

MUTATIONS SPATIALES ET STRUCTURES TERRITORIALES, PREMIER BILAN DES TRAVAUX¹

Depuis plus d'un demi-siècle, le territoire wallon est en phase d'urbanisation généralisée. Ce processus est caractérisé par l'étalement progressif des villes et l'éclatement des fonctions dans l'espace. Désigné par divers vocables (périphérisation, périurbanisation, suburbanisation ou désurbanisation), ce processus est constaté à travers toute l'Europe mais ses formes et son intensité varient selon les régions.

Toutefois, depuis une dizaine d'années, plusieurs mutations économiques, sociales et politiques sont intervenues. Pour certains observateurs, on est entré dans une nouvelle phase du développement des villes : la métropolisation. Ce nouveau processus territorial se définit comme la concentration des activités à l'échelle mondiale dans des aires métropolitaines de plus en plus vastes. Dans ces étendues, la distinction traditionnelle entre la ville et la campagne tend à devenir de plus en plus floue car la ville ne progresse plus de manière continue dans l'espace : de vastes espaces ouverts sont maintenus entre les espaces bâtis. De plus, différentes dynamiques tendent à favoriser des recompositions spatiales. C'est ainsi que la répartition des activités et le degré de mixité tendent à s'inverser : les espaces traditionnellement multifonctionnels perdent en diversité alors que ceux qui sont voués à la monofonctionnalité évoluent chaque jour davantage vers une pluralité d'usages. En outre, dans ces aires, la distinction entre centres et périphéries s'efface au profit de polarisations nouvelles et de l'émergence d'une mise en réseau d'une multiplicité de lieux de la vie quotidienne. Enfin, la métropolisation affecte aussi les espaces rurbains s'étendant entre les aires métropolitaines ; là s'affirment de nouvelles populations et de nouvelles vocations patrimoniales.

C'est précisément face à cette nouvelle perspective du développement territorial que les travaux du thème 1 « Mutations spatiales et structures territoriales » de la CPDT sont organisés dans le cadre du programme 2002-2005. Trois questions doivent être abordées : quelles sont les dynamiques spécifiques en Wallonie par rapport à ces nouvelles perspectives ? quelles sont les structures spatiales émergentes ? quels sont les modes et les outils de gestion du développement territorial adéquats ?

Pour préciser les mutations à l'œuvre mais aussi et surtout pour confronter ces approches prospectives à la réalité du territoire wallon, les travaux ont visé, selon un premier axe, à analyser systématiquement l'évolution des principales occupations du sol. Les hypothèses et conclusions ici présentées ont été discutées et approfondies grâce à la collaboration de groupes techniques rassemblant des personnes ressources issues des administrations régionales. Un second front, plus stratégique, est également en chantier. Il a pour objet de déterminer les démarches les plus adéquates en termes de gestion territoriale autour des gares d'intérêt régional pour favoriser le report de mode. Enfin, le troisième axe de travail est le plus opérationnel. Comme le second, il se base sur les effets de la métropolisation pour la mise en place d'une politique adéquate de gestion des mutations et donc des usages et occupations des fonds de vallée.

¹ Ce résumé reprend les principaux résultats des travaux du thème 1 « Mutations spatiales et structures territoriales » sous une forme synthétique et selon une présentation spécifique. Nous invitons les lecteurs désireux de prendre connaissance en détail des méthodes et des résultats à se reporter aux rapports complets. Equipe de recherche : C. Setruk, O. Denis, D. Cocle, S. Xanthoulis, A. Sinzot, X. Duyck, V. Rousseaux, M. Grandjean (CREAT-UCL) et L. Aujean, S. Van Cutsem, A. Daems, T. Dawance, J. Dawance (GUIDE-ULB). Responsables scientifiques : P. Govaerts (CREAT-UCL), O. Dubois et F. Noël (GUIDE-ULB). Coordination des travaux : Y. Hanin (CREAT-UCL)

SUIVRE, COMPRENDRE ET ANTICIPER L'ÉVOLUTION DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

Comme on le sait maintenant, les principales occupations du territoire wallon sont, par ordre d'importance : les espaces agricoles (53 %), forestiers (33 %), résidentiels, économiques et touristiques (9 %), le solde étant principalement occupé par des infrastructures de transports. Les dernières années restent marquées par une augmentation des superficies bâties au détriment principalement des terres agricoles.

Les travaux des années antérieures de la CPDT ont déjà analysé une série d'évolutions. Il est cependant important de maintenir un dispositif de veille pour suivre ces évolutions et pour prendre le temps d'une analyse plus fine de leurs causes. Tel est le premier objectif de l'Observatoire des mutations spatiales (OMS). Son second objectif est de comprendre les raisons des évolutions observées. Il s'agit donc d'identifier les différents facteurs d'évolution et de dégager les relations qui les lient. Cette démarche s'est effectuée par l'élaboration « d'arbres de causalité ». Pour chaque type d'occupation du sol, les travaux présentent ainsi un premier essai de synthèse schématique de l'articulation des principaux facteurs (contexte socio-économique, innovations, comportements des opérateurs, pression foncière, cadre juridique...). Un grand nombre d'études fournissent déjà des enseignements sur les mutations des différents facteurs. L'originalité du travail de l'OMS consiste donc à les mettre en relation avec leurs conséquences sur l'occupation du territoire. A terme, cette représentation schématique devrait nous aider à ouvrir des perspectives sur l'avenir des consommations spatiales et des formes de restructuration du territoire, cette vision prospective étant notre objectif ultime.

Ce travail en trois temps permet de répondre aux exigences d'un suivi de l'évolution du territoire telles que prévues par le CWATUP et le SDER. Ce travail n'est pas terminé. En effet, le suivi de l'occupation du sol s'est effectué principalement sur la base des statistiques du cadastre. Si cette information permet de tracer des suites chronologiques, il convient parfois de la compléter par d'autres sources. Quant aux arbres de causalité, leur conception doit encore être approfondie. Lorsque ces deux premiers objectifs seront atteints, le travail pourra se concentrer sur l'approche prévisionniste.

La résidence, principale activité consommatrice de l'espace wallon, entre remise en cause et poursuite de l'ex-urbanisation

Depuis un demi-siècle, l'évolution des occupations résidentielles est principalement conditionnée par la double croissance économique et démographique.

La croissance économique a permis l'accès du plus grand nombre à la propriété résidentielle. Cette dynamique s'est ralentie mais elle demeure, grâce notamment à l'effet des faibles taux d'intérêt. Face à l'accroissement de la population, l'offre de nouveaux logements s'est inscrite parallèlement à l'essor de l'automobile. Les choix de localisation résidentielle se sont progressivement libérés des contraintes de proximité et, dès lors, de plus en plus éloignés des pôles d'emplois. Ce développement de l'urbanisation à travers le territoire s'est poursuivi au cours des vingt dernières années. Ainsi la résidence a consommé quelques 22.000 ha supplémentaires principalement dans les banlieues, les communes des régions urbaines mais aussi les communes rurales. Plus fondamentalement, la taille moyenne des nouvelles parcelles n'a cessé de croître, passant de 9 ares à 14 ares.

Au-delà de tendance lourde à l'étalement et l'éclatement résidentiels, les premiers signes d'une recomposition des occupations ?

Au-delà de cette tendance lourde à l'étalement et l'éclatement, la croissance de l'urbanisation résidentielle s'est tassée depuis le milieu des années nonante. Faut-il y voir les premiers signes tangibles de la fin de la croissance économique et les signes avant-coureurs des conséquences des mutations démographiques (augmentation du nombre de petits ménages : vieillissement de la population, réduction de la natalité, divorce et allongement du célibat), socio-économiques (dualisation sociale entre ménages stables et instables, renforcement de l'individualisation, flexibilité professionnelle...), de politique de gestion du territoire (rareté des terrains en banlieue et de l'offre de logements de qualité dans les noyaux bâtis) et de la mobilité (métropolisation accrue de Bruxelles, indépendance accrue par rapport à l'offre de proximité).

A la faveur des effets de ces mutations, deux explications peuvent être avancées pour expliquer le tassement de la progression de l'urbanisation. Tout d'abord, la proportion de grands logements tend à se réduire au profit des plus petits alors que les logements moyens connaissent une baisse de leur croissance. Ensuite, la maison individuelle, qui demeure le mode d'habiter préférentiel, connaît également un changement avec le recul de la construction de maisons quatre façades et le regain d'intérêt pour le mitoyen.

Cette nouvelle tendance est cependant largement spatialisée et en partie nuancée.

Le nombre de petits logements explose en ville, lieu de prédilection des petits ménages (jeunes et retour des seniors). Le mitoyen se développent dans les aires métropolitaines et ses noyaux traditionnels sous l'effet sans doute également d'une progression des petits ménages (isolés, divorcés et seniors). Mais dans cette zone la dominante demeure l'accueil de familles avec enfants et donc la poursuite du processus de périurbanisation. Dans les communes urbaines les plus excentrées, l'évolution vers des parcelles de plus en plus grandes repose encore principalement sur les jeunes ou au contraire sur les populations âgées. Ce sont d'ailleurs ces zones qui connaissent le plus grand nombre de mouvements migratoires de population.

Ainsi, si la dynamique des familles reste largement liée au processus de suburbanisation, par contre la multiplication des petits ménages (53 % de la population en 1980, 60 % en 2000 et 66 % en 2015) entraîne de nouveaux comportements qui en préfigurent peut-être d'autres pour les prochaines années lors de l'arrivée à la retraite de la génération du baby-boom.

