

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2001

Septembre 2002

Thème 1

ÉVALUATION DES BESOINS ET DES ACTIVITÉS PROBLÉMATIQUE DE LEUR LOCALISATION

RESUME

**Université Libre de
Bruxelles**

GUIDE

**Université Catholique
de Louvain**

CREAT

**Université
de Liège**

**LEPUR
(ULg-FUSAGx)**

Equipe de recherche :

- **Activités résidentielles**

J. Dawance (GUIDE-ULB)
T. Dawance (GUIDE-ULB)
D. Debaise (GUIDE-ULB)
X. Duyck (CREAT-UCL)
E. Goffin (CREAT-UCL)
D. Istaz (GUIDE-ULB)
M. Liebaut (GUIDE-ULB)
M. Norro (GUIDE-ULB)
B. Zitouni (GUIDE-ULB)

- **Potentiel foncier et mixité des fonctions – Méthodes d'évaluation**

X. Duyck (CREAT-UCL)
C. Setruk (CREAT-UCL)

- **Activités économiques**

J.-M. Halleux (LEPUR-ULg)
L. Kessler (LEPUR-ULg)
A.-C. Klinkenberg (LEPUR-ULg)
J.-M. Lambotte (LEPUR-ULg)
J. Mols (LEPUR-ULg)

- **PROTECTION DE LA NATURE, LOISIRS DE PLEIN AIR, AGRICULTURE ET FORET**

N. Feremans (GUIDE-ULB)
C. Setruk (CREAT-UCL)

- **CRITERES POUR LA REVISION DES PLANS DE SECTEUR – PROBLEMATIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ZAD**

D. Daxhelet (LEPUR-ULg)
B. De Longueville (CREAT-UCL)
C. Derzelle (CREAT-UCL)
N. Feremans (GUIDE-ULB)
J.-M. Halleux (LEPUR-ULg)
Y. Hanin (CREAT-UCL)
L. Kessler (LEPUR-ULg)
J.-M. Lambotte (LEPUR-ULg)
P. Hupet (LEPUR-ULg)
V. Rousseaux (CREAT-UCL)

- **RECOMMANDATIONS POUR LA REVISION DES PLANS DE SECTEUR**

M.-L. De Keersmaecker (CREAT-UCL)
O. Dubois (GUIDE-ULB)
X. Georges (CREAT-UCL)
A.-C. Klinkenberg (LEPUR-ULg)
P. Mathus (LEPUR-ULg)

Coordination :

P. Govaerts (CREAT-UCL)

Responsable scientifique :

M.-L. De Keersmaecker (CREAT-UCL)
O. Dubois (GUIDE-ULB)
J.-M. Halleux (LEPUR-ULg)
Y. Hanin (CREAT-UCL)
F. Noël (GUIDE-ULB)

Chefs de service :

A. Dupagne (LEPUR-ULg)
M.-F. Godart (GUIDE-ULB)
B. Mérenne-Schoumaker (LEPUR-ULg)
F. Noël (GUIDE-ULB)
M. Poulain (CREAT-UCL)

Table des matières

INTRODUCTION	2
1. EVALUATION DES BESOINS ET DES DISPONIBILITES FONCIERES	3
1.1 BESOINS DES MENAGES ET SURFACES DISPONIBLES	3
1.1.1 <i>Objectifs de la recherche</i>	3
1.1.2 <i>Démarche</i>	4
1.1.3 <i>Principaux résultats</i>	6
1.2 ESTIMATION DES DISPONIBILITES FONCIERES ET EVALUATION DES BESOINS POUR LES ACTIVITES ECONOMIQUES	8
1.2.1 <i>Objectifs de la recherche</i>	8
1.2.2 <i>Démarche</i>	9
1.2.3 <i>Principaux résultats</i>	14
1.3 BESOINS EN ESPACES AGRICOLES, FORESTIERS, DE LOISIRS ET DE PROTECTION DE LA NATURE, ET SURFACES DISPONIBLES	27
1.3.1 <i>Objectifs de la recherche</i>	27
1.3.2 <i>Démarche</i>	27
1.3.3 <i>Principaux résultats</i>	28
1.4 SYNTHESE DES RESULTATS	31
1.5 POTENTIEL FONCIER ET MIXITE : METHODES D'EVALUATION	33
2. METHODE ET CRITERES POUR LA REVISION DES PLANS DE SECTEUR : PROBLEMATIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ZAD	34
2.1 ATTENTES DU GOUVERNEMENT WALLON	35
2.2 STRUCTURE DU RAPPORT	36
2.3 OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	37
2.4 PRINCIPAUX RESULTATS	38
2.4.1 <i>Conclusions générales</i>	38
2.4.2 <i>Clarification et opérationnalisation de l'article 33</i>	38
2.4.3 <i>Etablissement d'une base de données géo-référencées pour chacune des ZAD</i>	43
3. RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS DE SECTEUR	42
3.1 OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	42
3.1.1 <i>Densification des noyaux d'habitat</i>	42
3.1.2 <i>Revitalisation des centres urbains : les meilleures pratiques de réappropriation des centres urbains en fonction des degrés de satisfaction des habitants</i>	43
3.2 METHODE ET RESULTATS PAR THEME	44
3.2.1 <i>Densification des noyaux d'habitat</i>	44
3.2.2 <i>Révision générale des plans de secteur et politique foncière</i>	47
3.2.3 <i>Remembrement urbain</i>	48
3.2.4 <i>Revitalisation urbaine</i>	49

INTRODUCTION

Ce thème de recherche s'inscrit dans la perspective de la révision des plans de secteur et prolonge les travaux de la convention précédente de la C.P.D.T.

Il comporte trois parties ¹ :

- l'évaluation des besoins et l'estimation des disponibilités foncières ;
- les critères, méthodes et applications pour la révision des plans de secteur. Cette partie a fait l'objet en mars 2002 ² d'un rapport qui n'est pas synthétisé ici. A la demande du Comité d'accompagnement, la recherche a été réorientée vers la mise en œuvre des zones d'aménagement différé ;
- des recommandations pour la mise en œuvre des plans de secteur.

La première partie vise essentiellement à évaluer les surfaces nécessaires pour répondre aux besoins d'espace de différentes activités à l'horizon 2015 et à les comparer aux surfaces d'affectation du sol actuellement prévues dans les plans de secteur. Les besoins en logements sont également ventilés en segments du marché ; les marchés fonciers et immobiliers le sont en acquisitifs et locatifs. Des indications sont données sur l'évolution des besoins en équipements et services de proximité.

La seconde partie comporte deux approches de la problématique des zones d'aménagement différé : une réflexion sur l'application de l'article 33, qui régit le sort de ces zones, et des propositions de critères pour choisir leurs affectations et leur ordre de mise en œuvre. Cette seconde approche pourra être utile également pour les révisions des plans de secteur.

La troisième partie s'intéresse surtout à deux objectifs : assurer l'occupation effective des zones destinées à l'urbanisation par les activités qu'elles devraient accueillir dans un souci de gestion parcimonieuse du sol et lutter contre la perte de l'attractivité de certains pôles urbains entraînant l'exode des habitants.

¹ Dans le rapport complet, ces trois parties font l'objet de six volumes :

1. évaluation des besoins et des disponibilités foncières pour les activités résidentielles ;
2. évaluation des besoins et des disponibilités foncières pour les activités économiques, la protection de la nature, les loisirs de plein air, l'agriculture et la forêt ;
3. évaluation par plan de secteur des besoins et des disponibilités foncières ;
4. potentiel foncier et mixité des fonctions - méthodes d'évaluation ;
5. critères, méthodes et application pour la révision des plans de secteur - problématique de la mise en œuvre des zones d'aménagement différé ;
6. recommandations pour la mise en œuvre des plans de secteur.

² CPDT, Rapport intermédiaire de la subvention 2001 - Thème 1 : Évaluation des besoins et des activités - Problématique de leur localisation, Troisième volume, *Critères, méthodes et applications pour la révision des plans de secteur*, pp. 8 à 105, mars 2002.

1. EVALUATION DES BESOINS ET DES DISPONIBILITES FONCIERES

Les résultats chiffrés de ces évaluations font l'objet de fiches synthétiques par plan de secteur regroupées dans le troisième volume du rapport final de la subvention 2001-2002.

1.1 BESOINS DES MENAGES ET SURFACES DISPONIBLES

1.1.1 Objectifs de la recherche

L'objectif général consiste à livrer des informations pertinentes permettant de motiver un avis sur l'opportunité ou la nécessité d'une modification des limites des zones du plan de secteur susceptibles d'accueillir à la fois le logement et les activités et équipements de proximité destinés aux habitants. Sont concernées les zones d'habitat, d'aménagement différé et d'équipements communautaires. Cet avis est rendu à différentes échelles spatiales pertinentes.

Cet objectif implique :

- une connaissance des besoins des ménages en matière de logement et surtout d'espace affecté à cette fonction, y compris les fonctions complémentaires y afférentes, qui recouvrent notamment quatre grandes catégories d'équipements et de services : les écoles, les commerces, les équipements et services d'accueil de la petite enfance et d'accompagnement de la vieillesse. Cette connaissance tient compte des perspectives démographiques à l'échéance 2015 et de l'étude des évolutions des modes de vie susceptibles d'induire de nouveaux types de besoins. Ceux-ci sont évalués, dans un premier temps, en termes de types de logements proprement dits et en termes de segments de marché; dans un deuxième temps, l'évaluation se fait en termes d'équipements et de services, à travers les quatre analyses sectorielles qu'on vient de citer ;
- une mise en perspective de ces besoins avec les disponibilités foncières de ces zones du plan de secteur. Ces disponibilités foncières doivent être resituées dans le contexte des marchés immobiliers et fonciers dans lesquels elles évoluent. L'étude des marchés fonciers et immobiliers, acquisitifs et locatifs, vient en effet utilement compléter l'information résultant de la confrontation entre l'offre et la demande en matière de logement, en cernant les grandes tendances des marchés, les pressions qu'ils exercent dans certaines parties du territoire wallon et leur évolution ;
- un inventaire des équipements et des services liés à l'habitat existant actuellement en Wallonie, selon les domaines sélectionnés, ainsi que la prise en compte de leur évolution dans les dernières années et la confrontation entre l'offre et la demande;
- une réflexion sur les équipements et les services de proximité axée sur les enjeux centraux qui y sont liés.

Les résultats sont présentés sous la forme de documents opérationnels ou d'outils d'aide à la décision en vue de la révision des plans de secteur.

1.1.2 Démarche

Dans la mesure où la recherche vise à fournir des méthodologies susceptibles d'être appliquées dans le cadre de la révision des plans de secteur, elle privilégie les deux échelles spatiales suivantes : les plans de secteur et des ensembles de communes construits autour de l'environnement qu'elles offrent à leurs habitants (agglomération urbaine, banlieue proche et éloignée, petites villes, communes rurales).

1.1.2.1 Besoins en matière de logement

En ce qui concerne les besoins en matière de logement, la méthodologie développée se propose d'évaluer la demande imputable à la croissance démographique en termes de superficie et à l'évolution des modes de vie. Concernant l'approche par la démographie, trois types d'intrants ont été utilisés pour obtenir ce produit final :

- des prospectives démographiques à l'horizon 2015, prolongeant des comportements migratoires et naturels observés entre 1995 et 2000 pour des catégories données de ménages. Celles-ci se distinguent les unes des autres essentiellement par la taille et la dichotomie "Couples" / "Monoparentaux". Ces prévisions tiennent donc compte des structures d'âge de la population et de leur évolution ainsi que des taux de migration, de natalité et de mortalité, tels qu'observés durant cette période;
- les préférences résidentielles de ces groupes de ménages mises quantitativement en évidence par la répartition de ceux-ci dans différents types de logements. Trois critères ont été repris pour caractériser le logement : la nature du bâtiment, la superficie habitable du logement et l'environnement du logement, ce dernier critère permettant une analyse à une échelle inférieure à celle des plans de secteur. L'année d'observation est 1991, date du dernier recensement actuellement disponible;
- des estimations des superficies consommées par les terrains attenants à ces différents types de logements au cours de la précédente décennie (1991-1998). La procédure d'estimation utilisée consiste à répartir de manière contrainte la croissance des superficies résidentielles entre les différents types de logements.

Un produit intermédiaire important et nécessaire à l'estimation des superficies consommées est l'estimation du nombre et du type de logements nécessaires. La relation est en effet plus directe entre types de logements et catégories de ménages qu'entre ces dernières et les superficies de terrains.

Des données cadastrales géo-référencées relatives à l'occupation du sol en Wallonie étant inexistantes ou inaccessibles, les disponibilités foncières par zones d'affectation du plan de secteur ont été approchées par des méthodes relativement complexes. A défaut, les données de base utilisées sont celles publiées annuellement par l'Administration du Cadastre à l'échelle communale. Le potentiel foncier qui peut en être déduit a fait l'objet de différentes corrections afin de rendre compte à la fois des spécificités urbaines de ces zones (d'autres activités que la seule fonction résidentielle ont été intégrées) et de leur occupation partielle par des superficies non cadastrées telles les voiries et les cours d'eau.

1.1.2.2 Marchés fonciers et immobiliers

L'évaluation prospective des besoins en logements sur la base des évolutions démographiques ne suffit pas à rendre compte de l'opérationnalité de celle-ci. Elle nécessite d'être complétée par une analyse prospective de la demande en logement, celle-ci reflétant mieux le fait que des besoins ne peuvent être satisfaits que s'ils passent par un marché. Cette évaluation de la demande, faite à partir d'une typologie des modes de vie, concerne chacun des plans de secteur et permet de déterminer l'importance des différents segments de marché qui devraient y être développés afin de garantir l'accès au logement. L'analyse est modulée selon la taille de celui-ci. L'étude de la demande en termes de segments de marché nécessite une bonne connaissance des dynamismes à l'œuvre dans les marchés fonciers et immobiliers.

Les marchés fonciers et immobiliers, acquisitifs et locatifs, ont été appréhendés à travers l'offre proposée dans les petites annonces. La méthodologie de cette étude, qui a débuté en 1994 au sein de l'Observatoire de l'Habitat, est fondée sur le dépouillement des annonces des journaux, des toutes-boîtes et des bulletins notariaux. Si les deux années précédentes ont essentiellement été consacrées à la constitution de banques de données annuelles (1999 et 2000) et à l'examen des résultats annuels, la recherche liée à ce programme porte plus spécifiquement sur l'analyse des résultats au niveau des plans de secteur sur base d'un regroupement des banques de données 1998-1999-2000. Les statistiques de ventes foncières et immobilières de l'INS (statistiques financières) complètent l'information en termes d'évolution.

1.1.2.3 Besoins en matière d'équipements et services de proximité

En ce qui concerne les besoins en matière d'équipements et services liés à l'habitat, la méthodologie adoptée analyse la confrontation entre l'offre et la demande, en tenant compte de la croissance démographique et des modes de vie, dans le dessein d'identifier la demande réelle, telle qu'elle est configurée à présent, et d'en anticiper les tendances d'évolution à l'horizon 2015.

L'analyse qui introduit la problématique des équipements et services de proximité part d'une définition de ceux-ci en trois grandes catégories, selon le type de public visé, soit les équipements et services à caractère universel, personnalisable ou collectif. Une deuxième analyse traitant de la mobilité prend en considération la hiérarchie urbaine selon laquelle sont délimitées quatre zones dans le territoire wallon, pour ensuite se centrer sur les revenus et les dépenses des ménages, afin d'identifier ceux-ci et de les situer géographiquement en fonction de leur capacité de mobilité. Cet exercice permet de dessiner trois scénarios pour faire face à l'inégalité territoriale et sociale liée à la mobilité.

Les analyses sectorielles, quant à elles, se sont fondées sur les indicateurs qui suivent :

- le volume, la localisation et la répartition des établissements scolaires, notamment des écoles maternelles et primaires, secondaires et supérieures ;
- la nature, le volume, la localisation et la répartition des commerces de détail ;
- les structures familiales des ménages avec enfants de moins de 3 ans et la typologie des modes de vie définie par E. van Hecke, sur base desquelles il a été possible d'identifier quatre schémas distincts qui rendent compte de la demande en équipements et services d'accueil de la petite enfance ; les taux d'activité, d'emploi et de chômage et des indicateurs relatifs à l'emploi à temps partiel ; les taux de couverture des milieux d'accueil de la petite enfance, selon le type du secteur de l'accueil ;

- les représentations de la vieillesse et la polymorphie des dépendances et des besoins, sur le plan qualitatif ; le volume, la taille, la localisation et la répartition des maisons de retraite, dans le secteur public et dans le secteur privé.

Quant à l'échelle d'analyse des besoins en équipements et services de proximité, il s'est avéré que celle du plan de secteur n'était pas adéquate pour mener l'analyse des quatre domaines retenus, car elle ne permet de tenir compte ni des aires d'influence ni des déplacements de la population entre les plans de secteur. Par ailleurs, envisager d'adopter cette échelle impliquerait de disposer de tous les indicateurs à l'échelle des communes, ce qui ne s'est pas avéré possible.

1.1.3 Principaux résultats

1.1.3.1 Besoins en matière de logement

A l'échelle régionale, le nombre estimé de nouveaux ménages entre 2000 et 2015 est de l'ordre de 115.000 soit une croissance de près de 8 %. A l'échelle des plans de secteur, ceux de Mons-Borinage, Charleroi, Liège, Mouscron-Comines, La Louvière-Soignies et Tournai-Leuze-Péruwelz connaîtront les croissances les plus faibles. Les autres plans de secteur verront leur croissance située au-dessus des 10 %, avec des maxima atteints pour ceux de Wavre-Jodoigne-Perwez et Marche-La Roche.

En ce qui concerne les catégories de ménages, les résultats sont fort conformes à ce qui était attendu, à savoir que les "Isolés" et plus généralement les ménages de petite taille, voient leur importance croître dans la population wallonne (plus de 10 %), tandis que les "Monoparentaux" sont proportionnellement de plus en plus nombreux (plus de 8 %) aux dépens des couples avec enfants. Les croissances de chaque catégorie de ménages sont reprises dans les fiches synthétiques qui clôturent ce rapport.

En termes de superficies, une telle structuration de la croissance du nombre de ménage se traduit par une demande comprise entre 7000 et 8000 hectares pour les seuls besoins résidentiels, auxquels il faudrait rajouter quelques 2000 hectares pour les équipements annexes.

Étant donné les valeurs estimées de potentiel foncier des zones d'habitat (entre 10.000 et 20.000 hectares) et accessoirement des zones d'aménagement différé et d'équipements communautaires (\pm 45.000 hectares), le potentiel semble encore suffisant pour supporter cette croissance à l'échelle régionale. Cependant, certains plans de secteurs vont connaître des problèmes de saturation à plus ou moins brève échéance.

