut le voir dans les cas de la ville d'Ath et du centre ancien de Rixensart. La réalisation de schémas de circulation et la planification des voiries sont autant d'outils indispensables à mettre en place dans les communes pour gérer les zones d'habitat encore constructibles et éviter la présence de parcelles enclavées.

Enfin, la densification des noyaux d'habitat doit se faire de manière harmonieuse. Il faut, d'une part, tenir compte des niveaux optimaux de densité recherchés par les habitants; le dépassement de ces taux risquerait de rendre les communes moins attractives. D'autre part, toute opération de densification doit s'accompagner d'études d'incidences environnementales et paysagères afin de ne pas nuire à la qualité du milieu.

Cette phase du travail étant uniquement une phase d'analyse, la deuxième partie devrait ultérieurement se pencher sur les moyens à mettre en oeuvre pour promouvoir une densification équilibrée des noyaux d'habitat. Des outils existent déjà aujourd'hui, tant dans le domaine des politiques du logement que dans celui des politiques foncières ou de revitalisation urbaine; il serait utile d'évaluer leur niveau d'efficacité et d'efficacités à répondre à la problématique considérée. La mise au point de propositions pourrait être également envisagée dans cette optique.

3.2 LES ESPACES URBAINS

S'attaquer à la réappropriation des centres urbains demeure un problème complexe aussi bien dans sa résolution que dans son approche et sa définition. L'analyse s'est donc focalisée sur les niveaux de satisfaction perçus chez des usagers d'espaces urbains afin de dégager les caractères signifiants de ces espaces. La satisfaction est un concept plus aisément appréhendable que l'appropriation et que l'on peut arriver à quantifier.

Deux études de cas, réalisées dans le quartier de Bomel à Namur et dans la partie intramuros de la ville de Ath, ont servi de matière première à ces développements; par le biais d'enquêtes approfondies et l'usage d'outils adaptés tels que les cartes mentales. Le dépouillement des données recueillies a permis de réaliser le travail de quantification aboutissant à la construction d'indicateurs très expressifs sur les éléments physiques et conceptuels de l'espace qui sont importants ou indifférents pour les habitants ou, en d'autres termes, qui sont plus ou moins propices à certaines formes d'appropriation.

Véritables déclencheurs et modulateurs de satisfaction ou d'insatisfaction, 24 critères ont ainsi pu être mis en évidence et mesurés quant à leur qualité intrinsèque, à l'agrément qu'ils génèrent et aux besoins qu'ils suscitent. Outre l'apprentissage des raisons qui sous-tendent les comportements des habitants, les études menées aboutissent à la construction d'un premier outil concret d'analyse et d'approche de l'espace urbain tel qu'il est perçu et pratiqué par ses usagers : les profils de satisfaction.

L'analyse de ces profils permet de mettre en évidence des zones de préoccupation et d'indifférence vis-à-vis des problématiques communes et plus confidentielles que l'on retrouve dans les quartiers urbains. Nous en avons dégagé quelques-unes telles que :

- la nécessité d'assurer l'accessibilité d'une part des éléments proches par le biais de cheminements de qualité et sécurisés, d'autre part des éléments lointains en proposant des infrastructures adaptées aux modes de déplacement utilisés;
- la volonté de disposer d'espaces publics appropriables par tous et non par un groupe qui se positionne alors comme dominant en s'appropriant un lieu de telle manière qu'il en exclue l'usage par d'autres, volontairement ou non;
- la pérennité des processus dynamiques : une situation précaire qui s'améliore génère plus de satisfaction qu'une situation de qualité montrant des signes de faiblesse, les habitants s'intéressant plus à l'évolution et au suivi des développements que subit son fragment urbain qu'à leur état à un instant donné;
- l'importance de l'usage potentiel qui peut être fait d'un élément urbain (gare, espace vert, équipement, etc.) : même sans faire un usage courant de ces éléments, l'habitant en retire une satisfaction liée à leur simple existence et, si possible, qualité;
- la relative indifférence envers les espaces d'agrément privés – cours et jardins – et les qualités physiques logement : le confort global de l'utilisateur dépendant plus de la qualité de l'*habitat* et de ses espaces publics qu'à celle de l'*habitation* qui ne peut de toute façon s'isoler de son contexte environnemental;
- les préoccupations envers les questions de mixité – fonctionnelle et surtout sociale – qui nous renseignent sur la manière très individualiste dont les habitants approchent la notion de "mixité raisonnée".

En fonction de la caractérisation de la satisfaction des habitants, une typologie d'espaces urbains – plutôt de fragments urbains – a été entamée. Ce second outil, qui doit encore s'enrichir d'un formalisme graphique, nous permettra d'aborder et de spécifier n'importe quel quartier urbain par le biais des critères générateurs de satisfaction ou d'insatisfaction. Les profils de satisfaction couplés à la typologie vont permettre d'"opérationnaliser" notre approche de l'habitat urbain en identifiant et en structurant les relations qu'entretiennent les éléments qui en assurent sa spécificité.