L'inscription spatiale de la nouvelle révolution industrielle et des mutations commerciales

L'évolution de la **consommation d'espace par les activités économiques** était largement influencée par le passage vers le tertiaire d'une économie centrée sur le secteur secondaire. Plus récemment, de nouvelles mutations sont apparues sous l'effet de la mondialisation et la globalisation de l'économie (concentration des entreprises et leur intégration dans des groupes internationaux, économie plus flexible orientée par la diversification croissante de la demande, émergence d'une nouvelle économie aux côtés de secteurs plus traditionnels). Ces effets seront encore accentués par l'élargissement de l'Union européenne avec la libéralisation des marchés et la mise en concurrence de la Wallonie avec des régions à bas salaires.

Une nouvelle structuration de l'espace industriel...

Trois impacts territoriaux dus aux mutations contemporaines sont généralement identifiés. Premièrement, la multiplication des effets d'économie métropolitaine : marchés de plus en plus vastes, main-d'œuvre qualifiée et savoir-faire mis à disposition par des sous-traitants ou des services aux entreprises adéquats. Deuxièmement, l'émergence de la logistique avec des besoins importants en infrastructures et terrains pour assurer le stockage et le conditionnement. Enfin, troisièmement, une redistribution des activités artisanales, de commerce et tertiaires suivant les exigences d'accessibilité, de prise en compte de l'environnement (renforcement des normes et contraintes de voisinages : nimby) et de l'émergence des nouvelles technologies de l'information (télétravail, e-commerce...).

En Wallonie, on perçoit déjà les effets de cette nouvelle donne économique. Les surfaces industrielles, qui représentaient 60 % des étendues économiques en 1980, ne représentent plus aujourd'hui que 40 % au profit d'une croissance des autres types d'occupation : stockages, bâtiments publics, commerces et bureaux. Mais cette analyse devrait être encore affinée par secteurs d'activités.

Sur le terrain, aux friches industrielles héritées des années soixante et septante s'ajoutent maintenant celles liées à l'inadéquation de localisation. Les nouvelles demandes pour les activités économiques nécessitent de grandes superficies à proximité de nœuds multimodaux alors que, dans le même temps, les activités artisanales et de commerce, de même que certaines activités de bureaux, sont incitées à quitter les noyaux urbains. Après la suburbanisation résidentielle, on assiste donc à un même phénomène pour les activités économiques.

...plus consommatrice d'espace...

Même si l'activité industrielle perd en importance, elle continue à consommer toujours davantage d'espace (9.400 ha en 1980 contre 13.300 ha en 2000) ; l'accroissement semble d'ailleurs relancé ces dernières années.

... et plus éclatée sur le territoire

Traditionnellement implantées dans le sillon industriel, les occupations industrielles y stagnent. A l'inverse, elles poursuivent leur progression entamée depuis plusieurs années dans les communes situées en dehors du sillon. Mais cette remise en cause de la structure traditionnelle de la localisation de l'économie wallonne se marque aussi depuis peu par la progression industrielle de plus en plus éclatée dans les régions urbaines (+ 21 %) et les zones rurales (+ 35 %). Ainsi, les zones concentrant jusqu'à présent peu d'emplois ont connu la plus forte hausse de consommation d'espace industriel. Ce constat est d'autant plus frappant que les nouvelles entreprises y consomment de vastes étendues. Par contre, dans le sillon industriel en recul d'emploi, on n'assiste pas à une réduction proportionnelle de la superficie industrielle. Les bâtiments vides demeurent en effet enregistrés comme locaux industriels, de même que les importantes friches industrielles. Une analyse plus fine devrait confirmer cette hypothèse.

Il ressort donc que sur l'ensemble de la Wallonie, alors que l'industrie emploie moins de main d'œuvre (- 6 %) ces dix dernières années, elle poursuit sa consommation d'espace (+ 17 %).

Les superficies consommées par les bureaux augmentent fortement (190 ha en 1980 contre près de 500 ha en 2002) mais leur importance demeure faible dans l'absolu. Sur ce point également, une analyse plus fine s'avère indispensable.

*Le commerce vers le renforcement des pôles
et à la recherche de complémentarités entre les centres et les banlieues*

La consommation d'espace destiné au commerce suit une même tendance à l'accroissement des superficies dans les banlieues et les petites villes. Globalement, les superficies commerciales ont doublé depuis vingt ans (2.100 ha en 1980 pour 4.200 ha en 2002) mais, contrairement à l'industrie, une certaine stabilisation de la consommation est observée depuis le milieu des années nonante.

Cette tendance générale marque en réalité une profonde réorganisation du secteur et une restructuration spatiale. Les grandes villes tentent à maintenir leur rôle polarisateur (faible augmentation) mais la croissance des commerces en périphérie traduit la multiplication des centres commerciaux de ces dernières années. Les petites villes dans les régions urbaines et les zones rurales ont fortement accru leur rôle polarisateur au détriment de nombreuses communes dans lesquelles les superficies commerciales reculent. En somme, après avoir suivi l'exode des populations vers les périphéries, la structure commerciale semble progressivement s'être mise en place. On assiste donc encore à une rationalisation des enseignes en raison de leur intégration dans les grands groupes de la distribution, intégration qui implique une double tendance spatiale : recentrage sur certains pôles et complémentarité entre les commerces de la périphérie, facilement accessibles, et ceux du centre historique où la spécialisation et l'adaptation des cellules commerciales est en cours.

*Les équipements et les services en appui de la restructuration des activités économiques
mais aussi de la résidence*

Comme les autres occupations bâties, la consommation d'espace destiné aux équipements (stations de pompage et de traitement des eaux, stations électriques...) et bâtiments publics (écoles, hôpitaux, administrations...) connaît une nette augmentation (4.200 ha en 1980 contre 7.150 ha en 2002) avec comme corollaire un éclatement sur tout le territoire.

Toutefois, cette évolution est fortement contrastée selon la nature des services et les moyens accordés par les pouvoirs publics. Les bâtiments scolaires et culturels ont le moins progressé en superficie et en termes de répartition au cours de ces vingt dernières années. Par contre, les bâtiments publics et de soins de santé se sont développés surtout dans les années quatre-vingt dans les régions urbaines mais aussi dans les zones rurales, suivant en cela la suburbanisation résidentielle. Les équipements et infrastructures suivent une même tendance ; toutefois, leur progression demeure soutenue au cours de ces vingt dernières années. Ces équipements ont donc suivi l'évolution de la résidence et ils accompagnent maintenant la plus grande répartition des activités économiques.

Le secteur du tourisme en pleine recomposition

Le tourisme et les loisirs traversent eux aussi une profonde mutation depuis une dizaine d'années. L'accroissement du nombre de retraités, la réduction et la flexibilité du temps de travail, l'individualisation... multiplient le volume et les formes de temps libre. Pour certains aménageurs urbanistes, le temps passé en dehors du travail devient dès lors un facteur de plus en plus déterminant pour l'organisation du territoire.

Dans ce contexte, les études foisonnent afin de cerner les formes de loisirs et leurs liens avec le territoire. Pour certains, les demandes de loisirs s'orientent vers davantage de destinations à forte identité comme par exemple les villes et les villages patrimoniaux, des loisirs actifs comme le sport, les stages, les visites culturelles, les randonnées... et enfin un retour aux événements collectifs comme les fêtes et autres festivals. En d'autres mots, le tourisme perd de plus en plus son caractère de masse pour devenir un tourisme diffus qui implique une forte exigence de qualité car il est inscrit dans une dynamique plus

internationale et concurrentielle. Dans le même, temps les temps libres impliquent une augmentation des loisirs en lien avec la résidence (bricolage, home vidéo...) et les activités commerciales (fun shopping).

Les premières tendances et conséquences de la recomposition du tourisme

En Wallonie, l'inscription au sol du tourisme et des loisirs fut généralement associée aux vallées touristiques. La prise en compte des mutations en matière de tourisme a cependant conduit à une profonde rationalisation et restructuration de l'offre ces dernières années. En dix ans, le nombre d'hôtels est passé de 715 à 521 établissements (dont un grand nombre de nouveaux établissements) ; de même, les campings se sont réduits de 369 à 293. Mais pour ces derniers, le plus spectaculaire est la réduction de 151.000 à 31.000 nuitées. Dans le même temps, le tourisme rural a progressé de 548 à 2.329 gîtes. Le développement diffus du tourisme conduit à une augmentation importante des superficies occupées (2.600 ha en 1980 contre plus de 7.600 ha en 2002). Toutefois cette croissance s'opère essentiellement en dehors des zones de loisirs du plan de secteur.

L'accroissement, la diversification de la demande et l'éclatement du tourisme à travers l'espace pourraient avoir deux impacts. Le premier s'apparente à une touristification ou mise en tourisme du territoire. Les centres des villes, les éléments culturels et patrimoniaux, les réseaux de circulation lente (RAVeL, sentiers, voies d'eau...), les paysages, les spécificités locales (anciennes industries, artisanat, produits du terroir...), la nature... sont valorisés, ce qui n'est pas sans conséquences sur le développement et la compatibilité avec un grand nombre d'autres activités industrielles (production agricole et sylvicole, industrie lourde, carrières, traitement des eaux et des déchets, infrastructures de transports...). L'autre impact concerne la demande de loisirs dans des espaces traditionnellement peu utilisés et équipés à cette fin ; tel est naturellement le cas des espaces agricoles et forestiers mais aussi des zones commerciales et des quartiers d'activités économiques (développement de loisirs dans les zones industrielles ou à proximité des espaces de bureaux). Il s'agit donc d'une remise en cause de la spécialisation fonctionnelle de l'espace.

