

RÉGION WALLONNE

Conférence Permanente du Développement Territorial

SUBVENTION 2009-2010

Mai 2010

**EXPERTISE SPÉCIFIQUE 1
IMPLANTATIONS COMMERCIALES**

ANNEXE 1 – SYNTHÈSE FINALE



**Université
de Liège**

Lepur

Pilote :

B. Mérenne-Schoumaker, Lepur et SEGEFA - ULg

Chercheurs :

J.-M. Lambotte, Lepur-ULg

F. Pirart, Lepur-ULg

ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES RESULTATS DE L'EXPERTISE RELATIVE AUX IMPLANTATIONS COMMERCIALES

1. OBJECTIFS DE LA MISSION

Selon l'Arrêté du Gouvernement wallon (AGW) du 29 octobre 2009, cette expertise a pour but « *la finalisation d'un outil d'analyse initié sous la précédente subvention et permettant d'objectiver la prise de décision en matière d'implantations commerciales. Elle s'inscrit dans la perspective de la transcription de la directive « Services » qui implique l'adaptation du permis socio-économique. Les critères portant notamment sur le respect de la hiérarchie urbaine, sur l'accessibilité par les alternatives à la voiture et sur la mixité avec le logement, définis lors de l'étape précédente de l'expertise, seront modulés selon différents types de commerces (biens de consommation courante ou semi-courante, peu pondéreux ou pondéreux).*

Dans la suite du thème de recherche en cours de finalisation, les critères devront être validés par un panel d'experts techniques (UCM, syndicats, FEDIS, ...), par l'administration régionale et par des représentants de communes et par les Ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Economie. Ils seront également testés par confrontation aux projets ayant fait l'objet d'une demande de permis socio-économique entre 2000 et 2008. Ils seront ensuite proposés pour validation au comité de pilotage. Ils pourront le cas échéant être intégrés dans la réflexion sur l'actualisation du SDER.

L'expertise constituera l'une des contributions pour établir le SRDC, en concertation avec les Ministres concernés et qui tiendra compte du volet économique nécessaire aux implantations commerciales. La recherche permettra notamment d'améliorer l'outil d'analyse existant et déjà déployé en projet en phase pilote dans la Province de Namur ».

2. APERÇU GÉNÉRAL DU DÉROULEMENT DU TRAVAIL

L'expertise commerce s'est déroulée en deux grandes phases. La première a débuté en octobre 2008 et s'est achevée en septembre 2009. La seconde phase destinée à finaliser cette expertise a débuté le 25 janvier 2010 et a vu sa durée limitée à trois mois.

2.1 TRAVAIL RÉALISÉ DURANT LA SUBVENTION 2008-2009

Durant la subvention 2008-2009, les travaux menés ont été décomposés principalement en quatre phases :

1. Un cadrage de la problématique consistant en un relevé des différentes études et outils d'aide à la décision ayant pour objet les implantations commerciales. Ce relevé a servi à synthétiser les différents enseignements et recommandations qui y figurent ainsi qu'à identifier les sources des données utilisées par les auteurs de ces études. Les avis d'organismes tels que le CESRW et l'UVCW ont été analysés durant cette phase. Les intentions de la Région wallonne relatives aux implantations commerciales inscrites au sein du SDER ont aussi été identifiées ;
2. La mise en évidence des tendances actuelles et futures en matière d'offre (évolution des formes, du rôle des acteurs...) et de demande (structure de la population, comportements de mobilité, dépenses des ménages...) commerciales. Cette étape s'est principalement basée sur des interviews d'experts issus de divers organismes : FEDIS, UCM, le Conseil belgo-luxembourgeois des Centres commerciaux, l'AMCV, l'Agence des quartiers commerçants de la Région de Bruxelles-Capitale (ATRIUM). En outre, Philippe Moati,

Professeur d'économie à l'Université Paris-Diderot et Directeur de recherche au CREDOC a été sollicité pour rédiger une note de réflexion prospective sur l'avenir du commerce de détail ;

3. Un benchmarking consistant en une analyse de la manière dont est gérée la question des implantations commerciales dans six régions et pays voisins (Flandre, Pays-Bas, Allemagne, France, Luxembourg et Angleterre). Quatre dimensions principales ont servi de fil rouge à cette analyse comparative :
 - la stratégie adoptée par la puissance publique en matière de localisation des commerces dans une optique de développement territorial durable ;
 - la législation qui y est relative ;
 - les outils et mesures destinés à favoriser l'implantation et/ou le maintien des commerces en centre urbain/rural (partenariats public-privé...) ;
 - l'articulation des politiques menées aux différentes échelles territoriales (application du principe de subsidiarité) ;
4. La formulation de propositions d'orientations et de lignes de conduite.

Dès ce stade de l'expertise, les propositions formulées par l'équipe de recherche s'inspiraient fortement des politiques néerlandaises et allemandes relatives aux implantations commerciales. En résumé, il est proposé de soumettre chaque projet d'implantation commerciale au respect de deux critères qui seraient explicités dans un document stratégique au niveau régional :

- un critère relatif au respect de la hiérarchie urbaine ;
- un critère relatif à l'accessibilité par les alternatives à la voiture et à la mixité logements-commerces ;

et de moduler ces deux critères selon le type de commerce concerné, trois types étant distingués :

- les commerces de biens de consommation courante (alimentation, produits d'entretien...);
- les commerces de biens de consommation semi-courante peu pondéreux (vêtements, chaussures, livres, CD, parfums...);
- les commerces de biens de consommation semi-courante pondéreux (ameublement, bricolage, jardinage, gros électroménager...).

Outre ces quatre phases de travail, deux phases avaient été reportées à la présente subvention :

- Une analyse des permis socio-économiques octroyés ou refusés durant la période 2000-2008. Cette partie, débutée fin de subvention 2008-2009, avait pour but de dégager d'éventuelles corrélations entre les caractéristiques du projet (nature, superficie...) et celles du cadre dans lequel il s'inscrit (centre ou périphérie, proximité de l'habitat, revenus...). Cette étape devait permettre de mieux comprendre les choix effectués par les opérateurs et pouvoirs publics durant ces dernières années et d'évaluer l'impact de la nouvelle loi sur le permis socio-économique adoptée en 2004 ;
- L'évaluation des propositions formulées par l'équipe de recherche par un panel d'experts.

2.2 TRAVAIL RÉALISÉ DURANT LA SUBVENTION 2009-2010

A l'occasion du CA tenu le 25 janvier 2010, il a été décidé d'amender le programme de travail prévu par l'AGW du 29 octobre 2009 en supprimant le point consacré à l'évaluation des propositions de l'équipe de recherche par un panel d'experts. Il s'agit d'abord de trouver un consensus politique concernant les critères à prendre en compte pour gérer à l'avenir les

implantations commerciales. Le CA a par ailleurs souhaité obtenir divers compléments relatifs à certaines dimensions des critères proposés et au contenu du futur SRDC. Par conséquent, le travail réalisé durant les trois mois destinés à la finalisation de la présente expertise a porté sur :

1) La finalisation de l'analyse des permis socio-économiques octroyés ou refusés entre 2000 et 2008.

Cette analyse a notamment permis de confronter les critères proposés aux dossiers de demande de permis socio-économique. Elle a consisté à croiser les données relatives à ces demandes avec :

- la distribution spatiale relative à l'accroissement de la population et des revenus ;
- les pôles du SDER et la hiérarchie urbaine du professeur VAN HECKE ;
- la délimitation spatiale des noyaux commerçants existants ;
- l'accessibilité des sites envisagés par les alternatives à la voiture...

2) L'approfondissement de points précis relatifs à la faisabilité de mise en œuvre des deux critères proposés par l'équipe de recherche.

A propos du critère relatif au respect de la hiérarchie urbaine, il s'agit d'analyser les sources utiles au recensement de l'offre commerciale (nombre de m² de surface de vente par branche commerciale) sur base des données existantes en Wallonie et des dispositifs de monitoring existants dans les territoires voisins. C'est ici qu'intervient principalement le lien entre cette expertise et l'outil développé par le SEGEFA-ULg à la demande du Ministre de l'Economie pour aider les communes dans leurs décisions relatives aux implantations commerciales.

L'application du critère relatif à l'accessibilité par les alternatives à la voiture que l'équipe de recherche propose implique le recours au calcul du nombre de logements existant dans un rayon de 400 ou 700 m du site convoité. Pour effectuer ce calcul, il faut disposer d'une information relative au nombre de logements existants par parcelle cadastrale. Si, pour les logements unifamiliaux, la donnée est aisée à obtenir, il n'en va pas de même pour les immeubles à appartements. Les démarches entreprises auprès du SPF Finances ont permis de disposer de l'information. Sur cette base, il s'agit de cartographier en tout point du territoire wallon les résultats de l'estimation du nombre de logements présents dans un rayon de 400 et 700 m. A partir de ces cartes, des seuils doivent être proposés.

3) L'ébauche du contenu du prochain SRDC.

Cette analyse porte notamment sur la délimitation des aires au sein desquelles il est nécessaire de trouver des cohérences (les bassins de vie évoqués ci-dessus). De plus, l'articulation entre un tel document régional et des schémas commerciaux (supra)communaux est à étudier.

4) Une réflexion sur l'impact économique des implantations commerciales

Il s'agit d'une demande du Comité d'accompagnement du 25 janvier 2010 qui s'inscrit dans la volonté exprimée par le Gouvernement dans la DPR d'inclure, à l'occasion du prochain SRDC, un critère à ce sujet dans le cadre d'une évaluation multicritère.

3. TENDANCES RÉCENTES EN MATIÈRE D'IMPLANTATIONS COMMERCIALES ET ENJEUX SOUS-JACENTS EN TERMES D'IMPACT ÉCONOMIQUE

L'analyse des demandes de permis socio-économiques introduites entre 2000 et 2008 a permis de dresser un bilan global sur l'évolution en matière de projets commerciaux et a mis en évidence l'impact significatif que l'adoption de la loi IKEA a eu sur les surfaces

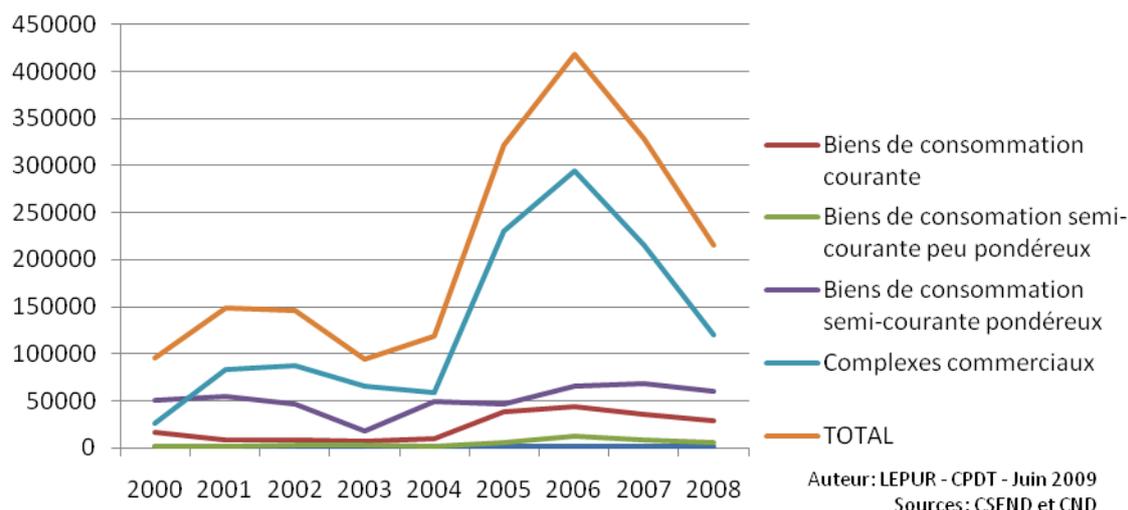
commerciales demandées et acceptées. Concrètement, l'étude des données reçues de la Commission Nationale pour la Distribution et du Comité Socio-Economique National pour la Distribution montre très clairement que l'apparition de la nouvelle loi en 2005 a entraîné une forte augmentation des surfaces de vente acceptées en Wallonie.

De 2000 à 2004, 813 demandes de permis socio-économiques ont été déposées en Région wallonne. En termes de surface nette demandée, cela représente 1 212 554 m². Parmi celles-ci, seules 499 (61,4 % des demandes) soit 603 150 m² (49,7 % de la surface nette demandée) ont fait l'objet d'une décision finale favorable durant cette période de 5 ans.

De 2005 à 2008, l'apparition de la nouvelle loi entraîne un afflux de gros projets commerciaux (en particulier de complexes commerciaux). 980 dossiers de demande sont enregistrés au cours de cette période soit en moyenne 82 dossiers de plus par an par rapport à la période précédente. La surface nette demandée augmente de manière importante puisqu'elle représente 1 445 197 m², soit 19 % de plus alors que la période étudiée est plus courte d'un an. Mais le changement le plus flagrant réside dans la proportion des projets qui font l'objet d'une décision favorable. En effet, 1 209 013 m² supplémentaires (soit 83,7 % de la surface nette demandée) sont acceptés, ceci même en tenant en compte des recours. Si on ne s'en tenait qu'aux décisions des collèges des Bourgmestres et Échevins, 90 % de la surface initialement demandée auraient été acceptés.