- Les situations les plus préoccupantes sont celles des secteurs d'Ath-Lessines-Enghien, de La Louvière-Soignies, de Nivelles et de Tournai-Leuze-Peruwelz.
- Les réserves semblent suffisantes pour plus d'un demi-siècle dans les secteurs de Liège et Marche-La Roche; pour plus d'un siècle dans ceux d'Arlon-Virton, de Bastogne, de Beauraing-Gedinne, de Bertrix-Libramont-Gedinne, de Huy-Waremme, de Philippeville-Couvin, de Stavelot-Malmedy-Saint-Vith et de Verviers-Eupen.
- Les autres plans connaissent des situations intermédiaires avec de possibles saturations de certaines zones dans certaines communes.
- L'étude socio-économique de la demande de logements montre que pour favoriser un accès équitable et durable au logement, la part du segment locatif dans le parc devrait varier de 40 % dans les plans secteur d'Arlon-Virton, Huy-Waremme, Namur, Nivelles et Wavre-Jodoigne-Perwez jusqu'à 52 % dans les plans secteurs de Charleroi, Mons-Borinage et Marche-La Roche, Liège et La Louvière-Soignies.

- Dans le premier cas, il s'agit de plans de secteurs qui connaissent un taux de richesse élevé, un coefficient de Gini élevé et un faible taux de chômage d'une part, et qui connaîtront une hausse importante des isolés (Arlon-Virton, Namur, Wavre-Jodoigne-Perwez) ou des couples (Huy-Waremme, Nivelles, Wavre-Jodoigne-Perwez) d'autre part.
- Dans le deuxième cas, à l'exception de Marche-La Roche, il s'agit de plans de secteur qui se caractérisent par des taux de pauvreté et de chômage élevés. Le cas de Marche-La Roche montre que le besoin en logements locatifs est également fonction de l'augmentation des structures démographiques défavorisées et défavorisantes telles les ménages à monorevenu, les femmes isolées avec enfants, etc.

La part recommandée du segment locatif est substantielle lorsqu'on la compare au parc locatif de la Région Wallonne en 1998 estimé à 33 % du total (CPDT Thème 8.3, 2000). A l'intérieur de ce segment, il s'agira d'augmenter la part publique des 8 % estimés en 1998 à 16 % ou 19 % en 2015 et d'augmenter la part privée des 25 % estimés en 1998 de 24 % à 33 % en 2015 selon les plans de secteur.

En d'autres termes, vu les prix actuels des différents segments du parc et la rigidité de celui-ci, les pouvoirs publics devraient développer *la fluidité* entre les segments du parc, accroître les capacités du *segment locatif* (où il faudra fournir de gros efforts afin d'inciter une augmentation d'à peine 33 % en 1998 à 40 % ou 50 % en 2015) et plus particulièrement du secteur *locatif public* afin de garantir un accès général au logement.

En ce qui concerne la prévision des tailles de logements compte tenu des modes de vie émergents, le contraste le plus frappant concerne les logements ayant une superficie de moins de 45 m² : qu'il s'agisse de la Wallonie ou des plans de secteurs pris individuellement, en 2015 la part des très petits logements dans le parc oscille entre 28 % et 37 % contre les 8 % estimés en 1998 (*idem*). Dans l'avenir, une place devrait donc être accordée à la "réinvention" d'un logement qui soit adapté à l'isolé sans enfermer celui-ci dans des cellules figées et minuscules qui ne pourraient satisfaire le développement de sa sociabilité et de sa vie professionnelle. Au niveau du parc privé, des logements accessibles, locatifs et urbains seront nécessaires et un nouveau marché offert aux isolés aisés émergera et nécessitera toute notre attention.

1.1.3.2 Marchés fonciers et immobiliers

L'étude des marchés 1998-2000 a permis de dégager de grands bassins fonciers et immobiliers acquisitifs et locatifs wallons, en termes de densité et de prix standardisé de l'offre, et de les superposer aux plans de secteur. Elle met en évidence quelques zones à tenir à l'oeil : il s'agit surtout des prolongements spatiaux de la périurbanisation bruxelloise au-delà du Brabant wallon, c'est-à-dire en direction du Hainaut, de Namur et, en ce qui concerne le marché immobilier, de la Hesbaye liégeoise. Les prix de l'offre y sont élevés, sans atteindre bien entendu les prix particulièrement très élevés du Brabant. Les Cantons de l'Est et la zone d'Arlon connaissent également des prix élevés.

En ce qui concerne les plans de secteur, les fiches synthétiques attirent l'attention sur la pression que subissent les plans ou les parties de plan de secteur suivants :

- dans la zone très chère :
 - le plan de secteur de Nivelles ;
 - le plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez (centre et ouest) ;
- dans le prolongement de cette zone très chère du Brabant, des zones en évolution :
 - la partie est du plan de secteur Wavre-Jodoigne-Perwez ;
 - le plan de secteur de Ath-Lessines-Enghien ;

- la partie nord du plan de secteur de La Louvière-Soignies ;
- la partie dans l'axe de l'A8 du plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz ;
- le plan de secteur de Huy-Waremme ;
- la partie correspondant aux axes routiers N4 et E411 du plan de secteur de Namur ;
- dans le reste de la Wallonie, les plan de secteurs couvrant des zones transfrontalières :
 - les parties Cantons de l'Est et région spadoise du plan de secteur de Verviers-Eupen ;
 - la partie est du plan de secteur de Arlon-Virton.

1.1.3.3 Besoins en équipements et services de proximité

Quant aux équipements et services de proximité, trois analyses sur quatre révèlent l'inadéquation qui existe actuellement entre l'offre et la demande :

- la localisation et la distribution géographique des commerces de détail, des milieux d'accueil de la petite enfance et des maisons de retraite posent d'importants problèmes d'équité horizontale, c'est-à-dire en termes d'accessibilité territoriale, combinés à des problèmes d'équité verticale, soit d'accessibilité financière ;
- en ce qui concerne l'accueil de la petite enfance et l'accompagnement de la vieillesse, l'évolution de l'offre va à l'encontre de l'évolution de la demande ;
- la prééminence du secteur privé dans le domaine de l'accompagnement de la vieillesse, en particulier dans le segment spécifique des maisons de retraite, pose des problèmes d'accessibilité financière qui se voient aggravés par le fait que ce secteur devient de plus en plus rationalisé, évoluant vers une logique d'établissements de grande taille.

D'une manière générale, en suivant l'évolution de la demande, il s'agit bien, à l'horizon 2015, de favoriser l'implantation équitable de services de proximité, ainsi que d'en favoriser l'accès démocratique, donc de promouvoir une logique de services mise en articulation avec une logique d'équipements. Le besoin de proximité, pierre angulaire de toutes les analyses sectorielles, sera vraisemblablement plus grand d'ici l'année 2015, ainsi que le besoin de solutions qui favorisent l'interaction territoriale et le lien au contexte de vie.

1.2 ESTIMATION DES DISPONIBILITES FONCIERES ET EVALUATION DES BESOINS POUR LES ACTIVITES ECONOMIQUES³

1.2.1 Objectifs de la recherche

Porter la réflexion sur les activités économiques et sur les affectations aux plans de secteur susceptibles de les accueillir à l'horizon 2015, tel est l'objectif de cette recherche. Plus globalement, il s'agit de préciser les modalités nécessaires afin de concilier au mieux le développement économique régional – notamment en termes d'emplois – et les objectifs stratégiques du SDER, par exemple en termes d'utilisation parcimonieuse du sol, de structuration des agglomérations et de mobilité durable.

³ J.-M. Halleux, LEPUR, ULg

En termes d'affectation réglementaire, différentes zones ont été prises en compte. L'essentiel de l'effort s'est concentré sur les ZAE (Zone d'Activité Economique) au sens large, ce qui correspond aux ZAEI et aux ZAEM (ZAE à caractère Industriel et à caractère Mixte). Toutefois, les investigations ont également porté sur les ZAD, à la fois la Zone d'Aménagement Différé à caractère Industriel et la ZAD au sens strict.

1.2.2 Structure du rapport

Répondre aux attentes du Gouvernement wallon sur les activités économiques et sur les affectations aux plans de secteur susceptibles de les accueillir implique un double cheminement. La première démarche consiste à aborder la problématique par le canal du potentiel foncier. Il s'agit alors de caractériser, en termes spatiaux, l'offre susceptible d'accueillir de nouveaux développements.

Avec le second type d'approche, le canal d'entrée correspond à l'activité. Nous sommes ici dans la composante demande et il s'agit alors d'apprécier les besoins spatiaux nécessaires afin d'assurer les possibilités de développement.

A l'issue du travail, les deux entrées de l'offre et de la demande doivent être confrontées, conduisant par-là à produire des soldes en matière de disponibilités à l'horizon 2015. En d'autres termes, il s'agit d'identifier les pénuries en terrains susceptibles d'apparaître d'ici 2015.

1.2.3 Démarche

Une partie essentielle de la recherche correspond aux réflexions méthodologiques sur les données susceptibles d'éclairer les deux thématiques de l'offre et de la demande. Comme le précise le cahier des charges, le travail a donc consisté en la mise en relation de différentes sources, telles que notamment la configuration des zones inscrites aux plans de secteur, les photographies aériennes et images satellitaires ou encore les données cadastrales.

1.2.3.1 Estimation des disponibilités foncières pour les activités économiques

a) Offre foncière vierge versus offre immobilière de seconde main

Étudier les disponibilités foncières implique tout d'abord de différencier les principaux types d'offres. A ce propos, de multiples grilles de classement existent. Une première grille correspond à la différenciation entre, d'une part, *l'offre foncière vierge* et, d'autre part, *l'offre immobilière de seconde main*. Dans ce rapport, le travail s'est essentiellement focalisé sur l'offre foncière vierge. Toutefois, une réflexion théorique sur la nécessité de prendre en compte l'offre immobilière a également été produite. De cette note, nous retenons qu'il est essentiel de développer des recherches sur l'offre bâtie existante. Mettre en œuvre les principes de l'utilisation parcimonieuse du sol et de la mobilité durable appelle, en effet, à la réutilisation des unités immobilières existantes plutôt qu'à la consommation perpétuelle de nouveaux terrains vierges. En d'autres termes, il faut s'interroger sur la mise en œuvre du renouvellement urbain.

b) Les types d'opérateurs et les superficies

Afin de compléter la différenciation du volet offre, nous nous sommes également intéressé aux types d'opérateurs. Trois zones ont ainsi été différenciées sur cette base :

- les zones gérées par une intercommunale de développement économique (IDE) ;
- les zones gérées par un autre opérateur public (soit une commune, soit un port autonome,...) ;

- les zones non gérées par un opérateur public.

La superficie a également été un facteur de différenciation. Sur ce plan, l'analyse des actes de vente réalisés par la SPI⁺ nous a conduit à fixer un critère minimum de taille en dessous duquel un terrain doit être exclu des disponibilités potentielles. Il apparaît en effet très clairement qu'une superficie de 1 000 m² correspond au seuil minimal afin d'implanter une PME au sein d'un parc d'activités.

c) Offre potentielle versus offre effective

Le travail réalisé sur l'offre foncière vierge s'est construit autour de la différenciation entre *offre potentielle* et *offre effective*. Selon notre perspective, l'offre potentielle recouvre tout bien non occupé et susceptible d'accueillir des activités économiques. L'offre effective, par contre, ne concerne que les biens disponibles sur le marché et réellement exploitables par les entreprises. La mesure de l'offre potentielle se base donc sur une approche de type morphologique. A l'opposé, pour déterminer l'offre effective, il convient de tenir compte du rôle des acteurs (mise sur le marché ou rétention, adéquation ou non adéquation aux besoins des entreprises,...).

In fine, c'est l'offre effective qui doit être confrontée à la demande. Il est donc nécessaire de transformer les réserves potentielles en disponibilité effective. Afin de procéder à cette transformation, nous avons, en fonction des caractéristiques des terrains (type d'opérateurs concernés, superficie, coût d'aménagement,...), établi des fourchettes quant au différentiel probable entre offre potentielle et offre effective. Pour ce faire, deux scénarios ont été élaborés : un premier, à tendance inchangée ; un second, de type volontariste axé sur la lutte contre la rétention foncière.

Afin de concilier au mieux le développement économique et les principes stratégiques de l'aménagement du territoire, il est essentiel de porter la réflexion sur les outils et mécanismes qui conduisent à la mise en œuvre effective de l'offre potentielle. En effet, c'est en grande partie le gel des terrains qui conduit à régulièrement allouer de nouvelles superficies vierges aux activités économiques.

d) Typologie de l'offre

Trois sources ont été utilisées afin de construire l'estimation de l'offre potentielle. Nous avons tout d'abord utilisé la récente étude réalisée par l'Institut Wallon (IW) dans le cadre du Plan prioritaire relatif aux zones d'activités économiques. De cette première source, nous avons retenu deux types d'offres. Ces deux types d'offres, qui ne concernent que les parcs gérés par les intercommunales de développement économique (IDE), sont les suivants :

- les superficies disponibles et équipées ou à mettre en œuvre prochainement ;
- les parcelles totalement non construites ayant fait l'objet d'une vente par l'IDE gestionnaire il y a plus de deux ans.

Pour rendre compte de l'ensemble des terrains susceptibles d'être offerts par les intercommunales de développement économique au sein des parcs d'activités, nous avons également considéré les disponibilités relatives au Plan stratégique sur les ZAE (décision du Gouvernement wallon du 21 février 2002). Il s'agit là d'une actualisation des travaux présentés dans le rapport intermédiaire de mars 2002.

Afin d'approfondir l'analyse, nous avons également utilisé deux sources à caractère "morphologique". Il s'agit des PPNC (Plans Photographiques Numériques Communaux) et du résultat de traitements d'images satellitaires (travail réalisé en collaboration avec le laboratoire SURFACES de l'ULg). Le traitement de ces sources a permis de quantifier trois nouveaux types d'offres :

- les superficies non construites (de plus de 1 000 m²) des parcelles partiellement occupées au sein des parcs gérés par les intercommunales de développement économique ;
- les superficies non construites (de plus de 1 000 m²) au sein des ZAE gérées par un autre opérateur public qu'une IDE (une commune, un port autonome) ;
- les superficies non construites (de plus de 1 000 m²) au sein des ZAE non gérées par un opérateur public.

C'est au sujet de ces offres que la distinction entre offre potentielle et offre effective trouve toute sa pertinence. Si, du point de vue morphologique, ces terrains apparaissent inoccupés, leur mise sur le marché va dépendre du comportement d'une multitude d'acteurs essentiellement privés. Pour ces derniers, à la différence des intercommunales, l'objectif de valorisation ne s'inscrit généralement pas dans une mise en œuvre à court terme (attente en prévision d'extension, terrain non équipé dont le propriétaire n'est pas en mesure de procéder à l'équipement,...).

Concernant ces trois types d'offres, il faut signaler que la numérisation des parcelles n'a porté que sur un échantillon. Basé sur le découpage communal, ce dernier a été stratifié en fonction du degré d'urbanisation des communes et en fonction de leur ventilation au sein des différents plans de secteur. Cette seconde stratification se justifie par le fait que les plans de secteur existant aujourd'hui sont le fruit de plusieurs acteurs différents et présentent à cet égard des configurations différentes. L'échantillon représentant 45 % des superficies reprises comme zone d'activité au sein des plans de secteur wallons, il peut toutefois être considéré comme représentatif de la réalité régionale.

In fine, comme l'indique la figure de synthèse présentée à la page suivante, ce sont donc cinq catégories d'offre qui ont été prises en compte.

e) Affinage relatif à la catégorie "offre non construite (de plus de 1 000 m²) des parcelles partiellement occupées au sein des parcs gérés par les IDE"

Par rapport aux travaux présentés dans le rapport intermédiaire de mars, la catégorie "offre non construite (de plus de 1 000 m²) des parcelles partiellement occupées au sein des parcs gérés par les IDE" a fait l'objet d'investigations complémentaires. Tout d'abord, nous avons étudié les extensions réalisées entre 1985 et 1997 au sein de quelques parcs par l'analyse diachronique de photos aériennes (PPNC et orthophotoplans Walphot des années 80). L'objectif de ce traitement complémentaire est de vérifier si les réserves dont disposaient les entreprises lors des années 1980 ont, depuis lors, pu être valorisées. Nous nous sommes ensuite intéressés à l'accessibilité microlocale de ce type d'offre, cela afin de vérifier si l'accessibilité représente un obstacle quant à la valorisation des terrains.

f) Analyse du standard d'emploi au sein des parcs gérés par les IDE

A partir de la base de données sur les ventes de terrains réalisées par les IDE, nous disposons du volume d'emploi par entreprise pour six d'entre elles : le BEP, IDELUX, IDETA, l'IBW, IEG et la SPI*. Pour les trois premières, nous avons obtenu la liste des entreprises installées depuis la création de l'intercommunale. Pour les trois autres, nous disposons des entreprises installées après 1990 pour l'IBW, après 1992 pour la SPI* et après 1993 pour IEG.

Grâce à ces données nous pouvons calculer la superficie occupée par emploi pour chaque entreprise (superficie occupée par l'entreprise / volume d'emploi). Le résultat de ce ratio a été dénommé *le standard d'emploi*. La statistique du standard d'emploi a été étudiée pour les situations antérieures et postérieures à 1990, ce qui a permis de vérifier l'hypothèse selon laquelle les IDE sont de plus en plus parcimonieuses en termes de surfaces vendues. Dans un second temps, l'analyse a porté sur les différences de pratique existant entre les intercommunales.

Synthèse relative à l'estimation de l'offre foncière effective dans les ZAEI, ZAEM, ZAD et ZADI

Résultats pour la Région wallonne

Type d'opérateur	Type d'offre	Offre potentielle	Offre effective		
			Scénario tendanciel	Scénario volontariste	
Zones gérées par une intercommunale	Terrains disponibles et équipés ou à mettre en œuvre	3 409 ha	2 898 ha	2 898 ha	
	Parcelles vendues (depuis plus de 2 ans) et totalement inoccupées	277 ha	138 ha	221 ha	
	Surfaces non construites au sein de parcelles vendues et partiellement occupées	1 565 ha	343 ha	1 001 ha	
Zones gérées par un autre opérateur public	Parcelles et parties de parcelles non occupées dans les ZAE gérées par d'autres opérateurs publics	237 ha	104 ha	186 ha	
Zones non gérées par un opérateur public	Parcelles et parties de parcelles non occupées dans les ZAE non gérées par un opérateur public	ZAEI	2 308 ha	960 ha	1 642 ha
		ZAEM	1 844 ha	807 ha	1 350 ha

1.2.3.2 Estimation des besoins pour les activités économiques

Afin de produire des taux d'occupation des ZAE, les disponibilités foncières doivent être confrontées aux besoins, ce qui implique de construire des projections sur leur évolution future. Face à un univers de plus en plus incertain, marqué par de perpétuelles transformations des développements technologiques, des processus de production et des modes de consommation, un tel exercice s'apparente sans conteste à une gageure. L'essai a toutefois été tenté et quelques grandes estimations précisées.