L'incertitude quant à l'avenir des espaces agricoles

Les changements de la Politique Agricole Commune et leurs incidences sur le territoire

L'occupation du territoire par l'agriculture est marquée depuis plusieurs années par une période de profondes incertitudes en raison de la réforme de la Politique Agricole Commune et des questions posées par les crises alimentaires successives.

Durant près de quarante ans, les terres agricoles se sont réduites sous l'effet d'une intensification de la production qui a conduit à l'abandon des mauvaises terres agricoles et à l'urbanisation des terres proches des villes. Le plan de secteur avait d'ailleurs inscrit de nombreuses terres agricoles en zones urbanisables tout en autorisant la conversion des terres agricoles en surfaces boisées. A l'inverse, la zone agricole s'est largement modernisée grâce au remembrement agricole. L'instauration des quotas dans les années quatre-vingt a amplifié le phénomène de recul des terres agricoles. Cette évolution des terres agricoles a conduit non seulement au boisement et à l'urbanisation mais aussi à l'emploi de terres agricoles à d'autres fins que l'exploitation agricole. En outre, les agriculteurs n'étaient pas incités à déclarer la totalité des terres potentiellement exploitables. En 1980, un écart entre les chiffres du cadastre (950.000 ha) et la superficie déclarée par les exploitants agricoles (800.000 ha) est dès lors enregistré.

En 1992, la première réforme de la PAC modifie radicalement le soutien à l'agriculture. Désormais, les prix des céréales et de la viande sont revus à la baisse afin de se rapprocher des cours mondiaux. En compensation, des aides financières sont accordées moyennant une déclaration des superficies occupées. Ce changement induit de facto un regain d'intérêt pour le maintien sinon la recherche de terres. Cette tendance est en outre amplifiée par l'application des mesures de superficies pour l'épandage du lisier. En somme, une nouvelle liaison au sol des productions est inscrite dans la politique agricole et environnementale. En Wallonie, la superficie agricole se stabilise et le prix des terres s'envole sous l'effet de la pression foncière, les agriculteurs étant pris dans des dynamiques d'agrandissement de leur exploitation.

Comment entrevoir l'avenir face la révision de l'Agenda 2000 ?

L'Agenda 2000 va confirmer les options prises lors de la réforme de 1992. Il va cependant renforcer l'intégration de l'agriculture au sein de la politique de développement rural. L'évaluation puis la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 vont résolument approfondir cette orientation. Afin d'assurer l'élargissement de l'Union européenne et d'être « mieux armés » pour négocier dans le cadre de l'OMC, la Commission et les ministres de l'agriculture des 15 décident en juin 2003 le découplage partiel des aides compensatoires.

Concrètement, les exploitants agricoles recevront un montant annuel forfaitaire en référence à ceux perçus ces dernières années. Ce montant sera accordé pour autant que l'agriculteur respecte des conditions environnementales, de bien-être des animaux et de sécurité alimentaire. Actuellement, le détail de ces conditions n'est pas encore connu. On ignore par exemple si les exploitants agricoles seraient encore tenus de justifier l'occupation d'une superficie. Or cet élément est déterminant pour l'avenir de la gestion des territoires. Il reviendra aux autorités européennes et régionales de déterminer les critères concrets de l'éco-conditionnalité.

A ce stade, il semble que puisque le montant forfaitaire sera plafonné (c'est-à-dire que non seulement qu'il ne peut plus augmenter mais qu'en outre il ne peut dépasser une certaine somme par exploitation), les exploitants ne seront plus incités à augmenter leurs superficies pour bénéficier de primes supplémentaires. Il semble aussi que l'avenir et la gestion des espaces agricoles seront, plus que par le passé, une responsabilité régionale.

Il reviendra aux autorités régionales de mettre en place une politique de développement rural afin d'orienter l'agriculture et d'établir une gestion fine de la multifonctionnalité de l'espace agricole. Cette politique devra encourager une diversité des types d'agriculture permettant ainsi d'éviter la dualisation de l'espace agricole entre régions de grande production et régions « défavorisées » (mauvaises terres agricoles, climat, pression de l'urbanisation...) d'où l'agriculture disparaîtra à terme.

Au-delà des étendues boisées, une évolution de la conception et de la gestion de la forêt

Comme pour les terres agricoles, l'occupation du territoire par la forêt traverse une profonde mutation. Alors que les étendues boisées se sont développées pendant plus d'un siècle d'abord au détriment des landes puis de l'agriculture, leur évolution est contrastée depuis plusieurs années. Cette tendance s'explique à la fois par le contexte général (crise du secteur et concurrence étrangère, tempêtes, maladies...) et aussi les modes de gestion adoptés par les propriétaires.

Comme on le sait, près de 100.000 petits propriétaires possèdent un quart des étendues boisées en Wallonie. Pour la plupart, ils n'ont pas une gestion très organisée. Des mesures

visant aux regroupements forestiers ont été adoptées. A terme, elles permettront de redéfinir des étendues sur lesquels des aménagements pourraient être envisagés.

A côté d'eux, les grands propriétaires privés gèrent également un quart des étendues boisées. La fonction économique reste déterminante malgré les crises et les difficultés de gestion. Dans ce contexte, les superficies en résineux reculent au profit des replantations feuillues bénéficiant du soutien financier des autorités. De plus, les bois sont de plus en plus valorisés pour la location de chasse qui constitue une rente financière non négligeable.

Enfin, les pouvoirs publics gèrent près de la moitié de la forêt, principalement située en Ardenne. La gestion menée vise à reconnaître progressivement la multifonctionnalité de la forêt. Cette reconnaissance de la diversité de la forêt conduit à intégrer dans la gestion forestière des étendues non boisées de plus en plus importantes. Il s'agit notamment de zones non replantées pour des raisons écologiques ou paysagères ainsi que de terrains ou sentiers aménagés.

La forêt couvre 544.800 ha, soit une progression de quelques 5.200 ha depuis 1984. Cette progression résulte essentiellement de l'augmentation des superficies dites non productives. En effet, certains bois n'ont pas été replantés, mais dans le même temps des aménagements (coupe-feux, sentiers...) et une nouvelle comptabilisation (fagne, bruyère, terres vaines...) ont conduit à enregistrer pratiquement le doublement des superficies non plantées en forêt au cours de ces vingt dernières années (total non planté en forêt : 67.000 ha en 1999).

Multifonctionnalité et valorisation de l'intérêt écologique

La reconnaissance de la multifonctionnalité de la forêt se traduit en particulier par l'importance prise par les étendues boisées dans les périmètres Natura 2000 (70 % des périmètres). La récente mise sous statut Natura 2000 de près de 215.850 ha constitue non seulement une progression très significative des superficies naturelles protégées (précédemment, 13.500 ha de réserves naturelles partiellement repris dans les 16.470 ha de zone naturelle au plan de secteur) mais aussi une immutabilité des occupations, même si théoriquement des modifications du milieu peuvent être envisagées.

Soulignons aussi que la prise en compte de l'intérêt écologique conduit depuis plusieurs années à passer de mesures de protection des milieux à des mesures de gestion écologique. Cette mutation implique la reconnaissance de l'intérêt écologique d'étendues bien plus considérables que précédemment. Elle conduit aussi à mettre en place des mesures entre ces milieux, soit de manière plus diffuse, soit dans les couloirs écologiques. En d'autres termes, pratiquement trois niveaux d'intensité de l'intérêt écologique peuvent être reconnus selon les espaces : les espaces de protection, les espaces de gestion et les espaces d'extension (couloir écologique, parc naturel, espace vert...).

ÉVOLUTION DES PROFILS DE MOBILITÉ DES PERSONNES ET MESURES D'AMÉNAGEMENT POUR RENFORCER LA STRUCTURE TERRITORIALE ET FAVORISER LE REPORT DE MODE

Le second axe de travail du thème 1 s'appuie en partie sur les premières conclusions de l'OMS mais les complète également en fonction de l'objectif particulier d'une meilleure liaison entre affectation et mobilité autour de l'enjeu des gares d'intérêt régional.

Ce sujet est particulièrement d'actualité. Après Namur, un certain nombre d'autres gares wallonnes seront bientôt remodelées et certaines s'inscriront dans le réseau RER. Mais ce

sujet répond aussi à une réflexion de long terme : la nécessité de revoir les conceptions communément admises sur le rôle des gares et les fonctions traditionnellement implantées à proximité. Cette réflexion est menée en tenant compte de la diversité des gares et de leur place au sein des entités, du réseau de transport et du territoire wallon.

A ce stade, les travaux ont essentiellement visé à collecter les informations et les études existant en Belgique et à l'étranger. A partir de cette information, une méthode d'investigation a été établie. Les prochaines phases de l'étude consisteront en des études de terrain des dynamiques de mobilité et d'investissement (économiques et résidentiel) à proximité de dix gares wallonnes. Parallèlement à ce travail exploratoire et à l'élaboration du canevas méthodologique, un atlas reprenant l'ensemble des gares d'intérêt régional a été dressé. Ce document a notamment permis d'orienter la sélection des dix gares d'étude par le Comité d'accompagnement. A terme, il offrira une information générale pour l'ensemble des gares d'intérêt régional en Wallonie. Il reprend déjà pour chaque gare les disponibilités foncières, les équipements connexes, sa place dans le réseau de même que son accessibilité. L'atlas décrit également les grandes caractéristiques de chaque quartier de gare. Chacune des gares est classée selon ses spécificités : gare d'origine, gare de destination et gare mixte. Dans le cadre de l'étude, l'atlas et cette typologie nous aideront à généraliser les recommandations en matière de gestion et d'affectation des quartiers de gare.

