

# Territoires wallons : Horizons 2040

## Les actes du colloque

Liège, les 21 et 22 novembre 2011



Conférence Permanente du Développement Territorial

Wallonie

Juin 2012



*Conférence Permanente  
du Développement  
Territorial*

**Territoires wallons : Horizon 2040**  
**Actes du colloque de la CPDT**

Liège, les 21 et 22 novembre 2011

**Diffusion**

Les actes du colloque CPDT 2011 sont une publication électronique.

Toutes les publications de la CPDT sont consultables et téléchargeables sur le site <http://cpdt.wallonie.be>

Droits de traduction et de reproduction réservés pour tous pays. Toute reproduction, même partielle, du texte ou de l'iconographie de cette revue est soumise à l'autorisation écrite de l'auteur

Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

**Editeur responsable**

Ghislain Geron  
Service Public de Wallonie-DGO4  
Rue des Brigades d'Irlande, 1  
B - 5100 Namur

**Secrétariat de rédaction**

Dominique Costermans  
Tél. 32 (0) 10 47 21 89  
E mail : dominique.costermans@uclouvain.be

**Conception graphique**

Debie graphic design

**Mise en page**

Régis Baudy

**Couverture**

Photo : SPW-Dircom

# **Territoires wallons : Horizons 2040**

## **Les actes du colloque**

Liège, les 21 et 22 novembre 2011

Juin 2012

Conférence Permanente du Développement Territorial





# Table des matières

## Les conférences – Jour 1

La nouvelle vision de l'aménagement du territoire wallon et l'actualisation du SDER Philippe Henry	11
Territoire 2040, aménager le changement - Actualité de la prospective territoriale à la Datar <i>Territory 2040, Change Planning- Update of Datar's Territorial Forecast</i> Martin Vanier	23
Diagnostic territorial 2011 de la Wallonie <i>A Territorial Diagnosis of Wallonia</i> Yves Hanin	35
Du diagnostic aux scénarios exploratoires, mise en prospective des enjeux du SDER <i>From Diagnosis to Exploratory Scenarii, Foresighting RSDS Issues</i> Philippe Destatte	41
Du RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) vers un BRV (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen) <i>From RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) to a BRV (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen)</i> Peter Cabus	53
La politique de développement territorial du Grand-Duché de Luxembourg <i>The Territorial Development Policy of the Grand Duchy of Luxemburg</i> Romain Diederich	63
Le Plan Régional de Développement Durable de la région de Bruxelles-Capitale (PRDD) <i>The Brussels-Capital Region's Sustainable Regional Development Plan (SRPD)</i> Benoit Périlleux	77

## Les conférences – Jour 2

### 1. Economie et systèmes productifs - *Economy and Productive Systems*

Contextualisation des besoins et des enjeux <i>Putting the Needs and the Issues into Context</i> Jean-Marie Halleux	97
Des scénarios pour le territoire wallon : le système productif <i>Scenarios for Wallonie - The Productive System</i> Michaël Van Cutsem	105

Plan Marshall 2.vert et territorialités — *Marshall Plan 2.Green and Territoriality* 111  
Alain Vaessen

La place de l'entreprise sur le territoire — *The place companies occupy on the territory* 115  
Jean-Pierre Delwart

## 2. Mobilité — *Mobility*

Contextualisation des besoins et des enjeux — *Context and Issues* 123  
Yves Hanin

Des scénarios pour le territoire wallon : la mobilité 133  
*Scenarios for Wallonia – The Mobility*  
Charlotte Demulder

Les chemins de fer en Wallonie : intégration territoriale et perspectives 139  
*Railways in Wallonia - Territorial Integration and Prospects*  
Yvon Loyaerts

Définition de l'offre et structuration du territoire 153  
*Definition of the TEC Supply and Regional Planning*  
Nadia Neven

## 3. Environnement — *Environment*

Contextualisation des besoins et des enjeux — *Context and Issues* 163  
Marie-Françoise Godart

Des scénarios pour le territoire wallon : l'environnement 167  
*Scenarios for Wallonia – The Environment*  
Michaël Van Cutsem

Le plan air-climat et l'aménagement du territoire 173  
*Air-Climate Plan and Regional Planning*  
Aurélie Cuvelier

Mono-fonctionnalité, éparpillement, coûts cachés : autant en emporte le territoire 179  
*Mono-Functionality, Scattering, Hidden Costs: All down to the Territory*  
Hélène Ancion et Benjamin Assouad

## 4. Résidentiel — *Residential*

Contextualisation des besoins et des enjeux 187  
*Putting the Needs and the Issues into Context*  
Pierre Vanderstraeten

Des scénarios pour le territoire wallon : le résidentiel	193
<i>Scenarios for Wallonie – The Residential</i>	
Michaël Van Cutsem	

SDER et politique foncière — <i>RSDS and Land Policy</i>	199
Pierre Fontaine	

La dynamique immobilière privée — <i>The Private Real Estate Dynamic</i>	209
Eric Scharz	

### Les sous-régions à l'horizon 2040 Comptes-rendus des réflexions en ateliers

• Brabant wallon	221
• Hainaut 1	223
• Hainaut 2	225
• Liège (arrondissement de Liège)	227
• Liège (arrondissement de Huy-Waremme)	229
• Liège (Verviers-Eupen-NE Luxembourg)	231
• Luxembourg	233
• Namur	235



# Les conférences

le 21 novembre 2011



# La nouvelle vision de l'aménagement du territoire wallon et l'actualisation du SDER

P. Henry<sup>1</sup>

Je voudrais, par cet exposé introductif, rappeler le cadre général dans lequel nous nous trouvons à mi-législature. Les différents sujets au programme de cette rencontre, en particulier la question de l'actualisation du SDER, font évidemment partie d'un ensemble plus général qui fait intervenir différents éléments. C'est ce que je vais situer dans mon exposé. Nous partons du fait que nous voulons d'abord disposer d'états des lieux et d'analyses scientifiques, dans l'établissement desquels vous jouez un rôle très important, et dont certaines parties sont déjà disponibles et d'autres sont en construction. L'établissement de ces états des lieux a été commandité dans un but à la fois diagnostique et prospectif. Il est nécessaire d'appuyer la décision politique, pour faire les choix pertinents dans le cadre des différents chantiers qui sont en cours, que ce soit le CWATUPE ou le SDER qui sont centraux. Il s'avère également indispensable d'expliquer et de sensibiliser la population à tous ces enjeux et ces choix qui seront posés.

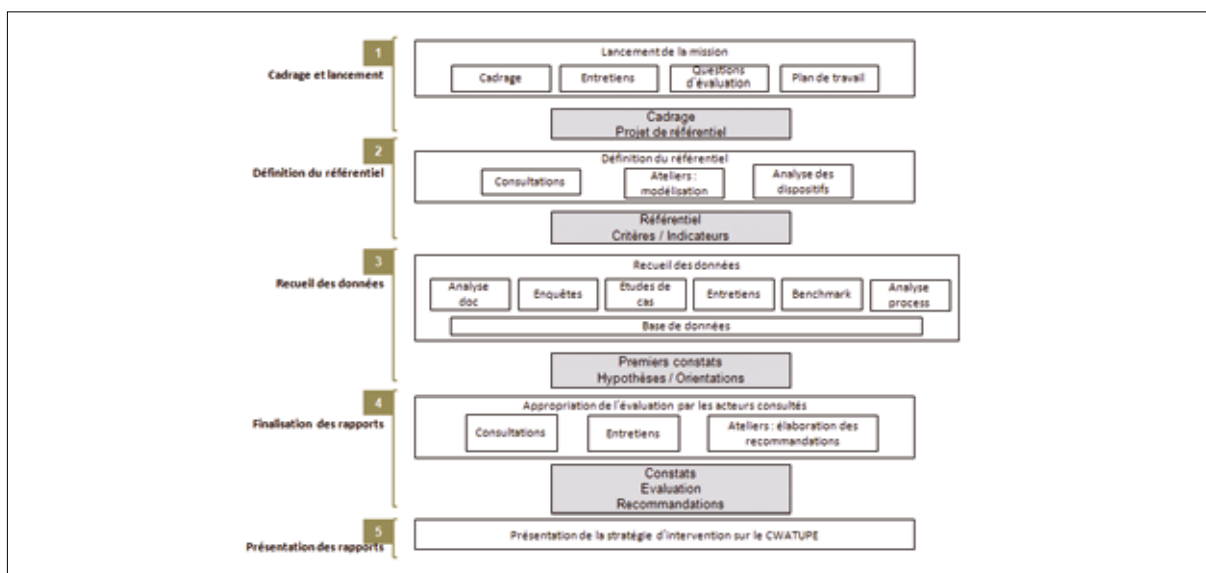
## L'évaluation des politiques : la réforme du CWATUPE

Le premier chantier d'importance, et le plus connu, est celui du CWATUPE : parce qu'il fait parler beaucoup de lui, parce que c'est le Code et la législation, et qu'un grand nombre d'acteurs y sont confrontés. Comme vous le savez, ce Code fait l'objet de nombreuses récriminations. Il est assez compliqué ; une série de modifications successives y sont intervenues. Le chantier est entamé et la partie « évaluation » doit se terminer en mars 2012. Cette évaluation fait appel à un grand nombre d'acteurs qui apportent leur diagnostic, leur analyse et bien sûr leurs propositions sur l'évolution du Code de l'aménagement du territoire. C'est donc une toute grosse réforme qui doit, en ce qui concerne



Philippe Henry — PHOTO F. DOR

<sup>1</sup> Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité



l'évaluation, se finaliser en 2012 et qui ensuite devra aboutir à des choix politiques, à savoir l'adoption de nouveaux instruments législatifs. Le souhait est que ces instruments soient les plus cohérents possibles, les plus finalisés, et qu'ils ne posent plus le même type de problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui. Ce travail difficile nécessite en lui-même des arbitrages. La réécriture d'un code de l'aménagement du territoire, c'est tout sauf mathématique !

## L'évaluation des politiques : le SDER

Pour cet autre gros chantier, j'ai d'abord demandé une évaluation de la praticabilité du SDER de 1999 avant de commencer à travailler sur sa révision. Perspective Consulting a abouti à un certain nombre de conclusions et de recommandations. Les conclusions résumées ici sont les suivantes : le SDER de 1999 est peu contesté mais a assez peu de force et d'impact dans les décisions concrètes, dans la mesure où il est peu opérationnel, trop théorique, trop vague, et donc assez peu appréhendable par les différents acteurs. Il est assez difficile de faire le lien entre le SDER et les décisions concrètes d'aménagement du territoire que les différentes autorités sont amenées à prendre au jour le jour, que ce soit au niveau communal, par les fonctionnaires délégués ou au niveau de la Région. La volonté est donc que le nouveau SDER soit plus en prise avec les différentes décisions, qu'il devienne un outil de cadrage plus impactant que la version précédente ; ce n'est donc pas une mince affaire. Pour ce faire, Perspective Consulting a proposé un certain nombre de recommandations :

- territorialiser les politiques sectorielles ;



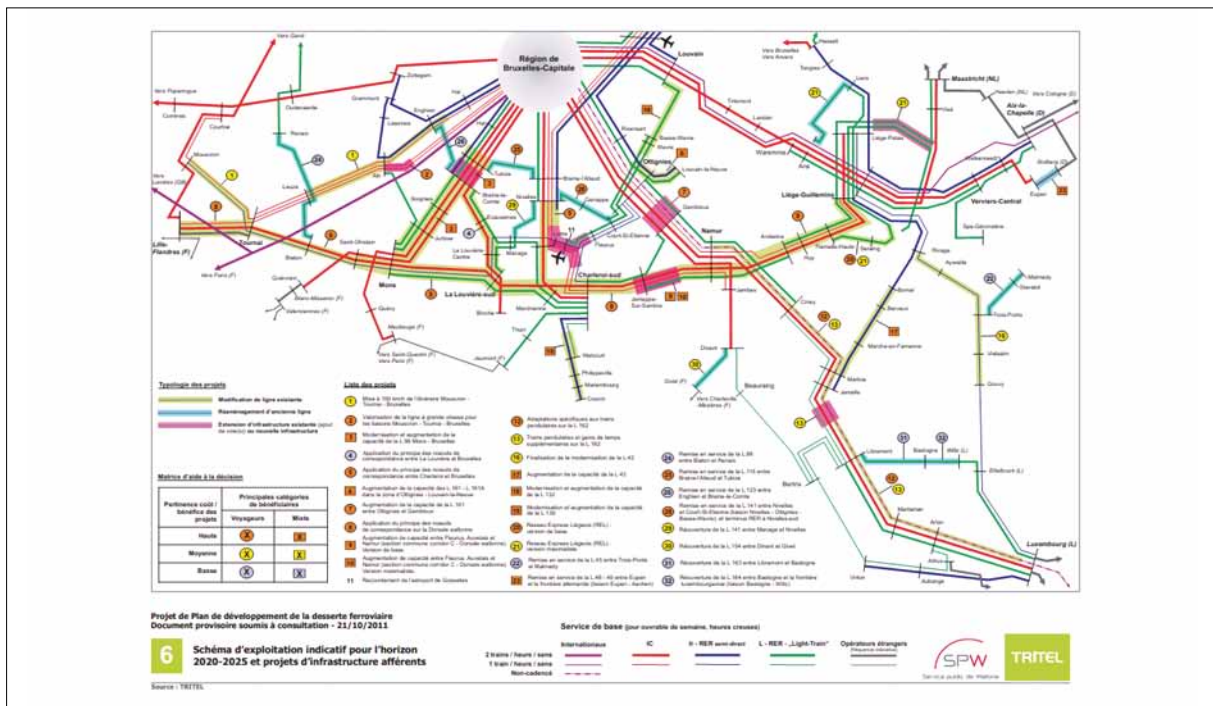
- éclairer et orienter les pouvoirs locaux qui ont leurs propres stratégies à leur échelle, mais qui doivent être cohérentes avec les orientations du SDER ;
- encadrer les différentes autorités publiques dans la délivrance des autorisations, notamment les permis.

C'est donc sur base de ces recommandations, qui sont évidemment plus détaillées dans le rapport en lui-même, que nous préparons la révision du SDER.

## Les analyses scientifiques : le transport ferroviaire

Un certain nombre d'études ont été commanditées. Des critiques ont eu lieu sur leur nécessité. S'appuyer sur ces études me paraît au contraire fondamental et fondateur des politiques à mener. Ces études ne

doivent évidemment pas rester « dans le vide », mais aujourd'hui, à mi-législature, certaines de ces études sont finalisées et disponibles. C'est le cas par exemple de l'étude « transport ferroviaire». Je parle ici plus en



L'étude transport ferroviaire : schéma des lignes existantes

ma compétence de ministre de la mobilité : nous devons, en tant qu'autorité régionale, remettre un avis sur le plan d'investissement du Fédéral et de la SNCB. Le chemin de fer est le moyen de transport le plus structurant du territoire. Il est absolument essentiel que la Wallonie ait une vision par rapport au transport par voie ferrée, et un avis pertinent à remettre sur les priorités d'investissement au Fédéral.

Cette analyse a été réalisée par le bureau Tritel. Très fouillée, elle a étudié l'ensemble des projets d'investissements potentiels pour les douze prochaines années en Wallonie, par rapport à leur pertinence et leur impact. Ce document, désormais disponible, fait partie de l'ensemble des travaux utiles pour mener la suite de notre réflexion.

## La CPDT

La Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) mène aussi des études extrêmement structurantes qui viennent alimenter cette construction à plusieurs étages. Des études ont déjà été finalisées sous cette législature, d'autres sont en cours.

**Les études « Gaz à effet de serre 2040 » et « Pic pétrolier à l'horizon 2050 ».** Il est clair que deux éléments déterminants pour organiser la mobilité et l'aménagement du territoire sont la question énergétique d'une part et l'objectif de réduction des gaz à effet de serre d'autre part. Ces défis sont extrêmement liés. J'ai eu l'occasion d'en parler plus en détail dans des discours précédents.

Au prochain sommet de Durban, on va essayer de passer une étape supplémentaire en matière climatique. Aujourd'hui nous devons relever ces défis, auxquels nous serons confrontés pour les prochaines décennies, en nous appuyant sur l'étude « Gaz à effet de serre 2040 » de la CPDT, qui vient de se clôturer.

Le Gouvernement vient de commanditer une importante étude sur « pic pétrolier à l'horizon 2050 ». Cette approche énergétique est également essentielle pour structurer notre territoire.

**La partie « Diagnostic du SDER »** est terminée - et va donc nous aider à préparer le nouveau SDER. Il en est de même de l'étude finalisée sur la **politique foncière** et celles à venir sur la densification. Tous ces

morceaux de la réflexion contribuent à la construction du nouveau Schéma de gestion de l'aménagement du territoire sont très importants. Le « Diagnostic territorial » dont je viens de parler est donc maintenant disponible. C'est un document important et indispensable à la réflexion et à la préparation du nouveau SDER. Ce Diagnostic a travaillé à la fois sur les défis et sur les thématiques sectorielles et spatiales. Il y évidemment des liens importants entre toutes ces parties.

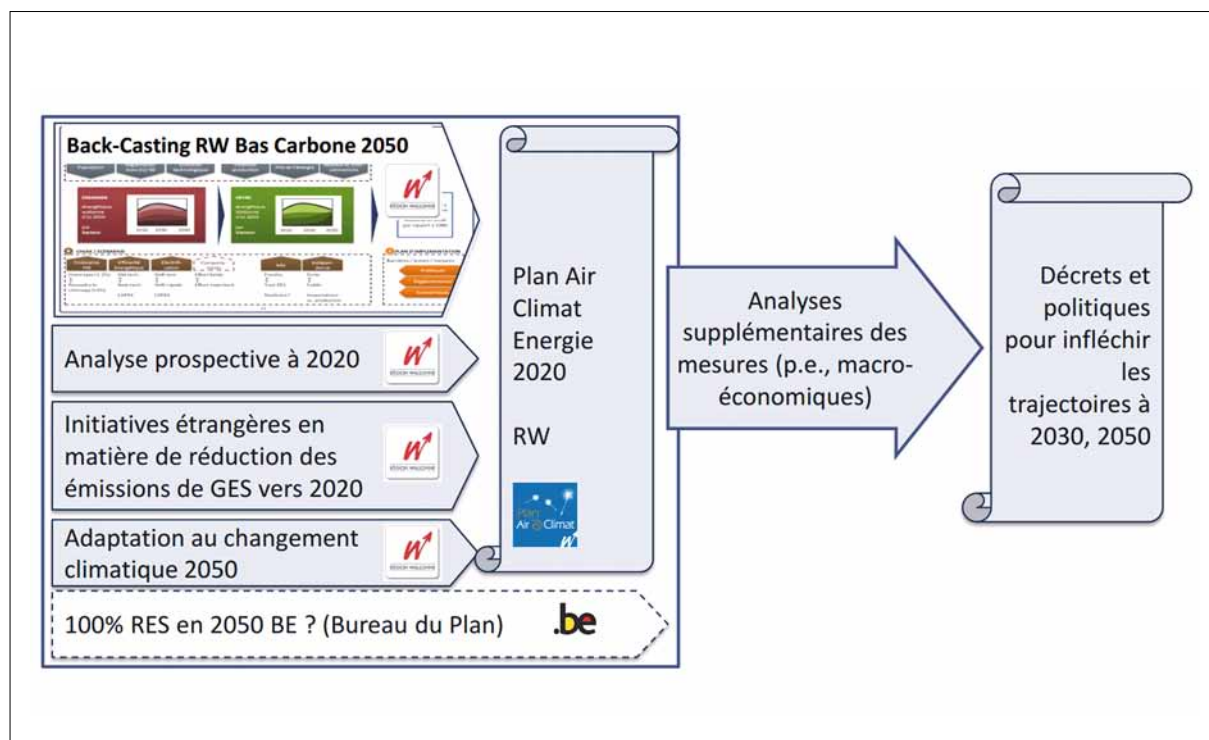
Le SDER est l'élément le plus fédérateur de la structuration du territoire et des politiques d'aménagement du territoire que nous entendons mener à l'échelle wallonne.

## La prospective

### « Wallonie bas – Carbone »

Si on adopte une approche prospective, l'enjeu est d'orienter la Wallonie vers une structuration beaucoup moins émettrice et consommatrice de carbone à l'échelle 2050. Comme vous le savez, les chiffres annoncés par la communauté internationale sont très inquiétants et ne s'améliorent pas, même si en Wallonie nous avons de bons résultats par rapport au processus de la mise en œuvre de Kyoto. On a fait mieux que prévu, mais Kyoto, ce n'est qu'une toute première étape. Il est clair qu'on doit voir à long terme : si on veut parvenir à une société qui consomme moins d'énergies fossiles, en émettant beaucoup moins d'émissions de gaz à effet de serre, cela nécessite des remises en causes assez fondamentales. S'il s'indique de mettre en place des politiques à court terme pour 2020, il est

utile de développer aussi une vision à beaucoup plus long terme, à tout le moins à l'horizon 2050. C'est dans ce schéma là que nous travaillons. Un décret Climat est annoncé pour l'année prochaine sur base d'une étude qui a été réalisée à l'horizon 2050 sur différents scénarios par rapport à l'émission de gaz à effet de serre, et les leviers sur lesquels on peut travailler. C'est sur cette base là que nous allons préparer un décret sur la décroissance structurelle des émissions de gaz à effet de serre et sur les mécanismes pour l'organiser, en associant à ce décret un plan « Air-Climat ». Celui-ci existe déjà : nous allons devoir le renouveler, le rendre plus ambitieux en garantissant davantage la réduction des gaz à effet de serre. Il faudra mettre en place un système de monitoring, pour parvenir aux réductions qui sont annoncées, qui sont nécessaires et qui s'imposent à nous.



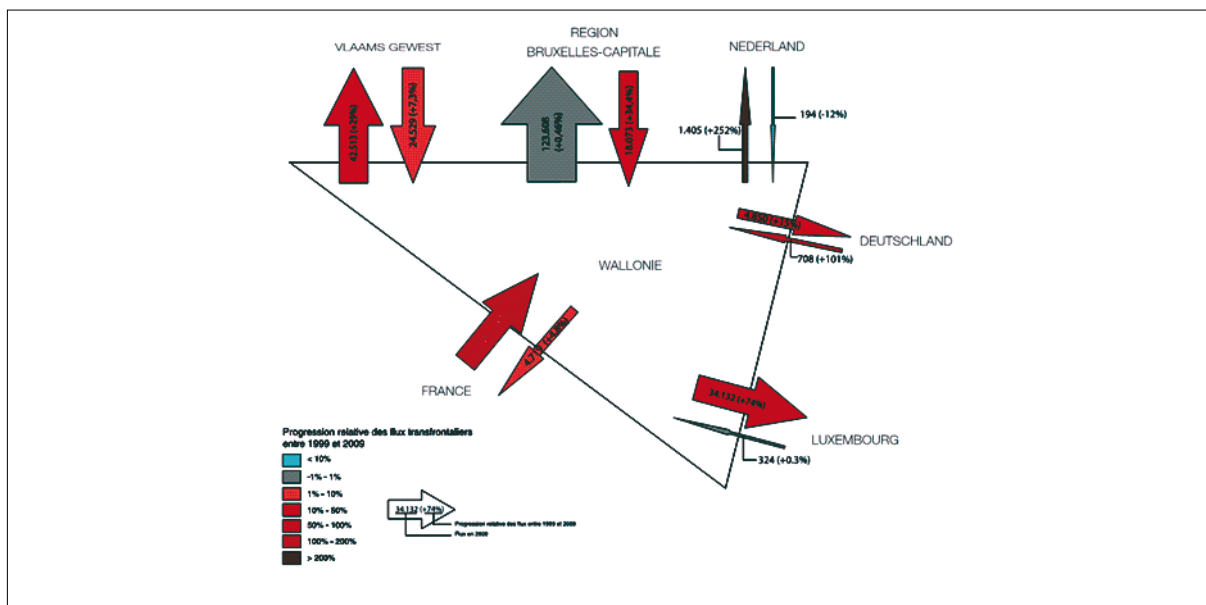
SOURCE : CLIMACT

## Scénarios territoriaux

Tenant compte de tout cela, nous devons prendre en compte les scénarios territoriaux, les différents types de réflexion, et mettre à l'honneur notre imagination : quelles stratégies pouvons-nous mettre en place ? C'est le travail qui a été demandé en amont à l'Institut Destrée, en collaboration avec la CPDT. Il s'agit de différents scénarios exploratoires qui sont aussi disponibles aujourd'hui. Forcément, se dire qu'on va vers une société « bas carbone » ça implique des choix très importants, mais ça peut se faire de différentes façons, selon différentes stratégies. Il est surtout très intéressant de pousser les stratégies jusqu'au bout dans les différentes options qui sont menées, non pour le plaisir de la caricature, mais pour comprendre les limites de telle ou telle hypothèse. On peut ensuite aussi voir comment combiner les différents scénarios pour arriver à un scénario réaliste qui pourra être adopté et mis en œuvre année après année, et permettre que les objectifs adoptés se réalisent.