Le graphique ci-dessous, tiré de l'annexe 3 de la présente expertise, montre que les surfaces demandées acceptées en 2005, 2006 et 2007 ont plus que doublé par rapport à la période précédant l'adoption de la loi IKEA. Le total de surface de vente acceptée passe en effet de 120 630 m² par an entre 2000 et 2004 à 301 920 m² par an entre 2005 et 2008. Ce graphique permet également de constater la véritable explosion des surfaces allouées aux complexes commerciaux à partir de 2005.

Evolution des surfaces de vente acceptées entre 2000 et 2008



Lorsqu'elle est ramenée à l'ensemble de la population wallonne, la surface commerciale totale acceptée entre 2000 et 2008 représente une augmentation de 524 m² par 1 000 habitants. C'est un chiffre très élevé, surtout si l'on considère le faible taux de croissance démographique enregistré en Wallonie ces dernières années (0,39 % par an sur la période étudiée).

Impacts économiques directs des implantations commerciales

Nous avons cherché à mesurer l'impact de cette prolifération de nouveaux gros développements commerciaux sur l'emploi total (salariés + indépendants) du secteur du commerce de détail. Entre le 31 décembre 1999 et le 31 décembre 2008, selon les chiffres

de la Banque Nationale de Belgique¹, l'emploi total de ce secteur est passé de 92 909 à 95 100 personnes, soit une hausse d'à peine 2 191 travailleurs. Ces 2,36 % de croissance sont bien plus faibles pour la Région wallonne que la hausse de l'emploi total, tous secteurs confondus, (+ 10,83 %). Ceci vient confirmer le fait que même si le niveau de richesse de la population augmente (notamment du fait de la croissance de la population active et de l'emploi), ces revenus croissants ne génèrent guère une forte croissance des dépenses des ménages transitant par le secteur du commerce de détail et, en conséquence, une croissance sensible de l'emploi dans ce secteur. Cette faible croissance de l'emploi dans le commerce de détail a plusieurs origines. Elle s'explique sans doute pour partie par l'importance croissante des formules de vente de type discount. Dans ce type de commerce, l'importance du ratio chiffre d'affaires/emploi a tendance à être particulièrement élevé et à tirer l'emploi total du secteur vers le bas.

Remarquons que ces 2,36 % sont légèrement plus faibles que la croissance de la population de la Wallonie durant une période assez similaire : + 3,51 % entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2008 (passage de 3 339 516 à 3 456 775 habitants). Ce résultat interpellant peut être la conséquence du transfert d'une partie des dépenses faites jadis dans le commerce de détail vers d'autres formes de commerces (ventes par internet, circuits courts...). D'ailleurs, le commerce de gros dans lequel se cache une partie des commerces électroniques a connu dans le même temps une croissance de près de 6 000 emplois (5 928, soit + 16,65 %).

Sur base de ces chiffres d'emploi total (salariés + indépendants) fournis par la BNB, l'hypothèse de l'existence à l'échelle régionale d'un jeu à somme nulle entre créations et suppressions d'emploi en cas de nouvelles implantations commerciales est largement confirmée. La très légère croissance de l'emploi total de ce secteur sur la période 1999-2008 est sans doute exclusivement imputable à la croissance démographique modérée connue durant cette période tandis qu'une augmentation de la propension des ménages à effectuer des dépenses dans le commerce de détail paraît contraire à la vérité. Les perspectives souvent très positives en matière de création nette d'emploi émises par de nombreux promoteurs commerciaux sont donc largement erronées une fois tenu compte de l'effet à moyen terme sur l'emploi total (salariés + indépendants) dans l'offre préexistante à l'échelle régionale. Il convient sans doute d'envisager l'impact économique de nouveaux équipements commerciaux comme un simple jeu à somme nulle à l'heure où la population voit ses revenus stagner, où la croissance démographique est très modérée et où la propension des ménages à effectuer leurs achats dans les commerces de détail stagne, voire régresse sous l'effet notamment d'internet. Si, à l'échelle communale, cette logique est fautive ; à l'échelle régionale, cet équilibre entre pertes et gains est quasi totalement atteint.

A l'échelle régionale, les achats transfrontaliers et transrégionaux sont les seuls paramètres qui influencent positivement ou négativement l'impact économique global lié à un projet commercial, là où sont rencontrées les conditions de stagnation de la population, du revenu des ménages et de la propension à acheter des biens vendus dans les commerces de détail. Or, l'ampleur des achats transfrontaliers effectués par les wallons dans les grandes surfaces françaises et luxembourgeoises ne s'explique guère selon divers experts interrogés par un sous-équipement commercial côté belge mais, pour une large part, par un différentiel en matière de charge salariale pour ce qui concerne les bas salaires. Vu l'existence d'un revenu minimal assez élevé par rapport à nos voisins français (mais inférieur à ceux en vigueur côtés néerlandais et luxembourgeois) et vu, surtout, une imposition belge forte sur les bas salaires, les grandes surfaces situées de l'autre côté des frontières peuvent régulièrement vendre de nombreux produits quelques centimes de moins qu'en Belgique. A cela s'ajoutent des différentiels concernant la TVA, les accises (rendant carburants et tabac moins chers au

¹ Données disponibles sur le site internet de la BNB à la page : <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=807000093|910000082&Lang=F>

Luxembourg) et les écotaxes appliquées spécifiquement en Belgique (par exemple sur l'emballage plastique des bouteilles d'eau).

Les chambres de commerce du Sud et du Nord-Limbourg, la Province du Limbourg et ses sept principales villes ont confié au bureau d'étude BRO une étude intitulée *Grenzeloos winkelen 2007*². Cette problématique a été analysée au travers d'une large enquête menée auprès de résidents néerlandais ainsi qu'auprès des résidents belges et allemands des sous-régions proches du Limbourg. En tout, cette enquête a porté sur 7 500 personnes dont 600 Liégeois. Cette étude a procédé à une estimation de la proportion de personnes effectuant des achats transfrontaliers en 2007, de leur fréquence et des montants dépensés. De là, a débouché une quantification des flux transfrontaliers dans chaque sens et un calcul du solde (qui perd et qui gagne ?).

De cette étude, il ressort que les flux à la frontière belgo-néerlandaise sont en faveur des Pays-Bas mais que le déficit n'est pas démesuré (210 millions d'euros contre 151, soit un écart de 28 %). Les Néerlandais sont également bénéficiaires vis-à-vis de l'Allemagne. Dans ce cas, le déséquilibre des flux est toutefois bien marqué (659 millions d'euros contre 194, soit un écart de plus de 70 %). Notons que cette étude semble indiquer que les flux à la frontière germano-belge sont quasi équilibrés (68 millions d'euros dépensés en Allemagne contre 67 dépensés en Belgique). Quand on ventile ces flux à une échelle sous-régionale, on se rend compte que les centres commerçants des régions de Roermond, Venlo, Maastricht et Heerlen sont les quatre grands gagnants de ces flux transfrontaliers. Dans l'autre sens, après diverses sous-régions allemandes, la région liégeoise est l'une des sous-régions qui souffrent d'un déficit dans la balance des échanges transfrontaliers. Les habitants des autres sous-régions (y compris de la Province du Limbourg belge) y dépenseraient 98 millions d'euros tandis que les Liégeois dépenseraient 139 millions d'euros dans les commerces des territoires voisins. Un déficit de 41 millions d'euros serait ainsi généré.

C'est pour les vêtements, les chaussures et l'horeca que les acheteurs traversent les frontières au sein de l'espace élargi de l'Euregio Meuse-Rhin. Viennent ensuite les achats de meubles et de médias. Ce commerce transfrontalier est donc essentiellement lié à la flânerie et au tourisme d'un jour, contrairement à ce qui est observé le long des frontières française et luxembourgeoise où les achats courants dominent.

Malgré une forte rigueur dans la maîtrise des projets commerciaux périphériques et une fiscalité guère plus enviable qu'en Belgique et en Allemagne, les Pays-Bas connaissent un solde positif très important concernant les achats effectués par les consommateurs frontaliers. De plus, pour une large partie, ces dépenses des Belges et Allemands dans les commerces néerlandais s'effectuent au sein des centres-villes. Cet attrait manifeste des clients étrangers pour les magasins des centres-villes néerlandais (en particulier à Maastricht) s'exerce alors qu'il existe une très forte limitation de l'offre commerciale en périphérie. L'association entre de fortes restrictions vis-à-vis de grands complexes commerciaux hors des centres-villes et une balance d'achats transfrontaliers très positive n'est rendue possible que dans un contexte où l'essentiel de l'attrait s'explique uniquement par la qualité du cadre dans lequel s'inscrit l'équipement commercial au centre-ville. La stratégie néerlandaise semble donc payante en accordant la priorité à l'amélioration de l'offre commerciale du centre-ville, à la revalorisation du patrimoine bâti ancien, à la qualité des nouvelles interventions urbanistiques en centre-ville et à la qualité des aménagements de l'espace public.

Impacts économiques indirects et enjeux environnementaux

Les impacts indirects méritent également d'être soulignés. Il nous semble donc utile de réaffirmer la nécessité d'une localisation adéquate des nouvelles implantations afin :

² Voir le site : http://portal.prvlimburg.nl/psonline/documenten/64689/grenzeloos_winkelen_limburg_2007

- de renforcer l'offre commerciale des centres urbains et, par la même occasion, d'améliorer l'image de marque des villes de la Région wallonne, l'image de marque liée à la vitalité commerciale des centres-villes étant un élément indispensable dans l'attractivité des territoires, notamment vis-à-vis des investisseurs étrangers relevant des secteurs moteurs de l'économie (industries et services aux entreprises) ;
- de disposer d'une armature commerciale qui minimise la dépendance à la voiture. Cela est nécessaire afin de limiter les dépenses consacrées par les ménages et les pouvoirs publics au transport, ce qui permet de maximiser les dépenses les plus profitables à l'économie régionale.

Concernant ce dernier point, il est aussi utile de repréciser certains enjeux reliant la problématique de la localisation du commerce de détail, les comportements de mobilité et les engagements internationaux liés à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Pour rappel, le "Paquet Energie & Climat" a été présenté le 23 janvier 2008 par la Commission européenne. Pour les secteurs non soumis jusqu'ici à l'ETS (*Emission Trading Scheme* ; c'est-à-dire au système des quotas de CO₂), soit le bâtiment, les transports, l'agriculture et les déchets, l'UE a fixé un objectif européen de réduction de 10 % des émissions en 2020 par rapport aux niveaux de 2005. La Commission a défini un objectif spécifique pour chaque état membre, celui de la Belgique est fixé à -15 %. Pour la Région wallonne, dans le cadre des secteurs non soumis à l'ETS, les transports et les bâtiments résidentiels sont de loin les deux secteurs les plus émetteurs de CO₂. Soulignons que le secteur du transport est celui qui enregistre la plus forte croissance des émissions ces dernières années (+ 40 % entre 1990 et 2004 en Wallonie). Il devient donc urgent de s'attaquer aux causes profondes à l'origine de cette explosion. La localisation du commerce de détail est, à cet égard, un élément crucial de la politique de limitation de l'étalement urbain qu'il est urgent de mettre en place.

Au sein de la mobilité des personnes, rappelons l'importance des déplacements pour le motif achats (environ 20 % des déplacements un jour moyen³) et des déplacements domicile-travail des travailleurs du secteur commercial (environ 10 % de l'emploi présent en Wallonie x 16 % des déplacements un jour moyen)⁴. Les achats apparaissent d'ailleurs aujourd'hui comme le principal motif de déplacement de la population wallonne. De plus, la part de la voiture en Région wallonne pour le motif lié aux achats était de l'ordre de 75 % lors de la dernière enquête sur la mobilité des ménages en Wallonie (TOINT. P. *et al.*, 2000, p. 115).

On peut émettre le postulat qu'un objectif de la stratégie à adopter concernant le commerce serait de parvenir à ce que les nouveaux équipements commerciaux se localisent de façon à atteindre une réduction de 15 % de la part modale de la voiture d'ici 2020 (soit une chute de 75 % à 63,75 %). Pour les alternatives à la voiture, l'accroissement relatif de la part modale totale correspondant au passage de 25 à 36,25 % équivaut à une croissance de + 45 %.

4. PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS ET DE LIGNES DE CONDUITE

Dans cette partie, nous nous sommes centrés sur les critères qu'il serait utile de mettre en œuvre afin que la localisation des implantations commerciales s'inscrive à l'avenir dans la logique d'un développement territorial durable sans toutefois réfléchir à l'élaboration d'un processus décisionnel vis-à-vis des projets d'implantation commerciale, à la répartition des

³ D'après TOINT P., BARETTE P. ET DESSY A., 2000, *Enquête nationale sur la mobilité des ménages (1998-1999) – Contribution de la Région wallonne à l'enquête ménages*, Rapport final, GRT – FNDP, p. 93. Ce chiffre de 20 % (19,8 % précisément) est obtenu en tenant compte qu'une partie des déplacements pour le motif « retour vers la maison » (soit 34,9 % des déplacements) est lié au motif achat et s'ajoute donc aux 12,9 % des déplacements ayant pour motif « aller faire des courses ».