L'évaluation de ces ordres de grandeur a été construite à partir de deux types de données : les statistiques cadastrales d'occupation du sol et les chiffres de vente de terrains des intercommunales de développement économique. Par ces méthodes, nous avons donc prolongé les tendances en cours (en terme de vente de terrain par les IDE ou de consommation d'espace par l'urbanisation sur le plan cadastral).

Bien que cette méthode ne s'inscrive pas dans une démarche prospective, elle nous est apparue comme la seule réalisable. Une autre possibilité aurait consisté dans l'utilisation d'études macro-économiques. Selon M. Lepage (DGEE), de telles études existent sur le plan international et il aurait été utile de les utiliser pour estimer les besoins. Différentes raisons ne nous ont pas permis de répondre à cette demande. Tout d'abord, la transformation des données macro-économiques en terme d'occupation d'espace à une échelle micro pose divers problèmes, sans doute insolubles en raison des perpétuelles mutations des développements technologiques, des processus de production et des modes de consommation qui marquent les territoires. La principale difficulté concerne le passage de données macro-économiques non spatialisées à des données finement spatialisées. Par exemple, comment dégager le comportement économique de chaque plan de secteur à partir de données générales valables pour une région européenne ? Ensuite, comment tenir compte des transferts d'activité qui représentent approximativement 30 % de l'espace nouvellement consommé ? Enfin, comment tenir compte du différentiel de parcimonie entre les IDE ?

Les statistiques cadastrales ont été traitées pour les quinze dernières années. Grâce à cette étude évolutive, il est possible de construire une analyse globale des consommations d'espaces pour les activités économiques. Différentes rubriques ont ainsi été prises en compte : « bâtiments industriels », « bâtiments de stockage », « immeubles de bureaux », « bâtiments commerciaux » et « bâtiments de sports et de loisirs ». Les données sur les ventes réalisées par les intercommunales de développement économique permettent d'affiner la problématique de la consommation d'espace pour les parcs gérés par ces institutions.

Le travail a également consisté dans l'étude des relations entre la croissance économique et la consommation d'espace. Sur base de cette analyse, des projections de demandes en terrains ont ainsi pu être établies pour 2015 : l'une à conjoncture moyenne (2,6 % de croissance annuelle), l'autre à haute conjoncture (4 % de croissance annuelle). On obtient ainsi deux prévisions quant aux superficies susceptibles d'être consommées par les entreprises à l'horizon 2015.

Les estimations globales relatives à l'ensemble de la Wallonie ont ensuite été ventilées en fonction de différents critères. Le premier critère utilisé a été celui du type d'espace (parcs gérés par les IDE, autres ZAE, autres zones au PS). L'analyse a ensuite été spatialisée au niveau des plans de secteur. Afin de définir la répartition de la demande de terrains entre les différents plans de secteur, nous avons décidé de construire une clef de répartition déterminée par le poids des ventes réalisées par les IDE lors des 7 dernières années (1994-2001).

1.2.4 Principaux résultats

1.2.4.1 Évaluation des disponibilités foncières

a) Résultats relatifs à l'étude de l'Institut Wallon (IW) dans le cadre du Plan prioritaire relatif aux zones d'activités économiques

Sur base des données transmises par l'Institut Wallon, c'est tout d'abord le résultat relatif aux superficies disponibles (équipées ou à mettre en œuvre prochainement) au sein des parcs gérés par les intercommunales de développement économique qui peut être souligné. Ainsi, au 1^{er} janvier 2001, l'ensemble des IDE wallonnes disposait d'un portefeuille de 3 409 hectares, ce qui représente 29,1 % de la superficie dont ces institutions assurent la gestion. En parallèle, il est utile de souligner qu'aucun plan de secteur n'affiche moins de 20 % de superficie disponible. Les plans de secteur les plus « saturés » étaient : Mouscron - Comines (154 ha soit 20,1 %), Wavre - Jodoigne (72 ha soit 20,4 %) et Liège (326 ha soit 20,8 %).

Les données transmises par l'Institut Wallon nous permettent également de préciser la superficie des terrains qui, bien que vendus par les IDE il y a plus de deux ans, demeurent totalement inoccupés. Pour l'ensemble du territoire wallon, cette catégorie représente 277 hectares, soit 2,4 % de la superficie dont les IDE assurent la gestion. Alors que cette rubrique affiche, par exemple, une valeur relative de 9,5 % à Mouscron - Comines et de 4,3 % à Namur, de nombreux plans de secteur se caractérisent par une valeur nulle (par exemple Charleroi, Nivelles ou Tournai). Pour ces données en provenance des IDE, on peut dès lors soupçonner une sous-estimation, ce qui tient soit à un processus de rétention d'information, soit à une méconnaissance de la problématique.

b) Les superficies non construites des parcelles partiellement occupées au sein des parcs gérés par les IDE

Pour l'ensemble du territoire wallon, nous avons estimé que les superficies non construites (de plus de 1 000 m²) des parcelles partiellement occupées au sein des parcs gérés par les IDE représentent 21,5 % des superficies vendues. Sans conteste, ce chiffre atteste du caractère peu parcimonieux de l'utilisation passée du sol dans les zones gérées par les intercommunales. En valeur absolue, ces 21,5 % représentent approximativement 1 565 hectares, soit une superficie quasi identique aux 1 580 hectares de zones d'activités économiques prioritaires ayant été "accordés" par le gouvernement wallon. En additionnant ces 1 565 hectares de terrains partiellement inoccupés aux terrains totalement inoccupés, on s'aperçoit que l'offre foncière potentielle (au sens morphologique) au sein des parcs industriels dont les IDE sont en charge représente 5 251 hectares (3 409 ha + 277 ha + 1 565 ha), soit près de 45 % des 11 717 hectares gérés.

En ce qui concerne le potentiel foncier des parcelles partiellement occupées, il est essentiel de noter que les terrains de grande superficie sont loin d'être rares. Si l'on s'attache par exemple au plan de secteur de Liège, on observe :

- une superficie totale de 168 hectares pour les terrains d'un seul tenant compris entre 1 et 2,5 hectares ;
- une superficie totale de 149 hectares pour les terrains d'un seul tenant compris entre 2,5 et 5 hectares ;
- une superficie totale de 361 hectares pour les terrains d'un seul tenant de plus de 5 hectares.

De l'encodage des données, il ressort que les grands terrains font notamment partie des premières parcelles ayant été vendues par les IDE. Cela semble surtout être le fait de deux époques successives :

- la première (précédant la crise des années 70) où quelques gros établissements industriels se sont installés. En caricaturant, il s'agit d'entreprises qui, au moment de leur installation, avaient d'énormes perspectives de croissance, perspectives qui ne se sont jamais confirmées... ;
- la seconde (contemporaine à la crise des années 70 - début 80) où les intercommunales disposaient d'un stock important de terrains (et donc d'un passif important sur le plan comptable) et de recettes limitées. A cette époque, elles ont donc été peu parcimonieuses quant aux superficies vendues.

Avec la saturation progressive des parcs, on constate que le problème des grandes réserves s'est réduit. Toutefois, ce phénomène est loin d'avoir disparu, même si les terrains excédentaires ont tendance à être aujourd'hui d'ampleur plus limitée.

Au final, il faut retenir qu'il existe là un potentiel foncier présentant un réel intérêt. Il est dès lors utile de poursuivre l'analyse afin, tout d'abord, de vérifier la nécessité de telles réserves pour les entreprises. S'il apparaît qu'une telle configuration ne leur apporte pas d'avantages substantiels, il s'agira alors de s'interroger sur les outils fonciers susceptibles de conduire à leur mise en valeur.

c) Les superficies non construites au sein des zones non gérées par les IDE

Pour l'ensemble des terrains gérés par un opérateur public autre que les IDE (commune, port autonome...), les disponibilités foncières représentent 237 hectares. Il s'agit là d'une superficie relativement réduite qui représente 22 % de l'ensemble de la superficie gérée. Globalement, par rapport aux parcs gérés par les intercommunales, la saturation apparaît donc ici plus marquée. En parallèle, l'offre dont pourraient disposer les ports autonomes ne s'est pas accrue de manière considérable suite aux décisions du Plan prioritaire. En effet, ce ne sont que 82 hectares qui ont été "octroyés" à ces institutions.

En ce qui concerne les ZAE non gérées par un opérateur public, les réserves potentielles sont respectivement de 2 308 hectares pour la ZAEI et de 1 844 hectares pour la ZAEM, soit un total de 4 152 hectares. Nous sommes donc ici en présence d'un stock de terrain considérable qui représente respectivement 33 % et 43 % des ZAEI et ZAEM non gérées par un opérateur public. A ces 4 152 hectares, il faut ajouter 1 264 hectares situés en ZADI (Zone d'Aménagement Différé à caractère Industriel). L'écrasante majorité de cette offre se concentre toutefois au sein de cinq plans de secteur : Liège, Charleroi, Namur, Verviers-Eupen et La Louvière. A l'instar des terrains vendus par les intercommunales et non encore mis en œuvre, les réserves a priori "non publiques" constituées par les ZAE et ZADI représentent donc également un enjeu important quant à la valorisation effective des zones à vocation économique. Afin d'approfondir la problématique, il s'agirait toutefois de vérifier l'opportunité de mettre en œuvre ces différents espaces, cela notamment en appliquant la grille d'analyse des profils d'accessibilité.

Le travail de recensement a également porté sur les ZAD, cela en raison de la volonté affichée par les décideurs régionaux de mettre en œuvre ces zones afin de répondre aux besoins locaux des activités économiques. Pour l'ensemble du territoire wallon, l'offre potentielle totale inscrite au sein des ZAD a été estimée à 17 299 hectares. L'essentiel des ZAD étant davantage à vocation résidentielle qu'à vocation économique, il s'agit toutefois de fortement relativiser l'importance de ce type de réserves.

d) *Affinage relatif à la catégorie "offre non construite (de plus de 1 000 m²) des parcelles partiellement occupées au sein des parcs gérés par les IDE"*

Concernant l'accès microlocal des disponibilités foncières, la typologie suivante a été construite : *présence d'un accès carrossable à une voirie publique ; présence d'un accès partiel à une voirie publique (accès existant mais nécessité de créer de nouvelles voiries pour desservir l'intérieur de la zone au vu de sa taille) ; présence d'un accès indirect à une voirie publique via une voirie interne à une entreprise ; absence d'accès direct ou indirect à une voirie publique (terrain enclavé).*

Seuls 21 % de la superficie des terrains non construits au sein de parcelles vendues par des IDE et partiellement occupées ne présentent pas d'accès direct à une voirie publique. Dans ces 21 %, plus des trois quarts sont toutefois facilement accessibles via une voirie interne à l'entreprise qui y est déjà présente. Rappelons qu'il est assez fréquent, déjà aujourd'hui, que plusieurs entreprises partagent la même parcelle et donc les mêmes voiries internes sans que cela ne pose de problèmes insurmontables. *In fine*, nous retenons que, dans une grande proportion, le problème d'accès à une voirie publique n'est pas un obstacle majeur à la valorisation de ce genre de terrains.

Afin de préciser le rythme d'urbanisation des réserves foncières dont disposent les entreprises, nous avons procédé à une analyse diachronique. Le résultat en est que, sur l'ensemble des disponibilités présentes en 1978-84 au sein des parcelles vendues par les IDE et déjà partiellement occupées, plus de 82 % de la superficie n'a toujours pas fait l'objet de travaux d'extension, que ce soit sous forme de nouvelles constructions, d'aires de stockage, de parcage, de voiries ou d'autres équipements.

Face à ce constat, plusieurs interrogations doivent être soulignées :

- est-ce que la pratique de surestimation des besoins en terrain des entreprises se justifie pour d'autres raisons que pour de futures extensions (sécurité, nuisances diverses,...) ?
- est-ce que cette pratique se poursuit et, au cas où cela ne serait plus le cas, quelles sont les raisons qui poussent les entreprises et les IDE à plus de parcimonie ?
- ne faut-il pas édicter des règles au niveau régional à ce propos, basées sur les meilleures pratiques présentes tant au niveau des IDE wallonnes (comme à l'IBW – voir ci-dessous) que d'acteurs des régions et pays voisins, tout en tenant naturellement compte des besoins spécifiques liés à des secteurs particuliers plus ou moins grands consommateurs d'espace ?
- quels sont les outils à créer et les moyens qu'il faut y associer pour remobiliser le potentiel de 1 560 ha dont on vient de montrer qu'il était aujourd'hui en très grande partie gelé ?

e) *Analyse du standard d'emploi au sein des parcs gérés par les IDE*

La statistique du *standard d'emploi* a tout d'abord été étudiée afin de vérifier l'hypothèse selon laquelle les IDE sont de plus en plus parcimonieuses, cela par la comparaison des ventes de terrains antérieures et postérieures à 1990. La comparaison, qui n'a porté que sur trois intercommunales en raison de la disponibilité des données, a été réalisée en tenant compte de la structure économique (taille des entreprises et spécialisation sectorielle). *In fine*, on vérifie l'hypothèse d'une parcimonie croissante pour le BEP et pour IDETA. Par contre, pour IDELUX, l'hypothèse est rejetée et les développements luxembourgeois contemporains demeurent toujours aussi extensifs.

L'analyse a ensuite porté sur les différences de pratique contemporaines existant entre les intercommunales. De ce travail établis sur base des ventes postérieures à 1990, il ressort clairement qu'il existe des disparités sous-régionales en terme de standard d'emploi. Nous avons ainsi pu mettre en évidence qu'à structure économique identique (taille des entreprises et spécialisation sectorielle), les standards d'emploi des parcs brabançons sont nettement moindres que les standards d'emploi rencontrés dans les autres sous-régions wallonnes. En d'autres termes, l'IBW compresse la demande spatiale dans tous les secteurs. En Brabant wallon, si les entreprises occupent peu d'espace par rapport à l'emploi, ce n'est donc pas purement lié à une spécialisation de la structure économique, mais bien à une parcimonie pratiquée dans de nombreux secteurs. Afin d'expliquer cette situation, c'est la conséquence de la pression foncière brabançonne sur la politique menée par l'intercommunale de développement qu'il faut épingler. En effet, l'IBW applique des règles strictes en matière de densité minimale d'emploi par mètre carré. Parallèlement, on vérifie également que la consommation d'espace par emploi est particulièrement extensive pour les territoires à caractère ruraux, notamment en Province de Luxembourg.

1.2.4.2 Évaluation des besoins et confrontation aux disponibilités

a) Évaluation des besoins pour l'ensemble de la Wallonie

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, deux projections de consommation d'espace pour l'ensemble des activités économiques ont été établies pour 2015, à savoir une projection à croissance économique moyenne (2,6 % de croissance annuelle du PIB) et une projection à croissance économique haute (4 % de croissance annuelle du PIB). En tablant sur la continuation de la relation passée entre croissance économique et consommation d'espace, les deux scénarios aboutissent, en valeur absolue et pour l'ensemble du territoire wallon, à une consommation de 7 689 hectares pour le scénario "haute conjoncture" et de 4 619 hectares pour le scénario "conjoncture moyenne". En valeur relative, ces chiffres correspondent respectivement à 35 et 18 % de croissance (21 690 hectares déjà consommés en 2000).

L'analyse a ensuite été approfondie en estimant les superficies susceptibles d'être consommées au sein des différentes zones inscrites aux plans de secteur. De ces estimations, nous retenons que l'ensemble de la ZAE devrait accueillir 6 939 hectares selon le scénario "optimiste" et 4 169 hectares selon le scénario "moyen". Pour les seules zones gérées par les IDE, les estimations s'inscrivent dans une fourchette comprise entre 3 233 et 5 382 hectares.

b) Confrontation des deux méthodes utilisées dans l'Étude stratégique et par la CPDT

L'Étude stratégique et les travaux de la CPDT ont utilisé chacun deux méthodes différenciées afin d'estimer les besoins en ZAE. Au total, ce sont donc quatre méthodes et quatre résultats qu'il convient de comparer. Si l'Étude stratégique n'a procédé à l'estimation de la demande que pour les terrains vendus par les IDE, nos travaux ont, par contre, également concerné les terrains situés dans les autres ZAE. Dès lors, il n'est bien sûr possible de mener la comparaison que pour les seuls terrains gérés par les IDE.

La première méthode présentée par l'Étude stratégique se base sur la progression linéaire des ventes de terrain par les IDE en fonction des ventes réalisées ces six dernières années (1994-2000). Au final, ce chiffre a été pondéré dans le but de tenir compte de la dynamique des bassins d'emploi wallons. Selon cette première méthode, ce sont 3 197 ha qui devraient être consommés dans les 15 prochaines années par les IDE.

La seconde méthode, minimaliste, relie le nombre d'hectares vendus les six dernières années aux perspectives de progression de l'emploi. Pour chaque secteur d'activité, une prévision d'emplois susceptibles d'être créés a été calculée. Ensuite, une estimation du standard moyen d'occupation du sol par emploi (rapport entre surface occupée par entreprise / volume d'emploi) a été multipliée par ce volume d'emplois. Le résultat a enfin été pondéré selon l'importance relative des secteurs porteurs dans la structure économique de chaque bassin d'emploi. Pour l'ensemble de la Région wallonne, cette méthode conduit à une estimation de 2 156 ha.

La première méthode de l'Étude stratégique, avec pour résultat 3 197 ha, converge vers le résultat de la méthode CPDT à conjoncture moyenne (3 233 ha). Sans conteste, ces prévisions pour les quinze prochaines années sont les plus réalistes, cela à politique inchangée.

Nous sommes d'avis que la méthode minimaliste de l'Étude stratégique sous-estime les besoins spatiaux. En effet, elle est basée sur l'évolution de l'emploi, mais une part importante de la consommation d'espace au sein des parcs d'activité résulte de transferts qui ne sont pas, en général, associés à la création de nouveaux emplois.

La deuxième méthode de la CPDT n'est pas non plus exempte de critiques. En effet, elle surestime sans doute les besoins car elle lie la consommation d'espace à la croissance économique de manière linéaire. Rappelons que cette méthode se base sur une élasticité entre la croissance du PIB et la croissance pour chacune des rubriques cadastrales étudiées. Nous estimons alors que cette élasticité demeurerait constante sur les quinze prochaines années. Or, avec une croissance moyenne de 4 %, il est probable que la relation entre l'économie et la consommation d'espace évolue.