La phase de collecte d'informations comporte deux volets : d'abord un état des savoirs et une mise en perspective du rôle central et polarisateur des gares (usages de la notion de centralité dans les politiques régionales d'aménagement et inventaire des principales études et opérations étrangères de gestion et de programme d'affectation autour de gares). Ensuite, nous proposons un suivi des mutations en matière de localisation des entreprises et de comportements de mobilité quotidienne (études statistiques de mobilité des personnes et état des connaissances socio-anthropologiques en la matière).

Cette phase de collecte permet de poser des lignes directrices de la méthode d'investigation de la recherche empirique prévue dans le cadre de la prochaine subvention. Ce point forme à ce stade la conclusion de ce second axe de travail du thème 1 de la CPDT.

Comprendre et poser les hypothèses de travail

Mettre en perspective le rôle central et polarisateur des gares

La polarisation potentielle des gares entre attrait et répulsion

La gare est principalement perçue comme un lieu de transit dont la qualité des infrastructures est souvent médiocre à l'image du quartier qui l'entoure. Les services offerts dans les gares restent élémentaires et habituellement détournés de leur vocation voyageurs. Les friches se multiplient autour des gares suite à la disparition des activités traditionnellement liées au chemin de fer. Le bâti à proximité est ancien et à l'abandon en raison des nuisances générées par le chemin de fer. La gare et son quartier constituent une zone de mouvements à faible contrôle et valeur sociale, ils font donc souvent l'objet d'une connotation négative.

Pourtant les initiatives récentes autour des gares TGV en Belgique comme à l'étranger (voir ci-dessous) laissent penser que le train et le quartier de la gare pourraient bénéficier d'une renaissance, ce qui n'est pas sans impact sur la spéculation immobilière.

Renforcer la polarisation des gares en arbitrants accessibilité et activités proches

Plusieurs études tentent de dégager les attraits contemporains des gares. Deux dimensions sont généralement présentées comme constitutives : l'accessibilité et l'utilité quotidienne.

L'attrait de la gare repose sur la combinaison de ces deux dimensions d'un centre de mouvements facilement accessible, gérant au mieux les ruptures de charge... et d'un centre utilitaire ; c'est-à-dire d'abord un centre de services inscrits dans la vie quotidienne (la gare joue le rôle de nœud dans un système de mobilité des individus) mais aussi un centre d'utilité collective parce que permettant de structurer le territoire des communes. Ce dernier point nécessite donc de réfléchir à la dynamique de centralité territoriale des gares comme élément structurant des entités locales.

L'organisation de ce nœud en termes de flux, d'activités complémentaires et de services se révèle dès lors être le principal axe de réussite du report de mode.

Cette bonne organisation doit être couplée avec une affectation en termes d'activités à haute intensité d'emplois ou de résidences « réservées » à des usagers potentiels. Il s'avère en effet que les activités implantées à proximité des gares peuvent elles aussi induire un report de mode. Les politiques d'affectation du sol selon les principes ABC sont généralement évoquées.

D'emblée, il faut souligner que sur ce point la place de gare dans le réseau est déterminante. Les activités économiques devront être situées à proximité directe des gares de destination, alors que pour les gares d'origine les options d'affectation sont plus difficiles. En effet, les résidences situées dans un rayon de 1 km ne peuvent contribuer qu'à un apport marginal de voyageurs. L'étalement et l'éclatement des populations sur le territoire de même que les stratégies des opérateurs tendent à élargir considérablement l'aire de chalandise des gares d'intérêt régional. Dès lors, les populations résidant à proximité des gares ne constituent d'une part mineure du volume voyageurs. L'arbitrage entre proximité et accessibilité depuis l'aire de recrutement sera donc primordial. Cette question s'avère encore plus complexe naturellement pour les gares mixtes assurant à la fois un rôle de destination et d'origine.

La stratégie des opérateurs est donc déterminante. Il convient de repenser la gare dans le réseau et de prendre en compte les logiques de rationalisation des opérateurs. La fermeture de certains bâtiments de gare ou la modernisation d'autres répond naturellement à une conception de structuration du réseau en lien avec l'efficacité du mode de transport dans la structure territoriale. Sur ce plan, la métropolisation croissante de Bruxelles n'est pas sans effet sur la restructuration du réseau.

Inventaire des principales études et opérations étrangères

Les exemples étrangers mettent tous en évidence la nécessité d'articuler trois aspects.

Premier aspect : le choix des affectations et de l'organisation reposent sur la part réservée à quatre types d'espace : le logement, le commerce, les activités économiques et la gestion des flux (espace de circulation, de transbordement et de parking).

Aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suisse, les mesures relatives aux logements portent sur l'imposition de densités de logements avec la promotion de projets ciblés dans un rayon d'environ 1 km. Dans le même temps, les autorités prennent des mesures pour réduire la dilution du logement. En d'autres mots, une politique générale d'aménagement du territoire est menée (contraintes à l'urbanisation et opérations urbanistiques). Cette politique directement liée aux principes classiques de la structuration ABC est également appliquée pour les activités économiques.

Au Canada, une application plus fine de la méthode ABC au quartier de la gare a été mise en œuvre dans le plan d'urbanisme de Montréal. L'objectif était d'organiser la mixité et la densité des activités économiques afin de réduire la dépendance à l'automobile. Trois couronnes sont tracées autour de la gare : 250 m, 500 m et 750 m. Dans chacun de ces

périmètres la proportion d'habitations, de commerces, d'activités économiques, d'équipements et de parkings est déterminée. L'affectation des surfaces proches des gares de destination essentiellement aux bureaux, aux commerces et au petit artisanat nécessite aussi une maîtrise du strict du stationnement de même qu'une pénalisation de l'accès voiture en ville (organisation du réseau de circulation et routier, entrée payante des villes...).

Deuxième aspect : la part réservée mais aussi la nature et la taille des affectations dépendent étroitement de la localisation dans l'intra-muros ou non, l'aire métropolitaine et le réseau. Si les exemples des gares TGV sont bien connus des expériences sont également menées pour les gares de banlieues (RER) voire même pour des gares implantées dans les périphéries comme à Tours.

En France, en Angleterre et en Italie, certaines réflexions portent sur les gares d'origine : restructuration de la gare et services connexes permettant d'accroître son attractivité. La conception de la centralité de vie quotidienne nécessite de revoir les activités généralement implantées dans ou à proximité directe de ce type de gare. Si certains commerces horeca sont implantés dans les gares à côté d'une librairie, plusieurs projets sont plus inouvants. Tout en évitant de déstructurer le commerce de quartier, les propositions concernent par exemple le regroupement de services ou d'activités fréquentées le matin ou le soir (crèche pour les enfants des navetteurs, comptoir de livraison de commande de biens domestiques, services postaux et boîte postale individuelle...). L'implantation et l'accès direct de ces équipements doivent être judicieusement étudiés afin de faciliter l'usage et une meilleure gestion du temps pour les voyageurs. Cette implantation doit également veiller à faciliter l'usage par la population résidant à proximité sans pour autant concurrencer les commerces de quartier. A terme, certains projets envisagent de favoriser une intégration telle que la gare soit de plus en ouverte et gérée comme une centralité locale avant d'être un lieu de transit.

Pour les gares d'origine mais aussi les gares mixtes, la fonction d'accessibilité doit être prise en compte car l'autre objectif est de renforcer l'intermodalité. La première mesure vise à réduire les désagréments causés par la rupture de charge (distance, attente, retard...). L'idéal est l'établissement de mode combiné (train-tram). Mais des mesures plus simples comme l'établissement d'un tarif unique, la combinaison des horaires... existent. Sur le plan de la conception des gares, certaines idées peuvent par exemple conduire à une utilisation commune des quais (côté bus et côté train). La seconde mesure concerne l'offre de moyens de transport pour accéder ou quitter la gare. Les innovations en matière de modes partagés et à la demande sont ici les plus intéressantes (car-sharing, navettes organisées par les entreprises à partir des gares...). Enfin, la dernière mesure concerne le parking généralement présenté comme l'élément clé. Sa localisation, sa capacité (garantie de disposer d'un emplacement) et la tarification (intégrée dans le prix du parcours) sont déterminantes. Toutefois, cette conception ne semble être efficace que si le site de parking offre d'autres activités complémentaires (commerces, écoles, services connexes de la gare tels que détaillés ci-dessus). L'arbitrage entre la vie quotidienne à proximité des gares et l'aménagement de vastes parkings générant des flux importants est donc crucial.

Enfin, troisième aspect : l'aménagement du site de la gare est une décision souvent difficile et complexe car mobilisant plusieurs opérateurs et les choix ont des effets structurants à long terme. Il nécessite donc une réflexion transversale qui impose aux opérateurs d'être intégrés dans une dynamique commune.

Ainsi en France, les projets de gare ne sont pas portés par la seule SNCF : un ensemble privé-public rassemblant les multiples intervenants est mis en place pour assurer le montage et la gestion du projet. Comme dans tout projet d'urbanisme, la maîtrise foncière et la gestion des impacts sont déterminants. En d'autres mots, les décisions rapides et unilatérales en la matière conduisent souvent à ne rencontrer que les intérêts de l'un ou l'autre opérateur. C'est ainsi que les opérations principalement promues par les transporteurs conduisent à n'intervenir que sur les enjeux de transbordement et de parking en mobilisant des terrains

propres souvent mal localisés. Le seul objectif assigné à ce type d'opération est de capter un plus grand nombre de passagers dans une aire de chalandise toujours plus vaste. La libéralisation du marché des transports pourrait contribuer à découpler le rôle du transporteur et du gestionnaire des infrastructures des gares, ce qui pourrait aider à faire émerger un opérateur spécifique intéressé au bon fonctionnement de la gare, de ses activités et du quartier.