⁴ D'après TOINT P. *et al.*, 2000, p. 93. Ce chiffre de 16 % (15,5 % précisément) est obtenu en tenant compte qu'une partie des déplacements pour le motif « retour vers la maison » (soit 34,9 % des déplacements) est lié au motif travail et s'ajoute donc aux 10,1 % des déplacements ayant pour motif « aller travailler ».

compétences ou au rôle des divers acteurs dans ce processus. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les principaux résultats issus de l'analyse des politiques des régions / pays voisins, en particulier l'Allemagne et les Pays-Bas. Les critères retenus sont destinés à être inscrits dans un document à portée stratégique tel que pourrait l'être le futur Schéma Régional de Développement Commercial que compte initier le Gouvernement.

Notre proposition est qu'à l'avenir, tout projet d'implantation commerciale soit évalué sur base de deux critères principaux :

- un critère macrospatial relatif au respect de la hiérarchie urbaine ;
- un critère microspatial relatif à l'accessibilité par les alternatives à la voiture et à la mixité entre commerce et logement.

A ces deux critères principaux s'ajoute un troisième critère secondaire visant à combattre l'urbanisation en ruban le long des routes régionales en dehors des tissus agglomérés via une procédure de permission de voirie.

Les deux principaux critères que nous proposons sont en lien direct avec l'enjeu d'une réduction de 15 % des émissions de GES dans le transport. Pour ce second critère, le lien est évident : atteindre l'objectif d'une part modale de 36,25 % d'ici 2020 pour les alternatives à la voiture implique une articulation très fine des développements commerciaux avec les développements résidentiels et, secondairement, avec l'offre en transport en commun. Le critère du respect de la hiérarchie urbaine doit, pour sa part, être interprété comme un critère visant à minimiser les déplacements de longue distance pour le seul motif achats et à inscrire ceux-ci dans des chaînes de déplacements impliquant le minimum de détour au maximum de clients. Ce critère doit donc être compris comme la recherche d'une organisation de l'offre commerciale qui permette d'éviter :

- un surdimensionnement de certaines polarités impliquant de longs trajets en voiture pour une grande partie de la clientèle qui serait amenée à fréquenter cette localité pour ce seul motif des achats ;
- un sous-dimensionnement de l'appareil commercial de certains pôles, source également de longs trajets.

Il s'agit donc de tenir compte du rôle joué par chaque polarité en tant que pôle d'emploi et de services (administratifs, scolaires, de santé...) et de la desserte en transport collectif.

4.1 UNE PROCÉDURE UNIQUE BASÉE SUR DES CRITÈRES CLAIRS EXPLICITÉS DANS UN DOCUMENT STRATÉGIQUE

Une seule procédure combinant l'ensemble de la problématique (critères d'aménagement du territoire, d'urbanisme et socio-économiques) paraît plus cohérente. Cette procédure devrait s'inscrire dans un cadre stable et prévisible via des critères d'évaluation clairs et explicites pour les opérateurs de l'immobilier commercial afin d'éviter de freiner globalement les investissements dans les projets commerciaux tout en orientant ceux-ci vers les localisations et sous une forme qui soient le plus proche possible de ce qui est souhaité du point de vue du développement durable.

Par ailleurs, il convient d'éviter que cette stratégie se limite à des termes susceptibles d'une très large interprétation ; au contraire, elle doit être précisée de façon à rendre ces critères opérationnels au travers de la mesure d'éléments objectifs et quantifiables.

Dans les pays voisins, ces critères sont souvent exposés de façon plus ou moins précise dans un document d'orientation (donc sans valeur réglementaire). Ici aussi, nous préconisons que la description précise de ces critères ne prenne pas une valeur réglementaire. En particulier, le critère du respect de la hiérarchie urbaine se prête mal à une réglementation rigide car, comme dans de nombreux systèmes spatiaux liés au comportement humain :

- on a à faire à un continuum en termes de hiérarchie urbaine (difficultés à fixer des seuils) ;
- la hiérarchie urbaine peut se modifier notamment en raison de l'évolution de la population : l'aire de chalandise de certains pôles secondaires voit leur population chuter ou stagner tandis que d'autres liés à de petites villes ou grosses bourgades rurales connaissent une croissance démographique rapide.

En outre, si certaines dérogations aux principes édictés étaient accordées, il conviendrait dans ce cas d'être attentif au respect d'une certaine règle de proportionnalité et à ce que l'autorité justifie dûment la raison pour laquelle elle s'écarte des intentions exprimées.

Comme le suggère l'UVCW à propos des implantations commerciales qui se localiseraient en dehors des noyaux d'habitat, au cas où l'autorité publique accepte une dérogation limitée à ses principes guidant une bonne localisation du commerce, il doit être possible d'imposer une compensation financière. Via un mécanisme à mettre en place, selon nous, au niveau régional, il s'agit de faire contribuer financièrement le promoteur à un fonds destiné à la réhabilitation des friches commerciales, à l'animation des centres-villes... Un tel dispositif aurait pour avantage à la fois d'aider à rendre l'investissement moins profitable pour les promoteurs en dehors des zones centrales qu'en leur sein et d'aider à corriger les effets néfastes que de tels projets génèrent au détriment de la collectivité. Il s'agirait en quelque sorte d'une transposition du principe du pollueur-payeur.

4.2 CRITÈRE MACROSPATIAL : RESPECT DE LA HIÉRARCHIE URBAINE

Ce premier critère vise à éviter de renforcer les pôles commerçants périphériques monofonctionnels tels que Messancy, Bonnelles, Froyennes... Au contraire, il s'agit de mieux articuler la distribution du commerce et l'importance des différentes polarités pour une grande diversité de fonctions générant des déplacements susceptibles de se combiner avec des achats. Il faut donc tenir compte de l'influence que joue chaque pôle dans les diverses fonctions constituant la ville (services administratifs, écoles, soins de santé...) au vu des motifs s'articulant au motif achats dans les chaînes de déplacements.

Ce critère du respect de la hiérarchie urbaine n'est toutefois pas justifié uniquement par des soucis de mobilité durable. Il s'avère aussi utile pour éviter la multiplication de friches commerciales vu que l'accroissement de l'offre s'opère dans un contexte où les revenus des ménages et la démographie ont tendance à stagner. Le SDER fait de cette lutte contre les friches de tous types une de ses priorités car celles-ci portent préjudice à la qualité de vie des riverains, à l'image de marque de notre territoire et à la gestion parcimonieuse du sol.

La philosophie du critère : le système des places centrales aux Pays-Bas

En matière de localisation des implantations commerciales, les Pays-Bas cherchent à conserver, voire recréer, un système hiérarchisé de centres commerçants inspiré de la théorie des places centrales de Christaller. Il s'agit de tenir compte de la position de la polarité commerçante concernée dans la hiérarchie des pôles urbains pour fixer la taille maximale des nouveaux équipements commerciaux et la nature des produits vendus. Au sein des régions urbaines, ce système s'appuie sur un ensemble hiérarchisé de polarités commerçantes comprenant : le centre-ville (*binnenstad*) et des centres commerçants de quartier (*wijk- et buurtwinkelcentra*). Le centre-ville occupe la position dominante en offrant une gamme très large de biens allant des biens de consommation courante jusqu'à ceux vendus uniquement par des commerces très spécialisés. A l'autre bout de la hiérarchie, de multiples centres commerçants de proximité offrent aux consommateurs la possibilité d'acheter des biens de consommation courante à faible distance de leur domicile, distance parcourue aisément à pied ou à vélo. Depuis les années 1950, tous les nouveaux quartiers d'habitation au sein des villes néerlandaises furent – quasi automatiquement – équipés d'un petit centre commercial de proximité et de services (école, centre médical...). Entre ces deux

niveaux hiérarchiques, les grandes villes comptent également l'un ou l'autre centre commerçant secondaire (*stadsdeelcentra*) offrant à la fois des biens de consommation courante et des biens semi-courants nécessitant une aire de chalandise comportant un grand volume de population (par exemple plus de 5 000 habitants). On retrouve là, la logique du renforcement de polarités secondaires traditionnelles des grandes agglomérations à l'image, en Wallonie, du centre de localités telles que Jemappes, Gilly, Jambes ou Fléron.

Appliquée au milieu rural, cette logique des places centrales limitant l'offre en hypermarchés en périphérie des villes grandes ou petites, permet le maintien d'une offre commerciale de proximité au centre de nombreuses localités (quitte à ce que soient menées des petites opérations immobilières visant la création de supérettes ou petits supermarchés surmontés d'appartements). Le *Provinciaal Omgevingsplan* (POL 2006) du Limbourg néerlandais⁵ précise ainsi en ce qui concerne les espaces ruraux que les commerces de détail et supermarchés de dimension limitée à rayonnement local peuvent s'établir dans le centre des villages. Les grands commerces d'envergure régionale ne peuvent s'implanter que dans six centres importants clairement nommés de cet espace rural (tels que Gulpen, Valkenburg et Vaals). Toutefois, ces grands équipements commerciaux ne peuvent constituer une menace pour la vitalité du commerce dans les pôles urbains proches. Seules, les huit villes principales de la Province peuvent accueillir des équipements rayonnant sur une vaste sous-région. Aux Pays-Bas, la Province est le niveau de pouvoir chargé du respect de la hiérarchie urbaine concernant la localisation des équipements commerciaux de rayonnement supracommunal.

Comment transposer cette logique en Région wallonne ?

Ce principe du respect de la hiérarchie urbaine se pose en des termes différents selon que l'on envisage le commerce de biens de consommation courante (vis-à-vis duquel on recherche une relative dispersion) et le commerce de biens de consommation semi-courante (vis-à-vis duquel est privilégiée une relative concentration spatiale dans les centres urbains).

Pour les commerces de biens de consommation courante, il s'agirait de favoriser le redéploiement d'une offre de proximité, en particulier là où ce type de commerce a disparu depuis longtemps (dans les villages et dans certains quartiers urbains à l'écart des grands axes de circulation). Pour des raisons sociales et de mobilité, poursuivre une telle politique devrait permettre à une grande partie des personnes non ou peu motorisées d'accéder plus aisément à ce genre de commerce et de maximiser le recours à la marche à pied.

Pour le commerce de biens de consommation semi-courants, au niveau régional, il serait utile de préciser la hiérarchie urbaine en identifiant clairement les localités qui sont amenées à jouer un rôle supralocal afin d'y concentrer l'offre commerciale susceptible d'avoir un tel rayonnement.

Lorsque des projets commerciaux concernant des achats courants ou semi-courants seraient supérieurs à une certaine taille (par exemple 400 m²), nous proposons que soit menée, au niveau régional et de façon systématique, une vérification du respect du critère de la hiérarchie urbaine. En dessous de ce seuil de superficie, ce critère serait considéré d'office comme respecté. Dans une telle configuration, la tutelle régionale aurait pour unique tâche de vérifier que le critère relatif à l'échelle microspatiale est respecté.

Mettre en œuvre ce critère consiste en fait à se poser une série de questions :

- quel est le niveau dans la hiérarchie urbaine du pôle dans lequel s'insère le projet tenant compte de son volume de population résidente, de son rôle en tant que centre d'emploi et de services ?
- quelles sont les entités spatiales qui font partie du même niveau dans la hiérarchie ?

⁵ Le POL 2006 est un document stratégique en matière de développement territorial qui joue, pour le Limbourg néerlandais, un rôle similaire au SDER wallon.

- quelle est l'offre moyenne en termes de surface de vente (tenant compte de la ventilation par branche commerciale) dans ces polarités servant de référence ?
- quelle est l'offre commerciale du pôle dans lequel s'inscrit ce projet (tenant compte de la ventilation par branche commerciale) ?
- quand on additionne la surface de vente du projet avec celle préexistante au sein de la polarité pour l'assortiment considéré, jusqu'à quel pourcentage en plus de l'offre moyenne des polarités du même niveau hiérarchique est-il acceptable d'arriver ?

C'est en jouant sur ce pourcentage qu'il devrait être possible d'accorder de larges opportunités aux promoteurs ou, au contraire, de mener une politique restrictive à leur égard. Vu la dynamique pouvant caractériser certains territoires, ce pourcentage devrait pouvoir varier en fonction d'une estimation de la croissance de la population future de la localité ou sous-région en question au vu de l'évolution de la population au cours de la dernière décennie. Si cette croissance démographique attendue est nulle ou négative, ce pourcentage pourrait être de zéro ou au minimum s'en rapprocher fortement.