## La collaboration européenne et transrégionale

Tout cela ne se fait évidemment pas sans lien avec les régions limitrophes. La volonté n'est évidemment pas de travailler comme si nous étions une île. La Wallonie ne peut pas se le permettre. Nous sommes trop petits et trop dépendants de nos échanges avec l'extérieur. Bien que la politique d'aménagement du territoire soit encore peu développée à l'échelle européenne, certaines études existent, tout comme certains principes directeurs. La Wallonie a été active dans le cadre de la Présidence belge, en 2010. Nous participons aussi à cette volonté de réflexion commune à l'échelle européenne; inévitablement, on ira vers plus d'intégration à cette échelle. Mais c'est aussi à l'échelle belge, entre régions, que se mène la concertation. Par exemple, une réunion des trois ministres de l'aménagement du territoire régionaux s'est tenue le 24 juin dernier. Elle a notamment abouti aux interventions dans ce colloque, d'une présentation du Plan bruxellois de développement durable (PRDD) et du Beleidsplan Ruimte flamand. Il est intéressant de savoir ce qui se fait dans les autres régions du pays, de faire des liens, et de voir qu'il y a aussi des zones frontalières où nous devons forcément avoir des interfaces. Par exemple, dans le cadre de cette réflexion transrégionale et européenne, nous avons pu voir qu'il y avait des évolutions importantes dans les flux de travailleurs et que la tendance était plutôt à l'échange de travailleurs wallons vers l'extérieur que précédemment. C'est une évolution que nous devons acter, mesurer et intégrer dans la réflexion que nous menons à l'échelle wallonne.



Collaboration européenne et transrégionale : évolution 1999-2009 des flux de travailleurs.

## La révision du SDER

C'est dans cette volonté d'explication des enjeux et des choix qu'au début de la législature j'avais rédigé « Les lignes de force de l'aménagement du territoire », un document qui visait à expliciter la manière dont, dans l'attente de la révision des différents outils (le Code et le SDER, notamment), je comptais utiliser la marge d'action qui est la mienne, dans le cadre des décisions dépendant du niveau régional et dans le cadre de la législation existante bien entendu. Il s'avérait nécessaire d'identifier et d'expliciter les questions et les enjeux sur lesquels nous devons travailler et nous positionner. Ce travail d'explication porte ses fruits et c'est le bon moment pour avoir cette discussion. Il y a en effet une discussion générale qui dépasse la Wallonie : on le voit quand on va dans des cénacles ou des rendez-vous internationaux, où il y a des présentations de projets de différentes villes et régions. On voit que les questions posées sont les mêmes partout et que la réflexion converge progressivement, même dans le cas de remises en questions assez importantes.

La participation du plus grand nombre d'acteurs possible à cette réflexion me paraît essentielle. Quelles que soient les décisions politiques choisies, elles ne pourront pas se prendre et surtout pas s'exécuter sans la compréhension et sans l'implication du plus grand nombre des acteurs concernés et de l'ensemble de la population.

Nous voici donc à l'aube de la révision du SDER en tant que tel, travail pour lequel un consortium a été désigné en tant qu'auteur de projet ; c'est un consortium qui intègre un grand nombre d'acteurs, afin de concrétiser la volonté d'impliquer différentes disciplines et différents angles d'approche. Travailler avec ce consortium assez large offrira à la Wallonie une vision tout à fait complète et interdisciplinaire du travail à mener. C'est un travail très structurant, très fédérateur et multidisciplinaire qui doit se mener là dans le cadre de la révision du SDER.

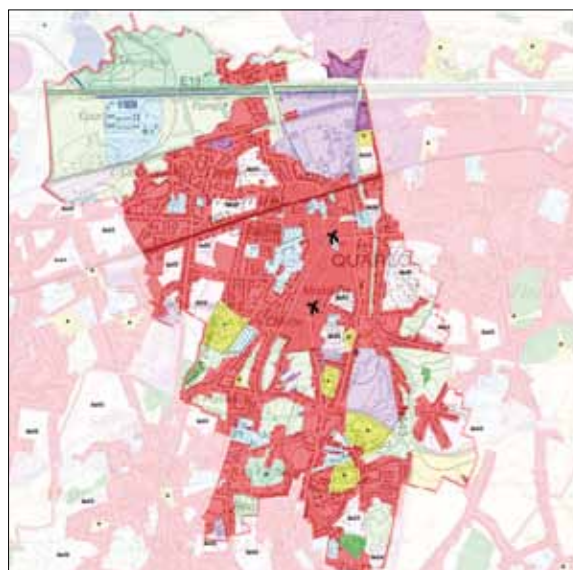
Ce travail va se dérouler selon un calendrier dans le détail duquel je n'entrerai pas ici. A ce stade, le diagnostic a été finalisé. Durant les prochaines semaines, des séminaires avec les communes sont organisés dans les différentes sous-régions afin d'intégrer les enjeux et les constats posés au niveau communal très en amont du processus. Suite à cela, le Gouvernement devra adopter les enjeux de manière telle que les différentes étapes d'adoption du nouveau SDER puissent être finalisées, en ce compris la phase d'enquête publique. Voici un tout gros chantier qui s'ouvre, dans un calendrier étroit, parce que nous sommes déjà à mi-législature. La perspective des élections communales l'année prochaine suscitera, avant les élections, le débat dans les communes sur les enjeux de la révision du SDER, et juste après pour les nouvelles majorités. Cette actualité électorale amènera certes un certain nombre de tensions, mais elle favorisera le débat démocratique.

- 11/2011 Désignation Auteur de projet
- 11/2011 GW : Présentation diagnostic (CPDT)
- 12/2011 Communes : 5 séminaires + avis écrit
- 02/2012 GW : Adoption Enjeux
- 04/2012 Consultation des acteurs
- 05/2012 GW : Adoption Vision et Objectifs
- 07/2012 GW : Adoption structure spatiale
- 11/2012 GW: Adoption projet de SDER
- 12/2012 Enquête publique
- 04/2013 GW: Adoption du SDER

Calendrier de la révision du SDER

## Structurer le territoire : les noyaux d'habitat

Les noyaux d'habitat sont des zones plus densément urbanisées qui recèlent un certain nombre d'atouts en termes de proximité des transports en commun et des services de base. Il s'avère donc a priori possible d'y vivre sans utiliser la voiture individuelle, grâce à la proximité des différentes activités quotidiennes. Ces noyaux d'habitat recèlent un enjeu majeur pour les prochaines décennies si on les utilise au mieux, c'est-à-dire sans les gaspiller et en les développant. Aujourd'hui, s'ils existent dans la législation (à la fois dans le Code du logement et dans le CWATUPE), les noyaux d'habitat n'existent pas dans les faits puisque les zones n'ont pas été définies. Ce travail a été engagé par le Gouvernement et a été entamé conformément à la Déclaration de Politique Régionale. La définition de ces noyaux d'habitat se fera par étapes. Dans le cadre de la première étape, qui est en cours, les communes sont invitées à se positionner sur les lieux de centralité des futurs noyaux d'habitat. C'est une information intuitive, mais aussi objective, puisque les noyaux d'habitat doivent répondre à ces enjeux de densité



Les noyaux d'habitat. Etape 1 : proposition de lieux de centralité.



d'urbanisation, de proximité des services et des transports en commun. Les communes sont invitées à nous dire, d'après leur connaissance de leur territoire, où se situent les noyaux d'habitat. Il ne s'agit donc pas d'en définir les contours précis mais de le localiser. Ça suscite donc le débat dans un certain nombre de communes, notamment dans les communes rurales.

La définition des noyaux d'habitat n'a pas pour objectif de diviser monde rural et monde urbain. Il y aura des noyaux d'habitat dans chaque commune. Leur vocation, c'est de structurer le territoire et de lutter contre la désurbanisation ! La logique de concentration et de structuration qui procède de ce concept est tout aussi valable et importante en milieu rural qu'en milieu urbain. Il est compréhensible que cette question suscite le débat parce qu'historiquement, les communes ne se sont pas forcément développées en tenant compte de ces noyaux d'habitat. Il est donc difficile de définir des zones qui seront considérées différemment que d'autres. Ce sont des choix qui ne sont pas faciles à faire, et je comprends tout à fait que cela suscite le débat.

Suite à cette première étape - le choix de la localisation, l'analyse par l'administration débouchera sur la proposition au Gouvernement d'une définition de méthodologie de définition des noyaux d'habitat et de périmètres qui formalisent la combinaison des différents

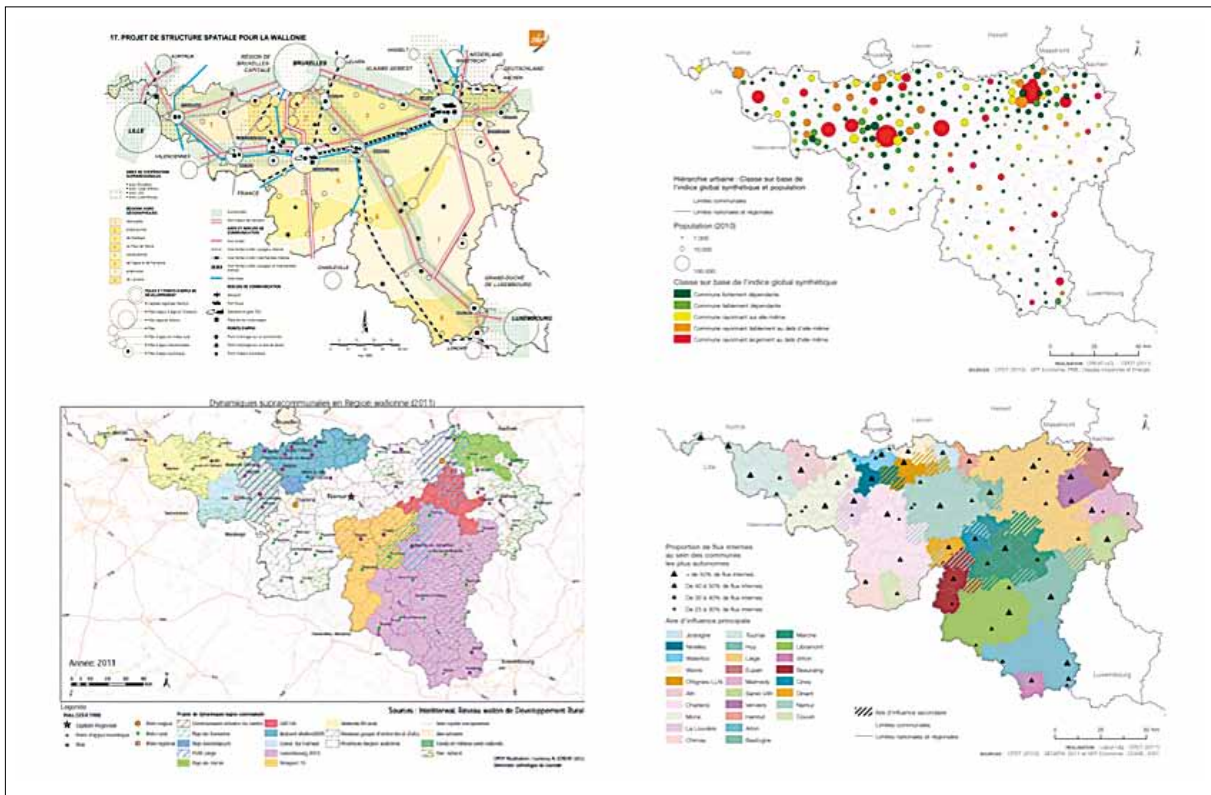
critères. Cette proposition cohérente se basera sur les propositions qui ont été faites par les communes ; j'espère qu'elles répondront largement à cette demande. Je souhaite qu'elles puissent pleinement contribuer et que leurs avis puissent être pris en compte au mieux dans cette méthodologie régionale. Cette méthodologie sera uniforme pour l'ensemble des communes. Elle devra pondérer les différents critères pour définir les périmètres qui seront alors calculés sur base du modèle qui aura été déterminé ; on établira les cartes, commune par commune et on les soumettra alors pour avis aux communes pour un ajustement plus fin.

Dans le cadre de la politique du logement, les noyaux d'habitat seront utilisés pour renforcer les aides au logement privé à l'intérieur des noyaux d'habitat. Il y aura toujours des aides à l'extérieur de ceux-ci, bien entendu, il sera toujours possible de construire en-dehors des noyaux d'habitat. Il ne s'agit pas ici d'une révision du Plan de secteur, même si celle-ci interviendra peut être un jour, bien qu'elle ne soit pas à l'ordre du jour de ce gouvernement-ci. Les aides à la création de logements privés seront augmentées à l'intérieur des noyaux d'habitat. Cette politique a aussi pour objectif de développer davantage le logement public à l'intérieur des noyaux d'habitat. On est donc vraiment dans une logique de discrimination positive.

## La structuration du territoire : la structure spatiale du SDER

Le nouveau SDER devra porter sur la structuration spatiale du territoire. Dans l'illustration qui suit, le premier schéma en haut à gauche, le schéma du SDER de 1999, est une base de travail. Sur base de celui-ci d'autres études et d'autres cartographies ont été réalisées. La carte au-dessus à droite montre l'importance des différents pôles et leur rayonnement. On voit également différentes initiatives supra-communales - sur la carte en bas à gauche - qui existent aujourd'hui, toutes différentes et structurées différemment. Au-

jourd'hui, la Wallonie ne compte pas de niveau supra-communal qui soit opérationnel. Seules différentes initiatives spontanées ont été prises, variables et plus ou moins fortes selon les endroits. La carte en bas à droite représente les aires d'influence pour les flux d'importance supra-communales (emplois, scolarité secondaire et achats semi-courants). Tout cela va être pris en compte pour définir autant que possible dans le nouveau SDER la meilleure structuration pour la Wallonie.



Structure spatiale du SDER

## La sensibilisation

Dans cette volonté de sensibilisation et de participation, nous avons mené un important travail de concertation et de participation à savoir les « Ateliers du Territoire », qui se sont clôturés juste avant le congé de Toussaint 2011. C'est une belle réussite, qui doit bien sûr être évaluée, se poursuivre et s'améliorer. C'est une étape importante, avec un grand nombre de participants. Certes le public était davantage composé d'acteurs impliqués et de personnes déjà fortement consciencisées plus que du « grand public », mais je pense que c'est une étape nécessaire et préalable avant d'arriver à la sensibilisation du grand public. Cette large sensibilisation s'opère progressivement par les campagnes de communication que nous avons organisées. Toute

cette réflexion participative sur l'aménagement du territoire doit se poursuivre, d'autres initiatives seront prises et progressivement, nous ferons en sorte que le plus de personnes possible soient conscientes des enjeux collectifs et de l'intérêt général en matière de l'aménagement du territoire, du projet régional qu'il est important de mettre en œuvre. L'intérêt particulier de la population, des ménages, des jeunes qui s'installent doit également être mis en exergue. Il faut par exemple souligner les implications auxquels devront faire face les candidats- acquéreurs, entre autres les enjeux économiques, qui seront liés à l'endroit qu'ils choisiront pour vivre, à la seconde voiture à acheter et aux déplacements qu'ils devront faire.



Cette conscientisation du grand public est tout à fait essentielle, non seulement pour s'approprier le projet régional et l'intérêt général supérieur en matière d'aménagement du territoire, mais aussi pour intégrer ses propres intérêts en matière d'organisation de la vie quotidienne et de l'impact que ça peut avoir, notamment économique.

Suite à ces ateliers de l'aménagement du territoire, j'ai déjà pu donner quelques conclusions et relever qu'un certain nombre de politiques ou d'axes étaient clairement confortés dans la discussion. C'est le cas notamment de la logique de densification des noyaux d'habitat, ou de notre volonté de créativité architecturale.... c'est en tous cas ce qui ressort des débats qui ont été menés de manière décentralisée.

Ces ateliers m'ont également conduit à renforcer certains éléments de notre politique : notamment la perception de l'importance de la personne, de l'humain au centre des politiques de l'aménagement du territoire. Ces politiques ne doivent pas apparaître comme des politiques théoriques désincarnées. Il faut aussi certainement plus insister sur le projet pour la ruralité, avec toutes les craintes qui sont exprimées dans cette matière : le coût du transport, la difficulté d'avoir des transports publics efficaces, la question de la densification qui apparaît comme spontanément dangereux pour la ruralité. La volonté est au contraire d'avoir une politique qui s'applique bien entendu en milieu rural mais qui défend aussi l'identité-même de la ruralité. Celle-ci est mise en danger s'il y a une dispersion sans mesure de l'habitat et de l'urbanisation sur l'ensemble du territoire. C'est donc au contraire un projet qui vise à renforcer la ruralité mais ce n'est pas nécessairement perçu de cette façon là ; ça nécessite encore beaucoup d'explicitations et la construction de solutions très concrètes dans certaines situations, notamment en matière de mobilité.

Il reste quelques incompréhensions à lever. Par exemple, il faut continuer à expliciter cette question de densification de noyau d'habitat, j'en ai parlé tout à l'heure. Le développement de la SNCB - qui est plutôt perçu comme une politique de rationalisation étant donné les décisions récentes de fermeture de gares - forcément se heurte aux difficultés de financement public des transports en commun. Entre l'apparente volonté publique de réduire les transports

en commun et, en même temps, la croissance des besoins en transports collectifs, il faut donc trouver un meilleur équilibre et en particulier, rechercher la meilleure structuration possible du territoire autour des transports en commun plutôt que d'espérer que les transports en commun puissent se disperser sans aucune limite sur le territoire.

Pour ce qui concerne le nouveau SDER, des séminaires décentralisés vont être organisés dans les toutes prochaines semaines pour permettre l'implication des différentes communes, puis l'implication des différents acteurs et bien sûr, en bout de processus, il y aura une enquête publique. La révision du SDER constitue donc aussi une très grande démarche participative à différents étages qui va se réaliser dans les prochains mois. Ces différents processus qui se suivent installent finalement plusieurs années de débat approfondis sur l'aménagement du territoire, à l'échelle régionale.

## Conclusion

Notre volonté est de redéfinir la politique d'aménagement du territoire, de prendre conscience des enjeux, d'adopter les principes que nous voulons voir mis en œuvre, de pouvoir les appliquer et d'obtenir des résultats concrets dans la durée. On sait très bien que l'aménagement du territoire ne doit pas s'évaluer à deux-trois ans, mais plutôt à l'échelle des décennies pour être significatif. Mais pour que ça soit le cas, il faut à la fois définir un cadre global qui soit cohérent, un système qui tienne la route et se base sur des principes ambitieux et clairs, de manière telle que l'impact réel sera visible et mesurable. Le SDER est le document faitier de cette politique ; notre volonté est qu'il soit le plus opérationnel possible.

Cela ne peut se faire qu'en impliquant les acteurs le plus en amont possible, ce que nous sommes en train de faire. Cette révision du SDER se fondera sur les diagnostics disponibles et sur les ateliers du territoire qui

ont permis ces différentes réflexions. Il faut maintenant entamer le travail d'élaboration et de construction, qui est l'étape suivante.

Je voudrais remercier la CPDT : les responsables académiques, les coordinateurs, l'ensemble des chercheurs, la cellule communication, la Direction de l'Aménagement régional et les autres administrations régionales pour le travail permanent qui est réalisé, ainsi que pour la qualité de celui-ci. Comme vous l'avez vu, les différentes pièces déjà réalisées, en cours et à venir constituent les fondements d'une politique cohérente. Nous disposons aujourd'hui de bases scientifiques très utiles et solides. Je remercie enfin l'ensemble des intervenants pour les travaux de cet important colloque, que vous allez mener aujourd'hui et demain.

Je vous remercie de votre attention.

# Territoire 2040, aménager le changement

## Actualité de la prospective territoriale à la Datar

*Territory 2040, Change Planning  
Update of Datar's Territorial Forecast*

M. Vanier<sup>1</sup>

*La Datar est en passe de conclure un nouveau chantier prospectif intitulé "Territoires 2040 : les territoires acteurs du changement". Commencé fin 2009, ce chantier produira ses recommandations stratégiques courant 2012. La communication de Martin Vanier présente l'ensemble de l'opération (problématiques, scénarios, enjeux stratégiques), souligne ses spécificités par rapport aux précédents chantiers nationaux de prospective, et propose quelques réflexions de synthèse quant à ses apports prospectifs ainsi que sur le rôle de ce genre d'effort d'anticipation dans l'animation des politiques territoriales en France.*

*Datar is on the point of concluding a new forecasting project entitled "Territories 2040: Territory Players of Change". This project, which started at the end of 2009, will come up with its strategic recommendations in the course of 2012. Martin Vanier's communication presents the entire operation (problems, scenarii, and strategic issues), underlines its particularities in relation to the previous national forecasting projects, and proposes some summarised reflections with regard to its prospective contributions and on the role of this kind of forward-looking effort in the promotion of the territorial policies in France.*

Mots-clé : prospective, scénarios exploratoires, représentations, systèmes territoriaux, DATAR

Keywords : forecast, exploratory scenarii, representations, territorial systems, DATAR

---

<sup>1</sup> Université de Grenoble



M. Vanier — PHOTO F. DOR

Quelle bonne idée de prendre des nouvelles de la France quand on se lance dans un exercice comme le vôtre ! Dès que nous sommes en phase de révision de schéma, venez nous rendre visite avec votre schéma révisé et nous continuerons cette partie de ping-pong.

Je suis professeur de géographie à l'université de Grenoble, consultant au sein du cabinet ACADIE qui va venir vous seconder dans cette révision, et par ailleurs, j'accompagne la Datar - dont je ne suis pas membre - dans son activité de prospective depuis qu'elle a relancé cette activité en 2009.

On m'a demandé de venir vous présenter cette activité, qui s'est donné pour l'horizon 2040 l'ambition de conduire une offre de politique nationale susceptible de rendre les territoires acteurs des changements qui les concernent, en partant de l'observation suivante, que chacun peut faire en matière de développement territorial : les bouleversements de la mondialisation, les modifications d'échelle, le trouble de la capacité de l'action publique, tout cela éloigne les territoires en tant qu'acteurs organisés de la croyance ou de la conviction qu'ils peuvent faire quelque chose. C'est la reconstruction de cette conviction qui est en jeu dans une politique d'aménagement du territoire. En somme, c'est redonner l'espace de la stratégie qui doit permettre de modifier les territoires et de les rendre donc opérateurs de changements.