4. ORIENTATIONS, METHODE ET CRITERES POUR LES REVISIONS DU PLAN DE SECTEUR

La première partie de ce chapitre fait le tour des orientations du CWATUP et du SDER concernant les principales zones urbanisables.

Le CWATUP, dans son état présent comme après son "optimisation" telle qu'elle est actuellement prévue, laisse certaines zones d'ombre qui devront être éclaircies avant les révisions du plan de secteur. En particulier, les prescriptions supplémentaires énumérées par l'article 41 "optimisé" apparaissent comme un outil précieux dans la mise en œuvre des principes du SDER, mais ce que pourront exactement recouvrir ces prescriptions est encore du domaine de l'hypothèse. Les travaux parlementaires devraient permettre d'y voir plus clair, mais ils devront vraisemblablement être complétés par des indications précises applicables dans le cadre des révisions du plan de secteur.

Les principes du SDER à respecter lors de ces révisions peuvent s'articuler selon quatre thèmes :

- la structuration de l'espace aux niveaux régional et local;
- la maîtrise de la mobilité;
- la gestion prudente des ressources et de l'environnement;
- la maîtrise des coûts.

Chacun de ces thèmes est susceptible de recevoir des applications différentes selon les divers types de zones. Seules les principales zones urbanisables sont traitées ici de manière relativement détaillée (repérage des questions et des manques, propositions de solutions). Une approche équivalente des infrastructures de communication et des zones non urbanisables reste à faire.

La deuxième partie propose une première approche de la méthodologie et des critères pour les révisions du plan de secteur, dans une optique plus opérationnelle. Les étapes proposées pour le processus de révisions sont les suivantes :

- étape 1 : état des lieux (mise à jour du plan de secteur en fonction de la nouvelle légende et des modifications approuvées, analyse de la situation de fait et de droit, repérage des opérations et projets);
- étape 2 : évaluation qualitative globale du plan de secteur actuel, permettant de repérer les affectations "à maintenir", "satisfaisantes" ou "à adapter";
- étape 3 : évaluation de l'offre et des besoins;
- étape 4 : propositions de modifications (recherche de nouvelles affectations et évaluation des nouvelles affectations proposées).

Les critères utilisés aussi bien pour l'évaluation qualitative globale (étape 2) que pour l'évaluation des nouvelles affectations proposées (étape 4) sont tirés des principes du SDER présentés dans la première partie, et complétés grâce aux enseignements de travaux dits "d'opérationnalisation" du SDER et de la première phase du "plan prioritaire des zones d'activité économique".

Précisons toutefois que, aussi bien pour ce qui concerne la méthode que pour les critères, il ne s'agit ici que d'une première proposition dont l'objectif est avant tout de susciter la discussion.

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2000
Septembre 2001

THÈME 1.4
LA POLITIQUE FONCIÈRE

RESUME

Université Libre
de Bruxelles
GUIDE

Université
de Liège
LEPUR

Pilotes :

LEPUR-ULg Jean-Marie HALLEUX

GUIDE-ULB Olivier DUBOIS

Chefs de service :

LEPUR-ULg Prof. Michel HERBIET

 Quentin MICHEL

Chargés de recherche :

 Ingrid GABRIEL

1. LES ATTENTES DU GOUVERNEMENT WALLON

Concernant les travaux du thème 1.4., « La politique foncière », le cahier des charges contenu dans la décision du Gouvernement wallon a clairement précisé les attentes de la recherche. Il s'agit :

- de déterminer les outils fonciers susceptibles de contribuer à la mise en œuvre d'une politique foncière adaptée aux objectifs du SDER ;
- d'analyser la pertinence de ces outils fonciers au regard de différents scénarios de « réaménagement » plus ou moins ambitieux de révision des plans de secteur.

En termes concrets, il est demandé :

- de mener une étude juridique sur les outils fonciers disponibles ;
- d'étudier l'influence de la fiscalité ;
- de mettre à jour l'étude annuelle sur les marchés fonciers et immobiliers ;
- d'estimer les plus-values et les moins-values foncières engendrées par différents scénarios de « réaménagements » plus ou moins ambitieux de révision des plans de secteur ;
- de réaliser des monographies locales dans des milieux variés afin de s'assurer du caractère opérationnel des outils fonciers considérés.

2. LA STRUCTURE

Globalement, afin de réaliser ces multiples objectifs, la démarche structurante appliquée à l'ensemble du thème consiste à étudier les conséquences concrètes – économiques et géographique – de l'application d'outils juridiques. Il s'agit donc de passer des outils « théoriques » aux outils « opérationnels ». C'est cette démarche générale qui explique la structure du rapport avec, tout d'abord, cinq parties consacrées aux outils de gestion foncière et aux acteurs publics et, ensuite, trois parties consacrées aux mécanismes de marché ou, en d'autres termes, à l'interaction de l'ensemble des acteurs.