Les trois problèmes à résoudre pour la mise en œuvre du critère

Trois problèmes principaux sont à résoudre en vue de la mise en œuvre de ce critère :

- l'identification du niveau hiérarchique correspondant à chacune des polarités constituant le territoire wallon sur base de son importance en tant que centre d'emploi et de services ;
- la connaissance exhaustive du nombre de m² de surface de vente de chaque commerce ventilés selon les principales branches commerciales ;
- la comparaison de l'offre commerciale moyenne des polarités commerciales du même niveau avec celle du pôle dans lequel s'inscrit le projet commercial considéré et l'arbitrage à opérer sur base de cette confrontation.

a) Identification du niveau hiérarchique de chaque polarité

Pour identifier sur base d'une méthode rigoureuse et à différentes échelles spatiales le niveau hiérarchique correspondant à chaque polarité constituant le territoire wallon sur base de son importance en tant que centre d'emploi et de services, une recherche complémentaire à cette expertise est selon nous nécessaire. Analyser cette hiérarchie urbaine sur base de l'importance d'indicateurs propres à diverses fonctions (emploi, école, soins de santé, offre en transport public, services publics...) nécessite en effet un lourd travail. Il convient notamment de disposer d'un grand nombre de données le plus à jour possible spécifique à chaque fonction retenue. Il est également nécessaire de trouver une méthode pour combiner les scores obtenus par chaque territoire considéré pour chaque fonction et obtenir ainsi un score global. Le travail le plus abouti et le plus récent à ce sujet est celui réalisé à l'échelle communale par le Professeur ETIENNE VAN HECKE de la KUL au milieu des années 1990. Nous proposons de nous inspirer de cette étude lors de la subvention prochaine afin d'établir une nouvelle hiérarchie urbaine wallonne susceptible de servir à la fois à la mise en œuvre de ce critère et dans le cadre de la prochaine révision du SDER. A propos de la combinaison des scores obtenus pour les diverses fonctions, il est suggéré d'utiliser les résultats de la nouvelle enquête sur la mobilité des ménages qui vient tout juste d'être lancée début 2010 au niveau fédéral (enquête BELDAM à laquelle l'IVEPS collabore). Il s'agirait d'y exploiter les résultats relatifs aux motifs rencontrés dans le cadre des chaînes de déplacement. De plus, contrairement à VAN HECKE, nous envisageons de ne pas nous centrer sur la seule analyse de l'échelle communale mais, dans une certaine mesure, aborder la hiérarchie urbaine en ajoutant deux autres échelles : une échelle supra-communale – agglomération ou bassin de vie – et une échelle infra-communale – anciennes communes.

Chacune de ces trois échelles a selon nous une certaine pertinence en fonction de la taille du projet ou de sa branche commerciale.

1) L'échelle communale

L'échelle communale est la seule échelle à laquelle tous les projets de plus de 400 m² devraient être analysés quant au respect de la hiérarchie urbaine.

2) L'échelle des anciennes communes

L'échelle infracommunale n'est pas pertinente pour arbitrer la taille des commerces de biens de consommation semi-courante pondéreux. Le benchmarking a montré que même aux Pays-Bas et en Allemagne, c'est la proche périphérie des pôles urbains qui est préférée pour les commerces vendant pour l'essentiel des biens pondéreux et/ou volumineux. Les localités centrales des grandes agglomérations et de certaines villes moyennes sont dès lors souvent caractérisées par un relatif sous-équipement en surfaces de vente dédiées aux achats semi-courants pondéreux.

Par contre, cette échelle a une grande pertinence pour les commerces de biens de consommation courante, sauf là où la population de l'ancienne commune concernée est inférieure à 1 500 habitants. C'est en effet à partir de ce seuil de population qu'il devient fréquent de rencontrer une surface commerciale alimentaire au niveau de ce découpage et que ces commerces dépassent souvent le seuil de 400 m² (près d'une localité sur deux dont la population est comprise entre 1 500 et 2000 habitants dispose d'un commerce alimentaire et la surface de vente moyenne de ceux-ci est de 321 m² en 2008. Quand on a affaire à une ancienne commune dont la population est inférieure à ce seuil (ce qui est souvent le cas en milieu rural), il convient d'envisager l'échelle communale comme l'échelle pertinente au niveau spatial le plus fin.

Pour les achats semi-courants peu pondéreux, l'échelle infracommunale nous semble seulement utile pour arbitrer la taille de l'offre commerciale pouvant être autorisée au sein de polarités secondaires comme Gilly, Jemappes, Heusy, Jemeppe-sur-Meuse ou Auvelais.

3) L'échelle des bassins de vie

L'échelle supracommunale n'est pertinente selon nous que pour les projets dépassant une certaine surface de vente. Sous les 1 000 m², on peut peut-être considérer l'impact d'un nouvel équipement commercial comme négligeable à l'égard des chaînes de déplacements des résidents des communes voisines.

Vu que cette recherche complémentaire nécessite encore une durée estimée à un an pour être mise au point et vu l'urgence associée à la nécessité de disposer d'une approche moins aboutie mais plus simple à mettre en œuvre, nous avons tenté de mettre au point une méthodologie simplifiée pour arriver à un classement hiérarchique de chaque entité communale. Celle-ci doit pouvoir être utilisée de façon immédiate en attendant les résultats de l'approche plus élaborée.

Dans le cadre de cette approche simplifiée, nous avons décidé de ne travailler qu'avec la seule échelle communale et de retenir seulement quatre critères pour analyser la hiérarchie urbaine :

- le volume de la population résidente de chaque entité communale au 1^{er} janvier 2008 ;
- l'importance de chaque commune en tant que pôle scolaire pour l'enseignement secondaire ;
- l'importance de chaque commune en tant que pôle d'emploi ;
- la présence au sein de chaque commune d'un pôle d'achats recrutant une clientèle de plus de 7 000 unités de population pour les biens de consommation semi-courante sur base de l'enquête KUL-ULg de 1993-94.

Nous avons décidé de répartir les 262 communes wallonnes en 6 classes selon leur volume de population. Pour les pôles scolaires d'enseignement secondaire, nous avons attribué à chaque commune un score compris entre 0 et 4 sur base des résultats de l'enquête socio-

économique de 2001 relative aux déplacements domicile-travail. Pour ce faire, nous avons eu recours au rapport de scolarité pour l'enseignement secondaire, c'est-à-dire au rapport entre, d'une part, la population scolaire du niveau secondaire au lieu d'enseignement et, d'autre part, la population scolaire du niveau secondaire au lieu de résidence. Pour les pôles d'emploi, nous avons accordé un score compris entre 0 et 4 sur base du ratio entre le rapport de l'emploi salarié sur la population résidente dans chaque commune et le rapport moyen wallon en 2001. Pour les pôles d'achats semi-courants, nous avons accordé à chaque commune un score compris entre 0 et 4 en fonction du rapport entre l'estimation du volume de population fréquentant chaque polarité recrutant une clientèle de plus de 7 000 unités de population pour ce type de biens sur base de l'enquête KUL-ULg de 1993-94 et la population de la commune correspondante.

Nous obtenons via cette approche le classement hiérarchique des communes en tenant compte de la classe de population de chacune d'elles et de la somme des scores obtenus pour les trois autres critères. Le résultat final est le classement présenté au tableau 1. Les pôles du SDER y sont à nouveau identifiés en mode gras. Les communes d'agglomération au sein des régions urbaines retenues dans le cadre de la monographie de l'enquête socio-économique de 2001 sont identifiées en mode gras et incliné.

Tableau 1 : Hiérarchie urbaine simplifiée au niveau communal sur base d'une approche basée sur le croisement entre la classe de population de la commune et le total des scores obtenus sur base de trois critères établis sur une échelle allant de 0 à 4

Classe de population	9 à 12 points	6 à 8 points	3 à 5 points	1 à 2 points	0 point
Plus de 100 000	Charleroi				
	Liège				
	Namur				
50 à 100 000	Mons	La Louvière			
	Tournai	Seraing			
	Verviers	Mouscron			
20 à 50 000	Wavre	Braine-l'Alleud	Châtelet	Flémalle	Courcelles
	Ath	Herstal	Binche	Oupeye	Colfontaine
	Arlon	Ottignies-LLN	Sambreville	Saint-Nicolas	
	Nivelles	Waterloo	Andenne	Manage	
	Huy	Ans	Tubize	Grâce-Hollogne	
		Soignies	Fleurus	Chaudfontaine	
		Saint-Ghislain	Rixensart	Frameries	
		Gembloux	Braine-le-Comte		
10 à 20 000	Eupen	Herve	Morlanwez	Jemeppe-sur-Sambre	Quaregnon
	Marche-en-Famenne	Fléron	Lessines	Péruwelz	Walcourt
	Visé	Hannut	Comines-Warneton	Fontaine-l'Évêque	Pont-à-Celles
	Ciney	Jodoigne	Dour	Soumagne	Eghezée
	Bastogne	Enghien	Couvin	Aubange	Genappe
	Waremme	Aywaille	Leuze-en-Hainaut	Thuin	Chapelle-lez-Herlaimont
	Dinant	Florennes	Rochefort	Dison	Beloeil
	Malmedy	Spa	Gerpennes	Lasne	Ham-sur-Heure-Nalinnes
	Virton		Theux	Amay	Esneux
	Libramont-Chevigny		Seneffe	Sprimont	Grez-Doiceau
			Montigny-le-Tilleul	Blegny	Mettet
				Wanze	Beyne-Heusay
				Anderlues	Profondeville
				Bernissart	Chaumont-Gistoux

				Durbuy	Frasnes-lez-Anvaing
				Raeren	Farciennes
					Aiseau-Presles
					Kelmis/La Calamine
					Ecaussines
					Rebecq
5 à 10 000	Chimay	Welkenraedt	Court-Saint-Etienne	Estaimpuis	Villers-la-Ville
	Saint-Vith	Philippeville	Yvoir	Plombières	Jurbise
		Beuraing	Bertrix	Erquelines	Neupré
		Messancy	Vielsalm	Braine-le-Château	Fosses-la-Ville
		Floreffe	La Hulpe	Pepinster	Les Bons Villers
		Saint-Hubert	Waimès	Awans	La Bruyère
			Beaumont	Juprelle	Orp-Jauche
			Stavelot	Bassenge	Jalhay
			Neufchâteau	Habay	Le Roeulx
			Beauvechain	Sombreffe	Silly
			Quiévrain	Perwez	Brunehaut
			Iltre	Antoing	Quevy
			Engis	Estinnes	Trooz
			Chiny	Anhée	Chastre
			Paliseul	Mont-Saint-Guibert	Fernelmont
				Saint-Georges-sur-Meuse	Hamois
				Chièvres	Hensies
				Assesse	Dalhem
				Villers-le-Bouillet	Gesves
				Nandrin	Walhain
				Limbourg	Ramillies
				Butgenbach	Ellezelles
				Lobbès	Viroinval
				Bouillon	Braives
				Büllingen/Bullange	Celles
				Etalle	Hastière
				Florenville	Comblain-au-Pont
			Thimister-Clermont	Remicourt	
			Amel/Amblève	Honnelles	
			Pecq		
			Lontzen		
			Marchin		
			Momignies		
			Hotton		
			Nassogne		
			Rumes		
Moins de 5 000			Ferrières	Vaux-sur-Sûre	Havelange
			La Roche-en-Ardenne	Houffalize	Attert
			Aubel	Somme-Leuze	Gouvy
			Geer	Libin	Incourt
			Crisnée	Sivry-Rance	Héron
			Ouffet	Houyet	Cerfontaine
			Trois-Ponts	Gedinne	Ohey
			Tellin	Clavier	Léglise
				Baelen	Musson
				Tintigny	Lens
				Modave	Merbes-le-Château
				Verlaine	Anthisnes
			Froidchapelle	Burg-Reuland	

				Oreye	Olne
				Brugelette	Hamoir
				Lierneux	Faimes
				Flobecq	Mont-de-l'Enclus
				Manhay	Saint-Léger
				Bièvre	Hélecinne
				Fexhe-le-Haut-Clocher	Onhaye
				Stoumont	Bertogne
				Wellin	Lincet
				Erezée	Doische
				Vresse-sur-Semois	Burdinne
				Tenneville	Donceel
				Tinlot	Berloz
				Rendeux	Meix-devant-Virton
				Sainte-Ode	Wasseiges
					Fauvillers
					Rouvroy
					Martelange
					Herbeumont
					Daversdisse
Classe de population	9 à 12 points	6 à 8 points	3 à 5 points	1 à 2 points	0 point

A l'aide de ce tableau et des résultats du monitoring de l'offre commerciale réalisé en 2008-2009 par le SEGEFA dans le cadre de l'outil d'aide à la décision destiné aux communes initié par le Cabinet du ministre Marcourt, il devrait être possible de rapidement juger de la pertinence de tout projet d'implantation commerciale de plus de 400 m² vis-à-vis du respect de la hiérarchie urbaine. Pour ce faire, pour chaque assortiment, l'offre commerciale d'une commune concernée par un projet additionnée de la superficie commerciale du projet en question doit être comparée avec l'offre commerciale moyenne des communes qui font partie de la même classe de population et de la même classe concernant le score global tiré des 3 critères relatifs aux activités. Ainsi, l'offre commerciale de Seraing doit être comparée à celle de La Louvière et de Mouscron.