La prospective qui va suivre n'est donc pas une prospective prescriptive, une prospective qui trace l'horizon - pour reprendre l'expression de Sénèque selon laquelle il n'est de bon vent que pour celui qui sait vers où il va. Ce n'est pas tout à fait l'option qui a été prise dans ce programme, car précisément, dans la pensée décentralisatrice qui nous occupe, c'est aux territoires de savoir où ils veulent aller. Cette prospective nationale est plutôt une prospective des vents, une carte des vents, de très nombreux vents, et puis on verra bien où sont les navires, où sont les équipages et où sont les capitaines dans leurs différentes capacités. Autrement dit, voilà qui change d'une opération précédente à laquelle j'avais aussi eu le plaisir de participer en tant qu'universitaire et dont vous avez peut-être la mémoire. C'était l'opération du début des années 2000 conduite par l'excellent Jean-Louis Guigou, précédent délégué du précédent gouvernement (cela fait au moins quatre générations maintenant) et dont la

posture était tout à fait inverse que celle que je vous expliquais. En effet, lorsque nous avons démarré ce programme de prospective « France 2020 », en 2002, les différents groupes de travail ont été réunis à Paris ; nous étions environ 200, répartis en différents groupes thématiques et le délégué nous a dit : « Voilà le bon scénario, c'est celui qui est en bas à gauche et il s'appelle le polycentrisme maillé ; voilà les autres, qui ne nous plaisent pas trop ; et maintenant, faites de la prospective ». C'était un renversement tout à fait intéressant qui nous a laissé un peu bouche bée, qui demandait de l'imagination mais dans un cadre déjà tracé, non dénué d'intérêt, mais qui faisait de l'aboutissement stratégique un préalable en quelque sorte réglé. On ne faisait pas de la prospective pour fabriquer de la stratégie - elle était déjà là, elle est dans la carte, aussi contestable soit-elle - on faisait de la prospective pour travailler les imaginations, les possibles, les mutations, les signaux faibles, les bifurcations dans le cadre de cet exercice politique imposé.

Le temps passe, les gouvernements changent, les postes sur prospective aussi. Nous travaillons dans un programme de prospective dans une grande liberté de parole et une certaine liberté politique, un paradoxe par les temps qui courent aujourd'hui, mais qui s'explique aisément par le fait qu'il y a à la Datar une équipe de jeunes prospectivistes audacieux, qui ont de l'énergie, de l'allant, qui font des propositions que je vais décrire et dont vous allez voir l'ensemble des résultats, et que le politique est relativement loin de ce chantier. Avec des avantages et des inconvénients à l'arrivée parce que, précisément comme je viens de le dire, il n'y a pas d'installation stratégique au départ - contrairement à la grande époque de Jean-Louis Guigou - et nous verrons bien s'il y en a une à l'arrivée - mais ceci renvoie peut-être à d'autres rendez-vous.

Cette démarche a démarré fin 2009, il s'agit d'une prospective par scénarios, en tous points comparable à la vôtre, qui a l'air tout à fait passionnante, avec un ensemble de scénarios et de micro-scénarios. C'est une prospective qui est construite à l'échelle nationale mais sur la notion de systèmes spatiaux sur lesquels je vais revenir. C'est une prospective organisée en sept prospectives qui sont elles-mêmes bien sûr liées les unes aux autres. La visée de cette prospective n'est pas une expertise scientifique des transformations du territoire, de l'économie, de la société etc., mais une

exploration des nouvelles représentations pour penser le monde de demain. C'est un effort conséquent de représentation et les représentations visuelles font partie de cet effort.

Cette prospective a été pilotée par des collègues universitaires (géographes, politistes, économistes et ingénieurs) et a reconstitué ce gisement d'universitaires qui existe dans toutes les régions, dans tous les pays, toujours indispensables à l'acte prospectif, qui avait été un peu malmené dans les dernières années. Nous avons travaillé avec des groupes d'experts : derrière chaque groupe-scénario, il a une vingtaine ou une trentaine de personnes, multipliées par sept. Nous sommes dans cette phase délicate de passage à la stratégie, c'est-à-dire dans ce moment où l'éventail étant ouvert le plus largement et le plus généreusement possible, il s'agit de dire ce que l'on veut faire. Et le 'on' évidemment, ce n'est pas forcément l'expert, ça n'est pas non plus l'universitaire, ça n'est pas le petit groupe qui a été rassemblé. C'est un politique, un acteur, un groupe d'acteurs, et c'est là que nous en sommes ; je dirai en conclusion comment je pense que cette affaire va se concrétiser.

Quelques mots de distance et de réflexion, car tout ce que je vais vous montrer maintenant est achevé depuis quelques semaines. Faisons quelques critiques, pour vous inviter à penser aux autres, mais en même temps pour vous donner le signal que nous sommes lucides par rapport aux travaux faits. Ils sont certes de qualité, donc qualitatifs.

Ils sont dénués, et peut-être trop dénués de dimensions indicatives en terme d'indicateurs quantifiés, de mesures, de chiffres, de faits projetés, de tendancielles, et par conséquent, l'objectivation, le fait que nous puissions saisir des réalités que nous décrivons avec des choses un peu froides, que sont les données statistiques, en est peu aisé. Mais c'est la contrepartie de ce que je vous montrais. Ils ont été souvent jugés, et vous le ferez vous-mêmes, difficiles d'accès, car ils ont joué, ces horizons prospectifs, le jeu de l'innovation, y compris de l'innovation sémantique. Il y a donc des mots nouveaux, des néologismes, des termes qui n'existent pas dans le dictionnaire ; on nous dit parfois qu'il faut une traduction. Mais, ma foi, le temps de la traduction, c'est le temps du débat aussi : ce n'est pas inintéressant.

Puis, ils sont volontairement non hiérarchisés et donc, un moment donné, pas assez hiérarchisés, pas assez prescripteurs. En tant que tels, ces horizons prospectifs s'en sont bien gardés, ils laissent tout le devoir du choix politique ouvert, et parfois cela met mal à l'aise le politique qui aimerait bien qu'on n'ait pas à le contraindre à ce choix. Ceci dit, ils sont pour l'instant privés d'atterrissage. Je veux dire par là qu'après la prospective, il y a le temps de la stratégie, il y a le temps de la décision, il y a le temps du scénario qui lui devient un scénario volontaire, et ceci passe par un système d'acteurs qui, s'il n'est pas national, doit être territorial, car c'était l'enjeu du programme, rendre les territoires acteurs de changement, mais nous sommes dans une situation politique qui ne permet pas au ter-

ritoire, à l'acteur national, d'avoir ce rassemblement avec les acteurs locaux.

Tout ça est accessible en ligne<sup>2</sup>, publié dans la revue « Territoires 2040 » en différentes étapes, dans les trois premiers numéros. Le premier numéro retranscrit l'ensemble des scénarios dont je vais vous parler assez rapidement car nous avons sept systèmes à vous présenter, et sur chaque système les experts ont imaginé trois à cinq scénarios - cela fait en tout vingt-huit scénarios. D'une certaine façon, c'était l'objectif, une sorte de richesse des horizons et des façons de parler de ce qui peut travailler le pays dans toutes ses dimensions.

## Les systèmes

Mon intérêt ici n'est pas de venir décortiquer les vingt-huit scénarios et les sept systèmes - il faut faire cela à tête reposée par des lectures, peut-être faire des choix aussi - c'est plutôt de faire une réflexion sur la fonction prospective dans la décision politique et publique aujourd'hui. Le premier système est l'interpellation de ce qui, en France, joue le rôle de la connexion à l'espace-monde. Ce qui joue ce rôle, c'est certainement l'espace métropolitain. Ça ne se joue pas quelque part dans les marches du Massif Central ou au fin fond de nos campagnes de l'ouest, ça se joue dans un espace métropolitain, qui est fortement centré sur Paris mais qui n'est sans doute pas seul dans la carte métropolitaine liée à la globalisation.

Les représentations nécessiteraient aussi beaucoup de discours. Pour la première fois à la Datar, on a joué le jeu des anamorphoses, c'est-à-dire des déforma-

tions de l'espace physique en fonction de l'indicateur que l'on veut révéler. La carte de l'urbain métropolitain français dans la mondialisation<sup>3</sup> vous montre les aires urbaines qui ont servi à déformer la carte pour révéler, faire admettre, faire discuter du poids de la région francilienne et de sa fonction dans la connexion au monde. L'espace métropolitain est interpellé sous un autre angle de sa systémique, de son organisation en tant que système en tant que tel, non pas dans sa fonction de connexion au monde, à l'extérieur, à l'Europe, à toutes les compétitions qui ont été évoquées avant moi par Monsieur le Ministre<sup>4</sup>, mais l'espace métropolitain en tant qu'organisateur des populations qui y organisent leurs activités, leurs espaces de résidence et de loisir, leurs fonctions de service etc. Nous sommes, vous êtes, dans tous les pays de l'OCDE, des pays très organisés et de plus en plus métropolisés ; c'est notre second système, en réalité le même que le premier,

<sup>2</sup> <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique2>

<sup>3</sup> Hélas, la Datar ne nous a pas autorisés à reproduire ses cartes. Nous vous invitons donc à les consulter en ligne. L'urbain métropolitain français dans la mondialisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article83&revue=1>

<sup>4</sup> Mot de bienvenue du Ministre Henry, page 11.

mais vu sur un versant et une échelle différents et complémentaires. Le troisième système tourne toujours autour de cette dimension métropolitaine de France, mais à travers les flux, la mobilité, les circulations, les échanges, les entrées et les sorties, les interfaces, les ports, les aéroports. C'est une façon de saisir l'espace comme un espace-réseau, et non plus comme un espace d'aires, d'agglomérations, d'aires urbaines, de pôles, et de réfléchir à la structure et à la dynamique de cette structure dès lors qu'elle est fondamentalement construite comme une structure de la discontinuité spatiale et de la connexion, de la connexion par les lignes, par les infrastructures matérielles et immatérielles. C'est le système des portes d'entrée, aussi de sortie, et des systèmes de flux<sup>5</sup>.

Un quatrième système est celui des espaces de production. Nous ne l'avons pas mis en avant, sans doute parce que comme vous avez pu vous en rendre compte, nous cherchions de nouvelles façons de formuler la géographie française, et que cette géographie-là, des espaces de production, de la dynamique industrielle - dynamique qui malheureusement peut être négative - nous semblait trop classique. Elle nous a été redemandée par le délégué de la Datar de l'époque pour pouvoir bien poser, et c'était une bonne idée, les questions du devenir de l'espace productif.

Complémentaire de cette autre dimension de l'économie territoriale : l'économie résidentielle, c'est à dire l'ensemble de ces territoires dont les fonctions ne sont pas de produire de la valeur ajoutée mais d'offrir des activités alimentées par la consommation des revenus. Il y a deux façons d'être riche, nous dit un économiste que vous connaissez peut-être, Laurent Davezies. La première consiste classiquement à produire des marchandises et à les vendre ; la seconde à offrir des services à ceux qui ont ainsi mis en circulation de l'argent en vendant les marchandises. Donc l'économie résidentielle, qu'on dit aussi parfois l'économie pré-sentielle, est en réalité l'économie absolument fondamentale de plus de 80 % des territoires en France. Peu d'espaces sont réellement des espaces exportateurs, créateurs de valeur ajoutée, et beaucoup - et c'est très bien parce que c'est là où nous vivons - sont des es-

paces qui vivent sur la redistribution des revenus, la consommation des prestations sociales, des salaires gagnés par migrations alternantes dans d'autres endroits que ceux où on les consomme, des retraites et de toutes ces formes de redistributions monétaires qui font réellement l'irrigation et l'aménagement du territoire, un autre système que celui des espaces à base d'économie résidentielle.

La France est donc un espace métropolisé, comme la Belgique, comme l'Allemagne, comme tous les pays d'Europe et d'autres encore. C'est aussi, vous le savez, un espace de villes moyennes ; c'est une civilisation urbaine intermédiaire qui est plutôt caractéristique d'un pays à vieux fond rural que d'une grande nation urbaine comme l'Angleterre, comme l'Allemagne ou voire même comme l'Italie du Nord. Donc nous avons une trame de villes dites intermédiaires, 30.000/300.000 dont la fonction majeure est d'être des villes chefs-lieux, des villes au cœur d'un espace qui pour l'instant encore correspond grosso modo à la maille départementale, des villes qui organisent une certaine forme de proximité et qui sont en quelque sorte des fractales de la France.

Le dernier système est le système des espaces à faible densité<sup>6</sup>, car c'est une autre caractéristique qui nous différencie fort de votre Wallonie. Il y a en France une surface conséquente de territoires à moins de trente habitants au kilomètre carré - parfois moins de dix, exceptionnellement, mais c'est assez emblématique - c'est aussi une certaine vastitude, moins de cinq habitants au kilomètre carré, et c'est un véritable défi d'aménagement du territoire que de penser ces territoires comme étant eux aussi des opérateurs de changement, dans la mesure où il n'y a pas grand monde. En même temps, c'est d'autant plus précieux, et les populations qui s'y trouvent sont sans doute d'autant plus acteurs de leur territoire qu'elles ne peuvent compter que sur elles-mêmes.

---

5 Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article85&revue=1>

6 Les espaces de faible densité : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article89&revue=1>

## Les scénarios

Voilà les sept systèmes, et chaque système a donc été mis en prospective. Je vous décris en quelques mots les orientations des scénarios, et puis je viens ensuite aux produits plus stratégiques et un peu plus politiques.

Sur l'urbain métropolisé dans la mondialisation en 2040 - c'est-à-dire sur notre capacité à maintenir dans un pays qui n'est quand même pas si grand que ça à l'échelle de la géopolitique mondiale, un système spatial qui lui donne accès à l'économie globalisée, y compris si celle-ci se redéploie où nous savons, c'est-à-dire quelque part entre la Chine, l'Inde et d'autres géants d'Asie - le groupe dit qu'il peut y avoir quatre histoires. Sans doute ces quatre histoires sont-elles relativement incompatibles les unes avec les autres, sans doute relèvent-elles de décisions politiques, en tout cas, elles sont toutes crédibles. Elles ont des aspects négatifs et positifs et elles sont donc le champ prospectif de la métropolisation.

**L'hyperpolisation**<sup>7</sup> signifie clairement que la captation, le monopole de l'interface mondial s'est achevé, et qu'il n'y a plus de place pour ces portes d'accès à l'économie mondialisée ailleurs en France qu'à Paris.

À l'opposé de ce scénario, hyper centraliste, le scénario de la **dépolisation**<sup>8</sup> serait en quelque sorte le scénario qui irait avec une dé-mondialisation achevée. Evidemment, c'était un scénario extrêmement polémique, qui a l'air de signer le retrait de la France de toute capacité de participer à l'économie globale. En réalité, à le regarder de plus près, il est porteur d'un certain imaginaire d'action pour des alternatives et pour certains territoires qui annoncent leur stratégie volontaire de ne pas s'inscrire dans l'effet métropolitain.

Entre les deux, des choses plus sophistiquées sur la possibilité **régiopolisation**<sup>9</sup> d'un couple ville-région, donnant aux faits métropolitains une dimension beaucoup plus ample que celle de l'agglomération, même élargie, mais en réalité, se fondant sur des grappes de villes à l'échelle de plusieurs centaines de kilomètres. Scénario très crédible, mais évidemment un peu alternatif avec le premier.

Je dois vous avouer que postpolisation<sup>10</sup> m'a laissé un peu dubitatif.

---

7 L'hyperpolisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article110&revue=1>

8 La dépolisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article113&revue=1>

9 La régiopolisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article111&revue=1>

10 La postpolisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article112&revue=1>



## Les systèmes métropolitains intégrés

Qu'est-ce qu'on peut dire de la capacité du moteur métropolitain dans toutes ses dimensions économiques, sociales, culturelles, politiques etc. à être un univers social intégrateur, autant que possible pacifié, qui n'est pas ébranlé par des émeutes tous les dix ans, qui ne rejette pas sur ses marges etc. Trois histoires pas trop mal signées elles aussi : la « **Mercapole**<sup>11</sup> », l'histoire de la métropole intégrée par le marché - évidemment ceci crée un débat politique de fond, mais n'est pas dénué de capacités descriptives - c'est-à-dire qu'on peut décrire une métropole intégrée par les acteurs du marché et par leur efficacité à offrir un cadre de travail et de vie pour les populations solvables, en laissant les autres truffer la métropole d'espaces de relégation ; l' « **Archipole**<sup>12</sup> » décrit un système intégré, repris en main par ce qu'on pourrait appeler la métropole-providence, partant du point de vue que la défaite de l'Etat - et je pense que vous voyez ce que je veux dire - n'est pas la défaite totale du politique, et que les forces politiques publiques se reconstruisent quelque part. Est-ce dans les régions, est-ce dans des métropoles, est-ce dans des systèmes plus fins encore ? Dans ce scénario, on dit que c'est à l'échelle des agglomérations que s'affirment des pouvoirs publics très forts, capteurs de la richesse fiscale et se donnant les moyens de politiques très structurantes. Ça donne l'**Archipole**, et c'est évidemment la figure inverse à la **Mercapole**. L'**Antipole**<sup>13</sup> est une forme de dé-polisation comme elle peut faire écho au groupe précédent ; ces groupes travaillaient séparément et il n'est pas étonnant qu'on trouve dans le scénario 3 l'équivalent du 4 précédent.

Je ne vais pas passer en revue les sept systèmes. Voilà les réflexions sur l'évolution du système de réseaux, qui est peut-être un peu plus abstrait et demande un peu plus d'effort de traduction, mais on va retrouver toujours les mêmes fonds de figure entre ce qui polarise et ce qui diffuse : hyperpolisation, mercapole, système polarisé, et puis à l'inverse un rapport de di-

lution, de diffusion, de diminution des formes d'agglomération. Ce qui prouve en passant qu'on a une clé de lecture énorme ici, comme vous l'avez partout, comme nous l'avons tous dans nos sociétés contemporaines, c'est notre rapport la mobilité et à ce qu'elle autorise comme solutions collectives. Ces solutions sont-elles agglomératives, grâce à la mobilité qui nous permet d'aller tous au même endroit, ou sont-elles désagglomératives grâce à cette même mobilité qui nous permet de nous mettre à distance ? Il y a dans ces deux forces quelque chose de très explicatif d'une société mobile et elles sont totalement opposées.

Si je peux me permettre de donner quelques points de vue personnels, je qualifierais de très intéressant le travail de groupe sur les espaces de production industrielle, parce que permettant un réveil du dédain industriel qui soit dégagé de la plainte perpétuelle qu'on entend à ce sujet, évidemment très fortement justifiée par ailleurs, selon laquelle la France est un pays en train de se désindustrialiser, qu'elle perd tous ses champions, ses branches, etc. etc. Il y a des parts de réalité là-dedans, bien sûr ; ceci dit, il se passe quelque chose quand même, et il y a même une certaine variété d'options, entre la reconstruction d'activités à forte valeur ajoutée autour de tout ce qui concerne le rendez-vous de l'écologie, le rendez-vous de la gestion des territoires, le rendez-vous énergétique, le rendez-vous des nouveaux modes de production, le rendez-vous du développement durable. Donc il y a là, et peut-être sont-ce les Allemands qui sont le plus avancés à ce sujet, la base d'une reconstruction industrielle<sup>14</sup>.

Mais d'autres scénarios sont possibles : le maintien et l'affirmation de citadelles<sup>15</sup> industrielles autour de quelques grands champions ; évidemment peut-être pas dans les branches traditionnelles qui ont longtemps souffert, mais il en émerge d'autres, et ces formes d'industries-là sont à prendre très au sérieux en dépit

11 La mercapole : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article114&revue=1>

12 L'archipole : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article115&revue=1>

13 L'antipole : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article116&revue=1>

14 Sur la reconstruction industrielle verte : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article117&revue=1>

15 Scénario 3 : « Citadelles » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article119&revue=1>

de leur caractère parfois très limité, très restreint. Par exemple, en France, il y a une très puissante industrie du luxe, il y a aussi une très puissante industrie agro-alimentaire : cela constitue des citadelles industrielles dans le territoire. L'alter-industrialisation<sup>16</sup> est aussi une clé de lecture des différents scénarios qui nous sont racontés et est également à mon avis quelque chose qui bouscule la pensée mais ne doit pas être écartée d'un revers de main sous prétexte que précisément cela renvoie aux alter-positions et à des positions marginalistes. Il y a une montée, dans les tissus urbains, industriels, tertiaires, sociaux, économiques d'une façon générale,

de petits entrepreneurs réinventant des formes d'organisation productives, coopératives, associatives, très originales, bousculant les codes habituels de la division entre vie privée, vie professionnelle, travail subi, travail créatif, et s'engageant dans des façons de faire émerger de nouveaux champs de richesse dans le service, le design, la création, qui sont réellement peut-être les bases en voie d'une future industrialisation et qui sont en tout cas, place par place, à prendre très au sérieux notamment dans les villes. Vous voyez que parler d'industrie peut être fait de façon très variée et pas seulement sur le mode de la désespérance.

## Les villes intermédiaires et leur espace de proximité à 2040<sup>17</sup>

Dans ces quatre scénarios, vous allez retrouver quelques-unes des figures déjà rencontrées. Les laboratoires verts<sup>18</sup> : il peut y avoir autour d'une écologie politique une reconstruction de la cohérence des politiques urbaines, permettant à la ville et son territoire de proximité de trouver des formes d'alliance, de complémentarité, de deal, d'intersection, d'échange, qui leur donne à l'une et à l'autre (la ville et sa proximité donc sa campagne, son département) des destins politiques communs. De même, la figure de l'interconnexion<sup>19</sup> renvoie au scénario sur les réseaux et celle des communautés incertaines<sup>20</sup> fait le débat sur les dimensions ségrégatives, séparatistes, mais néanmoins dynamiques des villes et pas simplement celles des positions intermédiaires. Ça vaut aussi pour les plus grandes villes, les villes dont le développement passe par des identifications à des communautés professionnelles, culturelles, démographiques, ethniques, qui jouent chacune leur jeu.

Voilà quatre figures pour les espaces de développements résidentiels, ces espaces qui sont donc fondés sur la consommation des revenus, qui ont été d'abord largement stigmatisés dans le débat économique et politique en France, avant qu'on comprenne que c'est une erreur de fond que de stigmatiser un espace de service. Fonctionneront-ils sous la figure de l'oasis<sup>21</sup>, c'est-à-dire de cette place où sont recomposées les fonctions de service et les fonctions de production, très faible mobilité oblige ? Fonctionneront-ils à l'opposé sur le mode du web<sup>22</sup>, où au contraire la dissociation sera absolue dans nos différents recours, d'autant plus absolue que nous serons pour l'essentiel, et chacun d'entre nous, des opérateurs numériques, dans notre travail comme dans notre consommation, des télé-consommateurs et des télé-producteurs pour des parties, voire même des êtres sociaux vivant très largement sur les réseaux et non plus, si on peut dire,

16 Scénario 4 : « Alter industrialisation » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article120&revue=1>

17 Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique48&revue=1>

18 Scénario 2 : « Les laboratoires verts » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article122&revue=1>

19 Scénario 4 : « Les satellites interconnectés » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article124&revue=1>

20 Scénario 1 : « Les communautés incertaines » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article121&revue=1>

21 Scénario 1 : « Les oasis, dômes urbains et ruraux » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article99&revue=1>

22 Scénario 4 : « le Web : on peut tout faire depuis chez soi ! » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article102&revue=1>

sur la vie réelle ? Ce qui est une perspective un peu effrayante, j'en conviens - ceci dit très largement descriptive de beaucoup de choses tout à fait concrètes, et qui évacue la dimension spatiale du problème.

Dans la figure des « spots<sup>23</sup> », on a au contraire une distinction physique très tranchée entre les lieux où l'on travaille et les lieux où on se recrée, où on consomme et où on vit, avec une mobilité très intense entre les deux. Ce scénario ne croit pas, comme beaucoup d'autres dans la prospective, que le renchérissement très important de la mobilité diminue massivement et collectivement les moyens de se déplacer à l'horizon 2040. On pourra en reparler si vous le souhaitez, mais

c'est une des variantes très importante dans notre prospective que de ne pas prendre l'équation absolue, c'est-à-dire celle qui dit « moins d'énergie égale moins de mobilité », pour argent comptant, car il nous semble qu'elle se prive de la surprise prospective que sans doute nous réserve un monde à l'énergie rare et à la mobilité toujours aussi désirée.