Au-delà de ces trois aspects, les études indiquent toutes que pour favoriser le report de mode, il convient d'accroître aussi la qualité du service offert par le train. Lors des enquêtes, la fréquence, la ponctualité, les connexions, la sécurité, le confort et l'information sont généralement cités comme critères décisifs pour le choix modal.

Comprendre et suivre l'évolution des stratégies de localisation et de comportement de mobilité quotidienne

Comprendre finement les stratégies de mobilité et de localisation des entreprises

Avant d'établir un programme d'affectation et une gestion adéquate du quartier de la gare, il est opportun de saisir les stratégies de mobilité et de localisation des entreprises. Il est en effet communément admis par un certain nombre de décideurs et de développeurs que les entreprises souhaitent disposer avant tout d'une forte accessibilité routière et secondairement certaine d'une qualité des aménagements. Les gares souvent localisées dans le tissu urbain du siècle dernier (en marge du centre historique) ne satisfont pas à ces critères. Toutefois certaines entreprises tirent parti de la faible valorisation foncière du quartier pour développer des activités extensives à proximité du centre ville (stockage, petits ateliers de transformation, d'entretien, de confection...).

Au-delà de cette perception générale, les études démontrent que certains types d'entreprises fortement génératrices de flux de personnes sont intéressés par une localisation au sein d'un quartier de gare. Plusieurs travaux de la CPDT ont déjà mis en évidence les activités concernées : activités ayant une intensité d'emplois élevée (1 emploi par 40 m²), un nombre de visiteurs intense (1 visiteur pour 100 m²) et à l'inverse peu de besoin de transports de marchandises. Il s'agit donc classiquement des commerces, des bureaux, du petit artisanat de même que l'enseignement voire des bibliothèques, musées ou salles de concert.

L'intérêt des travaux actuels a été de déceler d'autres facteurs incitatifs à la localisation à proximité des gares. Trois raisons majeures interviennent : l'accessibilité pour le personnel ou les visiteurs, le peu d'obligation de déplacement du personnel en cours de journée et l'offre d'activités complémentaires dans le quartier de la gare (sous-traitants et services connexes, hôtel, restaurant, banque, centre de sport, commerce, cinéma, musée...). En conséquence il semblerait que le choix de localisation n'intervient que pour les gares situées dans des villes déjà relativement bien équipées et desservies par plusieurs lignes de train de même que disposant d'un réseau de transport urbain.

Enfin, les stratégies de localisation des entreprises demeurent largement influencées par les contraintes légales et les incitants à l'implantation. Cet aspect est négligé. Or les politiques actuelles incitent largement à la délocalisation loin des gares : facilité et coût foncier en périphérie, législation environnementale, adaptation du réseau de transport à la nouvelle localisation (création de parking, de route d'accès, de ligne de bus...). Il apparaît qu'un changement radical de politique générale soit donc déterminant.

Dans le cadre de l'étude sur les sites des gares, il sera dès lors intéressant, sur la base d'entretiens avec les décideurs économiques, de valider cette hypothèse et mieux de comprendre l'adéquation entre l'intensité des activités, et le niveau d'équipement et de

structuration du quartier de la gare. En d'autres mots, quelles sont les activités en lien avec quel type de gare ? Ne doit-on envisager une influence de localisation que pour les gares bien desservies des grandes villes ? Qu'en est-il pour les gares régionales secondaires ?

Suivi des pratiques de mobilité et mutations de comportement de mobilité quotidienne

Au même titre que pour les entreprises, il est indispensable d'identifier les populations et leurs motivations pour un choix de localisation à proximité des gares, même si nous avons vu que les expériences étrangères soulignent la nécessité de réfléchir aux comportements de mobilité au-delà de la simple localisation résidentielle à proximité des gares. En effet les gares d'intérêt régional élargissent progressivement leur aire d'attractivité pour capter davantage de clientèle. Dès lors, si la population résidant dans le quartier de gare peut être à terme davantage utilisatrice des transports collectifs, elle ne correspondra jamais qu'à une part marginale du nombre de voyageurs. La politique en faveur du report de mode impose donc de réfléchir de manière générale aux comportements de mobilité des usagers. Deux facettes des comportements sont alors déterminantes : la compréhension des motivations de déplacement et la polarisation, c'est-à-dire l'attrait ou la répulsion liés à l'organisation et la conception urbanistique de la gare et de ses alentours.

Prendre connaissance de l'état des pratiques de mobilité en Wallonie

Préalablement à l'étude de ces deux facettes, un inventaire des études en matière de mobilité a été réalisé.

Les diagnostics en matière de mobilité se multiplient même si les données statistiques n'existent que depuis quelques années. Au-delà des conclusions générales largement diffusées, voici quelques repères chiffrés.

Face à l'étalement et à l'éclatement des localisations résidentielles et plus récemment des activités économiques, la mobilité automobile n'a cessé de croître (volume de trafic, distance et durée de déplacements). Entre 1970 et 1991, le train a perdu la moitié de sa part de marché (il ne représente plus que 7 % des déplacements quotidiens en 1991). En outre, parmi les modes de transports, c'est celui qui n'est pratiquement jamais utilisé par près des deux tiers des Wallons. Le train est principalement utilisé pour le transport vers le lieu de travail et d'enseignement. Si Bruxelles s'affirme de plus en plus comme la destination principale pour les Wallons, il apparaît aussi que près de 10 % de la population active développent une mobilité professionnelle de plus en plus instable (destination variable ou indéterminée). A cette instabilité s'ajoute naturellement l'accroissement de la flexibilité des horaires de travail. Enfin, dans un contexte de mobilité caractérisé par une croissance et une diversification des déplacements (essor des déplacements hors travail pour des motifs sociaux, domestiques, culturels ou de loisirs), le train retrouve un intérêt notamment pour se rendre vers des sites touristiques.

Mutations des comportements de mobilité quotidienne

Sur le plan spatial, la mobilité a connu quatre mutations ces dernières années. Comme mentionné ci-dessus, les motifs de déplacements se sont diversifiés en raison de l'augmentation des temps libres et du désir d'individuation (augmentation de la capacité à choisir en étendant l'aire de l'offre d'équipements grâce à une mobilité facilitée). Deuxièmement, la mobilité n'est plus régie par des horaires quotidiens stables. La flexibilité du temps de travail, l'aménagement des horaires flottants... contribue à l'élargissement des périodes de déplacement.

Troisièmement, l'éclatement et l'étalement de l'urbanisation impliquent la nécessité de mettre en connexion des lieux de la vie quotidienne plus nombreux et plus distants. Cette mise en connexion ne répond plus à une structure linéaire du territoire entre le lieu de travail et d'habitat. Un nouveau territoire aréolaire émerge. Aux relations entre centre et périphérie s'en ajoutent d'autres plus transversales au sein de l'aire métropolitaine où se structure une série de pôles secondaires. Dans un réseau aréolaire, les comportements de mobilité s'organisent selon des routines et des chaînes de mobilité. C'est ainsi que progressivement les individus tendent à regrouper dans certains nœuds diverses activités. L'offre en matière d'équipements essentiellement privés évolue nettement en ce sens. L'exemple le plus marquant en la matière est la conversion progressive des stations services en « station de services ».

Enfin, quatrièmement, ces aires métropolitaines concentrent progressivement davantage d'emplois à l'échelle globale mais aussi régionale. En d'autres mots, la mobilité s'oriente de plus en plus vers quelques grands centres et leurs banlieues immédiates.

Ces mutations contribuent toutes à rendre peu performant, les transports collectifs non seulement car la population est dispersée sur le territoire mais aussi car elle possède des comportements de mobilité de plus en plus particularisés : spécifiques par rapport à la diversité des types de voyageurs (écoliers, navetteurs, hommes d'affaire, touristes, retraités...), multiples par rapport à la variété des lieux de destination dans l'aire métropolitaine, souples par rapport aux contraintes horaires et enfin plus flexibles par rapport aux lieux à connecter. En conséquence et en un mot, il ne faut plus penser la mobilité uniquement en termes pendulaires.

L'ensemble de ces paramètres traduit pleinement la fin de la société industrielle fordiste ; or le chemin de fer est encore largement organisé selon des logiques classiques (tracé des lignes dans les vallées, localisation des gares dans des sites d'habitat traditionnel ou industriels, réseau linéaire ayant des difficultés à gérer les correspondances, gestion cloisonnée rendant complexes les connexions entre modes de transports...). Bref, comme le souligne certains auteurs, dans un contexte largement favorable à l'automobile, les écueils sont tels que même les personnes désireuses d'utiliser les transports collectifs doivent s'en détourner faute de trouver une offre adaptée aux nouveaux comportements. Dès lors, même si certains investissements ont été consentis ces dernières années notamment sur les longues distances, il demeure que grosso-modo seules les personnes contraintes utilisent régulièrement les transports en commun.

Proposer une méthode d'investigation

La prise de connaissance des principales hypothèses et conclusions a permis d'établir une méthode d'investigation pour cerner les spécificités des gares d'intérêt régional en Wallonie. Le Comité d'accompagnement s'est prononcé sur la sélection de dix sites de gare en fonction de leur caractère (origine, destination et mixte)².