Une comparaison plus fine des travaux de la CPDT et de l'Étude stratégique s'est malheureusement révélée impossible. En effet, le découpage en bassins d'emploi ne correspond nullement avec le découpage des plans de secteurs. En parallèle, les données de Deloitte & Touche ont directement été produites à l'échelle des bassins et ne sont, dès lors, pas disponibles au niveau communal. Par conséquent, il nous a été impossible de répartir par plan de secteur les résultats de l'Étude stratégique.

c) Confrontation des disponibilités aux besoins pour l'ensemble de la Région wallonne

Disposant des résultats à la fois en termes de besoins et de disponibilités, il est désormais possible de diagnostiquer les pénuries de terrains susceptibles d'apparaître d'ici 2015. Les besoins devant être confrontés au potentiel foncier effectif, nous avons ici tenu compte de deux scénarios relatifs à l'offre, la différenciation entre les deux scénarios tenant, rappelons-le, à la mise en œuvre d'une politique foncière active. Dans un premier scénario "tendanciel", aucune mesure particulière n'est adoptée afin de limiter la rétention sur l'offre potentielle. Par contre, avec le second scénario "volontariste", l'activation de l'offre potentielle est recherchée.

Sur le plan méthodologique, la confrontation offre-demande peut être faite pour chacun des scénarios. La combinaison des deux scénarios (tendanciel et volontariste) pour l'offre et de deux scénarios tendanciels (conjoncture moyenne et haute conjoncture) pour la demande nous mène à quatre résultats différents. Nous nous attacherons toutefois plus particulièrement au scénario le plus probable, celui combinant une croissance moyenne de 2,6 % du PIB et une absence d'outils permettant de lutter contre la rétention foncière. De plus, il convient ici de distinguer le problème de la saturation des terrains à vendre par les IDE de celui lié aux autres terrains situés en ZAE (y compris les parcelles partiellement bâties au sein des zones gérées par les IDE).

Situation antérieure au Plan prioritaire

Sur base du scénario le plus probable, on constate une saturation au niveau des terrains gérés par les IDE. Il manquerait globalement 335 hectares pour arriver à un solde nul à l'horizon 2015. Le solde négatif (- 12 % par rapport à l'offre actuelle) cache en fait de fortes disparités entre les différents plans de secteur, comme nous le verrons ci-dessous.

Il faut toutefois souligner que ce manque de terrains peut-être globalement compensé par les autres terrains situés en ZAE. Nous regroupons sous cette appellation :

- les terrains non construits au sein de parcelles vendues par des IDE ;
- les terrains non occupés dans les zones gérées par d'autres opérateurs publics ;
- les terrains non occupés dans les zones non gérées par un opérateur public.

En intégrant l'ensemble des zones d'activité économique, il resterait en 2015 un solde global de 1 083 hectares (+ 21 % par rapport à l'offre actuelle).

Si l'on met en place une politique de lutte contre la rétention foncière, on peut estimer que l'excédent d'offre sur la demande pour les autres terrains en ZAE passera de 1 083 hectares à 3 130 hectares. La pénurie affectant les terrains à vendre par les IDE pourrait donc être compensée. Pour cela, deux possibilités s'offrent aux intercommunales :

- procéder massivement au rachat des réserves foncières ayant peu de chances d'être mises en œuvre par les entreprises qui ont acheté du terrain au sein de leurs parcs actuels ;
- acquérir des terrains disponibles en ZAE dans des zones non gérées par un opérateur public et procéder à leur reconnaissance dans le cadre des lois d'expansion économique.

Sur base du scénario fondé sur une prévision de croissance de 4 % du PIB, soit une situation assez peu probable, l'accroissement de la demande aura pour conséquence une profonde pénurie de terrains à vendre par les IDE (solde de - 2 484 hectares). Ce déficit ne pourra plus être globalement compensé par l'excédent concernant les autres terrains en ZAE (+ 797 hectares). Au total, la pénurie devrait donc s'élever à 1 687 hectares (- 32 % par rapport à l'offre actuelle).

Dans le cas du scénario volontariste, la pénurie relative aux terrains à vendre par les IDE pourrait être compensée par l'offre située au sein des autres ZAE, même en cas de conjoncture économique très favorable (+ 2 844 hectares - 2 484 hectares = + 360 hectares, soit + 5 % par rapport à l'offre actuelle).

Tableau 1 : Confrontation offre - demande / situation antérieure au Plan prioritaire

Type d'opérateur	Type de scénario		Offre (en ha)	Demande (en ha)	Solde relatif à l'offre à l'horizon 2015 (en ha)	Solde à l'horizon 2015 en valeur relative par rapport à l'offre actuelle
Terrains à vendre par une IDE	Demande : scénario moyen (conjoncture moyenne : 2,6 % de croissance du PIB)		2 898	3 233	- 335	- 12 %
	Demande : scénario optimiste (conjoncture haute : 4 % de croissance du PIB)		2 898	5 382	- 2 484	- 86 %
Autres terrains	Demande : scénario moyen (conjoncture moyenne : 2,6 % de croissance du PIB)	Offre : scénario tendanciel	2 354	935	1 419	60 %
		Offre : scénario volontariste	4 401	935	3 466	79 %
en ZAE	Demande : scénario optimiste (conjoncture haute : 4 % de croissance du PIB)	Offre : scénario tendanciel	2 354	1 557	797	34 %
		Offre : scénario volontariste	4 401	1 557	2 844	65 %
Total général	Demande : scénario moyen (conjoncture moyenne : 2,6 % de croissance du PIB)	Offre : scénario tendanciel	5 252	4 169	1 083	21 %
		Offre : scénario volontariste	7 299	4 169	3 130	43 %
pour la ZAE	Demande : scénario optimiste (conjoncture haute : 4 % de croissance du PIB)	Offre : scénario tendanciel	5 252	6 939	- 1 687	-32 %
		Offre : scénario volontariste	7 299	6 939	360	5 %

Situation postérieure au Plan prioritaire

Rappelons que dans le cadre du Plan prioritaire, le Gouvernement wallon a octroyé 1571 ha de ZAE, dont 1 489 à l'usage des IDE et 82 à l'usage des ports autonomes. En parallèle, le Gouvernement a aussi retiré 543 ha, dont 437,5 était gérés par les IDE et 105,2 par d'autres opérateurs. Au final, le solde net est de + 1 052 ha pour les zones "IDE" et de -23,9 ha pour les autres zones. Le tableau ci-dessous reprend ces résultats en les additionnant à l'offre actuelle (antérieure à la décision gouvernementale).

Dans le cas du scénario le plus probable (conjoncture moyenne), les IDE disposeraient alors globalement de suffisamment de terrains pour faire face aux besoins des quinze prochaines années. Par soustraction, nous aboutissons à un surplus de 18 % (716 hectares). En cas de forte conjoncture, une pénurie de terrains à vendre par les IDE serait par contre à craindre. Comme cela a été précisé ci-dessus, le scénario "forte conjoncture" est toutefois peu probable. En outre, la pénurie pourrait largement être compensée par d'autres types d'offre. En effet, pour les ZAE non gérées par les IDE, l'offre reste abondante même en cas de forte conjoncture.

A l'échelle de l'ensemble de la Région wallonne, la décision gouvernementale doit donc permettre de combler la potentielle pénurie. En outre, elle laisse une marge de manœuvre appréciable aux IDE.

Il est évident que les chiffres globaux à l'échelle régionale cachent des disparités aux niveaux des plans de secteur. Le but du point suivant est de mettre en exergue ces disparités et d'en expliquer les raisons.

Tableau 2 : Confrontation offre - demande / situation postérieure au Plan prioritaire

Type d'opérateur	Type de scénario		Offre (en ha)	Demande (en ha)	solde relatif à l'offre à l'horizon 2015	Solde à l'horizon 2015 en valeur relative par rapport à l'offre actuelle
IDE	Demande tendancielle (conjoncture moyenne 2,6 % PIB)		3949,5	3233	716,5	18 %
	Demande tendancielle (conjoncture haute 4 % PIB)		3949,5	5382	-1432,5	-36 %
Autres ZAE	Demande tendancielle (conjoncture moyenne 2,6 % PIB)	offre tendancielle	2330	935	1395	60 %
			2330	1557	773	33 %
	Demande tendancielle (conjoncture moyenne 2,6 % PIB)	offre volontariste	4377	935	3442	79 %
			4377	1557	2820	64 %
Toute la ZAE	Demande tendancielle (conjoncture moyenne 2,6 % PIB)	offre tendancielle	6280	4169	2111	34 %
			6280	6939	-659	-10 %
	Demande tendancielle (conjoncture moyenne 2,6 % PIB)	offre volontariste	9629	4169	5460	57 %
			9629	6939	2690	28 %

d) *Confrontation des disponibilités aux besoins par plan de secteur*

Les tableaux 3 et 4 présentés ci-dessous portent, plan de secteur par plan de secteur, sur la confrontation entre l'offre et la demande. Concernant la demande, signalons qu'il s'agit uniquement des chiffres relatifs à la conjoncture moyenne, soit le scénario le plus probable.

**Tableau 3 : Confrontation offre - demande par plan de secteur
pour les parcs gérés par les IDE**

Plan de secteur	Ratio de demande (ha/habitants)	Part par plan de secteur (%)	Total de ventes attendues par les IDE	Offre tendancielle IDE avant le 21/02/02 (1)	Offre tendancielle IDE après 21/02/01 (2)	Confrontation (1)		Confrontation (2)	
						Valeur absolue (ha)	Valeur relative par rapport à l'offre (1)	Valeur absolue (ha)	Valeur relative par rapport à l'offre (2)
Mouscron	3 781	9,3	301	131	253	-170	-130%	-48	-19%
Bastogne	3 053	4,0	130	36	36	-94	-261%	-94	-261%
Sud Lux.	2 598	8,0	259	119	119	-140	-118%	-140	-118%
Marche	1 494	2,4	76	121	141	45	37%	65	46%
Dinant	1 398	3,5	114	114	134	0	0%	20	15%
Philippeville	1 374	2,6	85	36	36	-49	-136%	-49	-136%
Ath	1 254	3,1	100	66	89	-34	-52%	-11	-12%
Tournai	1 062	5,5	177	89	283	-88	-99%	106	37%
Huy	989	4,1	133	72	121	-61	-85%	-12	-10%
Malmédy	974	1,9	60	31	107	-29	-94%	47	44%
Charleroi	966	11,6	374	165	235	-209	-127%	-139	-59%
Nivelles	963	4,7	151	87	201	-64	-74%	50	25%
Neufchâteau	959	1,7	53	46	99	-7	-15%	46	46%
Namur	796	7,0	226	217	350	-9	-4%	124	35%
Verviers	735	4,6	148	145	315	-3	-2%	167	53%
Mons	682	5,3	170	646	305,5	476	74%	135	44%
La Louvière	668	5,3	170	374	464	204	55%	294	63%
Liège	611	11,8	380	277	424	-103	-37%	44	10%
Thuin	514	1,0	32	63	106	31	49%	74	70%
Wavre	471	2,8	92	61	133	-31	-51%	41	31%
Beauraing	61	0,0	1	1	1	0	0%	0	0%
Total Région wallonne	966	100,0	3 233	2 898	3 949,5	-335	-12%	716	18%

Source : calculs LEPUR

Tableau 4 : Confrontation offre - demande par plan de secteur pour l'ensemble de la ZAE

Plan de secteur	Ratio de demande (ha/habitants)	Part par plan de secteur (%)	Demande toute la ZAE (ha)	Offre IDE + offre tendancielle autres ZAE (1) (ha)	Offre IDE + offre tendancielle autres ZAE après le 21/02/02 (2) (ha)	Offre IDE + offre volontariste autres ZAE (3) (ha)	Offre IDE + offre volontariste autres ZAE après le 21/02/02 (4) (ha)	Confrontation 1		Confrontation 2		Confrontation 3		Confrontation 4	
								Valeur absolue (ha)	Valeur relative par rapport à l'offre (1)	Valeur absolue (ha)	Valeur relative par rapport à l'offre (2)	Valeur absolue (ha)	Valeur relative par rapport à l'offre (3)	Valeur absolue (ha)	Valeur relative par rapport à l'offre (4)
Mouscron	3 781	9,3	388	209	331	290	412	-179	-86%	-57	-17%	-98	-34%	24	6%
Bastogne	3 053	4,0	167	112	112	168	168	-55	-49%	-55	-49%	1	1%	1	1%
Sud Lux.	2 598	8,0	334	228	228	320	320	-106	-46%	-106	-46%	-14	-4%	-14	-4%
Marche	1 494	2,4	98	161	181	194	214	63	39%	83	46%	96	49%	116	54%
Dinant	1 398	3,5	148	153	173	189	209	5	3%	25	14%	41	22%	61	29%
Philippeville	1 374	2,6	109	76	76	103	103	-33	-43%	-33	-43%	-6	-6%	-6	-6%
Ath	1 254	3,1	129	115	128	156	169	-14	-12%	-1	-1%	27	17%	40	24%
Tournai	1 062	5,5	228	238	444,5	352	558,5	10	4%	216	49%	124	35%	330	59%
Huy	989	4,1	171	128	177	180	229	-43	-34%	6	3%	9	5%	58	25%
Malmédy	974	1,9	77	75	150	110	186	-2	-3%	73	49%	33	30%	109	59%
Charleroi	966	11,6	482	404	474	613	683	-78	-19%	-8	-2%	131	21%	201	29%
Nivelles	963	4,7	195	178	293	255	369	-17	-10%	98	33%	60	24%	174	47%
Neufchâteau	959	1,7	69	103	156	147	200	34	33%	87	56%	78	53%	131	66%
Namur	796	7,0	291	487	648,8	707	868,8	196	40%	358	55%	416	59%	578	67%
Verviers	735	4,6	191	265	425	367	527	74	28%	234	55%	176	48%	336	64%
Mons	682	5,3	219	884	495,3	1 137	748,3	665	75%	276	56%	918	81%	529	71%
La Louvière	668	5,3	219	567	657	742	832	348	61%	438	67%	523	70%	613	74%
Liège	611	11,8	491	645	800	964	1119	154	24%	309	39%	473	49%	628	56%
Thuin	514	1,0	42	90	133	112	155	48	53%	91	68%	70	63%	113	73%
Wavre	471	2,8	118	122	194	173	245	4	3%	76	39%	55	32%	127	52%
Beauraing	61	0,0	1	12	11	19	19	11	92%	10	91%	18	95%	18	95%
Total Région wallonne	966	100,0	4 169	5 252	6 279,6	7 299	8 334,6	1 083	21%	2 111	34%	3 130	43%	4 166	50%

Source : calculs LEPUR

Pour le tableau 3, ce sont les seules superficies relatives aux zones gérées par les IDE qui sont prises en compte. Deux types d'offre y sont présentés, d'une part l'offre actuellement dans les mains des intercommunales (à vendre ou à équiper) et, d'autre part, la somme de cette première catégorie et des superficies afférentes au Plan prioritaire sur les ZAE.

Pour le tableau 4, les chiffres relatifs à l'ensemble des zones ont été pris en compte. Ont donc été comptabilisés les terrains gérés par les IDE et les « autres » terrains. Quatre types d'offre sont présentés :

- l'offre dont disposent les IDE majorée de l'offre effective des autres zones selon le scénario tendanciel ;
- l'offre dont disposent les IDE majorée de l'offre effective des autres zones selon le scénario tendanciel et des superficies afférentes au Plan prioritaire sur les ZAE ;
- l'offre dont disposent les IDE majorée de l'offre effective des autres zones selon le scénario volontariste ;
- l'offre dont disposent les IDE majorée de l'offre effective des autres zones selon le scénario volontariste et des superficies afférentes au Plan prioritaire sur les ZAE.

En plus des colonnes relatives à l'offre et à la demande, les tableaux 3 et 4 affichent aussi des colonnes « confrontation », dont les valeurs résultent simplement de la soustraction de la demande aux différents types d'offre pris en compte. A une valeur négative correspond donc une possible pénurie foncière.

La grille de lecture du ratio "demande par habitant"

En plus des colonnes relatives à l'offre et à la demande, les tableaux 3 et 4 intègrent également une colonne sur le ratio de demande par habitant. Ce ratio reprend, pour chaque plan de secteur, la division (à multiplier par un million) entre la demande (en hectare) et le volume de population. Il s'agit d'un indicateur simple qui permet de relativiser l'importance des prévisions portant sur la demande en soulevant différents éléments d'interprétation.

La valeur du ratio des différents plans de secteur est directement à mettre en relation avec la méthode utilisée pour y répartir la demande globale wallonne. A ce propos, rappelons que cette ventilation a été pratiquée en fonction des superficies vendues par les IDE lors de la période 1994-2001. De manière directe, la méthode de calibrage des hectares conduit donc à distribuer de nouveaux terrains là où les ventes ont été importantes. En ce sens, la méthode de calcul est *une méthode à politique inchangée*. En effet, nous savons désormais que les pratiques des intercommunales quant aux superficies moyennes par emploi sont très différenciées. Nous avons ainsi pu clairement mettre en évidence qu'à structure économique identique, les standards d'emploi des parcs brabançons sont nettement moindres que les standards d'emploi rencontrés dans les autres sous-régions wallonnes. Parallèlement, nous savons aussi que la consommation d'espace par emploi est particulièrement extensive pour les territoires à caractère rural. C'est en grande partie cette méthode de calibrage qui explique pourquoi, en dépit de la forte croissance économique brabançonne, les deux plans de secteur de Wavre et de Nivelles sont caractérisés par des ratios relativement faibles. A l'inverse, les ratios sont assez élevés pour différents plans de secteur à dominante rurale, notamment Bastogne, Sud-Luxembourg, Marche, Dinant et Philippeville.

C'est en fait pour le plan de secteur de Mouscron que le ratio de demande est le plus élevé, ce qui résulte ici des ventes très importantes réalisées par l'intercommunale IEG lors des années prises en compte pour la ventilation de l'offre entre plans de secteur. Naturellement, de telles ventes exceptionnelles ont aussi pour effet de doper les estimations. A Mouscron, on observe également qu'il existe toujours d'importantes réserves correspondant à des terrains qui, bien que vendus par IEG il y a plus de deux ans, demeurent totalement inoccupés (9,5 % de la superficie gérée par cette intercommunale : voir ci-dessus).

Le même impact de certaines ventes exceptionnelles se retrouve au sein de plans de secteur à dominante rurale, notamment Bastogne et Sud-Luxembourg. Pour ces derniers, cette source de surestimation s'ajoute à l'effet de la gestion non parcimonieuse. Même si cela est possible, il est peu probable que de tels événements fonciers se reproduisent en masse dans un avenir proche. En conséquence, il est possible que les prévisions afférentes à ces plans de secteur soient surestimées. La vérification de cette hypothèse nécessiterait de construire une analyse plus fine à l'échelle de ces différents plans de secteur.