Dans un certain nombre de cas, on pourrait toutefois accepter quelques aménagements à cette logique sachant notamment que cette hiérarchie urbaine est un phénomène continu et fluctuant dans le temps. Sur base du seul critère de la population de résidence, Eupen, avec ses 18 408 habitants, mériterait d'être comparé non seulement aux autres communes qui sont toutes moins peuplées mais aussi à une ou deux communes plus peuplées comme Huy et Nivelles. De même, La Louvière mériterait d'être comparée non pas seulement à Seraing et Mouscron mais aussi peut-être à Verviers et/ou Tournai. Dans le sens contraire, une commune qui dépasse de peu le seuil minimal de population délimitant sa classe devrait voir son offre comparée dans certains cas avec des communes parmi les plus peuplées de la classe inférieure. Il en va ainsi de Libramont ou Virton qui mériteraient d'être comparées à la moyenne des communes de la même classe de population et du même groupe de score global auxquelles s'ajouteraient des communes comme Chimay et Saint-Vith qui ont un score global proche mais relèvent de la classe de population inférieure.

b) Connaissance exhaustive du nombre de m² de surface de vente de chaque commerce ventilés selon les principales branches commerciales

Malgré son manque d'exhaustivité en dehors des polarités commerciales comptabilisant un nombre de points de vente inférieur à 40, le relevé réalisé en 2008-2009 par le SEGEFA à la demande du Ministre JEAN-CLAUDE MARCOURT pourrait être considéré comme le dispositif de monitoring de l'offre commerciale de la Région wallonne. Il convient cependant d'envisager la régulière remise à jour de cette base de données géoréférencées dans les prochaines

années. Notons que tant à Bruxelles, qu'en France, en Allemagne ou aux Pays-Bas, il existe des monitorings du commerce de détail dont il serait bon de s'inspirer.

c) Comparaison de l'offre commerciale moyenne des polarités commerciales du même niveau avec celle du pôle dans lequel s'inscrit le projet commercial considéré

Lors du CA du 25 janvier 2010, il a été suggéré de permettre de s'écarter de la situation existante de fait concernant l'importance de chaque pôle pour envisager une vision plus volontariste de ce que pourrait être cette hiérarchie urbaine. Selon nous, il est nécessaire que cette approche plus politique de ce critère ne remette pas en cause son principe et qu'elle ne s'appuie pas simplement sur le désir des autorités communales ou de certains promoteurs. Il faut que cette vision politique puisse s'appuyer sur des perspectives réalistes de croissance à court ou moyen termes des fonctions qui participent à la hiérarchie urbaine.

Pour ce faire, nous proposons que ce critère relatif à la hiérarchie urbaine soit mis en œuvre en procédant à deux groupes de simulations :

- les simulations basées sur la situation de fait en termes de poids de population, de population scolaire, de nombre de travailleurs, de nombre de nuitées touristiques... de la polarité considérée pour chacune des échelles à prendre en compte ;
- les mêmes simulations basées sur la situation attendue à court ou moyen terme (à 5 ou 10 ans par exemple) concernant ces mêmes variables au vu des projets en cours.

Il s'agit ainsi de tenir compte du fait qu'en cas d'ajout de nouveaux lotissements ou quartiers risquant d'augmenter à terme la population de la localité/commune/bassin de vie de plus de 10, 20 ou 30%, un léger relèvement de la position du pôle en question dans la hiérarchie urbaine doit être attendu. Il en va de même pour l'ajout d'un grand parc d'activité.

Un tel relèvement dans la hiérarchie donnant droit à un équipement commercial plus important puisse être opéré devrait donc être directement justifié par une forte croissance de la population ou des activités autres que le commerce de détail dans les prochaines années. Il faut par contre éviter que ce second groupe de simulations serve à justifier des projets qui ne cadrent pas du tout avec ce critère de hiérarchie urbaine car trop surdimensionnés tout en étant seulement associés à des développements résidentiels ou économiques modérés.

4.3 CRITÈRE MICROSPATIAL : ACCESSIBILITÉ PAR LES ALTERNATIVES À LA VOITURE ET MIXITÉ LOGEMENT – COMMERCE

La philosophie de ce critère est d'enrayer la dépendance à la voiture générée par une mauvaise localisation des nouvelles implantations commerciales et de contribuer ainsi à :

- la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ;
- un renforcement de l'offre commerciale accessible aux personnes non ou peu motorisées.

Si le critère relatif au respect de la hiérarchie urbaine concerne les grandes surfaces commerciales dépassant un certain seuil de surface de vente (à l'image de la loi sur le permis socio-économique actuel qui n'agit pas sur les implantations commerciales de moins de 400 m²), le présent critère devrait selon nous s'appliquer à tous types de commerces, indépendamment de leur taille. La multiplication des petites implantations commerciales en des lieux totalement dépendants de la voiture est une tendance à proscrire.

A l'image des Pays-Bas et de l'Allemagne, il est indispensable de différencier la localisation optimale du commerce selon l'assortiment. En effet, tandis que la vente de certains produits pondéreux rend la localisation périphérique de ces commerces nécessaire, les principes du développement durable imposent une localisation facilement accessible à pied et en transport en commun pour d'autres biens moins pondéreux. Ce critère d'accessibilité par les alternatives à la voiture doit servir de fil rouge vis-à-vis de cette logique de localisation

préférentielle du commerce variable selon l'assortiment. A cet égard, il convient de distinguer trois types de localisations privilégiées correspondant à trois types d'assortiments différents :

- les commerces de biens de consommation courante ;
- les commerces de biens de consommation semi-courante peu pondéreux et/ou volumineux ;
- les commerces de biens de consommation semi-courante pondéreux et/ou volumineux ;

Le critère accessibilité / mixité adapté aux commerces de biens de consommation courante

La mixité logement–commerce est prônée dans les six territoires étudiés lors du benchmarking mais est surtout pratiquée de façon quasi systématique aux Pays-Bas et en Allemagne sauf pour le commerce de biens pondéreux et, dans le cas allemand, pour un nombre limité de grandes surfaces alimentaires. Au vu de ces politiques volontaristes en faveur de l'usage de la marche à pied, il convient de réfléchir à la localisation des implantations commerciales en tenant compte de la métrique piétonne surtout pour les commerces de biens de consommation courante. Si l'on veut s'orienter vers un développement durable pour la fonction commerciale, il paraît en effet opportun de s'inspirer des politiques menées en faveur des centres commerçants de proximité en milieu urbain dans des villes développées sur le modèle de la ville compacte (par exemple Maastricht) ou de la ville des courtes distances (par exemple Münster en Rhénanie du Nord-Westphalie). Dans ces villes, on observe une distribution de ces centres commerçants telle que presque 100 % de la population résident à moins de 800 mètres (soit environ 12 minutes à pied) d'un tel centre. Ces villes cherchent particulièrement à maximiser le volume de personnes vivant à moins de 400 m (soit près de 6 minutes à pied) d'une offre minimale en commerces de proximité. Cette distance seuil pourrait être utilisée pour créer un critère de localisation à l'échelle microspatiale. Afin de garantir une bonne accessibilité à pied pour un grand nombre de clients potentiels, nous proposons de fixer un nombre minimal de logements devant exister dans un rayon de 400 m, mesurés depuis le centre de gravité de la parcelle où est prévu l'immeuble commercial en question. Ce nombre minimal de logements devrait varier selon la densité de population par commune car la réalité de Stoumont n'est pas celle de Quaregnon. Avec les outils informatiques dont on dispose aujourd'hui (les SIG), le calcul de ce nombre de logements dans un rayon de 400 m est un exercice aisé à réaliser pour autant que l'on dispose du nombre de logements associés à chaque parcelle, donnée que devrait fournir le cadastre.

Un tel critère offre une certaine souplesse. En effet, avec le critère proposé ici, un projet commercial situé en périphérie immédiate d'un noyau d'habitat dont la localisation ne répond pas dès à présent au seuil minimal associé à ce critère pourrait être accepté moyennant l'insertion, au sein même du projet, d'un volet résidentiel. Il s'agit donc de renforcer la tendance à la création d'immeubles mélangeant appartements et commerces, ce qui répond à une demande sociale en lien notamment avec le vieillissement de la population. L'intégration, dans le calcul du nombre minimum de logements à proximité du site convoité, des parcelles liées à un projet de lotissement voisin déjà adopté pourrait aussi offrir la souplesse requise.

A propos de la souplesse évoquée, notons que le(s) seuil(s) que nous proposons de fixer pourrai(en)t être progressivement relevé(s) par les pouvoirs publics une fois l'intégration de cette logique assurée dans le fonctionnement des acteurs de l'immobilier commercial et au fur et à mesure de l'évolution des défis climatique et énergétique (prochain pic du pétrole).

Le fait que le commerce de biens de consommation courante s'inscrive au sein d'une polarité commerciale existante (tenant compte d'une métrique piétonne vue ici comme une distance maximale de quelques dizaines de mètres d'un regroupement de commerces) pourrait être un critère supplémentaire jugé positivement au cas où il est respecté. Dans le

cas contraire, il devrait avoir un caractère neutre si l'on veut pouvoir recréer une offre commerciale au sein des nouveaux quartiers d'habitat et des villages qui en sont dépourvus.

Le critère accessibilité / mixité adapté aux commerces de biens de consommation semi-courante peu pondéreux

Pour les commerces de biens de consommation semi-courante peu pondéreux, cette forte mixité avec le logement est aussi à privilégier. Cependant, pour ce type de produits, une bonne accessibilité en transport en commun semble importer beaucoup plus que dans le cas des commerces de biens de consommation courante. Vu que le nombre de polarités abritant ce type de commerce est plus réduit, une part importante des consommateurs ne peut s'y rendre à pied même dans des pays prônant un recours maximal aux alternatives à la voiture comme les Pays-Bas ou l'Allemagne. Ceci justifie la nécessité d'une bonne accessibilité en transport en commun pour les polarités abritant les commerces de vêtements, chaussures, livres, CD, petit bricolage...

Par rapport aux commerces de biens de consommation courante, le critère d'accessibilité et de mixité que nous proposons doit être à la fois :

- renforcé (élever le nombre de logements minimum requis pour favoriser le regroupement de ce type de commerces dans les centres-villes et les principaux pôles secondaires des grandes agglomérations ainsi que dans le centre des principaux noyaux d'habitat de l'espace rural) ;
- élargi (prendre par exemple un rayon de référence de 700 mètres au lieu de 400 mètres dans le même souci d'un renforcement au profit des espaces centraux des principaux noyaux d'habitat) ;
- complété d'un sous-critère relatif à l'accessibilité par les transports en commun ;
- complété d'un sous-critère lié à l'intégration du projet envisagé dans un noyau commerçant (tenant compte d'une distance maximale de quelques dizaines de mètres à un regroupement de commerces).

Concernant le sous-critère de l'accessibilité par les transports en commun, on peut négliger le rôle du train pour les déplacements liés au motif achat et se concentrer uniquement sur le réseau de bus (+ tram et métro). Un seuil de distance maximale à un arrêt (par exemple 500 mètres) est un critère indiqué mais largement insuffisant à cet égard. Il doit être complété par une notion de fréquence de passage. Au vu des résultats de la modélisation de l'accessibilité en bus réalisée par le LEPUR dans le cadre de la CPDT⁶ pour les déplacements domicile-travail, il apparaît de grandes disparités dans les fréquences de passage des bus entre le « rural profond » et les principales agglomérations. Dans ce cadre, fixer une valeur absolue pour cette fréquence serait peu judicieux car elle serait inopérante sur une large partie du territoire. Nous préconisons plutôt d'examiner si l'arrêt situé à moins de 500 m du projet est desservi par une ou plusieurs lignes dont la fréquence cumulée dépasse une certaine fraction de la fréquence de la ligne la plus fréquente circulant au sein de la commune en question (par exemple 100 %).

Le critère accessibilité / mixité adapté aux commerces de biens de consommation semi-courante pondéreux

Nous pensons que ce critère devrait être configuré de la même façon que celui établi pour les commerces de biens de consommation semi-courante peu pondéreux mais en allégeant les seuils requis. Il tiendrait donc compte de deux aspects :

- un nombre de logements minimum dans un rayon de référence de 700 mètres ;
- le voisinage à moins de 500 m d'un arrêt de transport en commun desservi par une ou plusieurs lignes dont la fréquence cumulée correspond à une fraction modérée de

⁶ Voir les sites : http://cpdt.wallonie.be/?id_page=73 et <http://cartocit1.wallonie.be/cpdt>

la fréquence de la ligne la plus fréquente du réseau circulant au sein de la commune en question.

Comme pour le commerce de biens de consommation courante, le critère secondaire lié à l'intégration du projet dans un noyau commerçant (tenant compte à nouveau d'une métrique piétonne) pourrait jouer un rôle facultatif. Même aux Pays-Bas, ce type de commerces est en effet parfois accepté dans certaines ZAE. Néanmoins, un regroupement sous forme de parc commercial au voisinage de quartiers d'habitat est à privilégier pour ce genre de commerces.

Visualisation des résultats cartographiques de ce critère et proposition de seuils

Les développements méthodologiques pour chacun de ces sous-critères (nombre de logements dans un rayon de 400 / 700 m, offre en bus tenant compte d'une fréquence relative et inscription dans un noyau commerçant) sont aujourd'hui au point. Une cartographie des résultats de ces trois sous-critères a été réalisée.

La mise en œuvre du premier sous-critère nécessite de faire varier le seuil selon la densité de la population dans la commune. Ce nombre de logements nécessaires pour garantir un usage élevé de la marche à pied mériterait en fait d'être modulé selon une densité devant en théorie être calculée en tout point dans un rayon approchant la distance moyenne parcourue pour les déplacements liés au motif achats. Pour simplifier cette problématique, nous avons décidé de tenir compte d'une densité uniforme au sein du territoire de chaque commune et de répartir les 262 entités communales wallonnes en dix classes de densité.