Remarquons par ailleurs que nous adhérons à une vision d'une politique foncière diversifiée et intégrée, c'est-à-dire une politique qui s'appuie sur de multiples outils répondant à une stratégie globale et dont la définition répond autant que possible à des critères de complémentarité.

2.1 LES OUTILS DE LA POLITIQUE FONCIERE

C'est parce que le bien-être collectif nécessite son intervention que la puissance publique doit développer une politique foncière ou, en d'autres termes, doit intervenir sur les marchés fonciers et immobiliers.

Afin de dresser un inventaire des outils fonciers susceptibles d'être utilisés par la puissance publique dans le cadre de ses priorités actuelles, nous avons structuré notre réflexion autour de la révision des plans de secteur :

Dans le Chapitre I (**Chapitre I. Les outils d'une politique d'aménagement actif**), nous nous sommes tout d'abord placés dans un scénario où les plans restent inchangés, ce qui a alors conduit à une analyse exhaustive sur le droit de préemption, sur les zones d'aménagement différé, sur la taxe sur les terrains non bâtis et sur la vente à réméré.

Dans le Chapitre II, la réflexion s'est poursuivie en postulant une intervention sur la configuration des zones aujourd'hui inscrites dans les plans de secteur (**Chapitre II. La modification des plans de secteur**). Ce sont alors les trois thèmes de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme, de la récupération des plus-values liées aux plans d'aménagement et de la création d'un fonds foncier qui ont été pris en compte.

Développer une politique foncière adaptée aux objectifs politiques de la Région wallonne nécessite l'intervention de femmes et d'hommes compétents. C'est afin d'amorcer la réflexion sur le potentiel humain susceptible de contribuer à la mise en œuvre d'une politique combinant harmonieusement toutes les potentialités des outils disponibles que nous avons réalisé le Chapitre III sur les acteurs publics (**Chapitre III. La mise en œuvre d'une politique d'aménagement actif : les acteurs publics**). Ce chapitre intègre le niveau local et le niveau régional, cela par la prise en compte des communes, des régies foncières communales, des intercommunales, des sociétés de logements agréées pour le premier niveau et de la Société Wallonne du Logement et de la Régie foncière régionale pour le second.

Les primes et les aides octroyées aux acteurs publics représentent un volet important de l'intervention régionale sur le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers. Un bilan sur ce thème a également été intégré dans le rapport (**Chapitre IV. Les primes et les aides octroyées aux acteurs publics**).

Dans le programme de travail de la convention 2000/2001 de la CPDT, il était prévu d'étudier les relations entre la localisation des fonctions et la fiscalité communale, provinciale, régionale et fédérale. Compte tenu du côté innovant de cette thématique, il a été décidé de restreindre l'objet d'étude à la seule fonction résidentielle dans le cadre général du financement des communes (**Chapitre V. Fiscalité communale et aménagement du territoire**). Ce choix se justifie par les implications diverses que soulèvent cette problématique, notamment en relation avec le 8^{ème} objectif du SDER. Notre étude permet d'apprécier les enjeux locaux d'un projet imaginé pour l'ensemble du territoire wallon mais qui doit, pour réussir, recevoir l'appui de tous les acteurs concernés. Cette étude démontre la nécessité d'imaginer une large panoplie d'outils qui débordent parfois de la définition stricte que l'on peut se faire de la politique foncière et de l'aménagement du territoire.

2.2 LES MECANISMES DE MARCHE

La mise en œuvre d'outils de gestion foncière adaptée aux objectifs politiques régionaux implique d'étudier le fonctionnement des marchés. En effet, pour être efficaces, les outils doivent être adaptés aux caractéristiques des marchés et de leurs acteurs.

C'est tout d'abord en relation avec la thématique des plans de secteur que les mécanismes de marché ont été analysés. Le Chapitre VI (**Chapitre VI. Configuration des zones d'habitat et niveaux fonciers : Eléments de réflexion en vue de la révision des plans de secteur**) a en effet été réalisé afin d'objectiver la crainte selon laquelle une limitation des zones d'habitat pourrait contribuer à une inflation foncière, ce qui alourdirait encore la part foncière du coût du logement. Ce chapitre présente notamment une revue bibliographique sur le fonctionnement des marchés fonciers, revue bibliographique sur laquelle s'est ensuite appuyée une analyse quantitative.

Comme le prévoit le cahier des charges, nous avons également réalisé la mise à jour de l'étude annuelle sur les marchés fonciers et immobiliers (**Chapitre VII. Etude des marchés à l'aide des petites annonces**). Comme pour les années précédentes, ce travail a été réalisé sur base de relevés des petites annonces immobilières, ce qui permet notamment d'offrir une vue anticipative des tendances du marché et de saisir les tendances fines du marché locatif pour lequel il n'existe pas d'autres statistiques disponibles.