Nous sommes d'avis que le plan de secteur de Charleroi est également affecté d'une surestimation de la demande potentielle. En effet, bien que caractérisé par un profil très urbain, le ratio n'occupe ici qu'une position intermédiaire. Pour Charleroi, le problème méthodologique résulte de la qualité des sources. N'ayant pu directement disposer des données de l'intercommunale Igretec, nous avons été contraints d'utiliser les estimations calibrées par l'Institut Wallon dans le cadre de l'Etude stratégique. Or, ces données sont probablement surestimées. En effet, les chiffres indiquent que les ventes d'Igretec relatives au bassin de Charleroi atteignent quasi ceux constatés au niveau de la SPI⁺ pour l'ensemble du plan de secteur de Liège (alors que celui-ci est nettement plus peuplé et a connu, au cours de la seconde moitié des années 1990, le développement de l'aéroport de Bierset). En conséquence, nous ne pouvons donc que regretter que l'intercommunale Igretec n'ait pas répondu à nos demandes d'informations et nous sommes contraints d'émettre les plus grandes réserves quant à l'usage des données relatives à Charleroi.

Synthèse de la confrontation offre-demande

Pour Mouscron, la soustraction de la demande potentielle à l'offre n'aboutit à une valeur positive que via la confrontation à un potentiel foncier prenant simultanément en compte les réserves des IDE, les allocations du Plan stratégique et l'offre effective susceptible d'être générée par une politique d'aménagement actif (tableau 4). Pour ce plan de secteur, l'offre risque donc d'être grandement insuffisante, à la condition toutefois que la consommation d'espace se poursuive au même rythme que lors de la décennie nonante, ce qui mériterait d'être vérifiées.

Au vu de la confrontation offre-demande, les disponibilités foncières semblent également grandement insuffisantes pour les trois plans de secteur de Bastogne, du Sud-Luxembourg et de Philippeville. Pour ces territoires, l'évolution des pratiques actuelles, peu parcimonieuses, pourrait en partie solutionner la possible pénurie foncière. Nous savons, en effet, que le BEP et IDELUX sont globalement caractérisés par des standards d'emplois très élevés. Or, en fin de compte, ce sont ces pratiques qui expliquent une part importante des prévisions. Dès lors, pour ces plans de secteur, la pénurie pourra sans doute être évitée si d'autres modes de gestion foncière sont appliqués. De plus, l'accroissement de l'offre par le classement de nouvelles ZAE irait, pour ces zones, à l'encontre de l'objectif d'utilisation parcimonieuse du sol. En parallèle, nous savons aussi que, pour ces plans, l'identification d'une possible pénurie peut résulter de l'impact méthodologique de certaines ventes exceptionnelles.

Pour les seules zones gérées par les IDE, les calculs repris dans le tableau 3 indiquent que l'offre octroyée dans le cadre du Plan prioritaire pourrait ne pas être suffisante pour trois plans de secteur supplémentaires : Ath, Huy et Charleroi. Pour ces trois plans, il serait nécessaire de procéder à l'activation de terrains non gérés par les IDE pour permettre de prévenir la pénurie attendue (tableau 4). Concernant le plan de secteur de Charleroi, nous avons précédemment commenté le problème de la qualité des sources et, en conséquence, nous ne pouvons que reformuler les plus grandes réserves quant à l'usage des résultats qui s'y rapportent. Des études plus ponctuelles mériteraient donc d'y être menées.

Pour un certain nombre de plans de secteur, la problématique du déficit foncier à l'horizon 2015 semble pouvoir être solutionnée par les disponibilités afférentes au Plan prioritaire. A l'analyse du tableau 3, on identifie ainsi différents plans pour lesquels une confrontation originellement négative devient positive lorsque les hectares récemment octroyés par le gouvernement sont pris en compte. On retrouve dans cette catégorie les plans de Dinant, Tournai, Malmédy, Nivelles, Neufchâteau, Namur, Verviers, Liège et Wavre.

Toutefois, parmi ces plans de secteur, les réserves estimées pour l'horizon 2015 apparaissent bien maigres dans les plans de secteur de Liège (disponibilités de 10 % par rapport à l'offre actuelle) et de Dinant (valeur de 15 %). Dans le cas du plan de secteur de Liège, les hectares prochainement octroyés dans le cadre de la révision liée au développement du Liège Airport n'ont pas été comptabilisés jusqu'ici. Leur prise en compte devrait sans doute éloigner le spectre de la pénurie. Sur un plan relatif, les réserves sont légèrement plus importantes à Nivelles (25 %), Wavre (31 %), Namur (35 %) et Tournai (37 %), ce qui laisse ici supposer une marge de manœuvre suffisante pour répondre à la demande de 5 années supplémentaires (période 2015 - 2020).

Par rapport aux autres plans de secteur, c'est sans conteste à Mons et à La Louvière que les disponibilités foncières sont les plus importantes. A La Louvière, l'excédent antérieur au Plan prioritaire s'est d'ailleurs accru de 90 ha suite aux récentes décisions gouvernementales (excédent de 204 à 294 ha). L'intercommunale IDEA bénéficie par conséquent d'une réserve foncière considérable, ce qui, sans conteste, n'encourage pas à une gestion parcimonieuse du sol. Le Plan prioritaire a accru d'autres réserves paraissant précédemment excédentaires, cela pour les plans de secteur de Marche et Thuin.

1.2.4.3 La problématique des données

Concernant les principaux résultats, il s'agit également d'épingler la problématique des sources et des données. Sur ce thème, nous pouvons tout d'abord relever que, pour les estimations de la demande, nous avons utilisé une méthode consistant en la prolongation de tendances en matière de vente de terrains et non pas une méthode de type prospective basée sur l'estimation de l'évolution future sur le plan économique des divers secteurs d'activités au niveau international. La raison principale de l'abandon de ce second type de démarche est que, pour diverses étapes nécessitées par celle-ci, il faudrait recourir à une série d'informations inconnues aujourd'hui.

Même en utilisant notre méthode simplifiée d'estimation des besoins futurs, nous n'avons pu disposer de sources parfaitement robustes. Pour les données cadastrales, il nous faut ainsi regretter amèrement l'absence de données informatisées pouvant être combinées avec d'autres informations telles que l'affectation au plan de secteur. D'ici la finalisation du Plan de Localisation Informatique (PLI – c'est-à-dire la digitalisation du cadastre), les seules données cadastrales existantes sont disponibles à l'échelle communale et non pas au niveau parcellaire. Il nous a donc fallu utiliser des méthodes approchées assez complexes pour obtenir les disponibilités foncières.

Nous avons vu que les statistiques relatives à la consommation d'espace au sein parcs gérés par les intercommunales de développement économique souffrent également de leur faible qualité. En principe, chaque IDE enregistre les ventes annuelles de terrains. Toutefois, le recensement que nous avons pu effectuer auprès des IDE (nous avons ainsi récolté les principales caractéristiques des transactions réalisées entre 1990 et 2000) conduit au constat que la qualité des données, voire leur simple existence, dépend de l'attention qu'accordent les intercommunales à leur relevé. De ce point de vue, la qualité des informations reçues varie fortement : certaines témoignent d'un travail méthodique et minutieux, d'autres laissent plus à désirer. Cette expérience plaide, dans l'intérêt de tous et des autorités régionales en particulier, pour un minimum de standardisation des pratiques dans les IDE wallonnes. Un « enregistrement » uniformisé et systématique de leurs activités – par exemple les surfaces vendues, la nature des entreprises accueillies,... –, une cartographie standardisée des parcs, ainsi que la garantie du caractère public de ces relevés, permettraient certainement à la Région de mieux se connaître elle-même.

1.3 BESOINS EN ESPACES AGRICOLES, FORESTIERS, DE LOISIRS ET DE PROTECTION DE LA NATURE, ET SURFACES DISPONIBLES

Les occupations étudiées dans cette partie concernent les terrains présentant un intérêt naturel et les parcs, les terrains de loisirs, les terres agricoles, les terres boisées. Au plan de secteur, ces occupations concernent principalement la zone naturelle, la zone d'espaces verts, la zone de parc, la zone de loisirs, la zone agricole et la zone forsière.

1.3.1 Objectifs de la recherche

L'évaluation de la demande a pour objet de faire l'inventaire des données disponibles pour décrire l'occupation du sol et d'établir des prévisions pour les années à venir.

L'évaluation de l'offre a pour objectif d'estimer le potentiel actuel des plans de secteur.

1.3.2 Démarche

1.3.2.1 Évaluation des besoins des activités

Pour évaluer les besoins liés à chaque activité (protection de la nature, loisirs, agriculture et forêt), deux méthodes ont été suivies.

- La première méthode est qualitative. Elle vise, sur la base d'entretiens et de collations de travaux, à comprendre et à cerner les dynamiques d'évolution des activités concernées. Cette approche permet de saisir à la fois les phénomènes émergents et de les localiser.
- La seconde méthode est quantitative. Elle permet de décrire, sur la base de cartographies, d'évolutions et de projections linéaires des données disponibles, une estimation des superficies actuelles et prévisibles correspondant aux besoins décelés par la méthode qualitative. Ceci permet d'identifier les occupations et mutations sous-régionales.

Les résultats comprennent :

- une présentation et une critique des données disponibles ;

- une évaluation des occupations actuelles à partir d'une cartographie des occupations à l'échelle des plans de secteur et des communes pour l'ensemble de la Région wallonne ;
- une analyse évolutive et prospective des besoins à l'horizon 2015 quand cela était possible.

1.3.2.2 Estimation des disponibilités foncières

Chaque zone du plan de secteur étudiée fait l'objet d'une cartographie. L'offre du plan de secteur a ensuite été confrontée aux occupations dégagées des sources cartographiques (telles les PPNC) et des données communales (cadastre, Corine, ...). On a pu identifier et localiser les éventuelles inadéquations entre occupation et affectation du sol, ainsi qu'établir différents scénarii prévisionnels à l'échéance 2015 quand cela était pertinent.

Les résultats reprennent :

- une évaluation des surfaces disponibles dans les différentes zones étudiées (cartographie par commune et par plan de secteur) ;
- une confrontation des surfaces disponibles aux besoins, présentée sur carte à l'échelle de la commune et du plan de secteur.

1.3.3 Principaux résultats

1.3.3.1 Zones naturelle, d'espaces verts et de parc

La qualité des sources utilisées pour évaluer l'occupation du sol sous l'angle de la qualité biologique est difficile à estimer de manière précise; ces sources constituent néanmoins des approximations permettant de donner une idée globale des sites présentant un intérêt biologique. Les sites recensés occupent entre 0 et 11 % des plans de secteurs, mais cette proportion peut monter jusqu'à plus de 35 % des surfaces communales.

La surface totale occupée par Corine "nature" en Wallonie est d'environ 40.000 ha, celle de la zone naturelle de 20.000 ha et celle de la zone d'espaces verts de 40.000 ha. Si l'on confronte ces occupations du sol avec l'offre disponible au plan de secteur, le sud et l'est de la Wallonie présentent les plus grandes carences en zones naturelles par rapport à la demande. Le nord et l'ouest présentent au contraire une bonne disponibilité en affectations "vertes" si l'on tient compte des zones d'espaces verts et des zones naturelles.

Les différentes observations montrent qu'il existe globalement une cohérence entre l'occupation du sol et son affectation au plan de secteur en ce qui concerne les zones naturelles, d'espaces verts et de parc. La zone naturelle est le plus souvent occupée par des espaces potentiellement intéressants au point de vue biologique ; les zones d'espaces verts présentent une occupation du sol plus variée que la zone naturelle, mais potentiellement apte à accueillir une nature moins exigeante. L'occupation de la zone de parc semble également bien correspondre à son affectation.

Les sites reconnus pour leur intérêt biologique sur la base de différentes sources sont principalement affectés en zone non urbanisable, avec une préférence pour les zones forestière et naturelle. Si ce type d'affectation correspond assez bien à la nature des sites, il nous semble cependant que les sites biologiquement intéressants pourraient être plus fréquemment affectés en zone naturelle. De même, la zone d'espaces verts pourrait jouer un rôle plus important en tant que relais ou couloir. Au contraire, la zone forestière semble trop souvent investie, par rapport à ses objectifs, d'un rôle spécifique de conservation de la nature.

1.3.3.2 Zones de loisirs

La comparaison des différentes données relatives aux activités de tourisme et de loisirs a permis de mettre en évidence des différences sous-régionales. Une évolution globale du tourisme et des loisirs en Wallonie a été tracée. Elle 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 de course, etc., mais ne concerne pas les grandes infrastructures de loisirs consommatrices d'espace (parcs d'attraction, centres récréatifs, ...).

La confrontation générale à l'échelle régionale entre les loisirs repris au cadastre et les zones affectées aux loisirs a permis de mettre en évidence une inadéquation entre l'offre et la demande. Au moment de la réalisation des plans de secteur, la moitié des zones de loisirs était inoccupée alors qu'un déficit en zone de loisirs d'environ 27 % était observé dans les provinces du Hainaut et du Brabant wallon. L'accroissement des loisirs cadastrés depuis 1982 a eu pour effet d'accentuer ce déficit dans les provinces précédemment citées. Ailleurs, l'évolution aurait globalement permis de réduire l'écart entre la demande et l'offre en zone de loisirs.

Afin de valider ces constats, la confrontation à l'échelle locale des PPNC et des plans de secteur a permis de montrer que pour les 21 secteurs étudiés :

- 57 % des zones de loisirs sont mis en œuvre. Les plans de secteur formant une bande depuis Marche-La Roche jusqu'à Philippeville-Couvin peuvent comporter plus de 70 % de zones mises en œuvre;
- 47 % des zones de loisirs sont occupés par les campings, les parcs résidentiels et villages de vacances et sont localisées préférentiellement dans les grandes vallées touristiques (Meuse, Semois, Ourthe, Amblève). La part occupée par les équipements de loisirs (loisirs de plein air, équipements sportifs, parcs récréatifs et animaliers) ne représente que 9 % de l'ensemble des zones de loisirs.

1.3.3.3 Zone agricole

L'évolution des terres agricoles a mis en évidence une différence entre la superficie agricole cadastrée et la superficie agricole utile (SAU) d'environ 134 000 hectares en 2000. L'espace agricole cadastré et la SAU représentaient en 1980 respectivement 56 et 46 % du territoire wallon. En 2001, ces proportions étaient de 53 et 45 %.

Depuis 1992, date de la réforme de la Politique Agricole Commune, la SAU est en augmentation. Toutefois, d'après les statistiques de 2001, cette évolution commence à se stabiliser. En revanche, l'espace agricole cadastré est toujours en diminution suite, entre autres, à la progression de l'espace urbanisé.

L'écart entre la SAU et la superficie agricole cadastrée se réduit mais la principale difficulté réside dans le fait de connaître l'occupation des 134 000 hectares de différence. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées concernant la nature de ces terrains : terres boisées, terrains en friche, terrains agricoles occupés par des loisirs,...

Par la suite, la comparaison des occupations et des affectations au plan de secteur a révélé 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. L'écart constaté entre la zone agricole et la SAU en 1998 représentait quelques 80 000 hectares.

Cependant, l'analyse par photo-interprétation visuelle des PPNC sur les 8 communes tests a montré que la zone agricole était déjà occupée par 5 à 15 % de bois et d'urbanisation. Les 125 000 hectares permettant de tenir compte des contraintes environnementales et de l'aide directe au revenu pour les 10 prochaines années, bien que restant théoriques, semblent donc difficiles à trouver.

Dans un tel contexte, on peut se demander si le besoin d'espace agricole se fera au détriment du boisement, des terrains en friches ou encore des terrains agricoles détenus par des particuliers ou utilisés à des fins de loisirs. Les terrains déjà urbanisés sont quant à eux difficilement utilisables pour l'activité agricole.

La recherche d'espace du secteur agricole passe également par l'augmentation de taille des exploitations mais conduit aussi à une diversification du mode de production. Dès lors, d'autres activités para-agricoles comme le tourisme à la ferme, le sport équestre ou certaines activités récréatives de plein air font à présent partie des multiples facettes de l'agriculture.

1.3.3.4 Zone forestière

La répartition des surfaces boisées en Wallonie présente une dichotomie assez marquée entre le nord du sillon Sambre et Meuse, où la proportion boisée des communes est inférieure à la moyenne régionale, et le sud, où elles lui sont supérieures. De même, la nature des boisements présente des variations sous-régionales : la proportion des résineux est plus importante au sud d'un axe Couvin-Verviers alors que les feuillus sont majoritaires dans les massifs au nord de cet axe.

Depuis le début des années nonante, la superficie forestière, qui augmentait depuis plus d'un siècle, semble stabilisée ; cette tendance nouvelle devrait se maintenir dans les années à venir. L'augmentation des superficies non plantées, associée à la réduction constante des superficies boisées au nord du sillon Sambre-et-Meuse, compensent la croissance toujours présente des superficies forestières dans certaines communes ardennaises déjà fortement boisées.

Les occupations boisées et les essais de prospective d'évolution des besoins ont été comparés aux superficies affectées au plan de secteur. Dès la conception des plans de secteur, le nord du Sillon wallon comptait moins de superficies en zone boisée que de superficies occupées par la forêt (des bois sont affectés dans d'autres zones, du fait de leur caractère non sylvicole). Par contre, dans le sud de la région, et particulièrement en province de Luxembourg, les superficies affectées au plan de secteur correspondaient davantage aux occupations.

Dans le futur, il est probable que les zones forestières seront mises sous pression dans le nord de la région. Dès lors, dans cette partie du territoire, le rôle de protection des bois par le plan de secteur sera de plus en plus déterminant. A l'inverse, 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, 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. Enfin, l'extension des massifs forestiers sur les terres agricoles est essentiellement un enjeu dans le sud de la région.

1.4 SYNTHÈSE DES RESULTATS

Le tableau final donne une vision globale de tous les secteurs et fait apparaître principalement qu'à l'horizon 2015, si l'on considère que le Plan des ZAE et Natura 2000 répondront aux besoins en espaces économiques et naturels qui apparaissent dans certains secteurs :

- aucune modification du plan de secteur ne paraît nécessaire dans les secteurs de Beauraing-Gedinne, Huy-Waremme, Philippeville-Couvin et Wavre-Jodoigne-Perwez ;
- dans les secteurs de Arlon-Virton, Bastogne, Malmédy-St-Vith et Neufchâteau-Libramont-Bertrix, la seule modification qui paraisse souhaitable est la suppression de certaines zones de loisirs ;
- dans les secteurs de Liège, Marche-La Roche et Namur, la seule modification souhaitable est la suppression de certaines zones d'activité économique ;
- dans le secteur de Verviers-Eupen, on peut envisager la suppression de certaines zones de loisirs et de certaines zones d'activité économique ;
- la réaffectation de zones d'équipement communautaire et/ou de loisirs et/ou d'activité économique en zones d'habitat suffira répondre à la demande en zones d'habitat dans les secteurs de Charleroi, Dinant-Ciney-Rochefort, La Louvière-Soignies, Mons-Borinage et Thuin-Chimay ;
- de tels transferts sont également souhaitables dans les secteurs d'Ath-Lessines-Enghien, Nivelles, Mouscron-Comines et Tournai-Leuze-Péruwelz, mais la création de nouvelles zones d'habitat devra peut-être en outre y être envisagée (à moins qu'une densification des zones existantes suffise à répondre à la demande).