Il convient donc de proposer un seuil optimal associé à chaque classe de densité. Par valeur optimale, nous entendons un seuil qui à la fois soit suffisamment :

- ferme pour favoriser de façon significative l'usage de la marche à pied lors des déplacements liés aux achats ;
- bas pour être applicable dans la plupart des communes et, au sein de ces entités, dans la plupart des localités où une offre commerciale se justifie.

In fine, voici donc les seuils que nous proposons de retenir pour le premier sous-critère relatif à l'accessibilité par les alternatives à la voiture.

Tableau 2 : Seuils proposés relatifs au nombre minimum de logements dans un rayon de 400 et de 700 m selon la classe de densité de la commune et le type de commerce

Classe de densité (en hab/km ²) des 262 communes wallonnes	Seuil proposé pour les achats courants (en nombre de logements) sur base d'un rayon de 400 m	Seuil proposé pour les achats semi-courants (en nombre de logements) sur base d'un rayon de 700 m	
		Biens peu pondéreux	Biens pondéreux
De 20 à 35	80	150	100
De 35 à 50	100	200	120
De 50 à 75	120	250	150
De 75 à 100	150	300	200
De 100 à 150	180	400	250
De 150 à 200	210	500	300
De 200 à 300	250	600	350
De 300 à 500	300	900	400
De 500 à 900	350	1 200	500
+ de 900	400	1 500	600

Rappelons l'existence de quelques commerces qu'il est difficile de ranger dans les trois types de commerces spécifiés dans ce tableau car ils vendent massivement à la fois des produits peu pondéreux comme du textile ou des CD mais aussi des articles très volumineux et/ou pondéreux (comme du gros électroménager, du matériel sportif...). Les enseignes Décathlon, Prémaman, certains magasins d'électroménager vendant CD et DVD comme les Mediamarkt mais aussi sans doute les commerces de jouets tels que Broze, la Grande

Récré... ne peuvent être assimilés ni aux commerces de biens strictement pondéreux, ni aux commerces de biens strictement peu pondéreux. Il conviendrait que les normes en matière de mixité / accessibilité retenues pour ce type de commerce se situent à mi-chemin entre celles imposées pour ces deux types de d'assortiments. Cela revient à considérer comme seuil minimal du nombre de logements dans un rayon de 700 m, les valeurs de 1 050 pour les communes de plus de 900 habitants/km², 850 pour les communes dont la densité est comprise 500 et 900 habitants/km²...

Les cartes 1 à 3 présentent la délimitation des zones respectant actuellement les seuils proposés pour les trois types de commerces au sein de l'ensemble du territoire wallon, tenant compte de la densité de population au niveau communal. Ces cartes permettent plus exactement de visualiser l'importance relative du nombre de logements dans un rayon de 400 ou 700 m par rapport au seuil proposé pour chacun des trois types de commerces considérés, tenant compte de la densité de population communale.

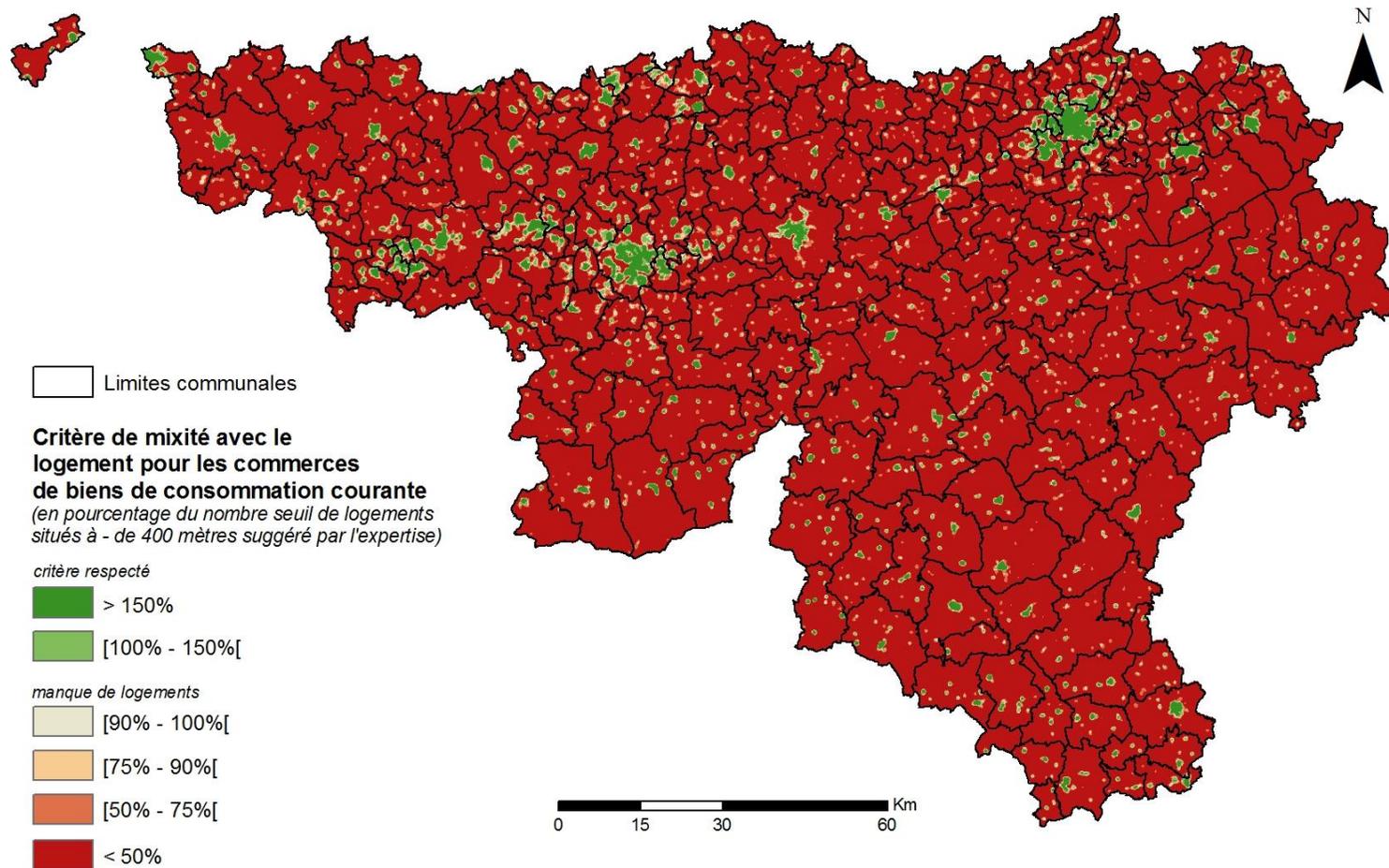
La carte 4 présente, pour le territoire de l'agglomération de Charleroi, le croisement entre :

- la délimitation des noyaux commerçants identifiés sur base du cadastre ;
- une cartographie des zones de 500 m de rayon situées autour des arrêts de bus bénéficiant d'une fréquence de passage cumulée élevée en comparaison de la fréquence de la ligne la plus fréquente au sein de chaque commune.

Pour l'offre en bus, l'analyse du seuil à appliquer doit aussi être réfléchi en recherchant un équilibre comparable. Dans ce cas, l'identification d'un seuil optimal est facilité par le fait que ce sous-critère tient déjà compte des réalités locales propres à chaque entité en relativisant la fréquence de chaque arrêt par celle de la ligne la plus fréquente dans la commune. Pour les commerces de biens de consommation semi-courante peu pondéreux, nous pensons que, dans la plupart des communes, il serait raisonnable de fixer la valeur minimale du rapport entre la fréquence à l'arrêt considéré et la fréquence de la ligne la plus fréquente de la commune à 100 %. Ce rapport minimum pourrait même être fixé à 150 % dans certaines communes caractérisées par un grand nombre de lignes de bus et dont la ligne la plus fréquente ne surclasse pas fortement les suivantes en termes de fréquence. Dans le cas des commerces de biens de consommation semi-courante pondéreux, nous proposons d'abaisser ce seuil à 75 %.

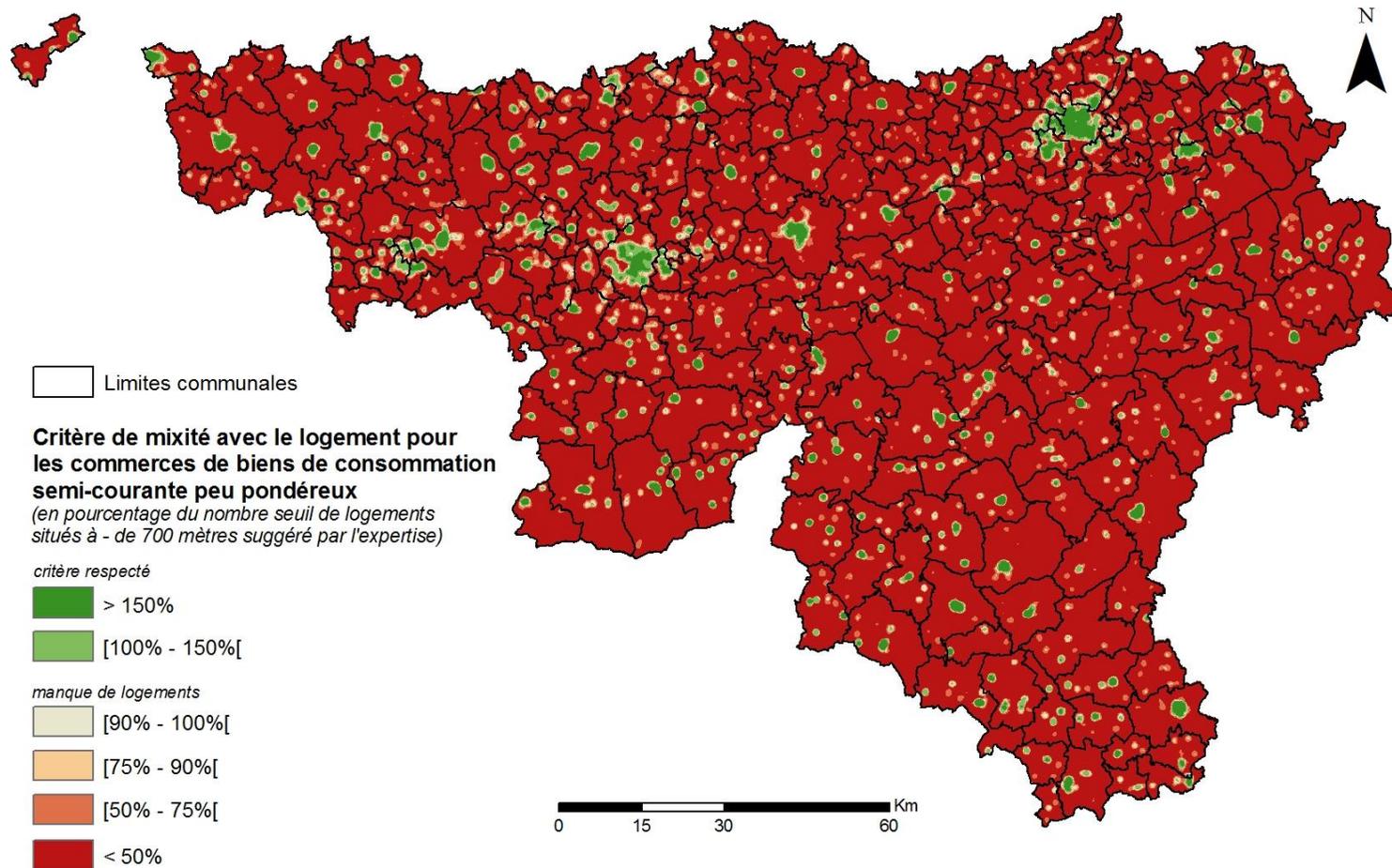
Les valeurs proposées dans le tableau 2 concernant le nombre de logements ou celles envisagées pour l'offre en bus ne peuvent avoir qu'un rôle indicatif. En effet, dans certains contextes, des valeurs légèrement plus faibles peuvent se justifier (absence de disponibilités foncières où ce critère est respecté ou configuration topographique limitant très fortement les sites disponibles en zone bénéficiant d'une accessibilité optimale). Dans d'autres cas, elles pourraient au contraire être relevées si on veut avoir une chance de réduire d'ici 2020 les émissions de GES dues au transport de 15 % par rapport à 2005.

Carte 1 : Importance relative du nombre de logements dans un rayon de 400 m par rapport au seuil proposé pour les commerces de biens de consommation courante, tenant compte de la densité de population communale.