Je ne m'attarderai pas sur les espaces de faible densité : je pense qu'il y a quelques espaces de plus faible densité en en Wallonie, mais sans doute pas tels que ça pourrait faire écho au débat qui concerne ici le sud des Alpes, les marches du Massif Central, les pieds pyrénéens, des endroits qui sont effectivement déserts.

## Les enjeux

De cet extraordinaire foisonnement prospectif, nous avons tiré sept enjeux qui nous semblaient traverser toutes les histoires racontées, tous les systèmes spatiaux concernés, et à propos desquels il nous semblait qu'il fallait en quelque sorte signaler à la Datar que là, il y avait sujet à des politiques aménagistes pour demain, et pour l'horizon 2040. Je les décris, et là aussi je me permets de simplement les pointer, en en signalant les mots-clés.

Le premier enjeu, le repositionnement de la France, concerne cette angoisse nationale que nous avons de nous rendre compte qu'au XXI<sup>ème</sup> siècle, nous ne serons plus un grand pays. Pour autant, il existe des modes de développement et d'aménagement des pays sortis de leur grandeur et qui n'ont pas disparu, comme par exemple le Danemark ou la Hollande, qui ont été aussi de grandes puissances européennes, voire mondiales, et qui ne sont pourtant pas devenus des endroits infréquentables. Cette France bousculée par la mondialisation se pose la question de sa place dans la mondialisation. C'est un enjeu politique et so-

cial vraiment crucial, qui est celui de l'ouverture et de notre capacité à être un territoire et un ensemble de territoires-lieux du monde. Un débat actuellement en France réfute le droit aux étudiants étrangers surdiplômés, qui sortent des grandes écoles, polytechniciens, centraliens, élèves de Sciences Pô, de Normale Sup', venus faire ces études de prestige en France, qui leur réfute le droit à prendre le travail qui leur est immédiatement offert évidemment à la sortie de ces diplômes de prestige. On les raccompagne à la frontière, comme de simples émigrés sans papiers et déqualifiés. Nous arrivons là à des sommets de la pensée de l'ouverture, et c'est cet enjeu qui est ici signifié. C'est pour vous montrer à quel point le débat est tranquille lorsque nous nous signalons ceci et nous avançons l'idée qu'une politique d'aménagement doit être fondée sur un idéal cosmopolite, évidemment qui aura sans doute un rendez-vous politique à avoir.

L'enjeu deux : la mise en capacité de tous les territoires. Cet enjeu veut dire que l'aménagement n'est plus la politique distributive de correction qui permet

---

23 Scénario 3 : « Les spots : une mobilité de réseaux » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article101&revue=1>

en somme aux plus riches de venir adoucir les malheurs des plus faibles, mais est une politique qui soutient chaque territoire dans les spécificités qui sont les siennes et les situations - y compris les injustices, qu'il a apportées - et soutient donc chaque territoire à trouver les ressorts de ses capacités. Dans quels domaines ? Nombreux, comme vous avez pu le voir sur la liste. Moyennant quelles conditions ? Nombreuses aussi. En tout cas cette politique de la capacitation (« empowerment ») nous semble être un très bon guide pour énoncer un certain nombre de positions dites de politique régionale, de politique spatiale, du central vis-à-vis du territorial.

Le troisième enjeu concerne la vulnérabilité dans toutes ses dimensions. C'est en quelque sorte une reformulation de la grande question des risques, qui a été très structurante ces dix dernières années, mais qui se pose autrement. Le risque étant systématiquement ce que l'on ne veut pas subir bien entendu, cet aléa dont on ne veut pas qu'il fasse des dégâts - c'est ce qu'on appelle le risque - la vulnérabilité étant la mesure et le travail sur ce qui nous expose à l'aléa mais pas seulement : à la crise, à la mutation, au handicap social, etc. Il y a ici une série de propositions qui ne sont peut-être pas d'une nature différente de celles de l'enjeu précédent, mais j'attire votre attention sur la notion de compensation interterritoriale entre des territoires, qui ont en quelque sorte à faire jouer la solidarité vis-à-vis de la fragilité de l'un d'entre eux, ou de la vulnérabilité de l'un d'eux qui peut être technique, industrielle, sociale ou naturelle, et la notion de réversibilité qui nous semble être une nouveauté dans le langage de l'aménagement.

Les deux enjeux suivants concernent les dimensions ici très quotidiennes et habitantes personnelles et sociales, et ensuite plus techniques dans l'enjeu numéro 5 de la mobilité et des réseaux. Peut-être qu'il faudrait, pour continuer comme ça a bien été raconté tout à l'heure, adapter plus finement l'acronyme Datar (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale), aller jusqu'à mettre quelque part le mot réseau - il y a encore de la place car il y a un 'r' dans cette affaire. Peut-être que ce que nous appelons l'aménagement du territoire de demain, c'est fondamentalement et définitivement l'aménagement des réseaux. Et bien sûr les réseaux font du territoire. Ils le font d'autant plus qu'ils sont d'une très grande

densité et entremêlement : un plat de nouilles, ça finit par faire une assiette, et un système de réseau, ça finit par faire un territoire. Mais encore faut-il les rendre vivants, vivables, acceptables, et c'est toute cette réflexion sur la politique sociale du circulant, non pas de l'habitant, non pas du citoyen, mais du circulant : de celui que nous sommes lorsque nous circulons, et qui a droit aussi à de l'attention, du service, du soin, et de la qualité publique. À condition bien sûr - enjeu numéro 5 - qu'il existe des réseaux, qu'ils n'aient pas tous été totalement privatisés et démantelés, et que nous ne soyons pas allés trop loin, de façon irréversible - le mot est important - dans un certain nombre de politiques concernant nos autoroutes, nos voies ferrées et nos infrastructures.

Voilà quelques options, qui d'ailleurs évitent prudemment le sujet, parce qu'il ne faut peut-être pas pousser le bouchon trop loin à la DATAR, mais il y a une question de fond sur la France des infrastructures, les transports routiers, ferroviaires et aériens, et pour lesquelles sont passés par là vingt ans de démonopolisation publique.

Parlons maintenant aménagement des nœuds, infrastructure publique, puisque l'autre l'est moins, et chrono-aménagement : là aussi il y a un grand champ de rendez-vous politique.

L'enjeu environnemental et éco-systémique est absolument présent dans tous les scénarios. Aucun n'échappe à la mutation environnementale, aucun ne prétend faire fi du changement global, tous ont parfaitement intégré et pris en compte tout ce que nous savons sur le choc pétrolier, le renchérissement de l'énergie, la mise en tension des ressources, et donc l'entrée dans un nouveau paradigme de développement économe voire même sobre, et pour d'autres encore, carrément frugal.

Comment reformuler ces questions qui ont fait l'objet, pendant que le programme démarrait, d'un Grenelle de l'environnement extrêmement puissant politiquement pour réaffirmer ces choses-là ? Peut-être sous ce mode qui interpelle les différentes modalités d'une politique environnementale, selon que (1) on se situe dans des régions très urbanisées, et dans ces conditions, l'artificialisation est là, le système technique de la nature est surpuissant, on ne peut pas parler d'en-

vironnement, il s'agit plutôt d'une gestion des ressources environnementales dans un système hyper urbanisé. C'est une politique en soi qui consiste à être très attentif aux cycles, aux ressources, à notre énergie, à notre eau, à notre biodiversité. Mais il faut être clair, c'est une gestion quasi métabolique des régions urbaines.

Tout différent est le rendez-vous (2) avec l'économie circulaire de ces biens, dans des contextes qui ne sont pas forcément ceux de l'appui à la gestion et à la vie de millions de personnes agglomérées, qu'on a appelée l'économie circulaire des ressources. Bien différent est le cadre d'une action environnementale lorsqu'il ne s'agit plus de voir comment la nature est mise au service de ces régions urbaines et très artificielles, mais lorsqu'il s'agit de se demander comment à d'autres endroits, l'aménagement des sociétés qui s'expriment à travers lui peuvent rendre service à la nature (3). Rendre des services à la nature en tant que telle, dans des espaces où il s'agit de régénérer un cycle naturel géophysique, y compris à très long terme, parce que l'ensemble fait, par les interconnexions, que nous nous y retrouvons et que les premiers sujets que j'ai évoqués, la gestion éco systémique des régions urbaines et l'économie circulaire des ressources doivent pouvoir compter sur ces services rendus à la nature. Tout ça a été rajouté, absolument contraint par une politique de la toute première de ces ressources, c'est le foncier, c'est le sol, c'est l'espace, sans laquelle aucune des autres n'est entreprenable (4).

Le dernier enjeu concerne la gouvernance. C'est-à-dire un système de décisions dans lequel il n'y a plus de gouvernement tout-puissant, il n'y a plus de souveraineté territoriale, il n'y a plus que des formes de coordination, d'interdépendance, de coopérations, d'arbitrages, d'ententes, d'assemblages etc. Ceci valant à la fois pour les acteurs publics, entre eux, dans notre millefeuille institutionnel comme on dit en France, mais valant aussi pour le jeu très complexe et de plus en plus incontournable entre acteurs publics et privés. Sans oublier le jeu de plus en plus puissant et démocratiquement exigeant, entre acteurs de la chose publique et citoyens.

Ces sept enjeux sont aujourd'hui en travail dans de nombreuses tables de discussion, avec les territoires, qu'on a un peu perdus en cours de route - je termine

par cette petite synthèse réflexive sur l'affaire - qu'on a un peu perdus en cours de route car à un moment donné la prospective a rendez-vous avec la politique, même assez tôt en fait comme vous avez peut-être pu l'entendre, mais à la sortie c'est explicite. Je pense que le programme aurait achevé ses travaux de prospective courant 2009, ce rendez-vous avec la prospective aurait eu lieu dans toute l'année 2010, et je pense que la Datar aurait pu organiser des tables concrètes avec les collectivités territoriales pour faire ce que je suis en train de faire, et avec les acteurs décisionnels à votre place. Dans le contexte actuel, ce n'est évidemment plus possible, on est à quelques mois des élections, dans un débat politique de fond, et par conséquent, on est dans un produit prospectif qui cherche preneur ; donc nous avons en quelque sorte un problème de traduction stratégique. On rédige un agenda mais on ne sait pas très bien pour qui. Les enjeux et les défis sont déclinés, et on verra bien au mois de juin qui pourra éventuellement s'en saisir.

## Conclusion et réflexions

Voilà quelques réflexions dans ces conditions sur la production de la prospective et de l'anticipation, sur l'usage de l'anticipation. Notre travail n'est certainement pas parfait, il est à mesurer à l'aune de ses innovations. La seule réflexion que je veux partager avec vous sur ce sujet, c'est qu'on fait avec ce qu'on est, et on peut refaire une prospective en rassemblant 300 autres experts, en lui donnant un tout autre cadre, et on produira un autre futur. Donc méfions-nous de la réification des promesses prospectives, elles ne sont rien d'autre que celles que nous nous faisons nous-mêmes. Le produit prospectif n'est rien d'autre que ce que ceux qui l'ont fabriqué ont voulu y mettre. Il faut de la qualité dans la table qui l'assemble, mais il faut aussi accepter qu'il y ait de la surprise si on change de table.

Scénarios, modélisations, veilles, forums : nous avons travaillé exclusivement sur la forme scénario. Nous ne sommes pas bons en modélisation, je l'ai dit au début. Il y a très peu de faits vraiment quantifiés avec des prévisions plus que des prospectives. Nous n'avons pas fait de veille. Il n'y a pas à proprement parler de place au forum, au sens d'une activité très ample de participation et de débat collectif. Ces prospectives-là elles sont différentes, il faut les articuler, il faut bien commencer par une, ou régulièrement la régénérer, c'est ce que nous avons fait. Quant à l'anticipation, c'est quoi finalement ? C'est le fait qu'il y ait des mots nouveaux, qu'on innove, qu'on ouvre des pistes, qu'on pointe des sujets dont on ne parlait pas, qu'on subisse des échecs peut-être aussi en soulevant des rendez-vous qui n'en seront pas ? Ou est-ce surtout de porter l'accent sur ce qui est déjà là, évident, écrasant, mais sur quoi on n'a pas le courage de prendre des décisions politiques, il faut déciller les yeux et il ne faut surtout pas se disperser ? Et auquel cas la vraie anticipation consiste à éliminer au plus possible le bruit et à prioriser les sujets centraux ? Vous voyez que nous on était plutôt dans l'innovation, au risque de ne pas contribuer au « décillement » collectif, notamment sur les enjeux environnementaux du développement durable, et au risque aussi de déboucher sur une difficulté de la priorisation.

Quant à l'usage de la prospective, ce qui est certain c'est que, contrairement à la pile Wonder, la prospec-

tive ne s'use que si l'on ne s'en sert pas. Il y a de l'usure prospective à ne pas utiliser ce matériau pour prendre des décisions politiques. Cette décision est rendue dans un premier temps plus difficile, plus trouble, par la livraison que j'évoque, et les stratèges n'aiment pas l'art de la conjecture. Ils n'aiment pas trop se perdre en conjectures. La prospective, c'est l'art de fabriquer de la conjecture, intelligemment bien sûr. Et les politiques n'aiment pas trop fabriquer de la conjecture, mais je pense que de ce point de vue ils ont tort, et que l'art de la conjecture (l'expression est de Jouvenet, grand prospectiviste français aujourd'hui décédé) est un moment éminemment démocratique dans la décision politique, que c'est ce moment où l'on vérifie que le choix qu'on va faire est effectivement celui qu'on veut faire dans un monde de possibles.

Au bout du compte, sur ce programme comme sur beaucoup d'autres, je crois que nous constaterons à la sortie que se saisiront de notre affaire prospective ceux qui ne l'ont pas commandée, pour un certain nombre de raisons que j'ai longtemps expliquées. C'est-à-dire que tout ce qui est là est un matériau, pour la conjecture, donc pour la décision, à coup sûr pour la discussion, et peut-être ensuite pour l'opération de changement. Et beaucoup d'acteurs en France l'entendent, pas forcément ceux qui ont payé ce grand programme de prospective, mais n'injurions pas l'avenir, et attendons 2012.

# Le diagnostic territorial de la Wallonie

## *A Territorial Diagnosis of Wallonia*

Y. Hanin<sup>1</sup>

*Cette introduction vise à contextualiser la démarche, les objectifs, la structure et les méthodologies suivies pour l'élaboration du Diagnostic territorial de la Wallonie réalisé par la CPDT dans le cadre de l'actualisation du SDER décidée par le Gouvernement wallon.*

*This introduction to the presentation of the results of the Diagnosis contextualises its commissioning and its objectives, details its structure and the methodological procedures that have supported it, and contemplates its role in the construction of the prospective scenarii and in the updating of the RSDS itself.*

Mots-clé : SDER, CPDT, diagnostic, tableau de bord

Keywords : RSDS, Standing Conference on Territorial Development, diagnosis, trend chart

---

<sup>1</sup> Professeur d'urbanisme, directeur du CREAT (UCL)

## Le SDER, une mission originelle de la CPDT

Au lendemain de l'adoption du SDER de 1999, le Gouvernement wallon créait la Conférence Permanente du Développement Territorial. C'est donc dans le sillage de la première version du schéma régional que les trois centres universitaires en aménagement du territoire (CREAT-UCL, Lepur-ULg et IGEAT-ULB) furent rassemblés pour répondre à trois objectifs.

Le premier objectif fait immédiatement suite à l'élaboration du SDER en 1999, qui avait mis en évidence nombre de faiblesses dans les connaissances des dynamiques territoriales de la Wallonie. Il s'imposait de renforcer la connaissance du territoire. En effet, sa méconnaissance résultait à la fois d'un manque de données disponibles ou validées, d'un éclatement des savoirs entre services et universités et du peu d'analyses transversales et prospectives.

Afin de répondre à ces déficits, la CPDT a été chargée de mener une série d'études et de recherches sur l'évolution du territoire wallon. L'objectif était d'objectiver les tendances, de dégager les impacts et de poser un regard prospectif sur l'évolution du territoire. Les coûts de la désurbanisation, l'avenir des espaces ruraux wallons, les nouvelles pratiques de l'espace : mutations spatiales et structures territoriales ou encore les dynamiques des aires territoriales wallonnes... sont autant de recherches en ce sens. De la sorte, la CPDT a contribué à une meilleure connaissance du territoire, rendant disponibles les résultats et les conclusions nécessaires à l'actualisation du SDER, prévue dès son adoption.

Le second objectif était de pouvoir concrétiser la nouvelle démarche d'évaluation des politiques qui accompagnait l'adoption du SDER. La CPDT s'est donc vue confier deux missions d'évaluation du SDER. La première consistait en l'établissement d'indicateurs de la mise en œuvre de ses objectifs. Cette mission donna lieu au Tableau de bord du développement territorial. Ce TBDT n'a cependant connu qu'une version en raison du transfert de cette mission à l'Observatoire du territoire à l'IWEPS. La seconde mission d'évaluation visait à établir un dispositif de veille des retombées spatiales des politiques wallonnes, de l'évolution de l'occupation du sol et des projets territoriaux des régions voisines.

Enfin, le troisième objectif était d'aider les autorités régionales à concrétiser les options du SDER en proposant des outils ou des projets s'inspirant des orientations fixées par le schéma. Plusieurs recherches menées par la CPDT ont donc concerné par exemple le report de mode grâce à l'optimisation des grandes infrastructures, notamment dans l'eurocorridor wallon, ou bien en vue de la révision du plan de secteur. Cette seconde étude a mis en évidence la nécessité de revoir les zones de loisirs et de prévoir de nouvelles zones d'activité économique tout en accompagnant leur mise en œuvre par l'adoption du Cahier des Charges Urbanistiques et Environnementales. Afin de transposer l'option d'une plus grande transversalité fixée par le SDER, une recherche s'est penchée sur la possibilité de rationaliser les outils de développement local. Enfin une autre recherche a porté sur les modalités de coopération supracommunale également souhaitées par le SDER.

Au vu de cette filiation entre le SDER et la CPDT et en raison de l'expérience que cette dernière avait accumulée durant ces années, il était assez évident que la CPDT soit chargée par le Gouvernement d'établir le diagnostic territorial du SDER dont il lançait l'actualisation conformément à Déclaration de Politique Régionale adoptée en 2009.



## Secrets de fabrication

Pour établir le Diagnostic, la CPDT a mobilisé 25 chercheurs qui ont capitalisé et extrait la moëlle de dix ans de recherche au sein des trois centres universitaires. Ces chercheurs furent encadrés par des responsables scientifiques. Plus largement, le Diagnostic fit appel à des experts universitaires ou issus du Service Public de Wallonie qui participèrent à trois séminaires transversaux et à un grand nombre de réunions thématiques.

On ne peut toutefois manquer de souligner que cet exercice fut aussi une mise à l'épreuve de nos équipes en raison du temps imparti (une dizaine de mois), de l'étendue des thématiques à couvrir, mais aussi et surtout en raison du déficit cruel de données statistiques. Certes des progrès - notamment en matière de cartographie - ont pu être mis à profit mais la prise en charge de l'Observatoire du territoire par l'IWEPS depuis 2005 n'a pas permis la poursuite du traitement et de l'examen des données spatiales des divers secteurs d'activité. La CPDT se devait donc de relancer la collecte

des données - voire même leur recueil - afin de combler les périodes non couvertes pour pouvoir reconstituer des analyses chronologiques. Cet aspect fondamental fut un défi en soi. Il conviendrait sans doute à l'avenir de ne pas réitérer l'absence de continuité dans la collecte et la validation de ces données élémentaires. Enfin, D'aucuns regretteront que le Diagnostic ne soit pas plus prospectif, et que ses analyses se limitent à de simples mises en perspective ou à la mise en évidence de projections de tendances à l'horizon 2020 et 2040. L'élaboration de scénarios prospectifs a été confiée par le Gouvernement à l'Institut Destrée, qui a ainsi complété les analyses de la CPDT.

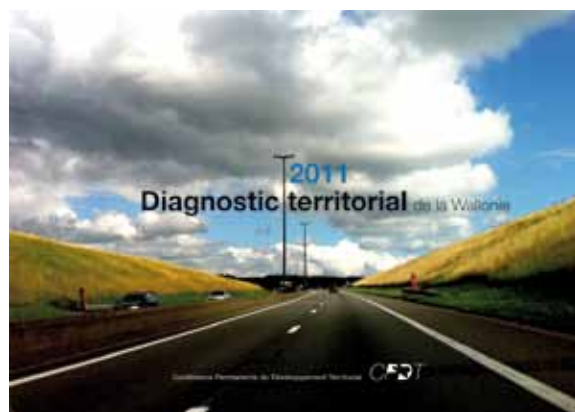
La démarche entreprise en Wallonie s'inscrit dans un nouveau mouvement prospectif en matière territoriale. Les méthodes et les résultats dégagés des études menées notamment en France par la DATAR ou en Région bruxelloise au travers de Bruxelles 2040 ont naturellement servi de référence tout au long de l'élaboration du Diagnostic.

## Le diagnostic territorial, horizons 2020-2040

La DPR prévoyait donc l'actualisation du SDER tout en indiquant que quatre défis devaient être pris en compte : la compétitivité régionale (qui s'inscrit dans le défi plus large de la globalisation de la société, de la mondialisation de l'économie et de la métropolisation des territoires), le défi du changement climatique, le défi énergétique et le défi de la mobilité.

A ces quatre défis, le GW en chargeant la CPDT de l'élaboration du diagnostic en a ajouté deux autres : l'évolution démographique et de la cohésion sociale.

Outre la prise en compte de ces défis, le travail de la CPDT se devait également de répondre aux exigences



fixées à l'article 13 §1er 2° du CWATUPE : le SDER comprend l'évaluation des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux, ainsi que l'analyse des contraintes et potentialités du territoire de la Région wallonne. Dès lors un inventaire des activités et thématiques ayant des retombées spatiales a été rapidement dressé.

Pour mener à bien ce diagnostic, la CPDT a établi en accord avec la DGO4 et le Gouvernement une méthodologie axée sur trois temps.

#### Cerner les impacts des défis à l'horizon 2020 et 2040

Un premier temps visait à cerner les effets territoriaux des défis à l'horizon 2020-2040 après les avoir reclassés en trois catégories. L'évolution démographique, les changements climatiques ou la transition énergétique constituent trois défis majeurs relativement exogènes. En effet, par exemple, les décisions en matière de développement territorial en Wallonie ne peuvent infléchir substantiellement le vieillissement de la population ; par contre, nombre de secteurs seront impactés (les services à la population, les emplois, les transports...) et plusieurs décisions en matière d'organisation du territoire devront être adaptées (par exemple favoriser la localisation des services pour les personnes âgées dans les bassins de vie en déficit et à proximité des logements pour faciliter leur accès). On peut aussi prévoir et anticiper les impacts du changement climatique sur les pratiques futures et l'organisation du territoire (par exemple la multiplication des périodes de fortes pluies et des zones inondables), même si on sait que certaines dispositions peuvent contribuer à réduire la production de gaz à effet serre. Enfin, le défi énergétique nous invite à modifier prioritairement l'isolation du bâti et promouvoir la proximité et report modal par l'organisation du territoire afin de réduire la consommation d'énergies fossiles tout en visant à multiplier autant se faire se peut la production d'énergies renouvelables en Wallonie.

A côté de ces trois défis qui touchent l'ensemble des régions d'Europe et dont la déclinaison des impacts sur le territoire Wallon était primordiale, deux autres défis relevaient eux plus directement des décisions wallonnes : assurer la compétitivité et la cohésion territoriale. Enfin le défi de la mobilité apparaît tout autant impacté par les cinq premiers défis que par des décisions prises au niveau régional.