Une mise en œuvre prioritaire des zones d'aménagement différé apparaît comme nécessaire dans les secteurs énumérés aux deux derniers tirets ci-dessus. Par ailleurs, on peut prévoir une pression agricole importante à l'échelle régionale, l'offre étant loin de pouvoir répondre à la demande.

Prévisions 2015	Habitat	Act. économ.		Loisirs	Agriculture	Forêt	Nature	Révision du plan de secteur hors Plan des ZAE et Natura 2000
		hors Pl. des ZAE	avec Pl. des ZAE					
Arlon-Virton	excédent	manque 105 ha	manque 105 ha	excédent 200 ha	excédent 6300 ha	(manque)	manque	envisager la suppression de certaines ZL
Ath-Lessines-Enghien	saturation	manque 14 ha	manque 1 ha	équilibre	manque 1450 ha	manque	manque	envisager transferts ZEC > ZH + éventuellement nouvelles ZH
Bastogne	excédent	manque 55 ha	manque 55 ha	excédent 350 ha	manque 400 ha	(équilibre)	manque	envisager la suppression de certaines ZL
Beauraing-Gedinne	excédent	excédent 11 ha	excédent 11 ha	excédent 60 ha	excédent 3400 ha	excédent	manque	non nécessaire
Charleroi	équilibre si transferts ZEC > ZH	manque 78 ha	manque 8 ha	équilibre	manque 8000 ha	(manque)	manque	envisager transferts ZEC > ZH, ZA ou ZF
Dinant-Ciney-Rochefort	équilibre si transferts ZEC > ZH	excédent 5 ha	excédent 25 ha	excédent 250 ha	manque 3000 ha	équilibre	manque	envisager transferts ZEC et ZL > ZH ou ZA
Huy-Waremme	excédent	manque 43 ha	excédent 6 ha	excédent 30 ha	manque 8400 ha	manque	manque	non nécessaire
La Louvière-Soignies	saturation	excédent 348 ha	excédent 438 ha	équilibre	manque 7000 ha	(manque)	manque	envisager transferts ZEC et ZAE > ZH, ZA ou ZF
Liège	excédent	excédent 155 ha	excédent 310 ha	excédent 100 ha	manque 1000 ha	(manque)	manque	envisager diminution de la ZAE
Malmédy-St-Vith	excédent	manque 2 ha	excédent 73 ha	excédent 600 ha	excédent 9900 ha	(excédent)	manque	envisager la suppression de certaines ZL
Marche-La Roche	excédent	excédent 63 ha	excédent 83 ha	excédent 60 ha	excédent 2950 ha	(données insuffis.)	manque	envisager diminution de la ZAE
Mons-Borinage	excédent si transferts ZEC > ZH	excédent 665 ha	excédent 276 ha	excédent 20 ha	manque 9500 ha	équilibre	manque	envisager transferts ZEC et ZAE > ZH ou ZA
Mouscron-Comines	équilibre partiel	manque 179 ha	manque 57 ha	(pas de ZL)	manque 2500 ha	(données insuffis.)	manque	envisager transferts ZEC > ZH + éventuellement nouvelles ZH
Namur	excédent	excédent 196 ha	excédent 358 ha	excédent 80 ha	manque 9000 ha	manque	manque	envisager transferts ZAE > ZA ou ZF
Neufchâteau-Libramont-Bertrix	excédent	excédent 34 ha	excédent 87 ha	excédent 250 ha	excédent 5700 ha	excédent	manque	envisager la suppression de certaines ZL
Nivelles	besoins non couverts	manque 17 ha	excédent 98 ha	excédent 70 ha	excédent 1150 ha	(équilibre)	manque	envisager transferts ZEC et ZL > ZH + nouvelles ZH
Philippeville-Couvin	excédent	manque 33 ha	manque 33 ha	manque 35 ha	excédent 2000 ha	(données insuffis.)	manque	non nécessaire
Thuin-Chimay	équilibre si transferts ZEC > ZH	excédent 48 ha	excédent 91 ha	excédent 120 ha	manque 3900 ha	(données insuffis.)	manque	envisager transferts ZEC et ZL > ZH ou ZA
Tournai-Leuze-Peruwelz	besoins non couverts	excédent 10 ha	excédent 216 ha	excédent 80 ha	manque 10.000 ha	(manque)	manque	envisager transferts ZEC et ZL > ZH et nouvelles ZH
Verviers-Eupen	excédent	excédent 74 ha	excédent 234 ha	excédent 220 ha	excédent 650 ha	(excédent)	manque	envisager la suppression de certaines ZL et ZAE
Wavre-Jodoigne-Perwez	équilibre	excédent 4 ha	excédent 76 ha	excédent 25 ha	manque 7000 ha	équilibre	manque	non nécessaire
RW	excédent	excédent 1083 ha	excédent 2111 ha	excédent 1800 ha	manque 40.000 ha	(données insuffis.)	voir Natura 2000	

1.5 POTENTIEL FONCIER ET MIXITÉ : MÉTHODES D'ÉVALUATION

Une recherche annexe aux travaux portant sur l'évaluation des besoins et des disponibilités foncières confronte les différentes méthodes envisagées dans les précédents travaux de la CPDT en vue d'évaluer le potentiel foncier dans différentes zones du plan de secteur.

Une partie des données cadastrales géo-référencées relatives à l'occupation du sol sur l'ensemble du territoire wallon étant inexistantes ou encore inaccessibles, les disponibilités foncières par zones d'affectation du plan de secteur ont été approchées par des méthodes relativement complexes. Les données de base utilisées sont celles publiées annuellement par l'Administration du Cadastre à l'échelle communale. Le potentiel foncier qui peut en être déduit a fait l'objet de différentes corrections afin de rendre compte à la fois des spécificités urbaines de ces zones (d'autres activités que la seule fonction résidentielle ont été intégrées) et de leur occupation partielle par des superficies non cadastrées telles les voiries et les cours d'eau. A l'échelle régionale, cette méthode générale a évalué le potentiel foncier dans les zones d'habitat entre 10 et 20.000 hectares ; ce potentiel monte à 45.000 hectares quand sont considérées également les zones d'équipements communautaires et les zones d'aménagement différé. La méthode semble cependant sous-estimer le potentiel foncier dans la mesure où certaines superficies affectées en zone d'habitat devraient en partie l'être en d'autres zones urbanisables.

D'autres méthodologies ont été développées à partir de données géo-référencées révélatrices de l'occupation du sol : les Plans Photographiques Numériques Communaux (PPNC), le Plan de Localisation Informatisé (PLI), certaines couches de la carte au 1/10.000 de l'IGN (TOP10V) et des images satellitaires ont été utilisées successivement pour évaluer le potentiel foncier à l'échelle communale. Ces méthodes ont été testées sur la commune d'Oupeye, pour laquelle on disposait des différentes sources de données nécessaires. De manière générale, les méthodes consistent essentiellement à sélectionner certaines rubriques présentes dans ces sources. Parmi les sources de données étudiées, le PLI est apparu comme la plus pertinente par le détail de l'information fournie et sa relative facilité de mise en œuvre.

Dans le cas particulier de la commune d'Oupeye, la valeur prédite par le modèle général basé sur les données cadastrales est d'environ 350 ha de potentiel foncier, soit une valeur inférieure d'environ 100 hectares aux valeurs mesurées à partir des données d'occupation géo-référencées. Même si ce constat sur une seule commune ne suffit pas à rejeter la pertinence de cet indice général, il semble nécessaire qu'à l'avenir soit introduites de nouvelles corrections de sa valeur. Pour ce faire, une meilleure connaissance de la manière dont sont distribuées dans les zones du plan de secteur les différentes rubriques du cadastre s'avère indispensable.

Ces différentes méthodes mesurent encore le potentiel de manière relativement grossière ; d'autres critères de localisation et de taille des parcelles ont été envisagés pour en déduire un potentiel réellement mobilisable pour les activités humaines.

De plus, une méthodologie permettant d'évaluer le degré de mixité à différentes échelles spatiales a été développée. Les résultats issus de son application à la commune d'Oupeye ont été présentés et commentés, illustrant ainsi ses capacités à l'échelle infra-communale. A Oupeye, les zones d'équipement communautaire et les centres villageois apparaissent comme les espaces les plus diversifiés. Vu les fonctions présentes, la mixité n'y semble pas menacée.

Ces résultats sont cependant peu révélateurs des réelles potentialités de la méthodologie. En effet, c'est la comparaison de différents contextes spatiaux et socio-économiques qui lui donnera tout son sens. Les conclusions pourront alors être généralisées à l'ensemble des communes wallonnes sur la base de typologies (degré d'urbanisation, statut socio-économique,...). Il sera particulièrement intéressant de comparer par exemple le degré de mixité dans les zones d'habitat en fonction du degré d'urbanisation d'une commune et d'en déduire les mutations spatiales et fonctionnelles qui peuvent s'y produire.

2. MÉTHODE ET CRITÈRES POUR LA RÉVISION DES PLANS DE SECTEUR : PROBLÉMATIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ZAD

2.1 ATTENTES DU GOUVERNEMENT WALLON

L'arrêté de subvention du programme 2001-2002 de la CPDT prévoit que le groupe 1.3 a pour mission d'élaborer des critères et une méthode pour la **révision des plans de secteur** et d'expérimenter ces critères et cette méthode par des simulations (cas pratiques).

La révision générale des plans de secteur n'étant plus actuellement à l'ordre du jour, il a été proposé au comité d'accompagnement du thème 1 que le groupe 1.3 se consacre à la **mise en œuvre des zones d'aménagement différé** (ZAD) telle qu'elle est organisée par l'article 33 du CWATUP adopté par le Parlement wallon, le 11 juillet 2002.

Le comité d'accompagnement thématique du thème 1 (CAT) réuni le 3 juillet 2002 a marqué son accord pour la réorientation des travaux. Cette réorientation se justifie au vu de l'enjeu de la mise en œuvre des ZAD. En effet, elles s'étendent sur près de 20.000 ha soit une superficie pratiquement équivalente à l'urbanisation résidentielle constatée au cours de ces vingt dernières années.

Mais l'enjeu des ZAD ne se limite à cette importante disponibilité foncière. En effet la législation prévoit qu'il faut désormais évaluer les tendances d'évolution du territoire, analyser les contraintes et potentialités des ZAD, déterminer leur affectation (qui ne sont plus systématiquement des zones destinées à l'habitat) et fixer l'ordre de priorité de leur mise en œuvre.

Les travaux visent donc à fournir des pistes pour l'application du programme communal désormais introduit à l'article 33. Ces travaux ont abouti à la présentation d'un projet de **Guide méthodologique** destiné aux communes. A cette fin plusieurs réunions de travail ont été organisées entre les chercheurs de la CPDT, les administrations concernées (DGATLP, SPGE...) et les représentants du Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Au-delà de cette aide directe à la décision, il faut souligner que les données rassemblées, la méthodologie définie et l'analyse des contraintes et des potentialités proposées à propos des ZAD couvrent les étapes d'une réflexion globale d'affectation du sol. Ces travaux pourront donc être utiles pour la plupart des futures révisions du plan de secteur. Les ZAD peuvent ainsi être considérées comme un champ d'expérimentation de ces révisions, dans l'esprit du cahier des charges.

2.2 STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport final de la subvention 2001-2002 ne reprend que les résultats des analyses et méthodes relatives à la mise en œuvre des ZAD. Les éléments de synthèse de critères généraux de la révision des plans de secteurs présentés dans le rapport intermédiaire de mars 2002 ne sont pas mentionnés dans le rapport final. Ils sont en effet réutilisés concrètement au travers de la méthode appliquée aux ZAD.

Le rapport final est structuré en trois parties. Les éléments qu'il comporte ont servi de base pour la rédaction du Guide méthodologique. Certains passages du rapport sont rédigés sous cette forme alors que d'autres s'apparentent davantage à des propositions ou des réflexions. Le rapport de CPDT est ainsi clairement distinct du Guide méthodologique. Il comporte des analyses et des propositions dont certaines ne seront pas reprises comme tel dans le Guide notamment en raison de problèmes pratiques (absence de données, délai de l'application de l'article 33...).

- La première partie du rapport reprend une analyse détaillée du contenu de l'article 33. Différentes interprétations induites par le texte ont été présentées et discutées avec le groupe technique d'accompagnement. Cette partie permet donc de clarifier la portée de l'article 33, les différentes notions qu'il comporte et de manière plus générale de présenter une structure opérationnelle des éléments mentionnés à l'article 33.

Concrètement cette partie concerne les cinq volets opérationnels de l'article 33. Le premier se rapporte aux notions de limites d'une ZAD, de mise en œuvre et de manière générale de situation de droit et de fait. Le second volet est relatif au rapport des tendances du développement du territoire communal tandis que le troisième porte sur la motivation au regard des objectifs régionaux et communaux de développement. Le quatrième volet n'est pas détaillé à ce stade, il fait l'objet de la seconde partie du rapport. Enfin le cinquième volet concerne l'application de la notion d'ordre de priorité.

- La seconde partie du rapport reprend la méthodologie pour déterminer l'affectation et l'ordre de priorité des ZAD. Cette partie vise donc à rencontrer l'exigence d'évaluation prévue à l'article 33 des contraintes et des potentialités de chacune des ZAD non mises en œuvre dont notamment l'égouttage et l'accessibilité.

En introduction, elle comporte un bref descriptif de la méthode générale dont notamment l'articulation des aspects à prendre en compte sous forme d'un cheminement visant d'abord à identifier les ZAD à urbaniser et ensuite à préciser le type d'urbanisation compatible avec les contraintes et les potentialités et à choisir l'ordre de mise en œuvre des ZAD. Les aspects à prendre en compte sont ensuite détaillés. Chacun d'eux est présenté suivant une structure systématique visant à cerner les bases légales de référence, la description détaillée de leur application, les données disponibles et une grille de synthèse permettant aisément de traduire l'analyse en choix d'affectation. Enfin chaque aspect a fait l'objet d'une application à partir d'une base de données descriptives de l'ensemble des ZAD (voir ci-dessous, partie 3 du rapport) mais aussi plus concrètement sur les ZAD d'un échantillon de communes tests.

- La troisième partie du rapport correspond à l'annexe, composée de deux sections.

La première reprend la base de données de l'ensemble des ZAD. Cette base de données a été réalisée par la CPDT afin de fournir facilement les informations nécessaires pour permettre l'application des critères. A ce stade, plusieurs descripteurs sont opérationnels. Toutefois, plusieurs n'ont pas encore pu être appliqués faute de pouvoir disposer auprès des différents départements ministériels des informations existantes. A terme, cette base de données devrait être mise à la disposition des communes. Elle les aidera très pratiquement même s'il est évident qu'une validation de terrain des informations reste nécessaire.

La seconde section de l'annexe reprend certains critères dont l'élaboration se justifiait pour des raisons scientifiques. Cependant, leur mise en œuvre se heurte à l'absence de données fiables ou une trop grande complexité d'élaboration. Dès lors ces critères ont d'emblée été écartés et placés en annexe du rapport.

2.3 OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

L'article 33 approuvé en juillet 2002 par le Parlement wallon indique que la mise en œuvre des ZAD nécessite l'adoption d'un programme communal à valeur obligatoire et réglementaire et l'adoption du Plan Communal d'Aménagement sur la totalité de la ZAD. Lors de l'adoption du PCA, le "*Gouvernement veillera au respect de cet ordre et refusera d'approuver un PCA qui ne serait pas conforme au programme communal. Il sera particulièrement attentif aux justifications avancées par la commune et tout particulièrement à la gestion parcimonieuse du sol*"¹.

L'importance du programme communal sera non négligeable pour un grand nombre de communes. En effet si globalement, on peut estimer que sur les 22.000 ha de ZAD il reste 17.500 ha à mettre en œuvre, il faut préciser que dans plus de 100 communes, les ZAD représentent plus de 10 % des zones urbanisables.

Comme l'indique l'article 33, les affectations et l'ordre de priorité de mise en œuvre des ZAD se déterminent aux regards de l'évolution des tendances du territoire communal, des contraintes et des potentialités de chacune des ZAD en respect des orientations et principes fixés par le SDER et le SSC s'il existe.

Dès lors, **quatre objectifs ont orienté les travaux** :

- clarifier et préciser la nature juridique et le contenu du programme communal ;
- établir une base de données géo-référencées pour chacune des ZAD ;
- éditer un guide méthodologique pour déterminer l'affectation et l'ordre de mise en œuvre ;
- appliquer et valider cette méthodologie aux ZAD de quatre communes tests.

L'ensemble de ces travaux a fait l'objet d'un suivi technique de la part de la DGATLP et des membres du Cabinet du Ministre de l'aménagement du territoire.

¹ Parlement wallon, Doc. 309 (2001-2002) – N°1, Projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, Commentaires des articles, article 33, pp. 25-26.

2.4 PRINCIPAUX RESULTATS

2.4.1 Conclusions générales

Avant de détailler l'ensemble des résultats, il faut d'emblée souligner que les travaux ont largement démontré la nécessité de clarifier certaines notions de l'article 33 et de préciser le contenu du programme et la méthode d'élaboration. En effet, l'article 33 innove largement en instaurant un programme de mise en œuvre d'initiative communale à valeur réglementaire ; il convient donc d'aider à son application.

La CPDT estime donc en premier lieu qu'il est opportun que la mise en œuvre de l'article 33 s'appuie sur un texte complémentaire, tel qu'il est d'ailleurs prévu, sans quoi les nombreux éléments d'interprétation de même que l'absence de pratique analogue seront sources de débats entre communes et autorités régionales comme de recours éventuels de propriétaires auprès du Conseil d'État.

Dès lors, pour éviter les écueils juridiques déjà rencontrés avec la Circulaire n°4 bis, il est souhaitable que ce texte soit adopté par le Gouvernement sous forme d'un arrêté.

En second lieu, pour baliser correctement les attentes vis-à-vis des communes et s'assurer d'une démarche motivée, la CPDT et le groupe d'accompagnement technique invitent le Gouvernement à publier un Guide méthodologique destiné aux communes.