L'analyse des résultats portant sur plusieurs années a permis de définir des bassins fonciers (terrains à bâtir) et immobiliers (maisons), c'est-à-dire des regroupements de communes homogènes en termes de densité de l'offre et de prix des terrains à bâtir. L'utilisation de données annuelles sur une période de 5 ans permet également de cerner les amorces de changement au sein des bassins.

L'analyse du fonctionnement des marchés s'est ensuite poursuivie par une investigation sur la problématique du fonctionnement des marchés. Un travail d'enquête sur le terrain complété par des analyses statistiques a été réalisé sur les sous-marchés localisés dans la partie Nord des Cantons de l'Est et dans la partie septentrionale du Pays de Herve (**Chapitre VIII. Analyse du fonctionnement des marchés**). Le choix de ces deux espaces se justifie par la dynamique particulière (en relation avec un centre transfrontalier) qui s'y inscrit ainsi que par les différences qui semblent marquer ces deux régions, pourtant très proches.

3. LES OBJECTIFS DE CETTE RECHERCHE

La mise au point d'une politique foncière efficace requiert une bonne connaissance des outils disponibles, des mécanismes du marché et des enjeux et des rapports de forces des différents acteurs impliqués dans le processus d'allocation des sols.

Dans cette optique, l'ensemble de nos travaux doivent constituer une base à l'élaboration d'une politique foncière diversifiée et intégrée qui s'appuie sur une connaissance approfondie et détaillée de la réalité du terrain et des enjeux qui s'y inscrivent.

Le but de ces recherches est donc de préparer à la définition d'une politique foncière discriminée spatialement et qui s'appuie sur des scénarios prédéfinis. Pour être réellement efficace, cette politique intégrera toutes les composantes de la politique foncière depuis les outils réglementaires de planification jusqu'à la mise en œuvre, par l'ensemble des acteurs publics et privés, d'un projet de société défendu par les représentants élus, garants de l'intérêt général.

4. LES PRINCIPAUX RESULTATS

A l'issue des travaux de la subvention 2000-2001, quatre grands types d'enseignement sont à retirer de la ligne de recherche « politique foncière ». Un premier résultat concret tient à l'approfondissement des connaissances juridiques sur les multiples outils liés à la thématique foncière. Il s'agit là d'une base fondamentale sur laquelle peuvent désormais s'appuyer les chercheurs de la thématique, mais également toutes les personnes intéressées par la politique foncière en région wallonne.

Atteindre les objectifs politiques du SDER impliquera sans doute de déclasser certaines zones qui, aujourd'hui, sont considérées comme urbanisables au plan de secteur. C'est à ce constat que se rattache un deuxième type d'enseignement, celui portant sur les dimensions juridiques et économiques de la délicate problématique du déclassement des zones d'habitat.

Les autorités communales disposant de pouvoirs non négligeables en termes de contrôle du développement résidentiel, cela implique que la mise en œuvre d'une urbanisation plus compacte nécessitera également l'adhésion des mandataires locaux. Cela renvoie à un troisième type d'enseignement, celui portant sur l'impact de la fiscalité et, plus largement, sur l'impact du financement des communes sur les développements résidentiels.

Enfin, en quatrième enseignement, la diffusion des hauts niveaux de valeurs foncières se doit d'être épinglée. Parce qu'elle enrichit certains propriétaires et opérateurs, c'est cette inflation foncière qui explique pourquoi de nombreux ménages éprouvent des difficultés à se loger de manière qualitativement décente et spatialement adéquate.

4.1 SYNTHÈSE SUR LES OUTILS DE LA POLITIQUE FONCIÈRE

Les outils fonciers sont nombreux et complexes. Précisons ici quelques éléments de synthèse à propos de cinq outils ayant été sélectionnés :

- **L'expropriation** : nous rappelons que la Région, les provinces, les communes, les régies communales autonomes ou encore les établissements publics et organismes habilités par la loi ou le décret peuvent y recourir afin d'exécuter un plan d'aménagement. Cet outil présente toutefois certains inconvénients : coûts, durée, influence sur le marché foncier.
- **Le droit de préemption** : l'article 175 du CWATUP prévoit, depuis 1997, la possibilité d'utiliser un droit de préemption dans certaines zones et pour certains acteurs. A l'heure actuelle, aucune application de ce droit n'a encore été faite et différentes modifications s'avèrent dès lors sans doute nécessaires. Au niveau du champ d'application, deux hypothèses sont envisageables :
 - soit, élargir le champ d'application à l'ensemble des zones, ce qui permettrait de parfaire la fonction d'outil de lutte contre la spéculation foncière et la fraude fiscale¹ ;
 - soit, prévoir la fixation des périmètres de préemption dans les plans d'aménagement, comme le droit flamand le prévoit.