Les défis
Le défi démographique
Le défi climatique
Le défi énergétique
Le défi de la compétitivité
Le défi de la cohésion sociale
Le défi de la mobilité

La première partie du Diagnostic met l'accent sur la manière dont les défis se traduisent spécifiquement sur le territoire wallon, en identifiant les tendances d'évolution observées et les hypothèses d'évolution aux horizons 2020 et 2040. Les pressions face auxquelles l'aménagement du territoire doit apporter des réponses sont identifiées. Les enjeux territoriaux et leviers d'action principaux pour y faire répondre sont enfin relevés.

#### Estimer les besoins des activités et leur inscription sur le territoire

La seconde partie du diagnostic a pour ambition d'estimer les besoins spatiaux des grands secteurs occupant et dynamisant le territoire. Comme on l'aura compris, cette estimation se base sur une méthodologie qui reprend à la fois les dynamiques sectorielles relevées ces dernières années sur base des statistiques et d'entretiens avec des personnes-ressources mais aussi sur la prise en compte de l'impact des six défis sur l'évolution attendue des secteurs.

La Déclaration de Politique Régionale prévoyait que « l'actualisation portera(it) notamment sur les infrastructures principales, la densification de l'habitat, la préservation des zones non urbanisables, les activités économiques et agricoles, les implantations commerciales, l'exploitation des ressources du sous-sol, les bassins de vie et d'emploi, etc. » In fine, ce ne sont pas moins de dix-sept thématiques sectorielles qui furent abordées par le Diagnostic.

L'analyse a permis de dégager les besoins de ces secteurs sur la base des structures héritées mais aussi d'extrapoler les enjeux de leur adaptation aux grands défis. Elle s'est déroulée en quatre phases (la

Les secteurs
L'habitat et les services
Le commerce
Les activités économiques et industrielles
Le tourisme
L'agriculture
La sylviculture
L'exploitation du sous-sol
Le transport des personnes et des marchandises
La production, le stockage et le transport de l'énergie
Les technologies de l'information et de la communication
Les déchets
L'eau
Les contraintes physiques et les risques
Le patrimoine bâti
La biodiversité
Le paysage

cinquième relevant de la rédaction du Diagnostic) : (1) état des savoirs, (2) Intégration des défis et analyse AFOM (atouts/faiblesses/opportunités/menaces), (3) tendances et perspectives d'évolution, (4) détermination des besoins et (5) identification des enjeux.

Chaque secteur s'est vu doter d'indicateurs représentatifs, susceptibles d'être spatialisés et déclinés selon trois pas de temps : (1) 1980, (2) 1999 (adoption du SDER), (3) 2011 (situation actuelle). Ces indicateurs constituent des outils de suivi chiffrés. La construction de ces indicateurs s'est basée sur nombre de travaux de la CPDT mais a nécessité de nouveaux développements d'importance, comme nous l'avons déjà évoqué.

Dans le Diagnostic, l'analyse de chaque secteur est restituée comme suit : définition de la problématique, mise en contexte dans le SDER 99 et énumération des enjeux / état des lieux / besoins et perspectives. Une dizaine de ces secteurs ont fait l'objet d'une note de recherche approfondie.

#### Quelques enjeux sectoriels...

**Habitat** : La croissance démographique attendue, les défis énergétiques et climatiques, et l'évolution des ménages imposent de réévaluer les besoins en matière de logement et leur localisation.

**Activités économiques** : La densification de l'emploi au sein des zones à vocation économique et la gestion de la mobilité doivent être au cœur des questions d'optimisation des localisations d'activités.

**Tourisme** : Les zones de loisirs du plan de secteur ne correspondent plus aux besoins actuels.

**Transport** : Il convient de ne plus raisonner en termes d'offre d'infrastructures, mais en termes de gestion des réseaux, de niveau de service et de co-modalité.

**Contraintes physiques et risques** : Le changement climatique entamé pourrait accroître en fréquence et/ou en intensité certains événements naturels comme les inondations et les tempêtes.

**Paysage** : La banalisation du paysage, déjà constatée dans le SDER99, se poursuit.

**Agriculture** : Les régions agricoles éloignées des grands axes de communication subissent elles aussi une pression foncière importante due à la construction de logements.

Plusieurs séminaires transversaux ont donc permis de compléter l'approche statistique. Ils portaient respectivement sur la construction et la mise en débat des résultats de l'analyse des défis, des secteurs et des approches spatiales. Outre l'ensemble des chercheurs de la CPDT attachés à la construction du Diagnostic, ces séminaires ont intégré la participation des cabinets et de l'administration, ainsi que de nombreux experts.

#### Articuler défis, secteurs d'activités et stratégies territoriales aux différentes échelles spatiales

La troisième partie du Diagnostic se penche sur l'intégration des besoins sectoriels à l'espace wallon.

Le Diagnostic par approches spatiales a pour objectif (i) d'évaluer les grands éléments de la structure spatiale dans le SDER 99 et dégager les tendances d'évolution pour chaque type d'espace (ii) de mettre en évidence

des espaces où existent des risques de contradiction ou - au contraire - se dégagent des convergences entre les tendances d'évolution identifiées par les thématiques sectorielles et les dynamiques identifiées pour chaque type d'espace. L'analyse des dynamiques spatiales s'est articulée autour de trois échelles : supra-régionale, régionale et interne.

La première dimension abordée concerne l'insertion de la Wallonie dans l'Europe des Régions et dégage les principaux enjeux vis-à-vis des projets européens et des régions voisines. Une autre dimension a pour objet la structure spatiale interne de la Wallonie et in-

terroge ses pôles et ses aires de pertinence. Enfin, le Diagnostic aborde la question des relations entre les villes et les campagnes.

Ces approches se sont nourries des veilles conduites depuis plusieurs années par la CPDT et de la capitalisation des expertises menées sur les documents stratégiques régionaux, sous-régionaux, transfrontaliers, des régions voisines ou européens.

L'examen des dimensions spatiales permet ainsi de conclure le Diagnostic de manière spatiale et transversale.

## Conclusions

Le colloque de la CPDT, qui année après année est devenu le rendez-vous incontournable des acteurs de l'aménagement du territoire, a rassemblé plus de 600 personnes et a été le point d'orgue de ce travail de Diagnostic. Le relais avait déjà été passé quelques semaines auparavant avec l'Institut Destrée, chargé d'élaborer des scénarios pour l'avenir de la Wallonie, d'après les tendances dégagées et les enjeux détaillés par le Diagnostic. Le colloque a été l'occasion de partager les résultats de ce travail avec les acteurs de terrain, et d'entendre leur analyse de l'existant et leur vision de l'avenir, dans des matières comme le développement économique, l'habitat, l'environnement et la mobilité (jour 2), mais aussi de confronter les perspectives d'évolution du Schéma de développement de l'espace wallon aux projets de nos voisins flamands, bruxellois et luxembourgeois (jour 1). Enfin, le colloque fut le

temps du passage de relais symbolique du Diagnostic au consortium choisi pour réaliser l'actualisation du SDER, selon les modalités et le calendrier explicités par le Ministre Henry dans son allocution d'ouverture.

De cette aventure à la fois passionnante et frustrante, la CPDT retient (1) la nécessité pour la Wallonie de disposer d'un Observatoire territorial dont la production statistique suit l'évolution du territoire wallon sans discontinuité, (2) l'intérêt - voire la nécessité ! - de poursuivre ou relancer des études sur les mutations spatiales des principaux secteurs envisagés par le Diagnostic, et invite ses différents partenaires politiques, administratifs et scientifiques à s'emparer (3) des indicateurs proposés pour estimer les besoins, y répondre, et évaluer les mutations du territoire au regard notamment des prochaines orientations du SDER.

## Du diagnostic aux scénarios exploratoires, mise en prospective des enjeux du SDER

### *From Diagnosis to Exploratory Scenarii, Foresighting RSDS Issues*

Ph. Destatte<sup>1</sup>

*Dans la foulée de l'élaboration du Diagnostic du territoire wallon confié à la CPDT, l'Institut Destrée a été chargé par la Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du Territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie de construire des scénarios exploratoires. La construction de scénarios a pour vocation de ramener la complexité des interactions entre défis majeurs, thématiques sectorielles et options spatiales à un niveau de généralisation mais aussi de pertinence qui soit gérable et réaliste.*

*Avant d'entrer dans la description de ces scénarios, au moins trois questions peuvent être légitimement posées : pourquoi avoir construit des scénarios, comment les a-t-on élaborés, quels en sont les atouts et les limites ?*

*In the wake of the formulation of the Wallonia Territory's Diagnosis entrusted to the CPDT, The Destree Institute has been charged by the General Operational Directorate of Regional Planning, Housing, Heritage and Energy to build some exploratory scenarii. The scenarii construction is intended to reduce the complexity of the interactions between major challenges, sectoral themes and spatial options not only to a level of generalization but also to one of relevance that is both manageable and realistic.*

*Before getting into a description of these scenarii, at least three questions can legitimately be posed: why have the scenarii been constructed, how have they been developed, and what are their advantages and their limits?*

Mots-clé : développement territorial, prospective, scénarios, SDER

Keywords : territorial development, forecast, scenarii, RSDS

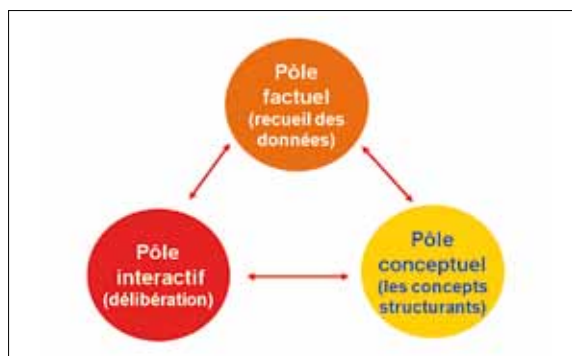
<sup>1</sup> Directeur général de l'Institut Destrée, maître de conférence à l'Université de Mons et chargé d'enseignements en prospective à l'Université de Paris-Diderot et Reims Champagne-Ardenne

## Introduction

C'est bien sûr d'un travail collectif dont je vais vous parler. Je commencerai donc par rendre hommage à tous ceux qui s'y sont investis : chercheurs de la CPDT, membres des Cabinets ministériels, fonctionnaires du SPW, experts extérieurs associés ainsi que mes collègues du Pôle Prospective de l'Institut Destrée, Michaël Van Cutsem et Charlotte Demulder qui en ont été les chefs d'orchestre. Je n'ai moi-même assuré que le rôle de facteur d'orgue, de piano et de quelques flûtes.

Thierry Gaudin a bien montré dans son *Discours de la méthode créatrice* à quel point la démarche trifonctionnelle peut constituer un outil cognitif stimulant et efficace. À un effort considérable de collecte de l'existant, les données, les faits, la documentation, – le pôle factuel –, s'est ajoutée une dynamique d'interaction, d'intelligence collective, permettant de confronter les idées entre elles – le pôle délibératif – qui a abouti à une période de retrait, menée par un plus petit groupe de personnes, provenant de nos différentes universités, du Cabinet et de l'Administration. Ce pôle conceptuel a dégagé les concepts structurants.

C'est ce noyau analyseur qui a ouvert la porte à la construction des scénarios, rédigés ensuite par Michaël Van Cutsem et Charlotte Demulder, puis renvoyés pour interaction à l'ensemble des chercheurs, experts et acteurs impliqués. Ceux-ci y ont réagi, permettant d'ajouter une plus-value réelle au produit final.



L'approche trifonctionnelle de Thierry Gaudin, *Discours de la méthode créatrice*, 2003.

Pierre Kroll a mis toutes ses qualités de graphiste, mais aussi d'intelligence et d'humour, pour d'abord essayer de comprendre ce que nous avons voulu dire, puis de le rendre visuel, avec la magie qu'on lui connaît.

Avant d'entrer dans la description des scénarios, au moins trois questions peuvent être légitimement posées : pourquoi avoir construit des scénarios, comment les a-t-on élaborés, quels en sont les atouts et les limites ? Mon objectif n'est évidemment pas de consacrer le temps qui m'est alloué à décrire la méthode des scénarios qui a été utilisée mais de préciser le cadre dans lequel ceux-ci ont été construits, dans la mesure notamment où la méthode utilisée a pris sa propre voie et s'est donc écartée de la méthode dite française classique, ce que Michel Godet appelle *The French School of Prospective*.

### Pourquoi avoir construit des scénarios ?

Tout observateur un peu critique ou lucide doit bien constater que, en dehors de la prospective mais aussi au sein même de cette discipline, les scénarios sont généralement utilisés en dépit du bon sens. Je n'entrerai pas dans ce registre mais je préciserai que ceux qui vont vous être présentés ont été conçus avec des objectifs précis :

- explorer l'environnement futur du développement territorial wallon ;
- identifier les enjeux majeurs ;

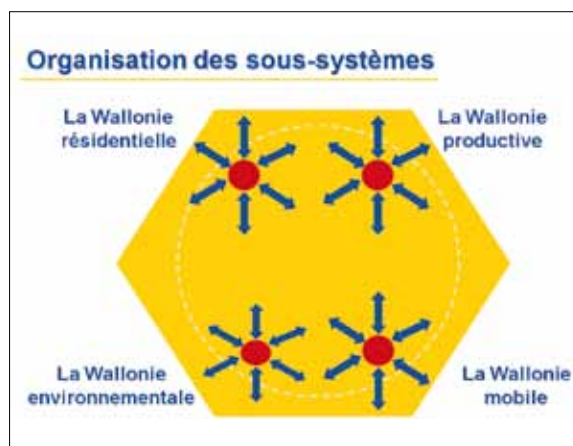


- commencer à esquisser des options de politiques publiques possibles, c'est-à-dire rechercher des alternatives. De manière plus générale, les scénarios, comme l'ensemble des travaux de prospective, ont une mission pédagogique. Ils favorisent l'appropriation des enjeux, éveillent la curiosité, stimulent la réflexion et permettent d'ouvrir le débat.

On ne répétera jamais assez que la vocation de ces scénarios est avant tout exploratoire. Contrairement à certaines dérives de la prospective, aucun de ces scénarios n'a été conçu, implicitement ou explicitement, pour être choisi comme scénario normatif, c'est-à-dire comme la stratégie qui pourrait être menée, demain en Wallonie par son gouvernement, ou par ses acteurs. Cette stratégie devra être élaborée dans un troisième temps, non seulement en réponse aux enjeux identifiés mais aussi en fonction de la vision définie. On pourrait du reste imaginer que plusieurs scénarios normatifs soient construits pour se donner là aussi des marges de manœuvre ou des chemins alternatifs au gré des circonstances politiques, économiques, sociales, environnementales, énergétiques, futures...

#### Comment les a-t-on élaborés, ces scénarios ?

Alors qu'en prospective, on établit généralement une liste de variables et puis on documente chacune d'entre elles, nous sommes ici partis du corpus très important constitué par les études du Diagnostic de la CPDT pour en extraire les variables qui nous sont apparues les plus pertinentes au regard de la place future du SDER dans l'aménagement du territoire wallon. Cette liste dépassait en nombre la quantité de variables que l'on manipule théoriquement. Avec 70 variables-clefs pour l'évolution du territoire wallon aux horizons 2020 et 2040, nous étions en surpoids de



100 %... puisque une trentaine de variables constitue généralement le maximum dont on peut se saisir.

Ces variables-clefs ont été regroupées en quatre sous-systèmes – la Wallonie résidentielle, la Wallonie productive, la Wallonie mobile et la Wallonie environnementale – dans lesquels nous avons collectivement formulé des hypothèses d'évolution, variable par variable. Nous n'avons dès lors pas hésité à prendre en compte une bonne dizaine de variables par sous-système, tout en nous appuyant, pour mieux contraster nos hypothèses, sur des angles de vues économiques et sociaux assez typés. Ceux-ci, outre l'orientation tendancielle, pouvaient s'assimiler, à l'instar des scénarios Orate-Espon 3.2., à des modèles plus compétitifs<sup>2</sup> ou plus cohésifs<sup>3</sup>, mais aussi plus environnementaux<sup>4</sup>, ou davantage tournés vers une logique de décroissance<sup>5</sup>, ou laisser la place à la créativité des intervenants, en se donnant la faculté d'y introduire des *wildcards*, des *jokers*, que l'on appelle aussi aujourd'hui *Black Swans* ou cygnes noirs. Ajoutons que si le canevas des scé-

2 Les politiques publiques s'adressent prioritairement aux territoires (et donc aux populations) ainsi qu'aux secteurs disposant des potentiels les plus élevés en termes de performance. La performance constitue le fait que les effets ont été obtenus à un coût raisonnable et qu'ils donnent satisfaction aux destinataires.

3 Les politiques publiques s'adressent prioritairement aux territoires (et donc aux populations) ainsi qu'aux secteurs disposant des potentiels les plus faibles en termes de performance.

4 Les politiques publiques concilient le développement économique et la protection de l'environnement, en mettant l'accent sur celui-ci.

5 Dans une logique de décroissance, les politiques publiques prennent fondamentalement en compte l'épuisement structurel des matières premières et des énergies fossiles, en favorisant un développement qualitatif, respectueux de la biosphère plutôt qu'une logique de consommation de masse. Nicholas GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process* (1971). La décroissance (1979). L'entropie est la fonction qui définit l'état de désordre croissant d'un système, sa dégradation progressive.

narios adopté s'inscrit bien dans la tradition française, nous avons décidé d'en atténuer le rationalisme absolu lors de l'agglomération des hypothèses pour construire les micro-scénarios. Nous nous étions en effet donné davantage de souplesse, dans le choix ou non de ces hypothèses, au bénéfice de la cohérence et de la crédibilité, comme l'enseigne le professeur Peter Bishop à l'Université de Houston.

#### Quels sont les atouts et les limites de ces scénarios ?

Une des difficultés majeures de la prospective, qu'elle partage d'ailleurs avec toutes les autres disciplines, réside dans son ambition à appréhender le réel avec des capacités limitées. Tout en récusant l'existence d'invariants dans un monde devenu aussi mobile et incertain que celui dans lequel nous tentons de nous mouvoir, l'équipe technique a tout de même stabilisé plusieurs variables. Nous ne pouvons faire l'impasse de les rappeler.

Nous basant à la fois sur les perspectives démographiques 2007-2060 du Bureau du Plan et sur les éclairages d'André Lambert (ADRASS), nous avons en effet pris en compte l'accueil d'une population de près de 200.000 Wallonnes et Wallons supplémentaires à l'horizon 2020, et près de 600.000 pour 2040.

De même, avons-nous considéré comme une tendance lourde l'augmentation sensible des coûts énergétiques qui fait suite à l'épuisement progressif des énergies fossiles.

Ces évolutions, considérées aujourd'hui comme très probables, ne sont évidemment pas totalement certaines. Il en est de même des évolutions géopolitiques, financières et des modèles sociaux européen et belge que nous n'avons pas voulu remettre en cause malgré les incertitudes et les risques de rupture, qui pèsent sur eux. Le faire aurait constitué un travail, certes d'un grand intérêt, mais d'une telle ampleur que nous n'aurions pas pu l'assumer dans les délais extrêmement courts qui nous ont été impartis.

Ajoutons que les sous-systèmes « La Wallonie résidentielle » et « La Wallonie mobile » ont acquis, dans l'exercice, un poids plus grand que « La Wallonie productive » et « La Wallonie environnementale ». Ce sont en effet les deux premiers sous-systèmes qui ont four-

ni les bases de scénarios territoriaux d'abord orientés par des tendances lourdes observées dans l'aménagement du territoire. Enfin, à l'heure du scepticisme gouvernemental à l'égard d'un contrat sociétal wallon porté par le Collège régional de Prospective et malgré l'innovation et l'espoir que peut constituer le G1000 pour certains, il nous est apparu que faire de la société civile wallonne un levier de changement aurait eu un caractère par trop normatif. Nous avons donc essentiellement appuyé les scénarios sur des mécanismes de gouvernance pilotés par les logiques de marché et les autorités publiques.



## Les scénarios

Rappelons qu'un scénario consiste en la simulation dans le temps des mécanismes et des processus inhérents à un système, réalisés par la succession de phases synchroniques et diachroniques ; le scénario comprend à la fois la description cohérente du système à un moment donné et celle du cheminement conduisant à son état final<sup>6</sup>. Comme toute simulation ou tout modèle, un scénario est donc une vue de l'esprit, il n'existe pas. Comme un modèle, il peut juste nous aider à comprendre, à expliquer et, surtout, à réfléchir.

Cinq scénarios contrastés ont été construits qui portent des noms de types de végétaux : les invasives (scénario 1), les grimpantes (scénario 2), les massifs (scénario 3), les greffons (scénario 4), les bambous (scénario 5).

### Premier scénario : les invasives

Le premier scénario, *les invasives*, s'inscrit dans la lignée du SDER de 1999 et met en évidence les pôles métropolitains périphériques à la Wallonie : Bruxelles,

Lille, Luxembourg, ainsi que le triangle Hasselt-Maastricht-Aix-la-Chapelle. Il considère leur influence métropolitaine grandissante, auréolaire, sur le territoire wallon, tant aux points de vue socio-économique que résidentiel. L'attractivité transfrontalière de ces pôles se manifeste dans différents domaines-clefs : potentialisation des pôles de connaissance, rayonnement international, capacités logistiques, donnant – ou laissant – à la Wallonie un rôle de réservoir des métropoles, en y valorisant les espaces et les ressources, notamment rurales. Dans ce scénario, le sillon Haine-Sambre-Meuse-Vesdre, joue un rôle de bande passante entre Lille et Cologne, stimulant la localisation de certains secteurs économiques mais induisant aussi une hiérarchie organisée à partir des besoins et potentialités des métropoles. Si le scénario comporte des risques de perte de la maîtrise régionale sur le développement wallon, fortement piloté à partir de centres de décision extérieurs qui pourraient reporter certains types de nuisances sur l'espace central, il peut aussi permettre des logiques de mutualisation et de coopétitions efficaces.



<sup>6</sup> Philippe DESTATTE et Philippe DURANCE dir., *Mots-clefs de la prospective territoriale*, p. 46, coll. Travaux, Paris, La Documentation française-DATAR, 2009.

### Deuxième scénario : les grimpantes

Le deuxième scénario, *les grimpantes*, imagine la poursuite d'une densification urbaine autour des axes de communication internes Mons-Verviers, Lille-Bruxelles et Wavre-Arlon. On pourrait y ajouter Charleroi-Bruxelles, d'ailleurs. Se dessinent dès lors des continuums urbains qui pourraient se connecter pour former des villes axiales, favorisant une grande mixité de fonctions résidentielles et d'implantations économiques. Dans une telle configuration, on mesure évi-

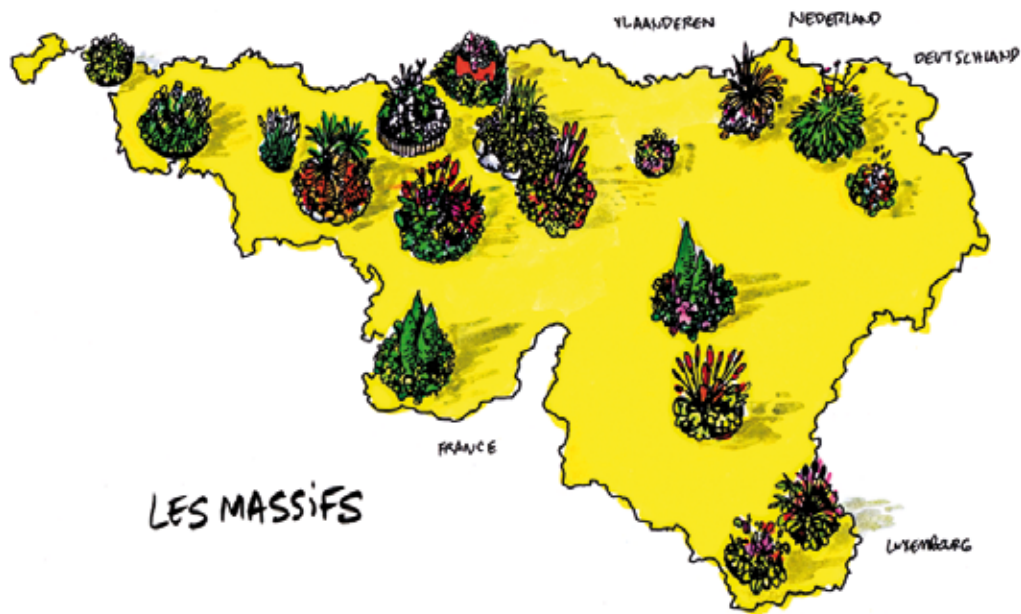
demment l'importance des infrastructures de transport de toutes natures. Ce scénario, économe en consommation de surfaces, appelle des logiques de densification d'habitats, d'amélioration des performances énergétiques, de rénovation urbaine, d'assainissement des friches. Cette dynamique volontariste est celle de la cohésion des territoires urbains. *Les grimpantes* pose fortement la question de l'avenir des territoires ruraux éloignés des axes pour lesquels un risque de dualisation territoriale et de déshérence existe si une attention spécifique ne leur est pas accordée.