Ce Guide correspond d'ailleurs aux objectifs d'aide à décision fixés à la CPDT. C'est pourquoi les résultats des travaux repris dans le rapport ont l'objet d'une réécriture générale en vue de la publication. Ce Guide pourrait être publié dans les prochaines semaines au sein de la collection des "Plaquettes de la CPDT".

2.4.2 Clarification et opérationnalisation de l'article 33

Plusieurs éléments ou notions utilisées à l'article 33 prêtent à interprétations voire même à confusion. Ils doivent donc être définis et clarifiés.

Des documents parlementaires et sur base de l'article 33 du CWATUP optimisé, il ressort que trois principes doivent être respectés : sécurité juridique, approche globale et approche cohérente. Sur cette base la définition et la clarification des termes ont été établies.

2.4.2.1 ZAD mises en œuvre et ZAD non mises en œuvre

Pour déterminer si la ZAD est mise en œuvre ou non, l'art. 33 fait référence à l'art.12 bis du DW du 27.11.97. Sur cette base, les ZAD sont considérées comme mise en œuvre si elles sont couvertes en totalité par un SD, un PD, un PCA ou par un permis délivrés avant l'annulation partielle par le CE. Le programme communal ne doit plus se prononcer sur leur affectation et leur ordre de priorité. Les autres ZAD sont considérées comme non mises en œuvre même si elles sont couvertes en partie par un SD, un PD un PCA ou en partie ou en totalité par un permis de lotir ou un permis d'urbanisme. Pour ces ZAD, le programme devra déterminer les affectations et l'ordre de priorité.

2.4.2.2 La délimitation des ZAD

Les limites des ZAD sont celles inscrites au plan de secteur. Elles figurent comme trait noir bordant la zone.

Les limites de communes inscrites au plan de secteur sont également prises en compte pour la délimitation des ZAD.

2.4.2.3 Le programme communal fait l'objet d'un rapport des incidences environnementales

L'art. 33 précise que les dispositions d'élaboration du SSC (art.17) sont d'application pour le programme communal sauf en ce qui concerne l'adoption puisque c'est au Gouvernement d'approuver ou de refuser le programme. Le programme est établi par une personne agréée en vertu de l'art. 11.

Le DW du 11.07.02 introduit à l'art. 17 la procédure d'évaluation des incidences environnementales. Néanmoins comme le prévoit le décret, la date d'entrée en vigueur de certains articles est décidée par le Gouvernement. En conséquence, tant que le Gouvernement n'appliquera cette disposition, le programme communal ne devrait pas faire l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales.

2.4.2.4 Le programme détermine les affectations générales des ZAD et leur ordre de mise en oeuvre

Pour ne pas induire de confusion ultérieure, il convient de préciser cette notion d'"affectations générales". Pour la CPDT, le programme doit utiliser la nomenclature des affectations mentionnées à l'art. 25 alinéa 2 du CWATUP. Il est dès lors admis que le programme communal maintienne une ZAD en ZAD.

L'affectation et l'ordre de priorité reposent sur les motivations et analyses reprises dans le programme communal. La CPDT estime donc que la situation de droit et de fait, le rapport des tendances du développement du territoire communal comme l'analyse des contraintes et des potentialités de chacun des ZAD ne doit pas avoir une valeur réglementaire. Cette conclusion reprend les motifs invoqués à l'égard des analyses des autres procédures contenues dans le CWATUP.

La mise en œuvre des ZAD nécessite l'adoption d'un PCA en respect des affectations et de l'ordre de priorité fixés par le programme communal. Il revient au PCA de définir de manière précise les affectations. Pour permettre d'établir le PCA, les documents du programme communal doivent être à la fois rédactionnels et cartographiques.

Quant au rapport entre d'une part le respect de l'ordre de mise en œuvre des ZAD et d'autre part l'adoption des PCA de mise en œuvre, il n'a pas été possible d'aboutir à une interprétation unique de l'article 33.

2.4.2.5 Le programme communal comporte cinq volets

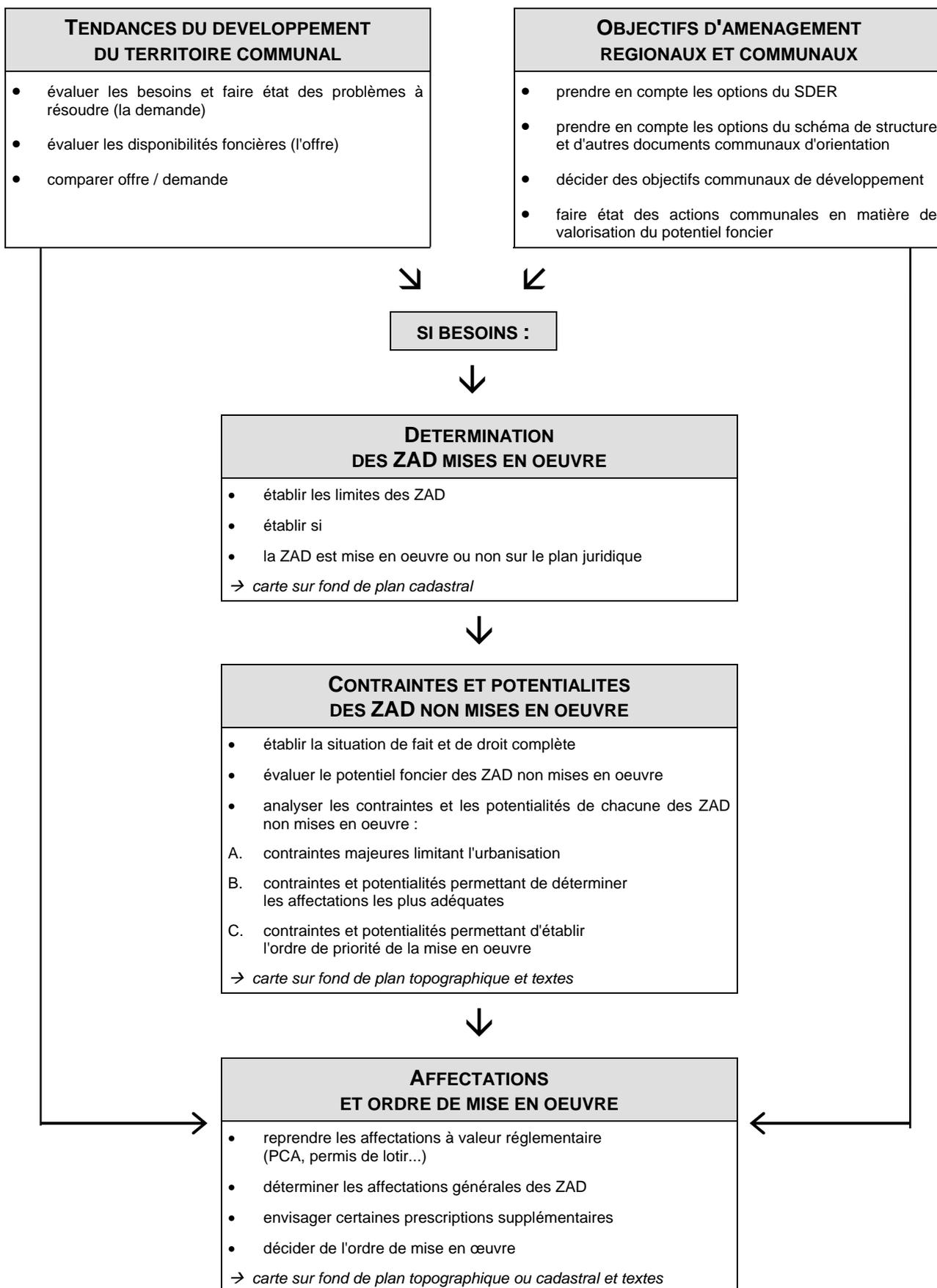
Pour rendre opérationnel l'art. 33, la CPDT a distingué cinq volets. Cette organisation pratique a été validée par le Comité d'accompagnement technique. Le schéma de la page suivante montre leur articulation.

Tendances du développement du territoire communal

Le rapport doit identifier et analyser les besoins, leur rythme d'évolution et les problèmes à résoudre. Cet inventaire et cette analyse concernent l'habitat, les activités économiques, les loisirs et les équipements communautaires et services publics.

Le rapport doit s'interroger sur les possibilités de répondre à ces besoins et problèmes sur la base d'un inventaire des terrains urbanisables non bâtis sans prendre en compte les ZAD non mises en œuvre. En d'autres mots, le rapport doit démontrer la saturation des zones urbanisables au sein de la commune ou la difficulté voire l'impossibilité de mobiliser les terrains urbanisables non bâtis. Il doit donc mettre en évidence la nécessité et le moment de mobiliser les réserves foncières que constituent les ZAD.

Il s'agit de proposer une méthode simple mais relativement complète afin de cerner les besoins et identifier les disponibilités foncières. Cette méthode doit pouvoir être aisément appliquée par les auteurs de projets et les communes. Il convient cependant de souligner d'emblée que la programmation ne peut s'établir qu'en fonction d'une temporalité. Pour la CPDT il apparaît raisonnable de fixer le programme à moyen terme (10 ans). Les projections de besoins et l'évolution des communes ne sont en effet pas pertinente au-delà.



Objectifs d'aménagement

L'art. 33 précise que les affectations et l'ordre de priorité respecteront les orientations et indications du SDER et du SSC s'il existe.

Dans le SDER, il convient de prendre en compte la structure spatiale régionale et les diverses options de la mise en œuvre du projet spatial. Les indications du SSC dépendent d'une commune à l'autre.

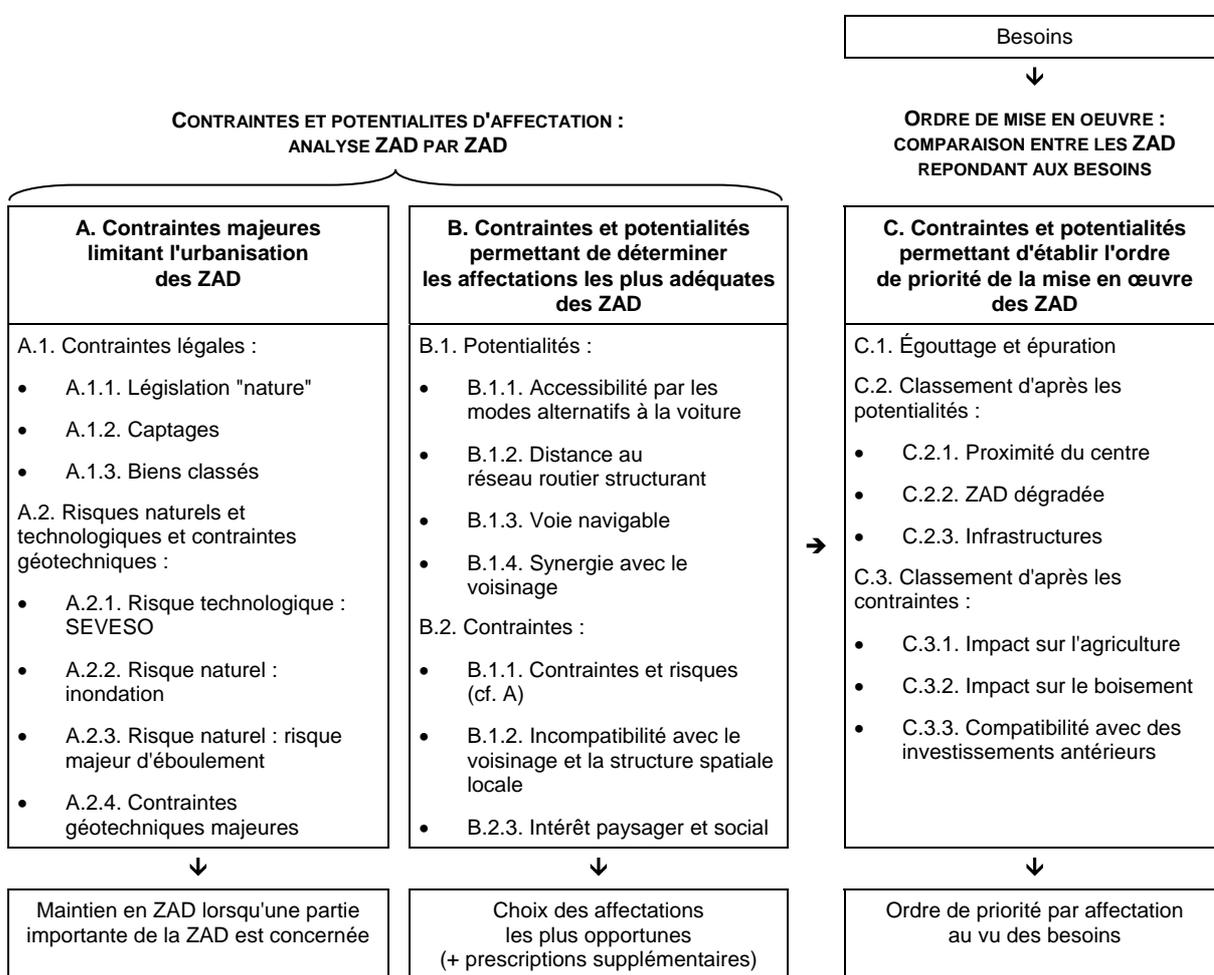
Les objectifs d'aménagement à prendre en compte peuvent également être issus d'autres documents d'orientation comme le PCDR, le plan d'ancrage communal du logement... Les communes peuvent également faire état d'options d'aménagement volontaristes visant par exemple à corriger les tendances du développement du territoire communal.

La détermination des ZAD mises en oeuvre

L'analyse de la situation de fait et de droit vise ici essentiellement à rassembler les informations permettant de distinguer les ZAD mises en œuvre de celles qui ne le sont pas.

Contraintes et potentialités des ZAD non mises en oeuvre

Les contraintes et potentialités des ZAD non mises en œuvre ont été classées en trois catégories selon le schéma suivant :



Détermination des affectations principales et de l'ordre de priorité

La programmation et l'affectation des ZAD doivent être motivées au regard des volets précédents.

Pour traduire au mieux les conclusions de ces analyses, il apparaît opportun de pouvoir nuancer les affectations principales en fonction de prescriptions supplémentaires. Ces précisions sont d'autant nécessaire que la ZAD est vaste (favoriser une mise en œuvre parcimonieuse par phasage) ou qu'elle nécessite de nuancer la densité ou rendre obligatoire la présence d'espaces verts.

2.4.3 Etablissement d'une base de données géo-référencées pour chacune des ZAD

Afin d'objectiver la situation des ZAD, la CPDT a établi une base de données géoréférencées reprenant les principaux descripteurs des ZAD. Cette base de données sera utile pour alimenter l'analyse de leurs contraintes et potentialités. Elle est destinée aux administrations régionales et communales et aux auteurs de projet.

Cette base de données se limite au regroupement des données existantes (DGATLP, DGRNE, DGPL, IGN...) et à leur traitement approprié.

Malgré plusieurs demandes et faute de réponse des services concernés, un certain nombre d'informations n'ont pu être introduites dans la base de données.

Si les informations manquantes peuvent être introduites, la base de données constituera un outil performant pour cerner très facilement les potentialités et contraintes de chacune des ZAD.

3. RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS DE SECTEUR

3.1 OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

L'objet de la recherche est d'analyser la pertinence d'outils d'accompagnement de la révision des plans de secteur dans une optique de gestion parcimonieuse des sols. Deux principaux aspects ont été examinés : la densification des noyaux d'habitat et la revitalisation des centres urbains.

3.1.1 Densification des noyaux d'habitat

Au sein des zones d'habitat, il s'agit d'encourager l'implantation de nouveaux immeubles dans les noyaux, de structurer les centres des villes et des villages ainsi que les quartiers adjacents et de densifier l'habitat en zone agglomérée.

De prime abord, il est proposé une approche des définitions de noyaux d'habitat et de densité de référence, concepts de délimitation des zones d'urbanisation. Justifier le processus de densification dans le cadre du développement durable est indispensable pour entreprendre les raisonnements ultérieurs. Ensuite, l'étude se penche sur une analyse descriptive de la densification des noyaux d'habitat et sur les obstacles rencontrés pour arriver à atteindre cet objectif. Le travail devient ensuite explicatif et porte sur l'approche des logiques des habitants en matière de densification des zones d'habitat et l'évaluation des politiques publiques dans le domaine du logement et leur efficacité à réaliser ce processus de densification. L'approche se fait globalement au niveau de l'ensemble de la Wallonie ; néanmoins, des exemples sont tirés d'analyses locales de communes ayant réalisé sur leur territoire des opérations de densification. Les résultats visent à mettre en exergue, d'une part, des obstacles à la densification, d'autre part, des possibilités de surmonter certains des obstacles démontrés, et enfin les incitants, tant d'ordre politique et de planification que du domaine du marché immobilier et de ses lois, qui poussent à la structuration spatiale du territoire wallon et à la lutte contre la dispersion de l'habitat. Une proposition concrète de remembrement urbain comme outil de densification est ensuite évaluée. L'ensemble de ces résultats est ensuite confronté à une évaluation de la politique de densification des zones urbanisées affichée et mise en place dans le canton de Genève (Suisse). Cette approche permet ainsi d'ouvrir le débat vers d'autres logiques et d'autres réalisations qui pourraient être appliquées en Wallonie.

Le travail de la subvention 2000 s'était penché sur les phénomènes de rétention foncière ou de mobilisation difficile de certaines réserves foncières. Ces problématiques ont été approfondies dans le cadre de la subvention actuelle ; les résultats consolidés ont été présentés dans le rapport intermédiaire de la subvention 2001 et ne sont plus enregistrés dans ce rapport. Les outils de politique foncière, de politique fiscale, de planification et de politiques du logement sont analysés par rapport à la problématique de la mise en œuvre des plans de secteur et à l'objectif de gestion parcimonieuse des sols. Ces outils pourraient en effet être mieux utilisés, améliorés et éventuellement rendus plus efficaces.

Ces travaux ont identifié le remembrement urbain parmi les outils de politique foncière présentant un potentiel intéressant comme outil de développement territorial et de révision des plans de secteur. C'est ainsi que ce rapport contient une section traitant de la problématique du remembrement urbain, des potentialités qu'il présente, des difficultés auxquelles il se heurte ainsi que des modalités pratiques de mise en œuvre.