La méthodologie proposée comporte 6 parties :

- 1) collecte des documents et informations spécifiques à la gare ;
- 2) relevés de terrain sur l'occupation du sol dans un rayon de 800 m (type d'occupation, densité, qualité et disponibilité foncière) ;
- 3) relevés de terrain sur les usages du quartier de la gare (conflit d'usages, routines...) ;

² Ottignies, Luttre, Ans, Namur, Verviers, Arlon, Boussu, Braine l'Alleud, Gembloux et Ath.

- 4) caractérisation statistique résidentielle, de la population du quartier de la gare et de ses comportements de mobilité en comparaison avec la moyenne communale ;
- 5) entretiens ciblés :
 - . décideurs locaux (projets communaux) ;
 - . témoins privilégiés gestionnaires de la gare et ses abords (problèmes de gestion quotidienne, évolution des usages...) ;
 - . enquêtes auprès d'un échantillon d'usagers du train (origine-destination et chaîne de déplacement) ;
 - . investisseurs et acteurs économiques (motivations de localisation à proximité de la gare) ;
 - . résidents (chaînes de mobilité et motivations de localisation à proximité de la gare) ;
- 6) séminaire avec personnes ressources (table ronde des acteurs supracommunaux : GW, SNCB, SRWT, UWE, DGATLP, SWL, MET...).

Cette méthodologie a déjà été éprouvée lors d'un test d'application pour la gare de Gembloux. Elle doit permettre de répondre aux différentes hypothèses énoncées ci-avant, de même que permettre de dégager les spécificités de l'éventail des gares wallonnes d'intérêt régional.

Les conclusions sur chacune des gares faisant l'objet d'une investigation seront confronter par type de gares (origine, destination, mixte tel que repris dans l'atlas des gares) afin de dégager des enseignements pour les gares wallonnes d'intérêt régional en matière de principes de gestion du sol et de projets d'urbanisme applicables notamment lors de l'élaboration de PCA ou de schémas d'aménagement.

MUTATIONS ET STRATÉGIE DE RECOMPOSITION DES FONDS DE VALLÉES

Comme les quartiers de gare, les vallées connaissent de profondes mutations d'occupation du sol. Lieu historique de nombreux développement de villes et villages, puis de l'industrialisation mais aussi du tourisme, les vallées sont profondément concurrencées par l'exurbanisation.

L'industrie s'est aujourd'hui largement rendue indépendante du cours d'eau et se développe principalement sur les plateaux. Cette délocalisation laisse derrière elle des friches industrielles de plus en plus nombreuses, comme le démontrent les travaux de l'OMS.

Les villes et les villages s'étendent également sur les plateaux mais aussi dans les vallées, en ce compris dans des zones à risque d'inondation.

Le tourisme de masse, caractérisé par de nombreux campings et résidences en bord de cours d'eau, connaît une remise en question spectaculaire au profit du tourisme diffus. De nouvelles formes de tourisme de vallée se développent comme la balade sur les anciennes lignes de chemin de fer et les sentiers en bord de cours d'eau ou sur le cours d'eau lui-même (tourisme fluvial).

Face à cette reconversion progressive d'usage et de vocation des fonds de vallée, le thème 1 de la CPDT est chargé de présenter un cadre de réflexion afin d'orienter et d'organiser ce renouveau. Cet objectif rencontre la mise en place des « opérations de recomposition » préconisées par le SDER.

Dans cette optique de réaménagement des fonds de vallées, plusieurs actions sont menées par le Gouvernement wallon. C'est ainsi que l'on peut relever notamment trois objectifs prioritaires : opérations de requalification des paysages, suppression des campings

résidentiels en zone inondable et adoption d'un règlement pour lutter contre les risques et les dommages liés aux inondations.

Dès lors, les travaux de la CPDT ont visé prioritairement à apporter leur contribution pour définir cette réglementation. La réduction des risques et des dommages nécessite deux approches : d'une part dans la vallée en zone inondable et d'autre part sur l'ensemble du cycle de l'eau à l'échelle du bassin versant. Le thème 2 de la CPDT « Contribution de l'aménagement du territoire à la réduction de la production de gaz à effet de serre » étudie les mesures favorables à une meilleure percolation et une réduction du ruissellement. Le thème 1 « Mutation spatiale et recomposition territoire » prend par contre en charge la réflexion sur les périmètres inondables afin d'établir des critères à l'occupation du sol et l'urbanisation pour réduire les risques. Au-delà de sa portée strictement « sécuritaire », cette réglementation renforcera à terme l'assainissement et la recomposition des fonds de vallée.

Une méthode et quatre objectifs pour une réglementation

La Plate Forme Permanente de Gestion Intégrée de l'Eau (PPGIE) a été chargée par le Gouvernement wallon d'établir une méthode pour la gestion des risques dans les zones inondables. Le Gouvernement a adopté la méthode proposée par la PPGIE le 21 novembre 2002. Cette décision fut confirmée dans le cadre du Plan Pluie pris par le Gouvernement en janvier 2003.

La CPDT intervient en appui à la PPGIE en vue de **contribuer à établir le règlement des zones inondables**. Les réflexions ont été menées en collaboration avec les représentants du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, de la DGATLP, de la DGRNE et du MET membres de la PPGIE.

Contribution dans le cadre de la méthode adoptée par le Gouvernement

La méthode s'inspire des opérations menées en France ; elle comporte trois phases.

Premièrement, l'identification des zones inondables. La DGRNE et le MET gestionnaires des cours d'eau doivent dresser la carte de l'aléa d'inondation. A l'échéance 2005, toutes les zones inondables seront reprises sur cette carte selon trois niveaux d'intensité (élevé, moyen et faible). L'intensité de l'aléa est établie par combinaison et synthèse des données disponibles (enquêtes de terrain, pédologie, récurrence observée, hauteur d'eau...). La CPDT n'intervient pas dans le cadre de cette phase.

Deuxièmement, la méthode prévoit que les biens soient classés selon leur degré de vulnérabilité. Cette démarche vise à dresser une typologie des biens en fonction de l'occupation et de l'usage du sol. Les propositions de la CPDT pour ce point sont encore à l'étude. Elles prendront cependant pour bases la situation existante et la situation juridique. Ces références permettent de prendre en compte le degré de vulnérabilité actuel (faible pour une prairie, moyen pour des infrastructures et élevé pour des ensembles bâtis) mais aussi potentiel, sur base du plan de secteur. Les propositions visent aussi à définir comme sensibles certains usages ou destinations de bâtiments particulièrement vulnérables (écoles, maisons de repos, services de secours, musée....).

Enfin, troisième phase, la détermination des zones à risque de dommage par croisement de l'aléa et de la vulnérabilité. La cartographie de ces zones doit aider les autorités à programmer les travaux de protection pour réduire l'aléa, à organiser les plans de secours mais aussi à fournir une base pour les assurances conformément à la réforme du Fonds des calamités prévue par les autorités fédérales.

Conception d'une réglementation en lien avec la méthode adoptée par le Gouvernement

Conception d'une réglementation en réponse aux quatre objectifs fixés par le Gouvernement

Le Gouvernement fixe quatre objectifs pour une réglementation en lien avec la méthode adoptée :

- 1) ne pas augmenter le niveau de vulnérabilité dans la zone inondable par interdiction ou restriction à la construction ou autres actes et travaux ;
- 2) réduire les dommages corporels, environnementaux, patrimoniaux et physiques ;
- 3) ne pas perturber davantage l'écoulement des eaux ;
- 4) adopter des mesures pour favoriser la percolation et ralentir le ruissellement.

Le quatrième objectif peut impliquer la prise de mesures comme l'aménagement de zones d'expansion de crue au sein du périmètre inondable voire en bordure du cours d'eau dans des zones habituellement peu ou pas inondées. Plus fondamentalement, les mesures généralement envisagées sont d'application en amont du cycle de l'eau notamment lors d'opération d'urbanisation dans le bassin versant (imposer des fossés drainants, limiter la surface imperméable...). Ces mesures sont donc le plus souvent prises en dehors du périmètre de l'aléa. C'est pourquoi elles sont étudiées dans le cadre du thème 2 de la CPDT. Toutefois, comme indiqué ci-dessous, leur mise en œuvre juridique peut être associée au règlement inondation.

Conception d'une réglementation dans le cadre du CWATUP

La conception de la réglementation est principalement envisagée afin de répondre aux trois premiers objectifs.

La méthode adoptée par le Gouvernement prévoit que ce règlement relève de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ; les réflexions se sont donc orientées sur une conception liée au permis d'urbanisme et de lotir. Dans ce cadre, quatre types de permis sont visés : la destination des constructions, la transformation des constructions existantes, les nouvelles constructions et les autres actes et travaux repris à l'art. 84 du CWATUP (modification du relief du sol, installation mobile, abris de jardin...).

Enfin, la conception de la réglementation peut induire des niveaux de contraintes allant de conditions d'exécution à l'interdiction.

Conception d'une réglementation sur base de critères objectifs

Pour rencontrer les objectifs fixés par le Gouvernement, trois critères doivent être clairement cernés.

Le premier critère doit permettre d'identifier facilement si la demande de permis est située ou non dans **les limites du périmètre inondable**. Seules les demandes situées dans ce périmètre sont soumises à contraintes.

La carte de l'aléa est sur ce plan un outil indispensable puisqu'elle permet d'identifier les zones inondables. Elle devra être précise, validée et disposer d'une forte légitimité.

Pour déterminer le niveau de protection des biens ou leur impact sur l'écoulement, il faut connaître la hauteur d'eau. En effet c'est en fonction de ce critère que des mesures de mise hors eau des équipements ou des planchers peuvent être prises. De même, l'impact d'un immeuble sur l'écoulement dépend de son inscription au sol mais aussi du volume fonction de la hauteur d'eau. Le second critère en matière de risque est donc la connaissance la plus

précise possible de **la hauteur d'eau potentielle** sur un bien situé dans le périmètre d'inondation.