### Troisième scénario : les massifs

Le scénario intitulé *les massifs* voit dans le tissu bâti actuel un potentiel et une capacité de renforcement de la densité des villes et des villages pour accueillir 600.000 Wallonnes et Wallons supplémentaires à l'horizon 2040. Les principes-clefs d'aménagement visent la densification, la mixité fonctionnelle, la restauration de l'attractivité économique, sociale, et environnementale des milieux urbains et des cœurs de village. L'accent est mis sur la rénovation et la requalification des friches urbaines et des quartiers à faible perfor-

mance énergétique dans un but de renforcement de l'attractivité, de rapatriement des activités industrielles et servicielles périphériques ainsi que de développement des fonctions résidentielles. Mixité fonctionnelle et métrique piétonne constituent ici les principes-clefs de l'aménagement. Dans cette logique, la relocalisation des services en ville rendent aléatoire et coûteux l'éloignement des centres, pouvant faire ressurgir des phénomènes d'exode rural. Un des apports de ce scénario, c'est qu'il introduit des mécanismes de régulation très cadrants : des normes plus exigeantes en matière de densité, de performance énergétique, de lo-

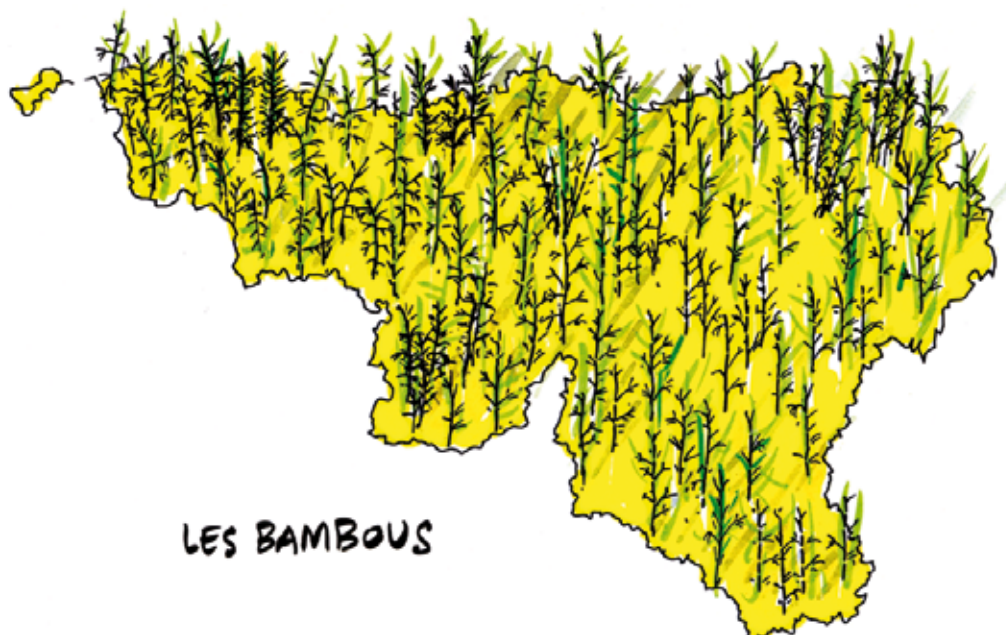


calisation des zones d'habitat ainsi que de commerce. Il appelle aussi une réforme en profondeur des plans de secteurs permettant de favoriser une meilleure mixité des fonctions. Enfin, il active la fiscalité pour qu'elle soit défavorable à la rétention foncière en fonction de critères de performance et de localisation.

#### Quatrième scénario : les greffons

C'est le scénario qui consiste à implanter un certain nombre de villes nouvelles d'environ 100.000 habitants à un horizon de 50 ans, dans une logique de complémentarité avec les pôles existants ainsi qu'en prenant





en compte les futures structures de flux, telles qu'on peut les anticiper. Ces nouvelles cités sont idéalement chacune dédiées à un projet précis tant de nature scientifique, culturelle, économique, résidentielle, etc. Ces villes sont pensées dans une logique de densité très poussée pour favoriser à la fois la performance énergétique et la diminution des déplacements. Sous plusieurs aspects, ces "cités d'avenir" pourraient apparaître comme des références ou des exemples : approvisionnement alimentaire, chauffage urbain, mixités sociale et intergénérationnelle, concentration d'activités, performance de la mobilité, créativité urbanistique et architecturale, modes d'habitat, etc. Un des effets de ces initiatives innovantes pourrait probablement consister à diminuer la pression foncière sur le reste du territoire wallon. Par contre, des mesures générales et spécifiques resteront à prendre en matière de mobilité et d'infrastructures, ainsi que de localisation d'activités pour anticiper les congestions sur l'ensemble du territoire. Les phénomènes Nimby apparaissent comme autant de barrières face à des initiatives de cette nature.

#### Cinquième scénario : les bambous

Le scénario des *bambous* est celui de l'absence de régulation ou de la régulation molle, ce qui n'est pas

très éloigné. Plantez un bambou sans prendre de mesure pour le contenir et vous le verrez, par l'effet de ses rhizomes, ressurgir et se développer sans tenir compte des fonctions que vous avez attribuées formellement ou informellement aux espaces. La Wallonie des bambous, c'est donc, à l'horizon 2040, celle de la prééminence des intérêts individuels, sectoriels et locaux sur les volontés collectives, générales, supralocales et régionales. La dispersion des fonctions et le zonage constituent des conséquences logiques de ce scénario territorial qui aurait pour effet non négligeable une augmentation des besoins en énergie et en ressources : augmentation des déplacements, dispersion de l'habitat, augmentation des zones à couvrir par les services publics. Dans ce scénario, les villes et les villages continuent à s'étendre laissant peu de place à la densité et le modèle d'habitat dominant n'est pas remis en question.

Avant de lire ces cinq scénarios et les micro-scénarios qui les accompagnent, vous devez bien vous dire, comme avant un beau polar ou un film policier que *toute ressemblance avec des situations ou des personnages existants serait purement fortuite.*



## Les enjeux liés à ces scénarios

Il ne m'appartient évidemment pas de produire ici les enjeux du futur SDER, qui feront l'objet de débats ultérieurs. La lecture des cinq scénarios réalisés en fait toutefois apparaître un certain nombre que je voudrais mettre en exergue. Je rappelle qu'un enjeu est une problématique identifiée qui porte en elle un potentiel de changements, positifs (ce qu'on appelle des occasions) ou négatifs (ce qu'on appelle des risques) et qu'il est nécessaire de prendre en compte pour construire une prospective et déterminer une stratégie.

Chaque scénario apporte ainsi au moins un enjeu de long terme qui ne lui est pas spécifique mais qui vaut pour l'ensemble de la réflexion.

### Les invasives (enjeu)

Comment, dans une logique gagnant-gagnant, faire participer les territoires wallons périphériques au renforcement des pôles métropolitains extérieurs sans menacer la cohésion régionale de la Wallonie et la capacité de ses lieux de décisions ?



### Les grimpantes (enjeu)

Comment mettre en place une mobilité performante qui assure à la fois des liaisons efficaces entre les pôles d'activités et résidentiels wallons à forte densité, et relie ceux-ci aux réseaux européens, sans marginaliser les zones rurales ?

### Les massifs (enjeu)

Comment instaurer des mécanismes de régulation contraignants en matière d'énergie, de localisation, de foncier, de mobilité, qui soient vraiment partagés par les citoyens, obtiennent leur adhésion, et puissent être portés politiquement pendant plusieurs décennies, afin de sortir leurs effets ?



## LES GRIMPANTES



## LES MASSIFS

### Les greffons (enjeu)

Comment faire du SDER un outil précis et structurant qui puisse générer des politiques de long terme en matière de localisation (polarité, accessibilité, disponibilité du foncier, flux, etc.), de développement d'initiatives créatrices (villes nouvelles, etc.), et de performance territoriale (densité, mixité, efficience énergétique, accessibilité aux modes de déplacements doux, maîtrise du foncier, etc.) ?

### Les bambous (enjeux)

Comment faire en sorte que ce qui fait l'image de qualité de vie, de bien-être et d'harmonie, la plus porteuse de la Wallonie – y compris dans le bassin industriel – ses paysages ruraux et forestiers, ne soient pas sacrifiés à une polarisation sur des villes de plus en plus vantées comme les seuls lieux de l'innovation et du développement de l'économie servicielle, cognitive et créative ?



### LES GREFFONS



### LES BAMBOUS

## Conclusions

Ces enjeux ne constituent qu'un apport à la réflexion qui va s'ouvrir dans le cadre de la révision du SDER. Poser des questions sur le futur est fondamental car les réponses, sous forme de futurs souhaitables, contribueront non seulement à construire la vision mais aussi à élaborer les axes et actions stratégiques qui permettront, comme l'a souligné le Ministre Philippe Henry ce matin, d'opérationnaliser le futur SDER *pour qu'il soit davantage en prise avec les décisions*. Celles-ci devront être mises en œuvre non seulement par les gouvernements wallons successifs mais aussi par tous les acteurs qui se seront appropriés ces enjeux, ces futurs souhaitables, cette vision et cette stratégie. Vision et stratégies devront bien sûr être élaborées en dialogue avec les territoires internes qui ont construit leurs projets, les territoires adjacents et transfrontaliers, ainsi que l'Europe. Michaël Van Cutsem et Charlotte Demulder ouvriront chacun des quatre sous-systèmes pour vous inviter à produire des enjeux plus dédiés à ces domaines prioritaires.

Réaliser un nouveau Schéma de Développement de l'Espace régional n'est pas un exercice anodin. Surtout si – comme l'a affirmé Ghislain Geron ce matin – il s'agit bien de produire un projet de société dans tous ses aspects territoriaux. Si c'est bien le cas, et je le souhaite personnellement, il s'agira sans aucun doute de faire de l'aménagement du territoire le levier du développement territorial, c'est-à-dire de répondre concrètement et rapidement aux risques majeurs qui menacent aujourd'hui la Wallonie, en particulier la pauvreté, la déshérence et l'affaissement de la motivation et de la responsabilisation des acteurs.

La prospective à l'horizon 2020, 2040 ou 2050 n'a de sens que si elle nous invite à nous engager en 2012 et 2013.

N'en doutons pas, cet engagement devra être, sur certains points critiques, celui des changements majeurs, sinon des ruptures avec les tendances rappelées aujourd'hui.



## Du RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) vers un BRV (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen)

### *From RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) to a BRV (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen)*

P. Cabus<sup>1</sup>

*L'exposé porte sur les expériences flamandes qui concernent le processus débuté en 2009 pour arriver en 2014 à un successeur du RSV, le Plan de structure de la Flandre. « Beleidsplan Ruimte » signifie en français « Plan de politique spatiale » ; l'accent est mis sur « politique », ce qui traduit la volonté d'arriver à une politique spatiale. Il est sous-titré : « Réfléchir ensemble sur l'espace en Flandre », ce qui traduit la volonté de construire une nouvelle politique, mais en partenariat avec la société civile, les groupes d'intérêts et le monde associatif. L'auteur commence par l'évocation des « anciens régimes » - pas si anciens que ça, mais dont il est quand même nécessaire de redire quelques mots. Ensuite, il décrit le processus du Plan de politique spatiale, et met l'accent sur le partenariat mis en place. Enfin, il aborde en quelques mots l'état du Livre vert qui verra le jour au printemps 2012.*

*This presentation relates the Flemish experiences concerning the process begun in 2009 with a view to arriving in 2014 at a successor of the RSV, the Flanders Structure Plan. "Beleidsplan Ruimte" means in English "Spatial Policy Plan"; the emphasis is on "policy", which conveys the will to arrive at a spatial policy. It is subtitled: "Reflecting Together on Flemish Space", which conveys the will to construct a new policy, but in partnership with the civil society, interest groups and the associative world. The author starts with an evocation of the "former regimes" - not as "former" as all that, but about which a few words nevertheless have to be repeated. Then, he describes the Spatial Policy Plan's process, and emphasises the partnership that has been put in place. Lastly, he addresses, in a few words, the state of the Green Paper that will see the light of day in the spring of 2012.*

**Mots-clé :** Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen , Beleidsplan Ruimte, Plan de politique spatiale, Flandre

**Keywords :** Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Beleidsplan Ruimte, Spatial Policy Plan, Flanders

<sup>1</sup> Chef de cabinet de Philippe Muyters (N-VA, ministre flamand de l'aménagement du territoire) et professeur géographie au KU-Leuven.

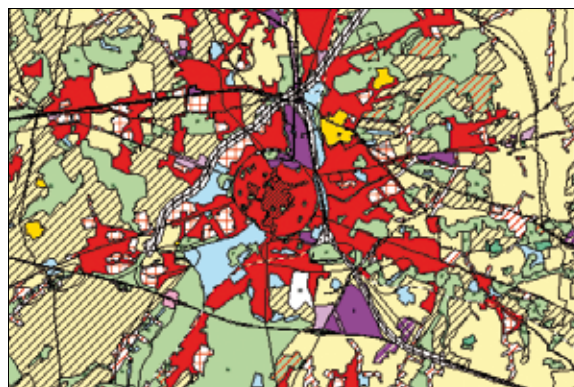
## Les « anciens régimes »

Vous connaissez sans doute l' « ancien régime », basé sur la loi de 1962. A cette époque, c'était encore une loi nationale. Dans les années 1970 et 1980, toute la Belgique a adopté des plans de secteurs. Toute notre surface est planifiée avec des couleurs spécifiques. On peut certainement appeler ça un planning des mètres carrés, ce qui veut dire que pour toute la surface, on a fait un choix spatial indiqué par une couleur spécifique, et le citoyen ou l'entreprise sait à l'avance ce qu'il ou elle peut faire (ou pas) dans cet endroit.

Des critiques ont déjà été émises dans les années 1970 et 1980, à l'époque où l'on élaborait ces plans en Flandre. Je les ai résumées en quatre rubriques :

- D'abord, on appelait ces plans des Blue print : il s'agit d'une vision spécifique sur le futur de la Flandre (et aussi de la Wallonie et de Bruxelles), d'une détermination de l'organisation spatiale future. On pouvait se demander sur quelle vision était basée cette organisation spatiale.
- Une deuxième remarque est que l'on appelait ça en Flandre le « planning des permis », c'est-à-dire que les couleurs sont utilisées pour refuser ou accorder des permis aux citoyens ou aux entreprises.
- Une troisième critique disait que ces plans sont assez statiques, c'est-à-dire très difficilement adaptables aux nouveaux besoins de la société.
- Et enfin, une quatrième critique, très spécifique pour ce type de planification, constate son caractère hiérarchique, c'est-à-dire que les lignes tracées en Flandre, au plus haut niveau, déterminent le niveau en-dessous, celui de la municipalité. On a fait aussi beaucoup de plans au niveau des communes (des plans particuliers), mais ils doivent s'inscrire dans les lignes de ce qui est fait au niveau des plans de secteur.

Telles sont donc les quatre critiques à faire de ce système. Pourquoi attirer votre attention sur ce système-là ? Il est très important puisque pour l'instant la plus grande partie de notre territoire est encore planifiée par les plans de secteur. C'est très important à savoir pour tous les types de plannings qui sont élaborés après ces plans de secteur, et qui doivent partir de cette base.



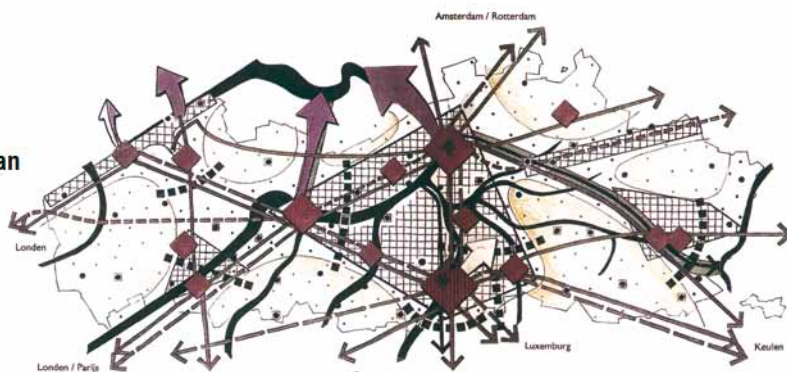
Un extrait du plan de secteur

Un deuxième système, qui existe encore bien qu'on soit en train d'en élaborer un nouveau, et qui donc deviendra peut-être de l' « ancien régime » dans quelques années, concerne le système de planification qui est introduit en Flandre en 1997. Il s'agit d'un système en deux étapes (plan de structure et plan d'exécution) aux trois niveaux administratifs (Flandre, province, commune). Le mieux connu est le Plan de structure de la Flandre (RSV). Pratiquement au même moment, on élaborait dans les deux autres Régions le Plan régional de développement de Bruxelles, et le Schéma de développement de la Wallonie. Pour la Flandre, l'horizon du RSV était 2007. Cet horizon est déjà dépassé de cinq ans (jusqu'à présent le RSV a déjà été révisé deux fois).

J'attire votre attention sur les mots : en Flandre, c'est appelé « Plan de structure ». A Bruxelles et en Wallonie, c'est appelé « Plan de développement ». Avec le nouveau processus, on veut essayer d'aller plus vers un *développement* et la réalisation de lignes stratégiques, donc plus dans la direction de ce qui se fait déjà à Bruxelles et en Wallonie.

Le début des travaux pour arriver au RSV en Flandre date de 1992. Il a donc déjà un certain âge. Les critiques qu'on a formulées sur les plans de secteur et que j'ai résumées en quatre points peuvent aussi être appliquées aux anciens plans, ce qui montre que le Plan de structure flamand est assez rigide, et qu'il est très difficile de l'adapter aux nouveaux besoins de la

**Ruimtelijke Structuurplan  
Vlaanderen (RSV) 1997**

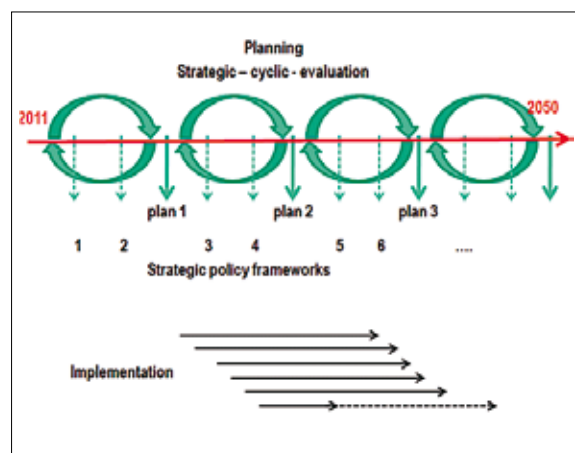


société. On peut aussi en dire qu'il n'est pas suffisamment stratégique. C'est plutôt un plan holistique, dont les choix et les actions ne sont pas tout à fait clairs. On

doit également tenir compte des nouveaux défis qui se présentent et des nouveaux enjeux.

### Vers un nouveau Plan Politique Spatial

En 2009, l'accord de coalition sur lequel s'est construit le nouveau gouvernement a engagé celui-ci dans un nouveau processus de planning. Les travaux ont commencé fin 2009 et le processus a obtenu l'accord du Gouvernement flamand au début de 2011. Cet accord stipulait clairement que l'on devait construire une vision à long terme, c'est-à-dire à l'horizon 2050, avec un horizon intermédiaire en 2020. On a également voulu intégrer ce processus dans le plan stratégique du Gouvernement flamand, « Flandre en action », dont il était issu. Il était également important d'investir dans le processus, c'est-à-dire d'avoir des axes stratégiques, et des actions concrètes à des moments spécifiques nécessaires. Par exemple, lors de la crise économique d'il y a trois ans, il aurait peut-être été utile d'avoir une réponse de l'aménagement du territoire. Avec le système existant, il est impossible de réagir en temps réel



*Le Beleidsplan comme un système de planification stratégique et cyclique.*

sur des besoins qui se posent de façon imprévue. Aujourd'hui, on souhaite un planning plus stratégique, et qui soit aussi cyclique, c'est-à-dire que ce n'est pas un exercice unique, il faudra le répéter dans le futur. L'accent est moins mis sur le document, comme ce fut le cas dans le Structuur plan van Vlaanderen.

Ce nouveau système est illustré par la figure précédente.

Est-ce que ce plan sera un vrai successeur du précédent ? Oui et non. Non, car ce n'est pas parce qu'un plan a un certain âge que ses valeurs deviennent caduques. Les lignes robustes - qui en effet ne changent pas - doivent être gardées. Oui, car il y a de nouveaux

défis : on veut un système de planning plus stratégique, avec une véritable réalisation.

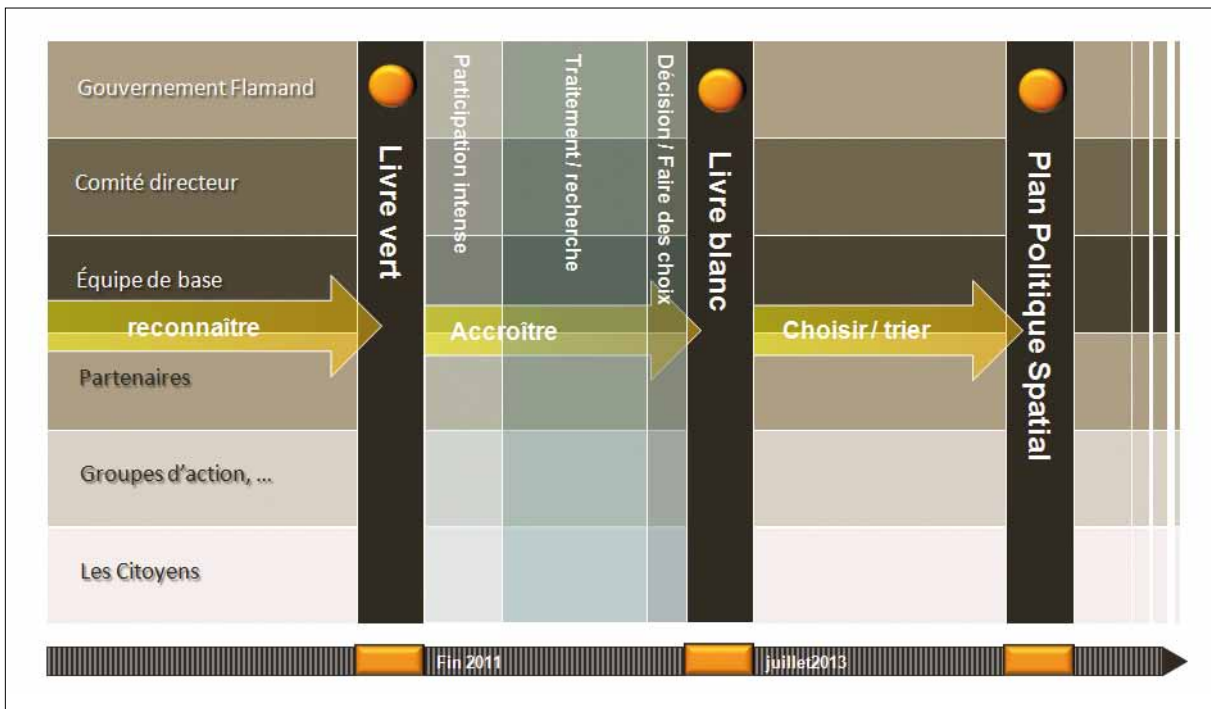
Je le rappelle, on a un double horizon, 2020 et 2050. Pour ça il faut disposer de scénarios parce qu'il est très difficile de discuter d'un futur si lointain, même avec des experts. Pour imaginer ça, il faudrait faire l'exercice de retourner quarante ans en arrière (c'est-à-dire dans les années 1970) et penser ce qui a changé depuis cette époque-là : on n'avait ni internet, ni GSM, ni TGV, etc. Il y a toute une série de développements qu'on ne peut pas prévoir dans le futur. Les scénarios sont très utiles pour gérer les incertitudes qui ne sont pas connues aujourd'hui.