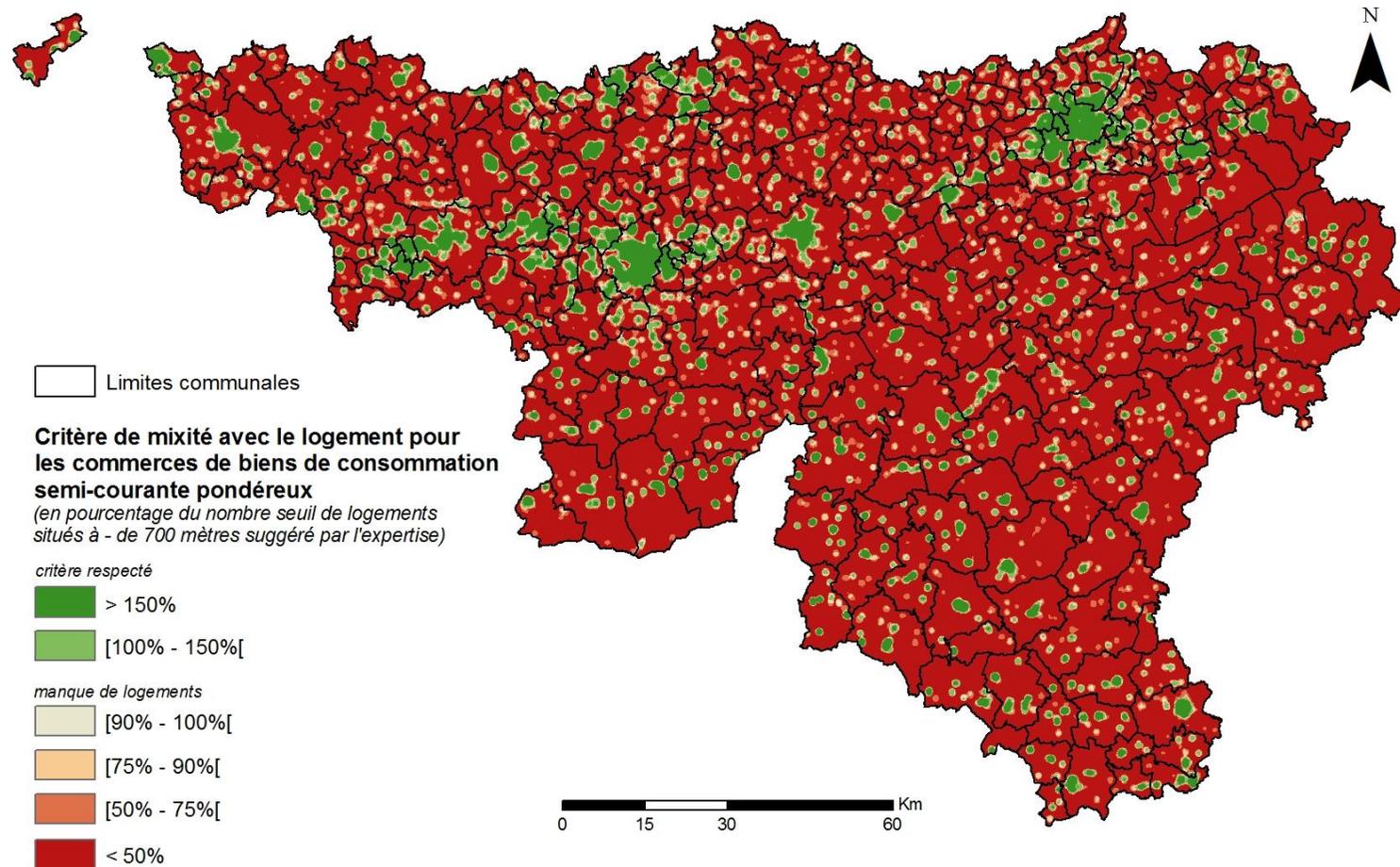
Auteurs: Lambotte JM., Pirart F. - LEPUR (mars 2010)
Sources: INS, SPF Finance - Documentation patrimoniale (2008)

Carte 2 : Importance relative du nombre de logements dans un rayon de 700 m par rapport au seuil proposé pour les commerces de biens de consommation semi-courante peu pondéreux, tenant compte de la densité de population communale.



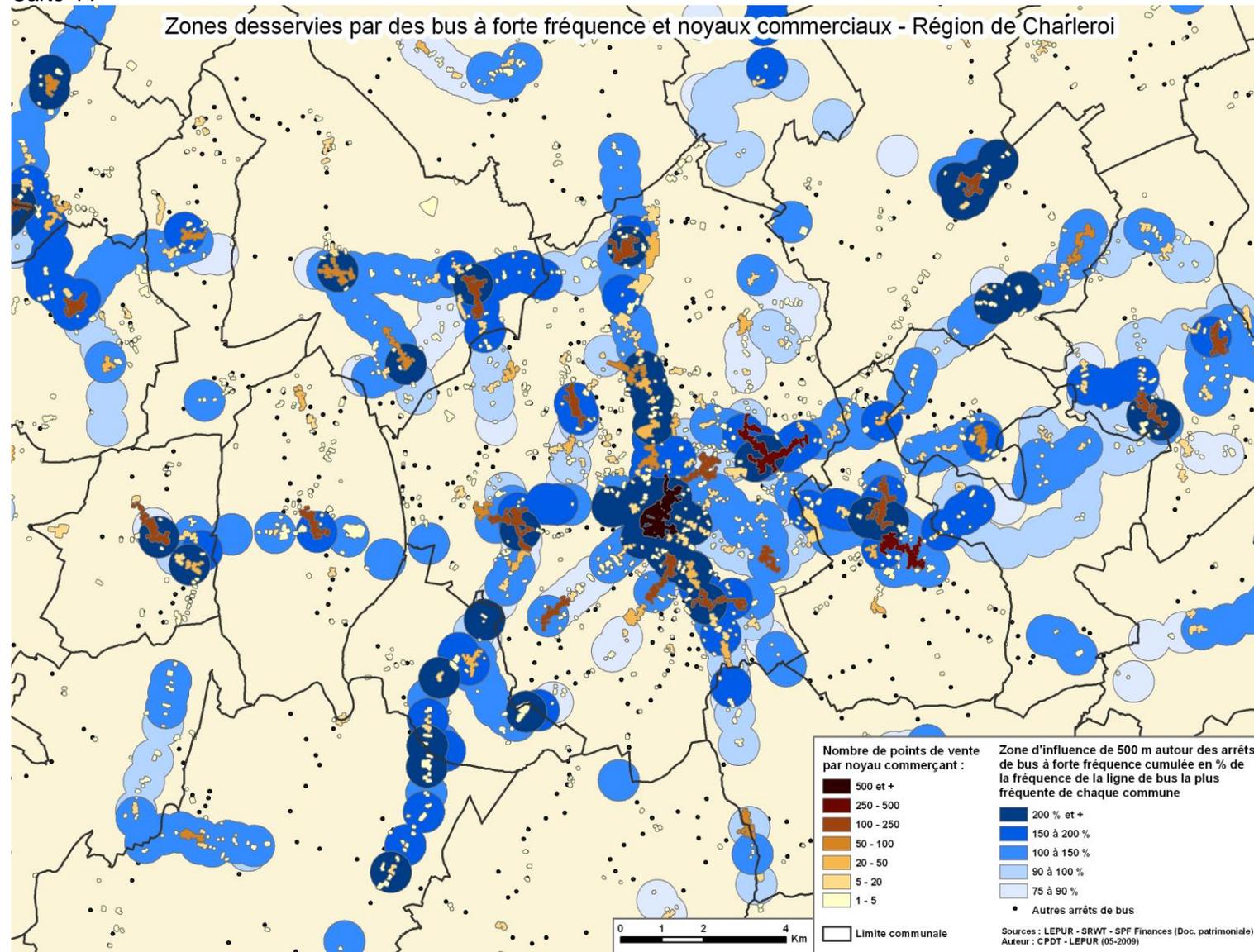
Auteurs: Lambotte JM., Pirart F. - LEPUR (mars 2010)
Sources: INS, SPF Finance - Documentation patrimoniale (2008)

Carte 3 : Importance relative du nombre de logements dans un rayon de 700 m par rapport au seuil proposé pour les commerces de biens de consommation semi-courante pondéré, tenant compte de la densité de population communale.



Auteurs: Lambotte JM., Pirart F. - LEPUR (mars 2010)
 Sources: INS, SPF Finance - Documentation patrimoniale (2008)

Carte 4 :



4.4 CRITÈRE VISANT À COMBATTRE L'URBANISATION EN RUBAN LE LONG DES ROUTES RÉGIONALES VIA UNE PROCÉDURE DE PERMISSION DE VOIRIE

Tant en Wallonie, comme le souligne le SDER, que dans de nombreux pays et régions voisins (Flandre, Pays-Bas, Luxembourg...), il est jugé important de combattre le développement en ruban de l'urbanisation le long des routes nationales pour assurer la sécurité routière et pour protéger le paysage. A cet égard, la politique de l'Etat luxembourgeois semble très intéressante. Au Grand-Duché, un réel frein à l'urbanisation en ruban le long des routes de l'Etat s'opère via une loi sur les permissions de voirie. Celle-ci limite les possibilités d'implanter des commerces le long des routes nationales en leur donnant un accès direct⁷. Cette réglementation qui concerne tant les lotissements résidentiels que les zones d'activités a pour but de préserver le rôle principal qu'ont à jouer ces routes nationales, à savoir le transit à grande distance entre les principales localités. Il s'agit donc d'éviter d'ajouter à ces principaux axes de circulation un rôle de desserte locale. Le mélange de ces fonctions très fréquent en Belgique (Flandre et Wallonie) est en effet source de graves problèmes de sécurité routière et de congestion en raison de la multiplication de manœuvres gênantes que cela génère. Tout en limitant la possibilité d'implanter des immeubles donnant directement accès sur les principaux axes routiers, cette réglementation vise à favoriser l'accès aux immeubles implantés à proximité de ces routes nationales via une voirie de desserte commune à plusieurs immeubles.

Le guide d'application de cette loi relative aux permissions de voirie impose l'obligation suivante : *« une bande de verdure d'une largeur minimale de 5,00 m est à intercaler entre la voirie de l'Etat et les différents lots d'aménagement de la zone d'activités »*. Ce guide prévoit toutefois l'existence d'exceptions à cette règle. *« L'acceptation d'accès individuels directs à la voirie de l'Etat pour desservir des établissements implantés dans des zones classées d'activités dans le PAG⁸ doit rester exceptionnelle et s'applique principalement aux situations existantes, où des lacunes non occupées se trouvent entre les parcelles d'établissements en place bénéficiant déjà d'un accès individuel direct à la voirie de l'Etat »*.

Transposer cette logique dans le droit wallon pourrait être un moyen très utile pour interdire, le long des routes régionales (sauf là où l'on se trouve en agglomération), les accès directs depuis chaque parcelle individuelle. De la sorte, il s'agit de privilégier un accès indirect à ces voiries, commun à plusieurs immeubles. Cela reviendrait à appliquer la forme de parc commercial aux implantations commerciales périphériques.

5. RÉSULTATS DE L'APPLICATION DES CRITÈRES PROPOSÉS AUX DEMANDES DE PERMIS SOCIO-ÉCONOMIQUES INTRODUITES ENTRE 2000 ET 2008

L'analyse des permis socio-économique avait notamment pour but de tester les deux critères proposés dans le cadre de cette expertise sur chacun des projets ayant fait l'objet d'une demande de permis socio-économique entre 2000 et 2008.

5.1 ANALYSE MACROSPATIALE

Le critère relatif au respect de la hiérarchie urbaine n'a pu être testé faute notamment d'accès aux données d'un monitoring complet de l'offre commerciale existante en Région wallonne. Dès lors, nous nous sommes contentés d'analyser la manière dont les nouveaux

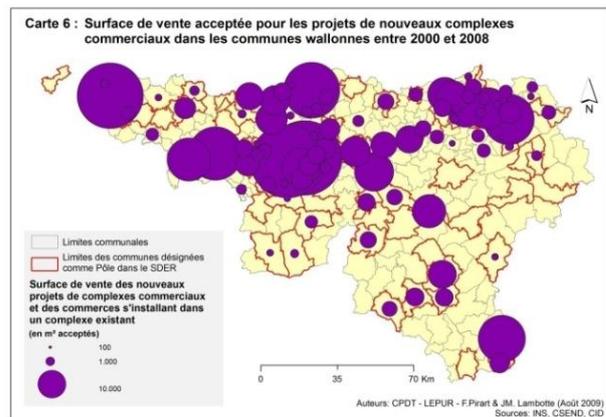
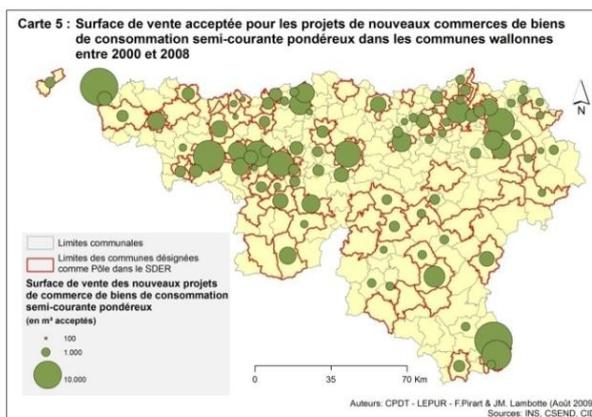
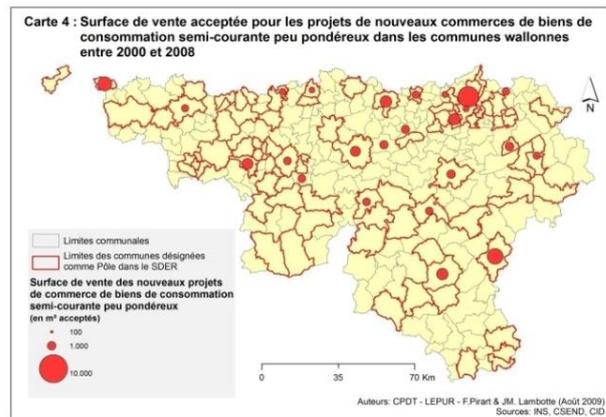
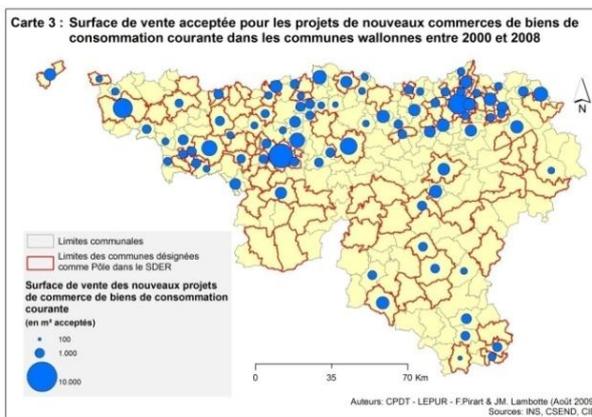
⁷ Voir les sites : http://www.pch.public.lu/permissions/perm_min/index.html et http://www.pch.public.lu/permissions/perm_min/tome_1/B_Guide_Application_zones_activites.pdf

⁸ PAG = Plan d'aménagement général, c'est-à-dire pour le Luxembourg l'équivalent de notre plan de secteur. La principale différence est que le PAG est d'initiative communale.

projets acceptés entre 2000 et 2008 se sont répartis sur le territoire en fonction de la surface de vente et du type d'assortiment.