Enfin, le troisième critère objectif vise à déterminer la localisation du bien dans **le contexte spatial**. Pour atteindre l'objectif de ne pas augmenter la vulnérabilité de la zone inondable, il faut que la réglementation soit la plus contraignante dans les zones peu vulnérables (ne pas permettre de construction dans un espace agricole). A l'inverse, et comme le Ministre l'indiquait au Parlement wallon le 15 janvier 2003, la réglementation doit laisser la possibilité de construire dans les centres-villes. Dans ces espaces urbanisés, il est de fait peu concevable de remettre en question le tissu urbain. Ce principe de conception de la réglementation est d'ailleurs conforté par la « rentabilité » élevée de travaux de protection exécutés par les pouvoirs publics afin d'y limiter l'aléa d'inondation.

En conséquence, la conception de la réglementation se fera sur la base du périmètre de l'aléa au sens de la courbe-enveloppe. Les intensités de l'aléa ne peuvent en effet être pris en compte pour déterminer la hauteur d'eau. Celle-ci doit être calculée par l'auteur de projet de la demande de permis. Enfin, la réglementation et la carte des risques sont complémentaires. La réglementation est d'autant plus contraignante que la vulnérabilité est faible alors que le risque de dommage est proportionnel à la vulnérabilité. C'est en ce sens que la carte des risques doit aider les autorités à exécuter des travaux publics de protection dans les zones très vulnérables. Dès lors, le périmètre de risques ne correspond en rien à celui de la réglementation.

Proposition d'une réglementation

Dispositions juridiques de mise en œuvre de la réglementation

La décision du Gouvernement wallon du 21 novembre indique comme mentionné ci-dessus que la réglementation relève de la législation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Toutefois, il subsiste une ambiguïté quant à la portée et le niveau de contrainte souhaité par le Gouvernement. En effet, dans la note du 21 novembre deux dispositions juridiques du CWATUP sont citées.

Avant de détailler ces deux dispositions, il convient de rappeler que le code comporte une troisième disposition en vertu de l'**article 136**. Cet article est d'application au cas par cas lors de la demande de permis ; l'autorité compétente, sur la base des informations dont elle dispose, détermine si un bien est exposé ou non à un risque naturel majeur et en conséquence, elle peut interdire ou conditionner la délivrance du permis. La motivation est propre et particulière à la demande ; elle ne nécessite donc ni périmètre ni réglementation générale. Son application est dès lors envisageable en l'absence de réglementation spécifiques aux inondations ; c'est d'ailleurs le sens de la Circulaire de janvier 2003.

Mais revenons à la première disposition prévue par la décision du Gouvernement : l'application des **articles 40 et 452/25**. La réglementation serait appliquée en vertu du périmètre d'inondation par débordement de rivière inscrit au plan de secteur comme périmètre de risque naturel majeur. Dans ce cadre, l'art. 452/24 permet d'édicter des contraintes pouvant interdire ou conditionner la délivrance de permis d'urbanisme et de lotir. Cette disposition correspond donc strictement aux intentions prévues par le Gouvernement, sans pour autant correspondre à un Règlement Régional d'Urbanisme. Sa mise en œuvre nécessite la révision du plan de secteur pour inscrire les périmètres inondables.

L'autre disposition juridique mentionnée dans la note adoptée par le Gouvernement vise précisément l'établissement d'un Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) en vertu de l'art. 76. Il est communément admis que le RRU vise à conditionner la délivrance de permis sur la base des affectations prévues au plan de secteur. En d'autres termes, le RRU ne peut

interdire la construction dans les zones urbanisables du plan de secteur ; il se limite à définir des modalités techniques de conception et de réalisation des actes et travaux (solidité et beauté des matériaux et des volumes, norme d'isolation...).

Contrairement à l'art. 452/25, le RRU peut être mis en œuvre par arrêté et en vertu d'un ou de plusieurs périmètres pris sur base des **articles 76 et 77**. Dès lors, l'adoption d'un RRU par le Gouvernement ne nécessite pas la révision du plan de secteur mais limite clairement le degré de contrainte de la réglementation. Il semble néanmoins que, dans la pratique, certains RRU comportent pourtant des interdictions de permis.

Il conviendra donc d'interroger la jurisprudence ou de prendre avis auprès du Conseil d'Etat afin de clarifier cette situation.

Le Gouvernement doit donc résolument choisir l'une des deux propositions (art. 40 et 452/24 ou art. 76 et 77).

La première disposition est indiscutablement la plus appropriée ; elle est toutefois particulièrement lourde dans sa mise en œuvre. En effet, chaque modification de l'aléa suite à la réalisation de travaux publics de protection ou de variation du régime des eaux implique la révision du plan de secteur.

Rappelons enfin que quelle que soit la disposition finalement suivie, l'autorité peut toujours utiliser l'art. 136 pour autant qu'il conduise à une contrainte de même niveau ou plus restrictive que celle prévue par l'art. 452/24 ou le RRU inondation.

Structuration et niveaux de contrainte de la réglementation

L'efficacité de la réglementation nécessite de pouvoir activer un degré de contrainte allant des simples conditions techniques à l'interdiction pure et simple. Il est en effet impératif d'interdire certains actes et travaux pour pouvoir rencontrer les objectifs fixés par le Gouvernement.

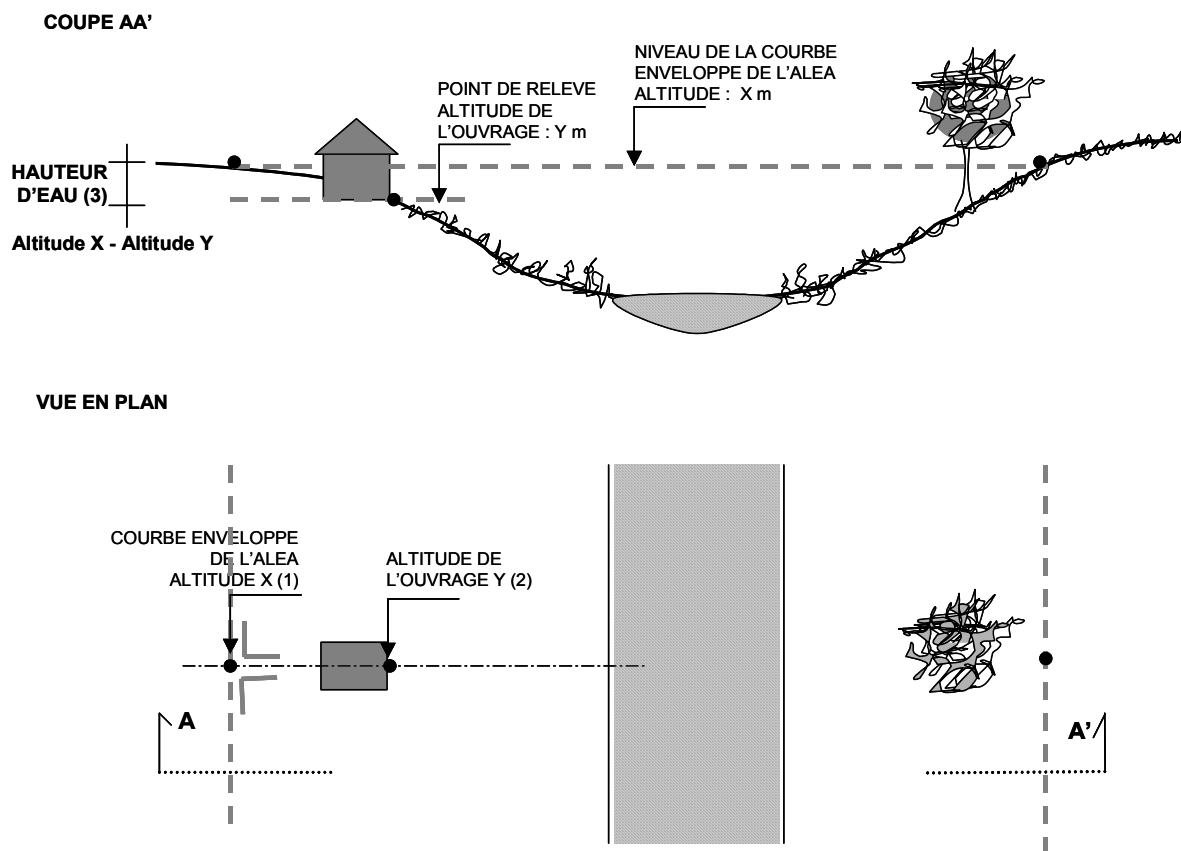
La réglementation est structurée selon trois classes de hauteur d'eau et quatre classes d'occupation du sol.

Les classes de hauteur d'eau sont fixées par gradation de contrainte (faible, moyenne et élevée). Les biens confrontés à une **faible** hauteur d'eau (**moins de 30 cm**) peuvent être protégés par des dispositions ponctuelles (batardeaux, sacs de sable, surélévation des meubles...). Ceux exposés à une hauteur d'eau **moyenne (de 30 à 80 cm)** devront faire l'objet de mesures de conception visant à réduire les dommages par l'usage de matériaux appropriés et la mise hors eau des équipements ou du premier plancher fonctionnel. Enfin, les biens situés dans la classe de hauteur d'eau **élevée (plus de 80 cm)** soumis à des dégâts potentiels plus importants feront l'objet de contraintes plus sévères : le premier niveau devra être conçu pour résister à l'inondation, tandis qu'un second niveau devra être facilement accessible pour isoler les biens mobiliers. Néanmoins, dans un certain nombre de cas, l'interdiction de construire doit être imposée.