3.1.2 Revitalisation des centres urbains : les meilleures pratiques de réappropriation des centres urbains en fonction des degrés de satisfaction des habitants

La deuxième partie de la recherche traite de la revitalisation des centres urbains. Au cours des subventions précédentes, des recherches ont été menées sur la détermination, au départ d'enquêtes sur le terrain, de profils de satisfaction des habitants dans leur quartier situé dans un échantillon de centres urbains. La recherche actuelle a pour objet de déterminer les pratiques les meilleures de réappropriation des centres urbains d'après les appréciations des habitants. Ce travail permet à la fois une évaluation des outils existants dans le domaine de la revitalisation urbaine et des propositions de développement ou de construction de certains outils.

3.2 METHODE ET RESULTATS PAR THEME

3.2.1 Densification des noyaux d'habitat

L'objectif de cette étude était d'analyser les possibilités de densification des noyaux d'habitat, les obstacles au développement de ce processus, de réaliser une évaluation des opérations de densification menées tant à l'initiative d'acteurs privés que d'acteurs publics, essentiellement dans le domaine du logement.

3.2.1.1 Les enseignements de l'étude

L'estimation des coûts de la désurbanisation avait démontré l'impact de la dispersion de l'habitat sur l'ampleur de ces coûts. Ces coûts sont, d'une part, des coûts financiers liés au développement des infrastructures de transport et des infrastructures de viabilisation des nouveaux lotissements. Si l'on tient compte de ces coûts au moment de la mise en valeur des espaces, on omet souvent de comptabiliser les coûts récurrents liés à leur entretien. D'autres coûts doivent aussi être pris en compte. Il faut en effet admettre l'existence de coûts environnementaux liés tant aux déplacements qu'aux atteintes au paysage et à la biodiversité des espaces. Les impacts sur la mobilité sont aussi fondamentaux. Enfin, les zones périurbaines deviennent le lieu privilégié des ménages de classe moyenne à supérieure, abandonnant les villes aux plus pauvres. L'absence de cohésion sociale du territoire wallon s'en ressent et la dualisation sociale entre zones urbaines en déclin et zones périurbaine en devenir se poursuit inexorablement.

De ce fait, à la suite des sonnettes d'alarme tirées aussi bien par les Conférences internationales sur l'environnement que par les projets européens de lutte pour plus de cohésion sociale, la Région wallonne s'est dotée d'un Schéma de Développement de l'Espace Régional et d'un Contrat d'Avenir pour la Wallonie incitant les acteurs privés et les pouvoirs publics à œuvrer pour un développement territorial durable de la Wallonie, entre autres par une gestion parcimonieuse des sols. L'objet de ce travail sur la densification s'inscrit dans cette optique.

Après avoir défini les notions de "densité", de "densification" et de "noyau d'habitat", le travail s'oriente vers la recherche de zones qui ont opéré une densification des noyaux d'habitat. Les communes qui enregistrent les taux de densification les plus élevés de leurs noyaux d'habitat sont également celles qui connaissent aujourd'hui une pression foncière importante. Celle-ci se matérialise autant du côté de la demande foncière que du côté de la disponibilité foncière et que du rapport entre offre et demande, à savoir le prix du foncier.

En fonction de ces résultats et d'analyses plus locales, il apparaît clairement qu'un des obstacles à la densification des noyaux d'habitat est l'absence de pression foncière qui caractérise un certain nombre de communes wallonnes. Un autre facteur limitant la densification est également l'aspiration de bon nombre de ménages à la dispersion et la recherche d'espaces de plus faibles densités. Au niveau local, les caractéristiques des parcelles, tant leur taille que leur localisation, sont également des obstacles à la densification. Obstacles, néanmoins, que les propriétaires des parcelles non construites ne mentionnent pas. De leur chef, il apparaît que les facteurs de succession ou de transmission des biens sont dominants pour expliquer l'absence de mise en valeur de leur bien.

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.

L'étude s'oriente ensuite vers la recherche de facteurs explicatifs du comportement résidentiel des ménages qui choisissent de se localiser en zone d'habitat.

Comme avancé préalablement, l'impact de la pression foncière sur les choix de localisation résidentielle des ménages est significatif. Plus celle-ci est importante dans une commune ou un ensemble de communes, plus on assiste à des phénomènes de densification de l'habitat.

La recherche d'aménités intervient également dans les choix de localisation résidentielle. D'une part, les aménités rurales expliquent la densification des noyaux d'habitat qui en jouissent. La relation est systémique ; en effet, si la présence d'aménités rurales a pour effet de provoquer une densification des noyaux d'habitat, la densification des noyaux d'habitat, en phénomène inverse de la dispersion, maintient des zones rurales. D'autre part, les aménités socio-économiques ou la recherche de la proximité de ménages disposant de revenus moyens à supérieurs intervient également comme variable explicative. Dans ce cas, on peut s'interroger sur l'impact de la densification sur la mixité sociale des quartiers.

Une hypothèse également posée est celle de l'impact de la tranche d'âge d'attraction résidentielle d'une commune sur la densification des noyaux d'habitat. Un lien existe avec l'évolution de la population âgée de 25 à 44 ans qui apparaît comme une variable de dynamisme démographique et dès lors de demande ou de pression foncière. L'hypothèse selon laquelle les communes attirant des personnes âgées de plus de 65 ans se densifieraient par construction d'appartements ne se vérifie pas par analyse statistique. Peut-être le phénomène est-il trop récent ou marginal et dès lors n'apparaît-il pas dans les statistiques ?

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 et de logement appropriées.

Tous les documents incitatifs de planification s'accordent pour orienter les politiques, tant au niveau régional que communal, vers la densification des noyaux d'habitat et pour lutter contre la dispersion de l'habitat. Le Code wallon du Logement répond à cette attente en définissant le noyau d'habitat et en encourageant les politiques spécifiques à œuvrer à leur densification. Le contrat de gestion entre la Région wallonne et la Société wallonne du Logement stipule une orientation des investissements en construction et en rénovation du secteur du logement social dans les quartiers dégradés. Le dernier rapport d'activités fait état de 83 % de nouvelles constructions dans les noyaux d'habitat. En ce qui concerne les opérations de soutien de la demande, on épingle la prime à la construction, seul outil qui ne s'applique qu'aux logements nouvellement construits en zone d'habitat.

Si la politique de rénovation urbaine était traditionnellement une politique de logement dans les zones dégradées, elle s'oriente aujourd'hui vers des opérations transversales de développement urbain alliant le développement social urbain au renforcement des équipements et à la requalification des espaces publics, lieux de résolution de la mixité sociale, dans ces quartiers. De ce fait, les politiques du logement se sont spatialisées et se sont renforcées dans les zones dégradées : diminution des taux d'intérêt des prêts hypothécaires, renforcement des primes. L'appropriation des espaces dégradés se fait également par le logement social, tant par les opérations d'acquisition-rénovation pour lesquelles les sociétés de logement social sont compétentes aujourd'hui que par les opérations de requalification des cités sociales existantes dans le cadre des politiques des ZIP de type 4.

La médiation de marché, quant à elle, n'affiche pas de contraintes de localisation des biens mis en gérance ; néanmoins, la politique a clairement pour objectif d'œuvrer à la réappropriation des centres et à la mixité sociale des quartiers.

Les politiques foncières ont également pour objectif de densifier les noyaux d'habitat. Citons par exemple les ordres de priorité attribués aux zones d'aménagement différé incitant à valoriser les espaces les plus proches des centres ou la revitalisation des sites d'activités économiques désaffectés qui, en vertu de leur ancienne affectation, sont localisés dans les zones urbanisées et en déclin.

Une question demeure : la recherche du lien entre densification et mixité sociale. L'évaluation des impacts sociaux des politiques du logement n'a pu être réalisée ici par manque de temps. On sait néanmoins que la réappropriation des centres urbains est un facteur de mixité et que les politiques de soutien de la demande de logement et la médiation de marché répondent à ces objectifs communs de densification et de mixité sociale.

En vue de lutter contre l'exode urbain, de rénover son tissu bâti, de le densifier et de produire de nouveaux quartiers denses, le canton de Genève a construit les outils nécessaires à la mise en place d'une politique de densification et de revitalisation urbaine. L'application de ces outils a été couronnée de résultats. Ceux-ci étaient prévisibles dans la mesure où la pression foncière, liée tant à l'ampleur de la demande qu'à la restriction du potentiel foncier, est très élevée à Genève et que la recherche de densification devient dès lors inévitable. En effet, en marge des outils réglementaires, il arrive de plus en plus fréquemment que la densification s'opère spontanément par les propriétaires privés. Il faut néanmoins noter que la qualité de vie étant jugée moindre en milieu dense, le pouvoir public a mis au point un système d'urbanisation à densité différenciée qui permet de donner à l'ensemble urbain une allure moins compacte.

En conséquence, l'évaluation de la densification en Wallonie et dans le canton de Genève, tout comme l'analyse du comportement de choix résidentiel des ménages et l'étude des outils mis en place par le législateur, mettent clairement en exergue que le manque de disponibilité en terrains est un préalable indispensable à la prise de conscience par les acteurs tant privés que publics de la nécessité de densification. Cette conclusion paraît banale quand on sait que nos villes se sont construites en quartiers denses à une époque où la proximité était un critère fondamental de choix résidentiel et de ce fait limitait l'usage de l'espace.

3.2.1.2 Comment promouvoir la densité ?

La question qui se pose ici est de déterminer comment faire en sorte que les projets d'urbanisme et les projets de constructions nouvelles prennent en compte un souci de densité qui ne les concerne pas au premier chef.

Voici un certain nombre de critères qui peuvent être utilisés pour le choix d'un niveau de densité minimum et/ou maximum.

- *La proximité des axes de transports, et en particulier des transports publics.* Mieux une zone est desservie par les transports publics, plus la densité pourra être élevée, ceci afin de favoriser la proximité entre les activités, les logements et les réseaux de transports. Il est en effet nécessaire de coordonner la volonté de densité avec une politique d'accessibilité.
- *La mixité des activités, des services et des logements.* Un tissu urbain mixte au niveau des activités et des types de logements représentés est en mesure de supporter des densités plus élevées (pour autant que les types d'activités et logements soient compatibles). Cela permet en outre de favoriser les modes de transports doux.
- *L'importance de la ville dans la hiérarchie urbaine.* Plus une ville a une aire d'influence importante, plus elle est susceptible de recevoir des densités élevées, avec un certain nombre de limitations visant à éviter la congestion et à prévenir la dégradation du cadre de vie (par exemple, maintien des espaces verts existants).

- *La densité, la morphologie du contexte direct et le paysage.* Il est en effet important de tenir compte du contexte immédiat afin de mieux se fondre dans le paysage (par exemple, les gabarits des espaces bâtis environnants, l'emprise au sol du bâti).
- *L'équipement et l'infrastructure existante.* Si une zone n'est pas équipée ou demande de gros investissements, il faut étudier s'il n'existe pas des alternatives à ce site, si la densité projetée justifie les investissements nécessaires, ou si la limitation de la densité permet d'éviter de tels investissements (par exemple, égouttage individuel en lieu et place de l'égouttage collectif).
- *La nature des activités projetées et l'importance du projet.* Il va de soi que certaines activités nécessitent des densités plus importantes que d'autres, et qu'une limitation de la densité peut menacer certains projets. La densité peut donc aussi jouer un rôle dans la limitation de la concurrence entre les espaces bâtis existants et leur périphérie. La question du lien concurrentiel ou de complémentarité avec les espaces bâtis existants doit être envisagée.
- *Les perspectives de développement de la zone.* Si un plan stratégique local prévoit le développement à venir d'une zone, les densités doivent pouvoir s'y conformer (comme par exemple à Louvain-la-Neuve).

3.2.2 Révision générale des plans de secteur et politique foncière

L'écriture des résultats des travaux du sous-thème 1.4 de la subvention 2000-2001 a fait l'objet d'une réorganisation complète qui a débouché sur la rédaction d'un document d'environ 40 pages. Bien que ces recherches aient déjà donné lieu à un rapport d'activité conséquent, agrémenté d'un résumé (10 pages) et d'une synthèse (2 pages), il est apparu utile d'en présenter les résultats sous une nouvelle forme en vue de rattacher la problématique foncière à la révision des plans de secteur et à l'objectif de densification des noyaux d'habitat. Ce travail devrait être à la base d'une publication à large diffusion.

La méthode de travail utilisée s'inspire de la méthode FAST. Au départ de l'opération de révision des plans de secteurs, on se pose deux questions : la question "*dans quel but?*" permet de replacer cette opération dans les options stratégiques de développement portées par le Gouvernement wallon, tandis que la question "*comment?*" envisage l'ensemble des moyens pour atteindre ces objectifs au travers de la révision des plans. Ensuite, ces deux questions sont appliquées à chaque objectif et chaque moyen identifié. Ceci permet de prendre en compte l'ensemble des moyens venant en appui de la révision des plans de secteurs dans la réalisation des objectifs de départ et de raccrocher chacun de ces moyens aux objectifs qu'il poursuit.

Certains points importants doivent être soulignés :

- le champ couvert par la politique foncière peut être très vaste. Il concerne non seulement les outils relevant habituellement de l'aménagement du territoire (plans, schémas et règlements, outils de rénovation et de réhabilitation, primes et aides publiques, etc.), mais touche également des domaines connexes (environnement, logement, etc.), voire plus éloignés (fiscalité locale et financement des pouvoirs locaux) ;
- une politique foncière efficace et volontariste se compose d'un réseau complexe de mesures interdépendantes ;
- toutes les propositions faites dans nos travaux n'ont pas le même degré d'efficacité. On insistera sur la nécessité de passer d'une politique d'encadrement de l'offre foncière à une politique de production foncière. En effet, une politique orientée dans ce sens permettrait de rencontrer simultanément un grand nombre d'objectifs ;

- enfin, la réussite d'une politique foncière à la fois volontariste et garante de la liberté individuelle passe par une articulation équilibrée entre outils réglementaires, mesures contraignantes et mesures incitatives.

3.2.3 Remembrement urbain

La revue générale des grands enjeux liés au remembrement urbain a permis de souligner l'importance fondamentale de trois éléments pour mener à bien ce type d'opération :

- l'intérêt particulier doit rejoindre l'intérêt général. A défaut, le propriétaire privé peut refuser l'échange et se voir attribuer une compensation financière importante ;
- en liaison avec le point précédent, la méthode d'évaluation des biens doit être pensée de manière à susciter l'adhésion d'un maximum d'acteurs ;
- tant l'étude du remembrement légal des biens ruraux que l'expérience des A.F.U. en France ont montré l'importance des avantages offerts hors de l'opération d'échange *stricto sensu* (équipements nouveaux, réductions fiscales, ...) pour susciter l'adhésion.

L'étude des applications concrètes entrouvertes par l'existence dans le CWATUP d'articles relatif au remembrement urbain a permis de dégager trois types de projets possibles.

- *L'échange foncier urbain* consiste en un simple échange de titres de propriété entre ayants droits mus par des logiques différentes. Ce type d'application pourrait permettre l'urbanisation de parcelles constructibles centrales, actuellement laissées en friche par déficit d'attractivité ou par rétention. L'opérationnalisation de ce type d'opération est fortement liée à la géographie centre-périphérie des valeurs foncières et présente un certain nombre d'inconvénients dont celui de renforcer la propriété privée en périphérie.
- *Le remembrement périurbain* est une opération lors de laquelle on propose au propriétaire d'un terrain constructible périphérique, une parcelle actuellement non constructible plus centrale. Cette dernière parcelle est alors rendue constructible tandis qu'on lève des servitudes d'urbanisme sur les terres périphériques échangées. Notre analyse a montré que cette opération, bien qu'elle pèse efficacement sur la localisation des développements urbains, se heurte à une grande complexité. Elle met en effet en présence plusieurs types d'acteurs aux logiques opposées tout comme elle est la seule qui concerne plusieurs affectations du plan de secteur.
- *La rationalisation du patrimoine foncier urbain*, enfin, permet à un propriétaire foncier de regrouper des parcelles auparavant dispersées afin de réaliser des économies d'échelle lors de l'équipement et de rendre son patrimoine plus attractif sur le marché. C'est une opération qui intéressera surtout les promoteurs. Son degré d'efficacité dépend de la structure de la propriété foncière. Elle présente également certains inconvénients comme celui de gommer l'héritage du découpage parcellaire ancien.

De la revue des jeux et des enjeux de chaque type d'opération de remembrement urbain, nous retiendrons principalement que le remembrement urbain est une opération souvent lourde et complexe. Elle nécessite de trouver constamment et de manière simultanée un intérêt particulier et collectif à l'opération. Ces éléments sont souvent de nature à rebuter les candidats concernés, d'autant plus que la sacralisation du droit de propriété rend les propriétaires très méfiants face à ce type de propositions. L'expérience française le prouve, si cet outil offre ponctuellement des possibilités d'aménagement intéressante, il semble difficilement imaginable qu'il puisse un jour peser massivement sur la géographie des développements urbains.

3.2.4 Revitalisation urbaine

Les travaux précédents mettaient en évidence la pertinence d'une méthode consistant à se focaliser sur la satisfaction des habitants et des usagers de l'espace urbain pour analyser celui-ci. D'où la nécessité d'agir à plusieurs échelles, chacune avec ses spécificités et ses objets propres. La nôtre est le fragment urbain, sorte de système centré sur le quartier mis en liaison avec nombre d'éléments urbains complémentaires et sans lesquels il perd une part importante de son sens.

L'outil que nous avons développé alors pour traiter cette échelle particulière est le profil de satisfaction des habitants. Celui-ci est basé sur 24 critères qualitatifs spécifiant le fragment pratiqué en fonction des sentiments d'appréciation positive et négative qu'il produit chez l'utilisateur. Le travail sur ces profils s'est prolongé jusqu'à ce jour, notamment par la recherche de nouveaux formalismes visuels susceptibles d'en améliorer l'usage.

Le second outil développé consiste en un système typologique permettant de synthétiser les critères qualitatifs des fragments urbains. Il est le complément des profils de satisfaction qui y sont associés et en constituent la matière première.

Ces deux outils forment un produit méthodologique permettant d'aborder un quartier et les liaisons qu'il entretient avec son environnement – en renfort des indispensables aspects plus quantitatifs tels que les profils socio-économiques de la population, les répartitions fonctionnelles du territoire, etc. – et d'en dresser des portraits pouvant servir de base aux analyses, comparaisons, prises de décision et autres applications.

Outre la mise en forme des caractéristiques significatives des espaces urbains, les outils développés peuvent trouver des applications telles que la détermination des zones urbaines à revitaliser ou l'évaluation du potentiel de développement d'un quartier.

En parallèle à ces applications a été poursuivie la réflexion sur le principe de mixité raisonnée des espaces urbains. Mixité partagée entre ses développements fonctionnels et sociaux, et contrainte par des règles strictes limitant l'implantation d'activités économiques en milieu urbain d'une part et la difficile acceptation par les habitants du mélange de statuts sociaux considérés comme antagonistes d'autre part.