## Le processus

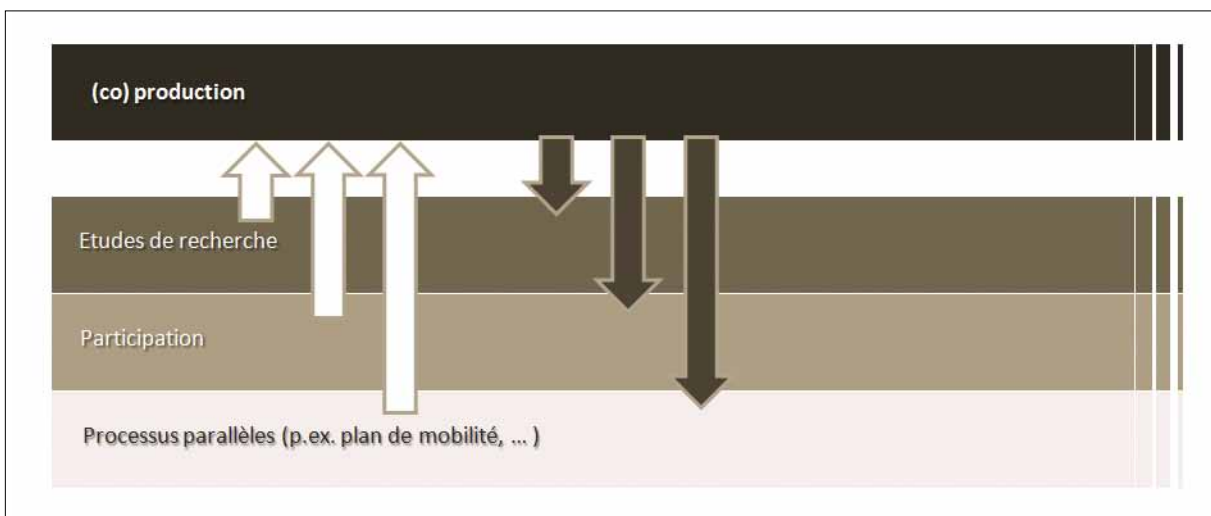
Nous voulons également construire un partenariat pas seulement traditionnel avec les groupes d'intérêts ou avec la société civile, mais aussi au niveau des citoyens. Ensuite, on travaille selon un processus très fréquemment utilisé au niveau de l'Union européenne. On va d'abord faire un Livre vert (prévu pour en printemps 2012), puis on va en discuter avec la société pendant un an, et on publiera un Livre blanc à la mi-2013. On va ensuite rédiger le premier Plan politique spatial début 2014, et faire un Plan d'action. Nous voulons réellement faire des choix stratégiques réalisables sur le terrain. Le principe de base est qu'on va faire une coproduction avec un partenariat. Le but est d'arriver à une vision partagée, ce qui est le seul moyen d'accroître l'engagement de la société civile et des citoyens.

Je n'entrerai pas dans le détail du schéma ci-après mais j'attire tout de même votre attention sur l'équipe de base. Dans notre administration de l'aménagement du territoire, nous avons désigné cinq personnes, auxquelles s'ajoutent certaines personnes d'autres administrations qui ont un lien avec l'espace, par exemple, l'administration de l'environnement, de l'économie, etc.

Nous disposons d'une équipe de douze personnes, menée par un chef de projet. C'est cette équipe qui effectue les travaux pour arriver au Livre vert, puis au Livre blanc. Ce schéma indique une interaction de la coproduction vers les partenaires, mais aussi des partenaires vers la coproduction. Nous tenons aussi compte des processus parallèles. Par exemple, on est en train de faire un plan de mobilité dans une autre administration ; on tient donc évidemment compte des



Beleidsplan Ruimte Vlaanderen : le processus



Beleidsplan Ruimte Vlaanderen : le processus (suite)



plans qui sont produits dans d'autres administrations.

## Participation

Au niveau de la participation, différentes choses ont été déjà réalisées. Tout d'abord, une campagne a été menée au printemps 2011, dont le but était d'instaurer la discussion avec les citoyens sur le développement futur. Nous voulions entendre la voix et les idées des citoyens. La campagne a démarré avec des affiches, dont voici deux exemples. Elles sont assez provocatrices. Par exemple, à gauche, une affiche montre une machine agricole sur le toit d'un grand bâtiment. L'intention était de provoquer. Le secteur de l'agriculture n'était pas content. Il s'agit surtout de faire réagir, de réfléchir à un usage efficace du sol, quand chaque secteur réclame de la surface pour ses usages spécifiques. La Flandre est petite : quand on additionne tous les demandes de surface, elle est trop petite! A droite, vous voyez une affiche qui montre des solutions à la congestion. On y voit une autoroute, une automobile

et le réseau ferroviaire congestionné. Cette campagne provocatrice a eu du succès. La semaine passée, nous avons reçu le prix de la communication gouvernementale ; je félicite donc mon administration pour cette campagne.

Après cette campagne, on a fait une enquête sur un échantillon de mille personnes et une autre sur internet, pour laquelle 46.000 personnes ont visité le site, et qui ont permis de déterminer leur profil spatial. Il y avait vingt questions. Après y avoir répondu, on arrivait par exemple à Los Angeles, avec un usage spatial très dispersé, ou bien à New York, ville compacte, ou bien dans une ville verte au Danemark, ou bien en Flandre aujourd'hui.

Je ne vous communique pas ici les résultats car on peut les consulter sur internet ([www.beleidsplanruimte](http://www.beleidsplanruimte)).



*Agriculture à un niveau plus haut*



*Des solutions à la congestion*



*Cent citoyens concernés par l'avenir de leur territoire.*

be). On a ensuite organisé une journée de réunions avec cent citoyens engagés, candidats pour discuter avec les ministres et l'administration. Cela s'est passé au Parlement flamand. Un manifeste a été rédigé, qui tient compte des idées de ces cent citoyens engagés et qui a été remis au Ministre. Il y a également eu des discussions avec des experts, tant au niveau académique qu'au niveau des groupes d'intérêts. Ces professionnels forment un groupe assez hétérogène : ce

sont des administrations comme nous, mais aussi des organisations de la société civile (syndicats, organisations des employeurs, des associations d'agriculteurs, etc.), et des groupes d'intérêts (comme le groupe d'action « Oosterweel<sup>2</sup> » d'Anvers, qui a aussi été invité à la discussion). Trois rencontres ont eu lieu jusqu'à présent. La première concernait surtout l'avenir. La deuxième avait pour objet les scénarios et la troisième, datant d'il y a quelques semaines, a débattu des me-

---

<sup>2</sup> La liaison Oosterweel est un projet de mobilité qui doit boucler le ring périphérique anverso.



sures possibles à mettre en œuvre.

## Le Livre Vert

Qu'y a-t-il dans le Livre vert jusqu'à maintenant ? Nous voulons en faire un document de discussion. Nous voulons proposer une vision qui provoque des discussions, comme les affiches, et poser des questions à la société civile. Il faut voir cela comme une étape du processus, car nous souhaitons à nouveau dialoguer avec nos partenaires l'année prochaine, ce qui nous mènera à la publication d'un Livre blanc en 2013.

Je ne peux pas vous dire grand chose sur le Livre vert car nous sommes en pleine discussion avec le Gouvernement sur ce qu'il contiendra, mais je peux déjà vous dire qu'on travaillera sur trois chapitres. Le premier concerne le contexte et les défis. Le deuxième propose une vision à long terme. Le troisième concerne les mesures et les instruments qui seront nécessaires pour réaliser cette vision. Nous voulons vraiment mettre sur pied une politique spatiale.

Sur la photo ci-dessous, vous voyez la Flandre actuelle, depuis l'espace. On y voit clairement les noyaux ur-

bains, mais on constate aussi que l'usage de l'espace est très dispersé, ce qui est la caractéristique profonde de notre région, et pas seulement de la Flandre, mais de toute la région du nord du Sillon-Sambre-et-Meuse.

On peut distinguer neuf thèmes qui constituent les défis. Ces défis sont les mêmes dans toutes les régions voisines. On voit le défi de la mondialisation ou il faut positionner la Flandre dans le monde. Le défi de l'évolution démographique est aussi très présent : on a longtemps pensé que dix millions d'habitants en Belgique, dont six millions en Flandre, étaient une limite fixe. On sait maintenant que la population va croître jusqu'à onze millions en Belgique, et sept millions en Flandre. Il faut également tenir compte de cet accroissement de la population, mais aussi des migrations, du vieillissement et du rajeunissement de la population, problèmes qui sont surtout concentrés dans les villes. D'autres défis : le changement climatique, le problème de l'énergie, de la mobilité, l'économie (où l'« élévation » est un thème central), la production alimentaire, l'écosystème, la qualité du cadre de vie. Ce sont les neuf thèmes qui seront présents dans le contexte du





Livre vert.

Le thème central qui est en train de se développer est basé sur le réseau urbain polycentrique, présent non seulement en Flandre, mais aussi dans les régions qui nous entourent. Nous voulons construire ce qu'on appelle une Métropole-Flandre. On sait qu'entre 2015 et 2050, 75 % de la population dans le monde sera urbaine ; il est donc nécessaire de construire une vision basée sur cet avenir métropolitain aussi en Flandre. On sait qu'il s'agit plutôt d'une métropole horizontale, selon l'idée que Bernardo Secchi a présentée il y a quelques semaines à Bruxelles. Nous voulons aussi développer des régions urbaines compétitives, avec des liens internationaux et internes.

Les défis sont concentrés sur trois parties : d'abord, une croissance économique mais qui tienne compte de la mondialisation, donc une croissance responsable, avec un usage de l'espace responsable. Ensuite, une politique de l'énergie et du climat, avec un espace résilient, qui tienne compte des demandes

du climat et de l'énergie, se basant alors sur des ressources renouvelables. Enfin, un cadre de vie à échelle humaine et qualitative. Ces défis sont très importants pour la vision de 2050.

Comment va-t-on réaliser cette politique spatiale ? Il faut faire des choix. On ne va pas rédiger un nouveau document holistique, mais des choix très clairs seront posés. Par exemple, définir des lieux stratégiques : l'axe Anvers/Bruxelles/Charleroi, ou la Côte. Définir des thèmes stratégiques, comme le défi des éoliennes. Enfin, élaborer un programme d'action stratégique, qui soit budgété et responsabilisé (qui fait quoi), avec un timing précis. Avec des partenaires engagés, non seulement dans l'administration, mais aussi dans la société civile, les citoyens, les investisseurs et d'autres acteurs de la société civile.

Il est clair qu'on a encore beaucoup à faire, mais la base est déjà construite et la volonté pour arriver à un nouveau système de planification spatiale dans le futur proche est présente au niveau politique et au niveau de l'administration.



# La politique de développement territorial du Grand-Duché de Luxembourg

## *The Territorial Development Policy of the Grand Duchy of Luxembourg*

R. Diederich<sup>1</sup>

*Le développement territorial en cours du Grand-Duché de Luxembourg est fortement induit par la période de croissance économique et démographique sans précédent qu'il a connu au cours des 25 dernières années. Alors que sa population est passée de 367.000 en 1985 à plus de 510.000 habitants de nos jours, le nombre d'emplois a progressé de 172.000 en 1985 à 360.000, si bien qu'il a fallu faire appel d'une manière de plus en plus massive à des travailleurs transfrontaliers, dont le nombre s'est démultiplié de 16.000 en 1985 à 160.000 à l'heure actuelle. Il s'ensuit pour l'essentiel deux défis en termes de développement territorial : une tendance très forte à la suburbanisation et une mobilité, notamment transfrontalière, très difficile à gérer, surtout aux heures de pointe. L'aménagement du territoire cherche depuis plus de dix ans à se donner les moyens adéquats et à la hauteur de l'ampleur de ce très important développement pour en canaliser les retombées dans des directions plus durables.*

*The current territorial development of the Grand Duchy of Luxembourg is strongly induced by the unprecedented period of economic and demographic growth that it has enjoyed during the last twenty-five years. Whereas its population has gone from 367,000 in 1985 to more than 510,000 today, the number of jobs has increased from 172,000 in 1985 to 360,000, so it has been necessary to appeal increasingly massively to transborder workers, the number of whom has increased from 16,000 in 1985 to 160,000 at the present time. There follow essentially two challenges in terms of territorial development: a strong tendency to suburbanisation and a mobility problem, in particular transborder, that is difficult to manage, especially at rush hours. Regional planning has sought for more than ten years to give itself adequate means and worthy of the magnitude of this crucial development in order to channel its repercussions into more sustainable directions.*

**Mots-clé :** Luxembourg, transfrontalier, suburbanisation, mobilité

**Keywords :** Luxemburg, transborder, suburbanisation, mobility

<sup>1</sup> Premier Conseiller du Gouvernement, Chargé de la coordination générale - Département de l'aménagement du territoire - Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Tout d'abord, chers collègues, merci de m'avoir invité, merci de ce souci de prise en compte transfrontalière, car, comme vous le verrez, le Luxembourg a autant de raisons d'avoir ce souci que la Wallonie. Quand on est placé devant le défi de présenter une politique de développement territorial en une demi-heure, il faut faire des choix. Voilà pourquoi, je parlerai davantage d'un enjeu et de pistes de solution plutôt que de nos documents officiels, parce que ceux qui vont être vraiment intéressants ne sont pas encore officialisés, et ceux dont nous disposons contiennent beaucoup de bonnes recettes mais ne sont peut-être pas assez précis.

Le Luxembourg a su mettre en place une machine assez efficace de création d'emploi (cf figure 1). Le graphique ci-dessous montre l'évolution, entre 1995 et 2006, de la différence entre la création d'emploi au Grand-Duché et dans ses régions voisines. Ceci engendre ce dont vous êtes sans doute conscients, à savoir un flux de frontaliers, le plus important en Europe (cf carte 1). Aujourd'hui, on arrive à presque 160.000

frontaliers qui traversent quotidiennement la frontière pour venir travailler au Grand-Duché. La Belgique représente 26 ou 27 % de ces frontaliers, soit un peu plus de 30.000 personnes, avec une tendance à la croissance (cf carte 2). Ce qui est à première vue surprenant, c'est que c'est dans le nord du Grand-Duché que l'augmentation est la plus importante en termes relatifs sur le plan du frontalier.

Quand je parle de moteur économique luxembourgeois, il s'agit de la capitale grand-ducale et de ses communes voisines. C'est une capitale dont l'attraction pour les emplois dépasse largement les frontières du pays(cf carte 3). C'est surtout en direction de la province du Luxembourg dépourvue d'une ville de taille importante que ce phénomène se fait ressentir. La raison en est la relation entre emploi et résidence. La capitale offre aujourd'hui aux alentours de 150.000 emplois pour à peine 95.000 habitants. Pour une ville de cette taille, un tel rapport n'est connu nulle part ailleurs (cf carte 4).

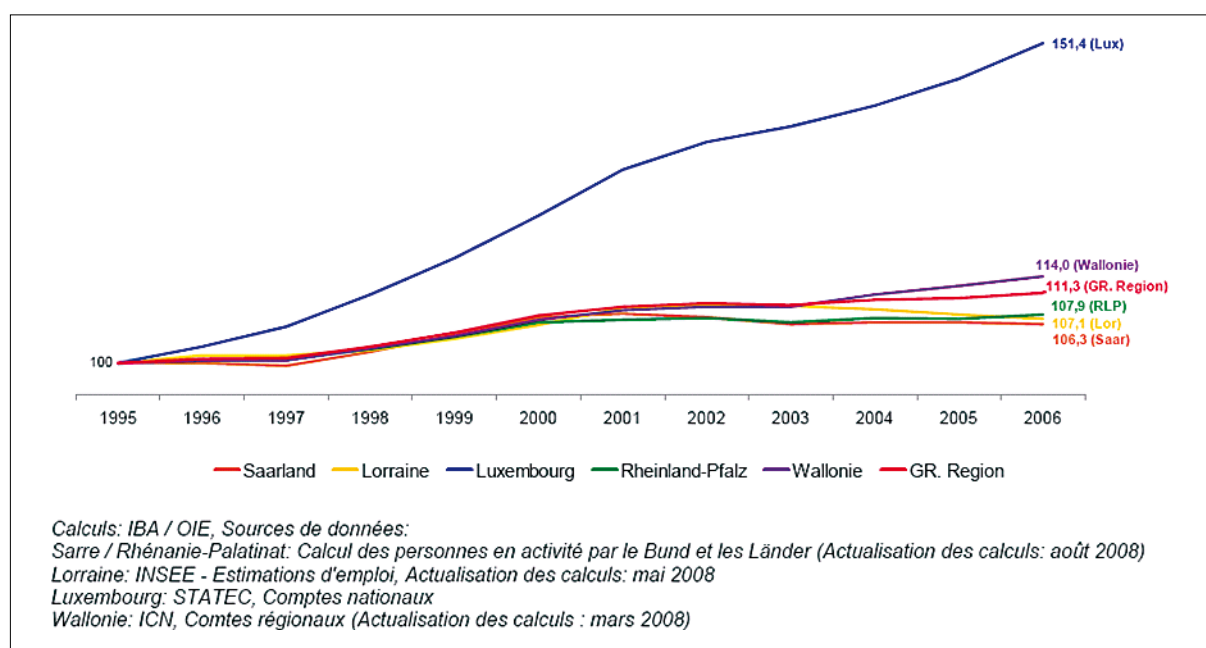
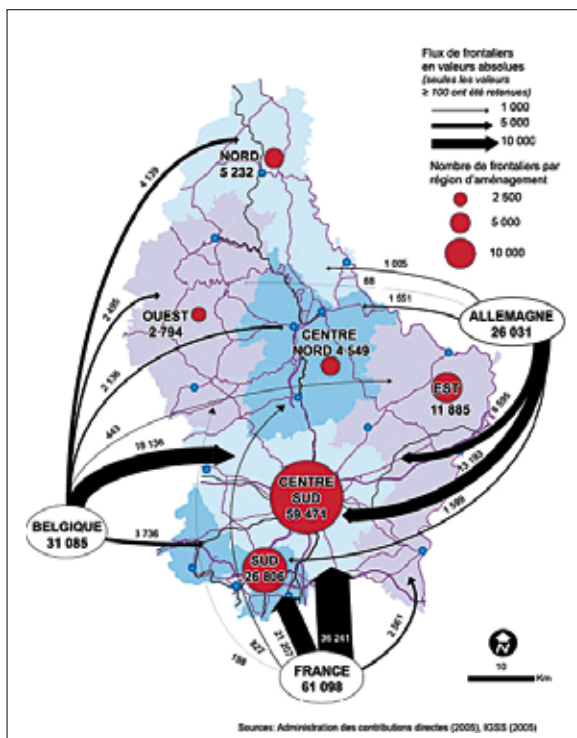
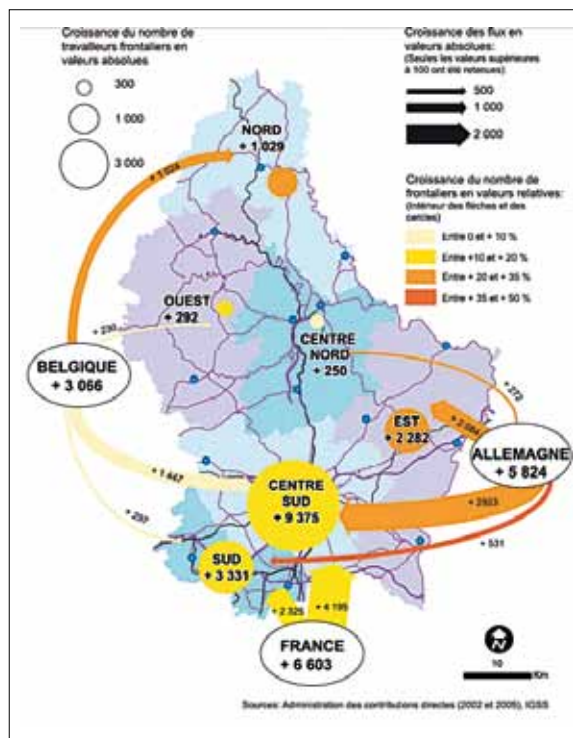


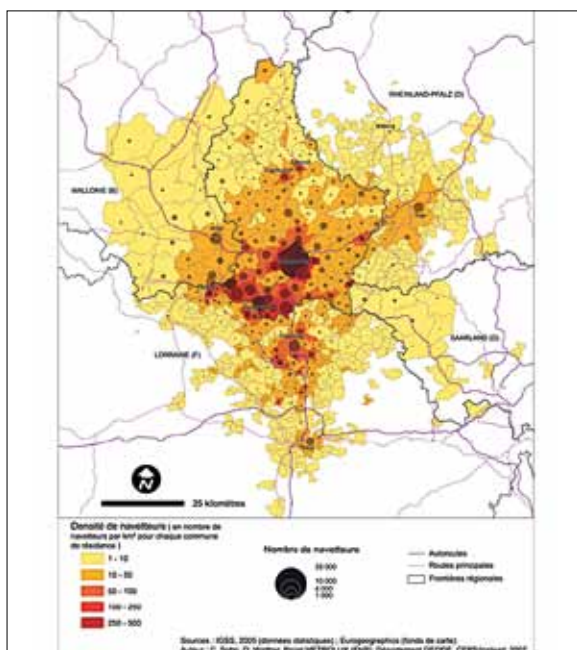
Fig. 1 Evolution du marché de l'emploi (emplois dénombrés sur le lieu de travail) entre 1995 et 2006 (1995 = 100 %)



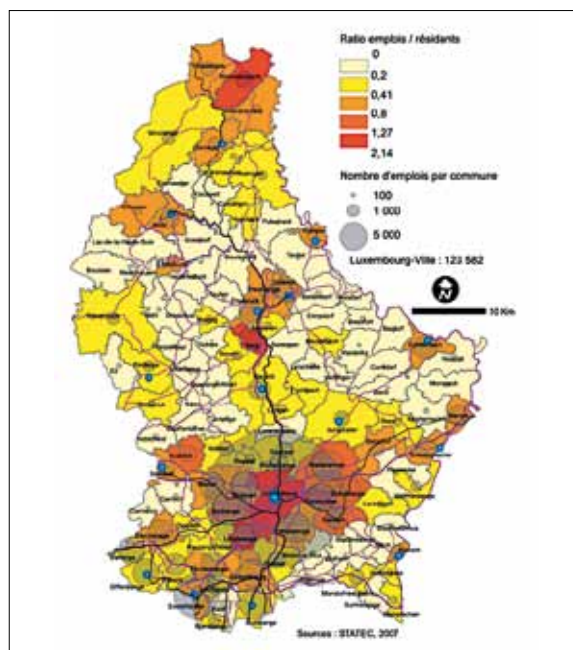
Carte 1 Flux estimés de travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg en 2005