Pour rappel, ces classes d'eau ne correspondent pas à celles qui pourraient être mentionnées sur certaines cartes de l'aléa. En effet, comme la hauteur d'eau n'est pas systématiquement disponible pour déterminer le niveau d'intensité de l'aléa, seul un relevé de terrain peut fournir une information précise. Le schéma ci-après présente la méthode de calcul de la hauteur d'eau. Ce type de calcul se base sur la détermination de l'altitude, travail courant pour un géomètre et dont le résultat sera repris dans la demande de permis.

Les classes d'occupation du sol renvoient à la détermination de la vulnérabilité. Comme pour la hauteur d'eau, il convient de se référer à un critère précis et reconnu. C'est pour cette raison que la réglementation est structurée en fonction des zones du plan de secteur.

METHODE DE DETERMINATION DE LA HAUTEUR D'EAU



Quatre classes sont prises en compte.

Les parties inondées des **zones non urbanisables** feront l'objet d'un niveau élevé de contrainte. La délivrance de permis pour des nouvelles constructions est désormais interdite afin de ne pas augmenter la vulnérabilité de l'espace.

Les parties inondées des **zones d'aménagement différé non mises en œuvre** feront également l'objet d'un niveau élevé de contrainte. La réglementation interdit toute construction dans le périmètre inondable. En outre, une étude devra envisager l'utilité et la possibilité de réserver ces terrains pour l'expansion des crues. L'élaboration du PCA de mise en œuvre de la ZAD s'avère la procédure la plus adéquate pour concrétiser ces dispositions prévues par la réglementation. Les contraintes à appliquer aux ZAD mises en œuvre se basent sur les affectations reprises au PCA.

Les parties inondées des **zones d'activités économiques, de loisirs et d'équipements communautaires** feront l'objet d'un niveau de contrainte moyenne à forte en fonction de la hauteur d'eau.

Enfin, les zones d'habitat sont subdivisées selon leur conception urbanistique. Les **zones d'habitat en ordre ouvert**, c'est-à-dire les espaces urbanisés composés de bâtiments implantés isolément, feront l'objet d'un niveau de contrainte moyenne à forte en fonction de la hauteur d'eau. Les **zones d'habitat en ordre fermé** qui correspondent à un tissu urbanisé dont les bâtiments sont établis en mitoyenneté, feront l'objet d'un niveau de contrainte faible à moyen selon le niveau de hauteur d'eau.

Application de la réglementation proposée

La procédure de délivrance de permis pour un bien situé dans un périmètre inondable adopté par le Gouvernement en vertu des articles 40 et 452/24 ou des articles 76 et 77 (voir remarques formulées ci-dessus), est soumise à réglementation.

Le demandeur doit fournir avec sa demande de permis, l'altitude du point bas du bâtiment pour une construction ou la transformation d'un immeuble existant, ou l'altitude du point bas du terrain pour la demande de permis relative à une installation fixe ou mobile de même que pour une modification du relief du sol ou l'aménagement et la plantation. L'altimétrie est établie par une personne accréditée (géomètre, ingénieur ou architecte). Elle permet de déterminer la classe de hauteur dans laquelle le bien est situé (voir schéma ci-avant). Elle permet aussi de déterminer le niveau des travaux pour la mise hors eau telle que prévue par les mesures 5 et 6.

L'application de la **réglementation repose sur 8 mesures dont 3 sont générales.**

1. La première mesure vise à interdire dans le périmètre inondable toute modification de destination d'un bâtiment existant, toute construction ou extension d'une construction dans le but d'y réaliser des activités ou des équipements sensibles.
2. Cette mesure vise aussi, dans le périmètre inondable, à interdire toute modification du relief du sol, ainsi que les petites annexes, les installations fixes, le dépôt et le stockage de produits et de matériaux dangereux. On peut également conseiller que les plantations et aménagement soient aménagés en tenant compte du sens du courant.
3. La troisième mesure générale vise à interdire la réalisation de garages et de caves en sous-sol pour un bien situé dans le périmètre inondable.

Les autres mesures sont fonction de la hauteur d'eau et de l'affectation du bien au plan de secteur. Leur application est également différente s'il s'agit d'un bâtiment existant ou d'un projet.

Le tableau présenté à la page suivante reprend chacune des mesures.

Des mesures plus contraignantes peuvent toujours être adoptées par le demandeur. En outre, là où les autorisations peuvent être accordées sous conditions, les mesures contraignantes ne dispensent pas de l'application préalable de mesures moins sévères. Ainsi la mesure 5 (aménagement d'un premier niveau inondable) ne dispense pas de l'application de la mesure 4 (mesures de protection), car ces dernières s'avéreront suffisantes pour prévenir des crues les plus fréquentes.

4. La *mesure de protection* vise à doter la construction de dispositifs de protection (batardeaux aux portes, étanchéité extérieure des matériaux...). Elle est imposée dans la classe de faible hauteur d'eau (moins de 30 cm) pour toutes les constructions existantes.
5. La *mesure d'adaptation* vise à adapter l'aménagement et la conception du rez-de-chaussée afin de réduire les dommages lorsque l'eau pénètre dans le bâtiment. En ce sens, la conception et le choix des matériaux devront garantir une certaine résistance à la montée des eaux (carrelage, assèchement des murs...). Les équipements techniques (chaudières, compteurs électriques...) seront mis hors eau. On peut également conseiller d'emblée de placer les appareils électriques sensibles à l'étage (congélateur, machine à lessiver...). En outre, un accès direct du rez-de-chaussée à l'étage, dont le niveau est hors eau doit être aménagé afin de permettre le placement du mobilier à un niveau refuge. Il s'agit de la règle du « duplex ». Pour déterminer la hauteur de mise hors eau, il convient de se reporter à l'altitude accompagnant la demande de permis.

		OCCUPATIONS DU SOL					
		ZONES D'HABITAT		ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES, D'EQUIPEMENTS ET DE LOISIRS	ZONES NON URBANISEES (ZAD)	ZONES NON URBANISABLES	
		en ordre fermé	en ordre ouvert				
CATÉGORIES DE HAUTEUR D'EAU	HAUTEUR D'EAU ELEVEE > 0.80 m	C	5 duplex	8 interdiction	8 interdiction	8 interdiction	
		T	5 duplex	5 duplex	5 duplex	5 duplex	
	HAUTEUR D'EAU MOYENNE 0.30 à 0.80 m	C	6 hors eau	6 hors eau	6 hors eau, pas de résidence 7 pas de dépôts	8 interdiction	8 interdiction
		T	5 duplex	5 duplex	5 duplex		5 duplex
	HAUTEUR D'EAU FAIBLE < 0.30 m	C	6 hors eau	6 hors eau	6 hors eau, pas de résidence 7 pas de dépôts	8 interdiction	8 interdiction
		T	4 protection	4 protection	4 protection		4 protection

MESURES 4 : Protéger le bâtiment par des mesures d'étanchéité et des batardeaux

5 : Adapter le bâtiment à l'inondation en rendant le rez-de-chaussée inondable et en imposant un second niveau fonctionnel situé hors eau (« règle du duplex »)

6 : Mettre le premier niveau fonctionnel hors eau

7 : Interdire le stockage ou le dépôt de matériaux à l'extérieur

8 : Interdire la construction

C : construction neuve

T : transformation

Cette cinquième mesure est imposée pour les demandes de permis concernant les constructions existantes situées dans les classes de hauteur d'eau moyenne et élevée. Elle est également imposée aux nouvelles constructions dans la classe de hauteur d'eau élevée pour autant que le bien soit situé dans un tissu urbanisé en ordre fermé.

6. La sixième mesure vise à imposer *la mise hors eau du premier plancher fonctionnel*. Elle est donc imposée pour les demandes de permis relatives aux nouvelles constructions situées dans les classes de hauteur d'eau faible ou moyenne et ce, pour autant que le bien soit affecté en zone d'habitat, d'activités économiques, de loisirs et d'équipements communautaires.

Notons que, parallèlement à cette mesure, les demandes de permis en dehors de la zone d'habitat ne peuvent concerner des biens à destination de résidence ou d'hébergement même temporaire.

7. La septième mesure vise à *interdire le dépôt et le stockage de produits et de matériaux* en dehors des immeubles. Elle est imposée pour les biens situés dans les classes de hauteur d'eau faible et moyenne et affectés en zone d'activités économiques, de loisirs et d'équipements communautaires.
8. Enfin, la huitième et dernière mesure vise à *interdire toute construction* pour les biens situés dans la classe de hauteur d'eau élevée et affectés en zone d'habitat en ordre ouvert, en zone d'activités économiques, de loisirs, d'équipements communautaires et dans les zones non urbanisables. Elle est également d'application dans les ZAD et de, quelle que soit la classe de hauteur d'eau.

L'application de la réglementation apparaît ainsi assez clairement. Il n'en demeure pas moins qu'une série de problèmes pourraient survenir notamment pour les terrains non bâtis repris dans des lotissements non périmés. Il conviendra en outre d'adapter les RCU et PCA aux mesures prises par la réglementation.

Enfin, ne pouvant disposer à ce stade de carte d'aléa définitive, il est impossible d'estimer l'ampleur du territoire potentiellement couvert par la réglementation. Toutefois, si ponctuellement les périmètres inondables concernent de vastes études urbanisables (plus de 1 ha), il conviendra d'envisager l'élaboration d'un PCA pour assurer notamment une implantation cohérente des constructions et des aménagements en fonction des parcelles effectivement concernées par le risque de crues.