La tenue d'un registre des préemptions pourrait également être mis sur pied, permettant notamment d'effectuer un contrôle sur l'utilisation effective des biens acquis par préemption.

¹ Anonyme, *Foncièrement vôtre*, in Environnement, n° 39, Octobre 1997, p. 14

- **Les zones d'aménagement différé (ZAD)** : dans l'état actuel du droit, les communes qui veulent destiner une ZAD à l'habitat, l'activité économique ou les services publics et d'équipements communautaires se voient bloquées par l'absence de fixation d'un coefficient de saturation par le Gouvernement wallon. Deux alternatives au coefficient sont envisageables :
 - La réalisation d'une étude planologique justifiant de la saturation de la zone par la commune et les communes voisines. Cette solution avait déjà été envisagée dans la circulaire du 9 juin 1994 relative aux projets situés dans le périmètre d'une zone d'extension de l'habitat en Région wallonne².
 - La fixation d'un ordre de priorité dans la mise en œuvre des zones destinées à l'urbanisation³. Les zones d'habitat et les ZAD seraient donc urbanisées selon un ordre que la commune aurait fixé. Les schémas de structure communaux peuvent déjà prévoir un tel ordre de priorité. Ce document n'ayant qu'une valeur indicative, nous pensons qu'un PCA, sur l'ensemble de la commune, serait plus approprié.
- **La taxe sur les terrains non bâtis** : actuellement, cette taxe communale ne rencontre pas l'objectif de politique foncière et d'incitation économique pour lequel elle a été instaurée. En effet, les quelques communes qui prélèvent cette taxe le font dans un but financier. Dès lors, afin de rendre à cette taxe son but premier, nous avons envisagé une régionalisation de celle-ci. La taxe sur les parcelles non bâties dans les lotissements serait supprimée et seule celle concernant les terrains équipés non bâtis dans les zones d'habitat subsisterait. Différents systèmes de taxation ont été envisagés : soit en fonction d'un coefficient ; soit en fonction de zones prédéterminées. Sur ce point, les zones pour lesquelles un ordre de priorité aura été fixé pourraient être utilisées dans ce cadre également. Des cas de dispenses et d'exonérations seraient également prévus. La procédure serait celle prévue dans le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes⁴. Quant aux recettes de cette taxe, elles pourraient être versées sur un « fonds foncier » à créer.

² Moniteur belge du 20/07/1994

³ La Gouvernement wallon semble avoir opté pour cette solution.

⁴ Moniteur belge du 01/07/1999

- **La vente à réméré** : par ce terme, nous entendons le « contrat par lequel le vendeur se réserve le droit de reprendre, dans un certain délai, la chose vendue, en restituant à l'acheteur le prix et certains accessoires »⁵. Un tel système est actuellement prévu dans le Code civil⁶, dans la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique⁷ et dans le Code wallon du logement⁸. Le CWATUP a déjà instauré un tel système en matière de sites d'activités économiques désaffectés (SAED) mais l'a supprimé car aucune application n'en avait été faite. Il constituait finalement une entrave à la réaffectation des biens. Nous pensons toutefois qu'en matière d'habitat, la vente à réméré pourrait être un outil utile, permettant de vérifier l'utilisation qui est faite des terrains à bâtir. En outre, il constituerait un « obstacle radical à toute spéculation sur la valeur des terrains auxquelles s'applique ce régime foncier »⁹. En 1968, un avant-projet de loi foncière avait prévu l'instauration de ce mécanisme. A partir de celui-ci, nous avons dès lors envisagé l'insertion dans le CWATUP de la vente à réméré en matière d'habitat.

4.2 LE DECLASSEMENT DES ZONES URBANISABLES

En Wallonie, les décideurs politiques ont inscrit l'utilisation parcimonieuse du sol comme un objectif prioritaire. Cette utilisation parcimonieuse, qui doit permettre d'éviter le mitage du territoire et de nombreux coûts afférents, implique d'endiguer, voire parfois de réduire les zones potentiellement constructibles. Dans un contexte culturel tel que le nôtre, atteindre un objectif comme la réduction des zones urbanisables renvoie à de nombreuses difficultés, tout d'abord politiques, mais également juridiques et économiques.

La dimension juridique

Lorsque l'on évoque le déclassement des zones urbanisables, c'est en premier lieu le thème des servitudes d'urbanisme qu'il faut traiter, ce qui a été réalisé au sein du chapitre II. L'analyse menée sur ce facteur paralysant de la planification foncière indique qu'il est juridiquement possible de déclasser des zones urbanisables, cela sur base de quatre pistes. Une première possibilité correspond à la transformation de zones d'habitat en zones d'aménagement différé. En effet, comme cela a été constaté, la lecture de certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme indique que l'indemnisation ne doit pas être prévue lorsque l'interdiction de construire n'est pas définitive, mais mise « en attente ». Naturellement, une condition nécessaire à l'efficacité de cette mesure correspond au gel effectif des zones d'aménagement différé.