Tous assortiments confondus, on se rend compte que le chiffre moyen de m² acceptés par 1 000 habitants cache une variabilité très importante entre les communes wallonnes. Alors que bon nombre de communes n'ont reçu aucune demande de permis pour la période d'analyse, des communes comme Farciennes, Messancy, Estaimpuis, Boussu, Libramont-Chevigny, Arlon, Wavre ou Bouillon affichent des résultats en termes de surface de vente acceptée plusieurs fois supérieurs à la moyenne (6445 m² par 1000 habitants à Farciennes).

La différenciation selon l'assortiment permet ensuite d'observer la distribution spatiale des surfaces acceptées sur la période 2000–2008 pour le commerce de biens de consommation courante, semi-courante peu pondéreux et pondéreux, et pour les complexes.



Des différences visibles existent entre les différents assortiments en termes de distribution à l'échelle de la Région Wallonne :

- relative dispersion des demandes des commerces de biens courants (de nombreuses communes non retenues comme pôle du SDER sont ainsi concernées par au moins une demande) ;
- concentration des demandes des commerces de biens semi-courants peu pondéreux sur les pôles du SDER ;
- concentration des demandes des commerces de biens semi-courants pondéreux dans les villes importantes ainsi que dans les communes bordant celles-ci.

Mais la comparaison des 4 cartes a fait surtout ressortir à quel point les demandes de permis liées à la création de nouveaux complexes commerciaux représentent des surfaces de vente très importantes de manière absolue et par rapport aux autres types de commerces. En réalité, certains projets introduits entre 2000 et 2008 sortent réellement de l'ordinaire : Cora à

Estaimpuis (55 400 m²), Padem à Wavre (29 438 m²), ForumInvest (25 681 m²) et Outlet à Verviers, le complexe de Property & Advice à Soumagne (20 580 m²), le complexe de Soors à Boussu (21 440 m²), ForumInvest à Charleroi (48 155 m²), La Citadelle à Farciennes (70 000 m² !), les Grands Prés à Mons (22 018 m²), l'Hydrion à Arlon (26 500 m²), le projet de Bouygues immobilier à Assesse (19 340 m²). Si ces complexes ont tendance à se localiser au sein des communes désignées comme pôles du SDER, d'autres communes comme Assesse ou Messancy sont toutefois aussi concernées par des projets d'envergure.

Au total, 440 722 mètres carrés ont été acceptés sur l'ensemble des 9 années en dehors des pôles du SDER, soit 24,3 % du total. Rapportés aux 1 261 179 habitants actuels dans ces communes, cela donne une moyenne de 349,5 m² par 1 000 hab. A l'inverse, les communes ayant été désignées comme pôle dans le SDER ont accepté 1 369 660 m² de 2000 à 2008 pour une population actuelle de 2 195 596 habitants, soit une moyenne de 623,8 m² par 1 000 habitants.

Enfin, l'analyse macrospatiale montre que la surface de vente acceptée entre 2000 et 2008 dans les communes wallonnes n'est pas bien corrélée avec l'évolution démographique et des revenus propres à celles-ci. En fait, l'accroissement de l'offre est bien souvent disproportionné par rapport à l'accroissement de la demande locale. Certaines de ces communes ayant une augmentation relativement faible des revenus comme Farciennes, Mons, Estaimpuis, Boussu, Awans ou Charleroi sont d'ailleurs même largement au dessus de la moyenne régionale.

5.2 ANALYSE MICROSPATIALE

Contrairement au critère du respect de la hiérarchie urbaine, il a été possible de tester les dossiers de demande de permis socio-économiques introduits entre 2000 et 2008 vis-à-vis du critère relatif à l'accessibilité par les alternatives à la voiture. Les résultats obtenus ont permis de connaître dans quelle mesure les décisions prises par le passé respectaient les trois sous-critères de mixité logements-commerce, d'accessibilité en bus et d'appartenance aux noyaux commerciaux traditionnels. Ainsi, on a pu s'apercevoir qu'un bon nombre de demandes acceptées entre 2000 et 2008 auraient été refusés en vertu de leur localisation inadéquate au regard des critères et des seuils que nous proposons de retenir.

Impact sur les demandes de commerces de biens courants

Entre 2000 et 2004, 71 % des demandes acceptées respectaient le critère de mixité. De plus, il ne manquait qu'une faible quantité de logements dans un rayon de 400 m autour de certains projets pour qu'il respecte le seuil.

Entre 2005 et 2008, ce pourcentage tombe à 46 %. Mais ce pourcentage remontait à 59 % lorsque l'on tient compte des projets auxquels il ne manque pas beaucoup de logements à moins de 400 m. Ces résultats montrent donc qu'un nombre bien plus significatif de permis socio-économiques acceptés pour des commerces de biens de consommation courante se sont localisés à l'écart des concentrations de logements suite à l'adoption de la loi IKEA.

Impact sur les demandes de commerces de biens semi-courants peu pondéreux

Les critères préconisés par cette expertise visent à ne plus permettre aux commerces de biens de consommation semi-courante peu pondéreux de continuer à se développer en périphérie des concentrations de logements, hors des noyaux commerçants existants et loin d'une bonne desserte en bus. C'est pour ce type d'assortiment que l'on propose d'être le plus strict afin de favoriser l'implantation de ces commerces en des lieux qui favorisent le recours aux alternatives à la voiture et afin de redynamiser les noyaux commerçants traditionnels en vu notamment d'une amélioration de l'image de marque des villes wallonnes.

Pour les années 2000 à 2004, la combinaison des critères de mixité, d'appartenance aux noyaux d'habitat et de desserte en bus font que seulement 33 % des demandes acceptées respectaient ce que cette expertise préconise.

Durant la période 2005-2008, seuls 19 % des demandes acceptées (± 25 % si l'on tient compte des commerces auxquels il ne manque pas beaucoup de logements à moins de 700 m) auraient pu l'être en appliquant strictement les critères proposés.

Impact sur les demandes de commerces de biens semi-courants pondéreux

Entre 2000 et 2004, on peut dire que les sous-critères de mixité logement-commerce et de l'accessibilité par le bus sont remplis dans seulement 51 % des cas de demandes qui ont été acceptés pendant ces 5 années.

Sur la période 2005-2008, au mieux, même après négociation possible sur le seuil de fréquence des lignes de bus, 37 % des demandes qui ont été acceptées respectent les deux sous-critères. Ainsi, on peut une nouvelle fois dire que les projets commerciaux acceptés après la loi IKEA se sont localisés généralement plus loin des noyaux d'habitat et bénéficient d'une moins bonne accessibilité au réseau des bus que les projets des années précédentes.

Impact sur les demandes de complexes commerciaux

L'étude des complexes a montré qu'il existait deux cas de figure totalement différents selon la période considérée. Entre 2000 et 2004, 36 % des complexes acceptés respectent les critères microspatiaux quel que soit leur mix commercial. Ce chiffre passe à 50 % lorsqu'on y ajoute les projets qui ont été refusés à l'époque mais qui respectaient également les critères. Le mix commercial n'étant pas connu pour cette période, ce pourcentage calculé sur base des critères les plus stricts sous-estime sans doute le nombre de complexes qui auraient pu bénéficier d'une décision favorable au cas où ces complexes n'auraient pas accueilli de surfaces de vente d'équipement de la personne et d'autres biens peu pondéreux.

À l'inverse, les demandes acceptées de 2005 à 2008 concernent des projets de complexes globalement beaucoup moins bien localisés au vu de la présente expertise. Ainsi, seulement 11 % des projets pourraient accueillir les trois types de commerce en regard des critères proposés. Pour cette période d'analyse, les données sur le nom des enseignes à l'intérieur des complexes nous ont également permis d'effectuer le test adéquat en fonction de l'assortiment. Ainsi, sur base des seuils proposés, 23 % de l'ensemble des demandes acceptées respectent les critères microspatiaux proposés.

Rappel de la nécessité d'une stratégie explicite

Au vu de la faiblesse de tels pourcentages, il pourrait être craint par certains acteurs que les critères proposés par la présente expertise entraînent une forte chute du nombre de projets commerciaux acceptés à l'avenir. Des conséquences négatives devraient dès lors être attendues dans le secteur de la construction, voire dans celui du commerce de détail. Si l'analyse de l'impact direct des nouvelles implantations commerciales sur l'emploi total (indépendants + salariés) au sein du secteur commercial a montré que l'on est plutôt face à un jeu à somme nulle, les conséquences pour la construction sont bien réelles en cas de forte réduction du nombre de projets acceptés.

Nous pensons toutefois qu'au cas où la Région wallonne adopterait une stratégie clairement explicitée au travers d'un schéma régional de développement commercial et si celle-ci s'appuie sur des critères quantifiables à l'image des deux proposés par la présente expertise, les acteurs du commerce et de l'immobilier commercial ne mettront guère de temps pour modifier leurs pratiques. Les représentants de ces secteurs sont d'ailleurs demandeurs d'une certaine transparence et prévisibilité des décisions dans ce domaine. Pour autant que l'on ne place pas d'un coup la barre trop haut, cette adaptation devrait être

possible rapidement, surtout pour les projets n'impliquant que des commerces d'achats courants et semi-courants pondéreux.

Pour les projets comprenant des commerces d'achats semi-courants peu pondéreux, la transition sera plus difficile à assurer car les projets s'insérant en *brownfield* (au sein ou au contact direct des noyaux commerçants traditionnels) demandent souvent plus de temps que les projets en *greenfield*. D'ici 5 à 10 ans, une fois cette nouvelle logique proposée intégrée par les acteurs, même pour ce type de commerces, les promoteurs devraient pouvoir sortir de nouveaux projets conformes à cette philosophie et l'activité de la construction de complexes commerciaux devrait retrouver sa pleine activité en s'intégrant sans doute dans une vision plus multifonctionnelle (logements, bureaux...).

L'arbitrage politique le plus difficile à opérer devrait donc sans doute concerner les projets de complexe commercial actuels qui sont localisés en dehors des pôles commerçants traditionnels et qui sont souvent surdimensionnés. Plutôt que de les interdire complètement, il peut être dans certains cas plus acceptable politiquement de limiter leur développement à quelques milliers de m² de commerces dévolus uniquement aux biens de consommation courante et aux biens de consommation semi-courante pondéreux, en fonction des résultats relatifs au critère du respect de la hiérarchie urbaine. Cependant, là où une suroffre est manifeste dans tous les assortiments en comparaison des autres polarités du même niveau hiérarchique et où ces projets sont bien trop excentrés vis-à-vis des seuils proposés dans cette expertise, ces complexes ne présenteront aucun avantage pour la collectivité et seront au seul bénéfice du promoteur. Dans ce cas, un refus clairement motivé au vu des enseignements de la présente expertise se justifie selon nous.

Comme le suggèrent les chiffres relatifs à l'évolution de l'emploi total dans le secteur commercial, l'offre commerciale de la plupart des sous-régions de Wallonie connaît une situation de réelle saturation pour un grand nombre d'assortiments. Plutôt que de laisser l'urbanisation des terres agricoles se poursuivre via de nouveaux projets commerciaux se développant totalement au détriment de l'offre préexistante, il convient désormais de donner la préférence à la conversion des sites existants bien localisés (notamment les sites de certains Carrefour) en visant une plus grande multifonctionnalité à l'échelle du quartier. De façon plus large, la priorité doit être accordée à la « reconstruction du commerce sur le commerce » dans tous les cas où les localisations sont adéquates selon les critères proposés par la présente expertise.