Une deuxième possibilité technique correspond à la prise en compte de l'épuration des eaux résiduaires afin de définir la notion de « voirie suffisamment équipée ». On pourrait alors considérer qu'une des conditions de constructibilité d'un terrain correspond à la possibilité de pratiquer une épuration collective. Une telle précision permettrait, par exemple, de limiter les zones urbanisables situées en dehors des bassins techniques définis par les PCGE (Plans Communaux Généraux d'Egouttage).

⁵ LIMPENS Jean, *La vente en droit belge*, Bruyland, Bruxelles, 1960, p. 742

⁶ Articles 1659 et suivants

⁷ Moniteur belge du 01/01/1971, articles 32 et 32bis

⁸ Articles 49 et 74

⁹ C.N.A.T., Avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire sur l'avant-projet de loi foncière, Doc. A. 19-c/Mba, T.6., 28 février 1968

Une troisième possibilité pourrait consister dans la précision du critère d'indemnisation portant sur « l'intention de destiner le terrain à la construction ». Il s'agirait alors de se rapprocher du système hollandais en n'indemnisant que les seules personnes ayant la réelle volonté de mettre en œuvre les possibilités de construction – et non de spéculer. Cette troisième piste implique de considérer que le refus d'un permis d'urbanisme ou de lotir n'ouvre un droit à indemnisation que si la demande a été introduite avant l'entrée en vigueur du plan changeant l'affectation de la zone. La mise en œuvre de cette mesure nécessite la définition d'une période de référence.

Une quatrième piste de réflexion correspond aux divers mécanismes d'indemnisation indirecte, mécanismes qui, dans de nombreux contextes étrangers analysés, gagnent en importance. A ce propos, soulignons la problématique des acteurs susceptibles de mettre en œuvre les différentes possibilités. Il s'agit là d'un questionnement qui rejoint les modalités de mise en place d'une politique de production foncière (voir ci-dessous § 1.4.2).

En théorie, l'indemnisation des moins-values pourrait être rencontrée par un mécanisme symétrique de taxation. Cette possibilité a également été analysée lors de la recherche (Chapitre II). Malheureusement, les recherches bibliographiques internationales n'ont pas permis d'identifier d'exemples efficaces où la taxation permet de financer l'indemnisation, ce qui tient notamment à des taux de taxation qui, trop faibles, ne permettent pas de répondre aux exigences financières de l'indemnisation. A l'instar de la réforme foncière menée en Flandre, la taxation de nouveaux terrains urbanisables pourrait toutefois être intégrée dans une réforme plus générale. A ce propos, signalons tout d'abord que la mise en œuvre d'une telle taxe nécessite de trouver une matière imposable autre que celle de la taxe fédérale, ce qui est possible, comme en atteste l'exemple flamand. Si la mise en application d'une telle taxe est décidée, il faudra veiller à ne pas déséquilibrer les marchés. En effet, si les zones concernées sont trop importantes, un excès de l'offre pourrait être problématique pour les propriétaires les moins solvables.

La taxe sur les plus-values d'urbanisme pourrait sans doute trouver sa plus grande utilité dans la mise en œuvre d'une politique de production foncière (voir ci-dessous § 1.4.2) associée à des mécanismes d'indemnisation indirecte. Comme en atteste l'exemple danois, une taxe incitative permettrait, en effet, de limiter la rétention. En parallèle, si des opérateurs publics se portent acquéreurs des terrains, cela permettrait de solutionner le risque de non-solvabilité de certains propriétaires. A l'instar de l'exemple flamand, une taxation des plus-values d'urbanisme pourrait également être intégrée dans un mécanisme de compensation des acteurs publics devant subir la révision des plans de secteur (voir ci-dessous § 1.3). Comme en Flandre, la taxation pourrait alors contribuer au financement de communes rurales dont les possibilités de développements seraient réduites suite à la révision des plans de secteur.

La dimension économique

C'est dans le Chapitre VI portant sur les interrelations entre la configuration des zones d'habitat et les niveaux fonciers que les difficultés « économiques » d'une limitation des zones urbanisables a été étudiée. En effet, l'application des méthodes de l'économétrie spatiale a permis de préciser comment la configuration communale des zones d'habitat (offre juridique potentielle) contribue à la formation des niveaux de prix (le prix des parcelles à bâtir). Les résultats quantitatifs tendent à montrer que, globalement, ce n'est pas la crainte de l'augmentation des niveaux de prix qui doit empêcher le « déclassement » de certaines zones d'habitat.

Afin d'analyser les relations entre l'offre foncière et les niveaux de prix, nous avons construit un indicateur sur la disponibilité en zones d'habitat non encore occupées : le ratio d'offre foncière. Ce ratio résulte de la confrontation entre la configuration communale des zones d'habitat et la statistique cadastrale sur l'urbanisation. La distribution spatiale de ce ratio conduit à vérifier l'idée selon laquelle les zones potentiellement urbanisables sont surdimensionnées dans de nombreux bassins résidentiels wallons. Il existe en effet de fortes différences entre les communes et, parallèlement, entre la Flandre et la Wallonie. En conséquence, limiter les zones d'habitat là où elles sont les plus abondantes ne devraient pas avoir d'impact significatif sur les marchés fonciers.

Les résultats des modélisations conduisent également à vérifier qu'une limitation raisonnée de la zone d'habitat ne devrait pas occasionner une forte hausse des niveaux de prix. Relevons par exemple qu'un scénario réaliste conduisant à la suppression de 10 % des zones urbanisables au sein d'une commune wallonne conduirait à une augmentation des niveaux de prix inférieure à 1 %, ce qui, par rapport à la moyenne régionale, se traduirait en valeur absolue par une croissance approximative de 200 euros. Par contre, à titre de comparaison, si une telle modification était pratiquée à l'échelle d'un bassin foncier flamand, les croissances relatives et absolues seraient respectivement de 5 % et de 2700 euros.

4.3 LA FISCALITE COMMUNALE ET L'ADHESION DES ACTEURS LOCAUX A L'OBJECTIF DE COMPACTITE URBAINE

L'analyse du thème de la fiscalité foncière a permis de préciser pourquoi le financement des pouvoirs locaux apparaît comme un frein important à l'adhésion des acteurs publics locaux à certaines options du SDER, particulièrement en matière d'habitat et de compacité urbaine. En effet, l'analyse chiffrée du système de financement des communes démontre que les recettes communales sont très largement influencées par l'accueil de nouvelles populations et par la construction résidentielle. Or, les autorités communales disposent de pouvoirs non négligeables en termes de contrôle du développement résidentiel de leur territoire, ce qui pousse les mandataires locaux à privilégier l'individualisme plutôt que la participation à un projet global. Compte tenu des problèmes financiers rencontrés par les communes de Wallonie, il en va souvent de leur survie. A ce propos, relevons notamment que ce sont les communes périurbaines résidentielles qui sont les plus dépendantes des impôts directs alors même que c'est dans ces entités que le solde migratoire serait le plus défavorable en cas d'amélioration de l'attractivité des centres urbains.

De plus, il convient de replacer ces observations dans un contexte de précarité financière croissante, due au gonflement des prérogatives communales et à d'autres mécanismes, tel que la lente érosion de la dotation. Tout ceci accentue le recours à la fiscalité locale, ce qui accroît les inégalités et gonfle l'importance accordée aux développements urbains. Il nous semble donc qu'il faille engager une série de réformes qui, complémentaires à la révision des plans de secteur, permettrait d'accroître l'attractivité résidentielle des espaces soutenus par le SDER en brisant l'équation « résidents = recettes ».

Nous avons donc entrepris de jeter un regard critique sur les diverses propositions récemment exprimées dans la littérature. Globalement, il apparaît que celles-ci privilégient surtout d'accroître l'attractivité fiscale de certains espaces (par exemple, dans les grandes villes) tout en négligeant d'apporter des solutions budgétaires concrètes aux communes concernées, pourtant souvent déjà en grandes difficultés financières actuellement. Parmi ces mesures, nous avons apporté des précisions d'ordre statistique sur le problème récurrent de la péréquation générale des revenus cadastraux. Celle-ci œuvrerait certes à la promotion d'un développement qui s'inscrit dans le SDER, mais de manière plus ou moins marquée selon les types d'espaces. Ainsi, l'impact serait positif dans les grandes villes mais les effets seraient faibles dans les communes urbaines d'anciennes industries. Ces dernières nécessiteraient par conséquent d'adopter des mesures particulières dans la droite ligne des moyens attribués à certaines ZIP.

En complément de cette analyse de la littérature, nous concluons par quelques idées qu'il conviendrait d'approfondir et qui pourraient aider à briser l'équation « résidents = recettes », notamment en réformant les critères de répartition du Fonds des Communes ou en favorisant la solidarité intercommunale.

4.4 LA DIFFUSION DES NIVEAUX DE PRIX ET LA POLITIQUE FONCIERE

4.4.1 Le constat de la hausse

Les travaux réalisés sur le thème des marchés fonciers dans les chapitres VI et VII attestent qu'il existe un phénomène de diffusion des hautes valeurs. Certes, les niveaux fonciers sont globalement bien inférieurs à ceux pratiqués dans le Nord du pays, mais la diffusion progressive tend désormais à créer de vastes zones « d'effort » foncier où les prix sont élevés en comparaison du pouvoir d'achat local. Lorsque les prix progressent plus rapidement que le pouvoir d'achat, de la rente foncière est générée. Parce qu'elle enrichit certains propriétaires et opérateurs, c'est cette rente foncière qui explique pourquoi de nombreux ménages éprouvent des difficultés à se loger de manière qualitativement décente et spatialement adéquate.

Les analyses montrent qu'il existe trois centres de diffusion à partir desquels les hauts niveaux de prix continuent à se diffuser : le Nord de la Communauté germanophone, la région d'Arlon et le Brabant wallon. C'est manifestement dans l'espace sous orbite bruxelloise que la problématique des hauts niveaux de prix est la plus aïgue (Chapitre VII). Cette zone s'impose désormais au-delà du Brabant wallon, à l'ouest comme à l'est, et cela tant pour les terrains à bâtir que pour les logements. Vers l'ouest, il faut noter un renforcement important de cette tendance à deux niveaux : tout d'abord une croissance claire de l'offre et des prix dans les communes de Soignies, Braine-le-Comte, Ecaussinnes, ensuite un prologement concernant surtout les terrains à bâtir le long de l'A8, englobant de plus en plus de communes de l'arrondissement de Ath.

La zone centrale des hauts niveaux de prix progressent également vers l'est, tout d'abord en direction de Namur, mais également en direction de Liège où une tendance tout à fait nouvelle apparaît à l'est du Brabant. Il s'agit là d'un élément interpellant dans la mesure où cela ouvre et anticipe peut-être un phénomène plus global. En effet, nous notons les années précédentes qu'à l'est du Brabant, et contrairement à l'ouest, la zone de prix élevé connaissait une rupture claire dès les limites brabançonnes et que la Hesbaye liégeoise constituait une zone d'offres abondantes mais très bon marché, située entre les bassins bruxellois et liégeois. Nous notons cependant l'année passée un développement, très limité, de la zone de prix élevés concernant les propositions de vente de maisons. Cette année, le développement, qui ne concerne toujours que les maisons à vendre et non les terrains à bâtir, est significatif et tend de plus en plus à repousser vers l'est la rupture dans les prix et à limiter ainsi la zone intercalaire entre le bassin bruxellois et le bassin liégeois. La zone chère prolongeant le Brabant englobe aujourd'hui les communes de Hannut, Lincent, Geer, Braives, Burdinne, Héron, Villers-le-Bouillet, Verlainne. Cette évolution marquante est importante à noter car elle peut indiquer le début d'une tendance à une hausse plus profonde. On se souvient en effet que le développement le long de l'A8 s'était d'abord et avant tout marqué au niveau des offres de vente de maisons avant de s'étendre aux terrains à bâtir.

4.4.2 Les outils fonciers et la hausse des prix

Face à la hausse des niveaux de prix, une première réponse pourrait consister dans l'application des vieilles recettes, c'est-à-dire dans l'augmentation de l'offre potentielle inscrite dans les zones d'habitat des plans de secteur (politique d'offre foncière). Différents éléments conduisent toutefois à relativiser l'intérêt d'une telle proposition ayant pourtant prévalu lors de l'adoption des plans de secteur. Tout d'abord, en termes d'aménagements du territoire, cela ne pourrait que renforcer la dédensification et l'étalement urbain, deux phénomènes dont l'étude des coûts de la désurbanisation¹⁰ - notamment - a démontré les multiples surcoûts collectifs. En outre, l'étude des mécanismes fonciers (Chapitre VI) indique qu'une extension des zones d'habitat ne conduirait pas automatiquement à diminuer le prix des parcelles. En effet, le foncier est rigide à la baisse (effet cliquet) et même si une nouvelle offre juridique est créée, les mécanismes de compte-à-rebours limiteront la décade puisque les promoteurs fonciers n'accepteront pas de céder leurs parcelles à des prix inférieurs par rapport à ce qui a précédemment été escomptés. En outre, les études quantitatives et la revue bibliographique internationale ont montrés que l'élasticité (la réaction) du prix à l'offre potentielle est assez faible.

A l'opposé des politiques d'offre foncière consistant à ouvrir le territoire aux opérateurs privés et aux mécanismes de marché, on trouve les politiques de production foncière. Ce type de politique est menée lorsque la puissance publique produit le foncier viabilisé, ce qui présente le triple avantage de détendre le marché, de mieux planifier l'urbanisation et de collectiviser la plus-value liée au mouvement général d'urbanisation. Il conviendrait donc de réfléchir à des réformes qui permettraient à la puissance publique de glisser progressivement d'une logique d'ouverture de l'offre à une logique de production du foncier viabilisé.

¹⁰ Voir travaux de la CPDT de la subvention 1999-2000.