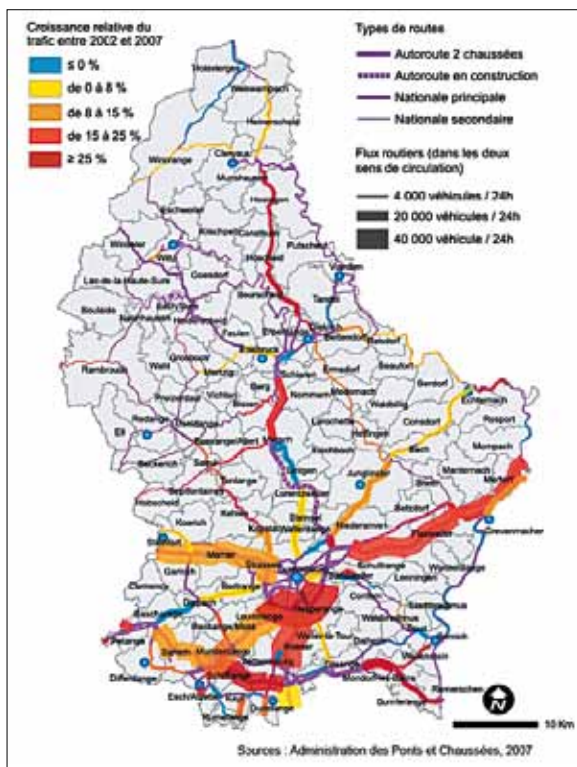
Carte 2 Evolution des flux de travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg entre 2002 et 2005



Carte 3 Travailleurs pendulaires vers l'agglomération de Luxembourg, 2005



Carte 4 Ratio emplois / résidents en 2005



Carte 5 Importance du trafic routier en 2007 et évolution du trafic entre 2002 et 2007 sur les axes principaux du Luxembourg



Carte 6 nombre de passagers des transports en commun en 2007

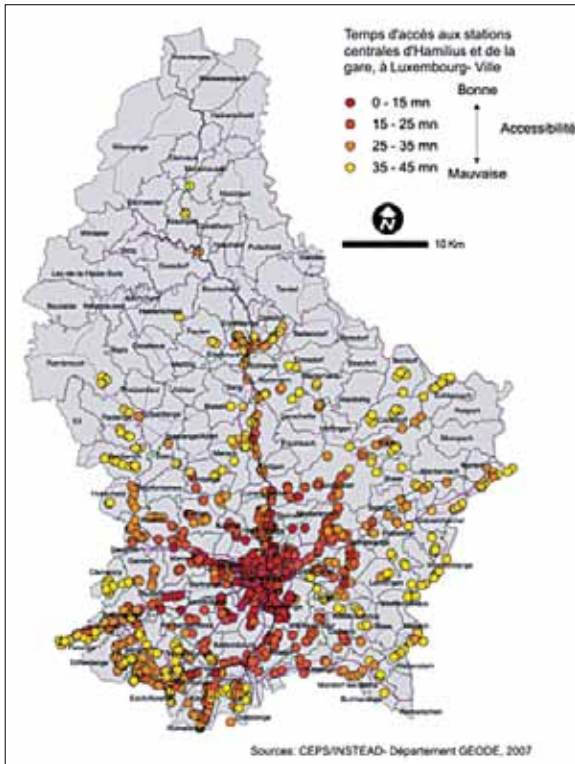
Évidemment, le prix à payer est de plus en plus élevé. Le premier élément où cela coïncide concerne les transports, puisque l'on est obligé de rabattre sur cette capitale et sa région proche des flux considérables sur des réseaux qui n'ont pas forcément été conçus pour supporter tant de mouvements (cf cartes 5 et 6). Et cela surtout à partir de régions transfrontalières, où les gens qui viennent y travailler, habitent de manière assez diffuse. Plus on s'éloigne, plus ce caractère diffus augmente. Il est évident qu'il faut augmenter les capacités de transport, le problème étant que les transports en commun modernes (rails, etc.) coûtent de nos jours très cher.

Sur ces cartes (cf cartes 9 et 10), vous voyez le problème de concentration des transports et des emplois en un seul point, avec une accessibilité assez favorable uniquement dans le voisinage assez proche et le long du réseau ferroviaire.

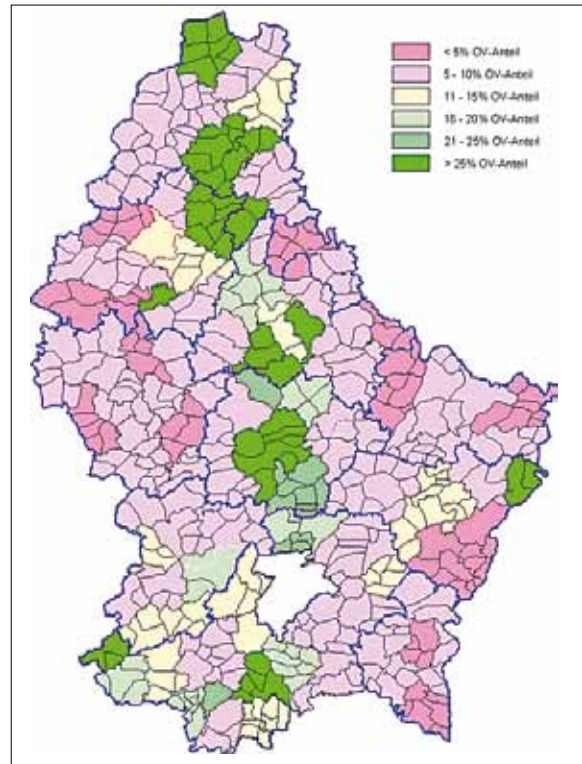
L'enjeu sur le plan de la mobilité est pour nous assez considérable. On est actuellement à un partage bimodal qu'on estime à 84 % pour les voitures privées et 16 % pour les transports en commun motorisés (voir figure 2). Or, l'objectif politique du Gouvernement est d'atteindre d'ici 2020 un partage modal de 25 % en faveur de la mobilité douce et de 19 % en faveur des transports en commun, c'est-à-dire que 25 % des déplacements soient effectués par le biais de la mobilité douce (marche à pied, vélo...), 19 % par le biais des transports en commun (train, bus...) et 56 % par les transports individuels motorisés.

Pour répondre à ce défi, le Gouvernement a entrepris diverses stratégies, tel que par exemple, l'élaboration d'un schéma de mobilité transfrontalier (SMOT) avec la Lorraine. Sur la carte 9, on voit très bien le problème du train : alors que la ligne ferroviaire vers Nancy est une ligne assez performante, et qui arrive d'ailleurs à





Accessibilité vers Luxembourg-Ville par les transports en commun, en minutes, en 2006



Carte 8 Les réalités du partage modal luxembourgeois (1)

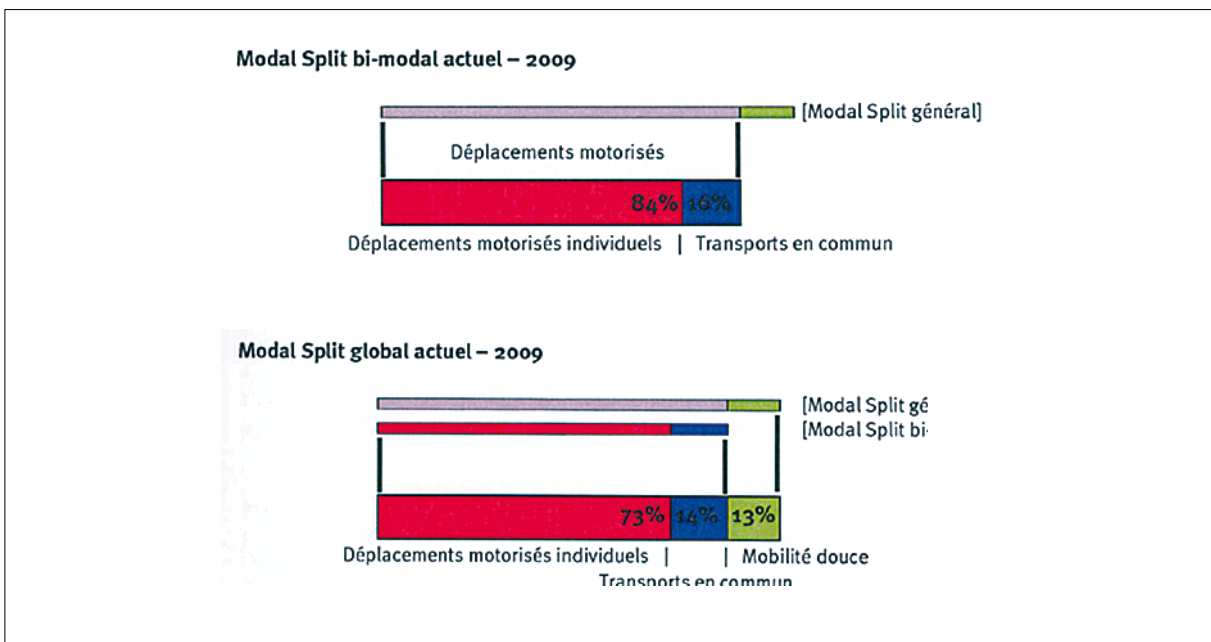
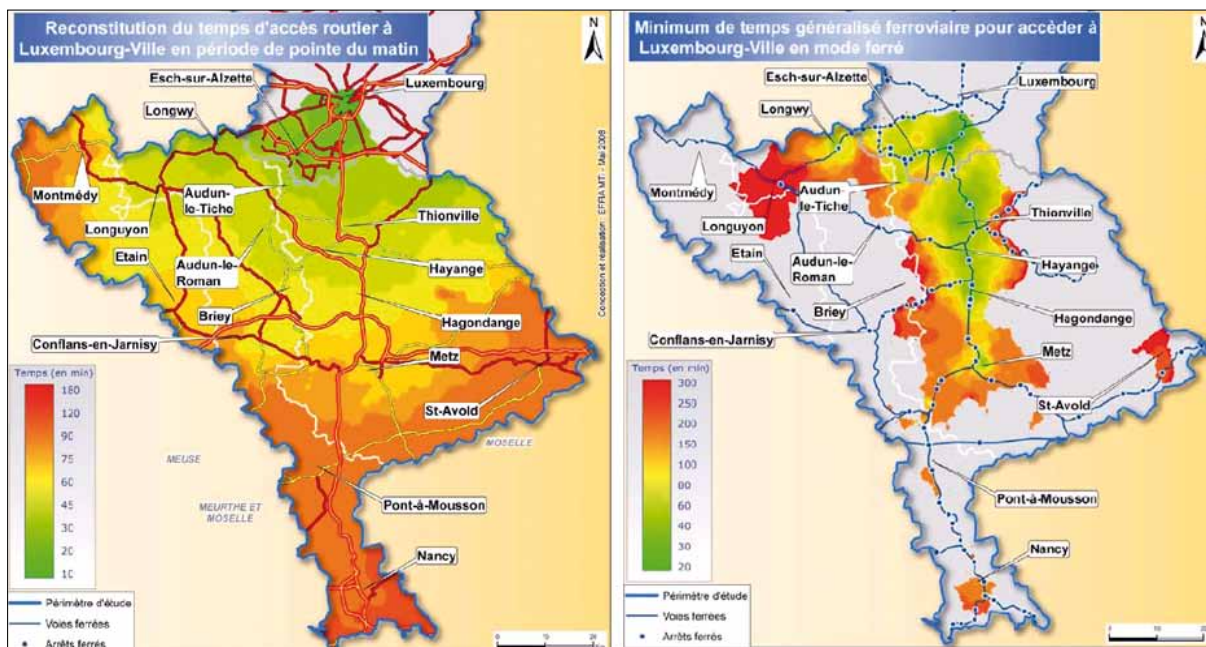


Fig. 2 Les réalités du partage modal luxembourgeois



Carte 9 Schéma de Mobilité Transfrontalière Luxembourg-Lorraine - SOURCE : DÉPARTEMENT DES TRANSPORTS - SCHEMA DE MOBILITÉ TRANSFRONTALIÈRE LUXEMBOURG-LORRAINE

saturation, l'accessibilité qu'elle permet baisse sensiblement dès que vous vous écartez de l'axe. Évidemment, à partir de là, la concurrence du train par rapport à la voiture diminue de manière assez dramatique. Néanmoins, nous avons établi un schéma de solutions assez ambitieux (Fig. 3). Nous en avons déjà mise une en œuvre : il s'agit de la ligne qui va vers le Nord à partir de l'axe du sillon lorrain. Avec cette ligne, vous n'avez plus besoin d'aller vers la capitale pour ensuite retourner vers le Sud, en direction de Belval, le grand projet de développement urbain situé à la frontière française. Vous pouvez tout de suite embrancher à hauteur de Bettembourg pour arriver vers Esch, vers Belval, et ensuite dans la région de Longwy et d'Athus en Belgique. Il est évident que nous devons faire cela avec tous nos voisins. Nous sommes d'ailleurs dans les starting blocks avec la Région wallonne, en vue d'élaborer un tel SMOT. Nous sommes également en train de faire cet exercice avec nos voisins allemands.

Pour ce qui est de la démographie, le Luxembourg connaît depuis 25 à 30 ans une dynamique qui dépasse celle qu'il a connue pendant la période forte de la révolution industrielle. Le graphique ci-dessous (Fig. 4)

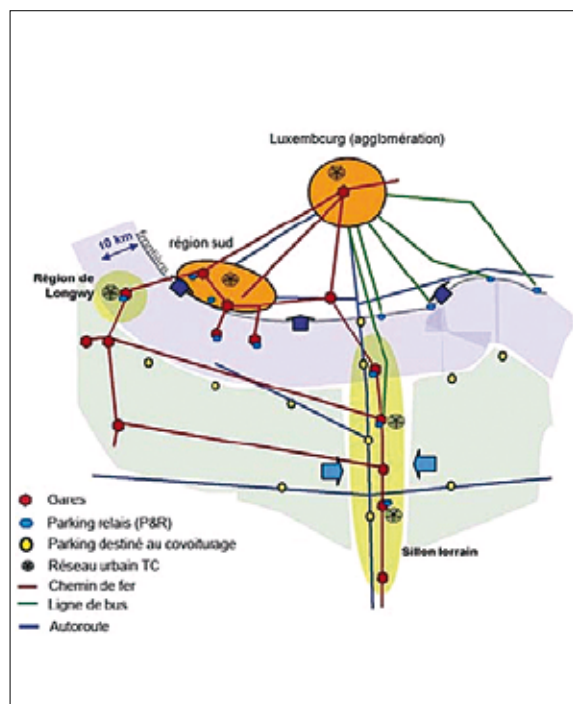


Fig. 3 Schéma de Mobilité Transfrontalière Luxembourg-Lorraine - SOURCE : DÉPARTEMENT DES TRANSPORTS



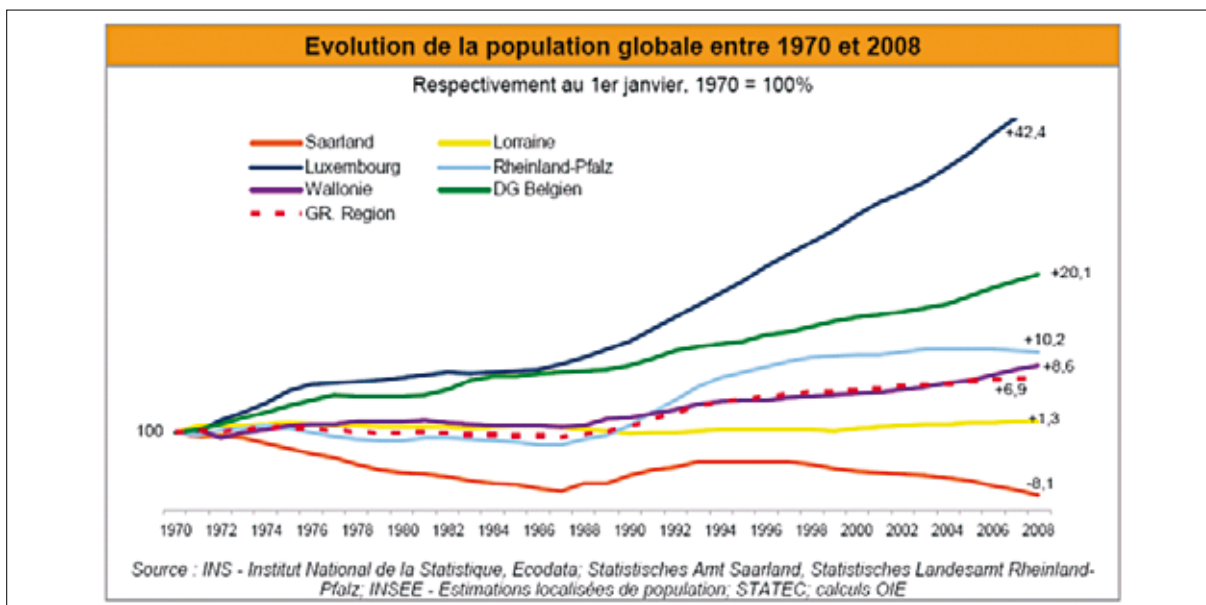


Fig. 4 Evolution de la population globale entre 1970 et 2008

reflète assez bien ce qu'on a vu à propos des emplois. Jetons aussi un coup d'oeil sur cette Grande Région (cartes 10) qui entoure le Grand-Duché, et dont font partie la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone de Belgique. On obtient une image très disparate au niveau de l'évolution de la population, avec, à côté du Grand-Duché, une forte évolution dans la province du Luxembourg. Mais, il faut replacer ces données dans un contexte plus large sous peine de rater une partie du diagnostic. Qu'est-ce finalement que cette Grande Région ? Ce n'est pas qu'une région fonctionnelle, vous le savez. Elle inclut un espace central plus densément peuplé, ensuite, un espace intermédiaire faiblement peuplé fait de massifs anciens - respectivement en direction de la Meuse et de la Champagne, qui sont peu peuplées - et enfin, à sa périphérie, du côté de Bruxelles, Liège et Charleroi, d'autres espaces métropolitains importants mais qui sont tournés ailleurs - tout comme on peut l'observer sur l'axe rhénan de Rhénanie-Palatinat. Autour se trouvent les régions métropolitaines et dynamiques les plus fortes d'Europe. Cette Grande Région, tout en étant géographiquement bien située, est une espèce de marge intérieure ; il faut donc vraiment faire attention à ne pas être à l'écart des principaux axes de développement de ce qu'on appelle le Pentagone.



Carte 10 Une marge interne du Pentagone avec un espace central plus densément peuplé

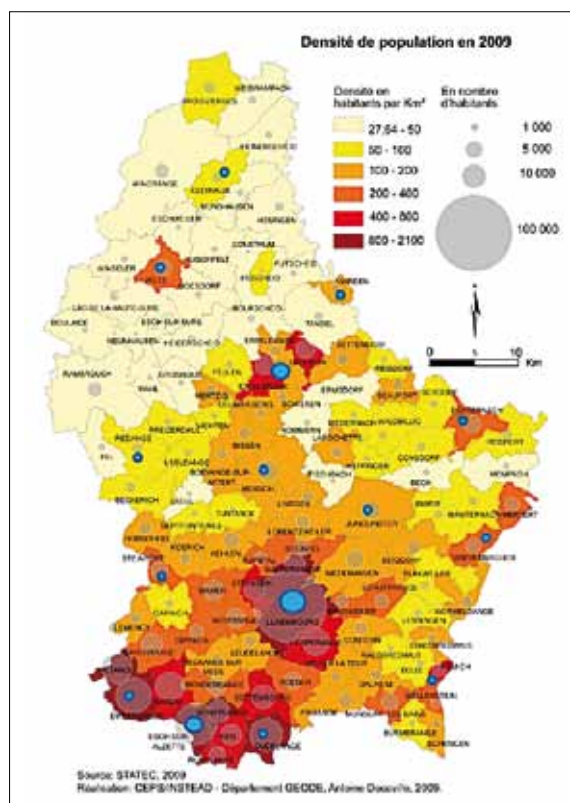
Année	SL	LOR	LUX	RLP	WAL	GR
2002	1.066.470	2.325.873	444.050	4.049.066	3.358.560	<b>11.244.019</b>
2003	1.064.988	2.329.205	448.300	4.057.727	3.368.250	<b>11.268.470</b>
2004	1.061.376	2.331.578	455.000	4.058.682	3.380.498	<b>11.287.134</b>
2005	1.056.417	2.334.245	461.200	4.061.105	3.395.942	<b>11.308.909</b>
2006	1.050.293	2.239.000	469.100	4.058.843	3.413.978	<b>11.331.214</b>
2007	1.043.167	2.236.500	476.187	4.052.860	3.435.879	<b>11.344.593</b>
2008	1.036.598	2.337.000	483.799	4.045.643	3.456.775	<b>11.359.815</b>
2020	973.400	2.323.057	551.045	3.924.636	3.551.351	<b>11.323.489</b>
2030	922.000	2.271.884	606.654	3.789.618	3.655.956	<b>11.246.112</b>
<b>2008 &gt; 2030</b>	<b>- 114.598</b>	<b>- 65.116</b>	<b>+ 122.855</b>	<b>- 256.025</b>	<b>+ 199.181</b>	<b>-113.703</b>

Sarre : SL — Lorraine : LOR — Luxembourg : LUX — Rhénanie-Palatinat : RLP — Wallonie : WAL — Grande Région : GR

Tab. 1 Population dans la Grande Région

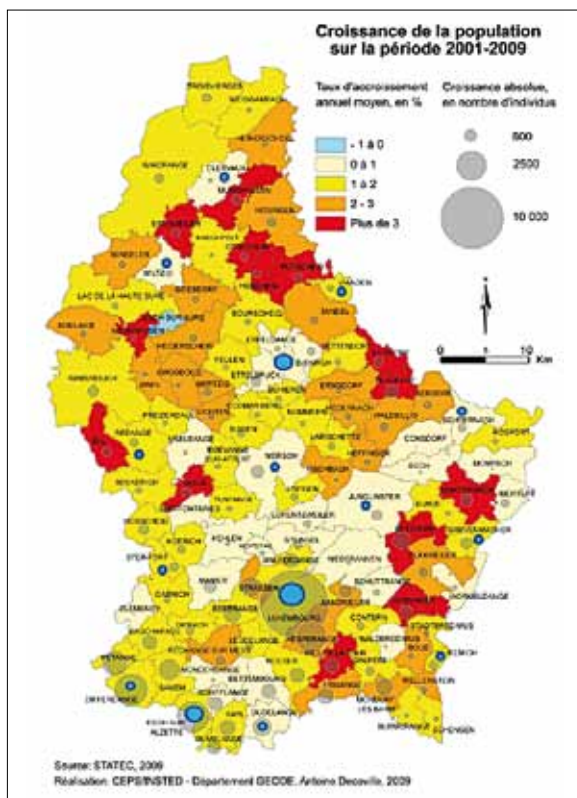
Tout l'enjeu se trouve finalement là, d'où l'idée de créer ensemble avec nos partenaires de la Grande Région une région métropolitaine polycentrique transfrontalière au sein de cette Grande Région. Je crois que c'est une idée porteuse ; c'est d'ailleurs aujourd'hui l'idée maîtresse du Sommet de la Grande Région. Mais, je le dis tout de suite, par rapport à la Wallonie, nous avons un petit problème : les principales villes wallonnes se situent assez loin. Quant à Arlon, avec tout le respect qu'on lui doit, elle est une ville d'importance moyenne. Notre souhait est donc, et je crois qu'il a déjà été argumenté à diverses occasions par divers responsables grand-ducaux, de voir enfin un développement plus résolu, plus prioritaire, de l'axe Bruxelles-Namur-Arlon-Luxembourg. C'est un peu ce qui nous manque pour pouvoir développer davantage un partenariat fort au niveau de la Grande Région avec nos régions voisines belges, la Wallonie, et plus au Nord, la partie germanophone.

Le schéma ci-dessus (Tab. 1) montre des tendances démographiques assez différentes au sein de la Grande Région, en soulignant tout de même la croissance assez importante, à la fois pour le Grand-Duché du Luxembourg et pour la Région wallonne. La densité de population du Luxembourg commence tout doucement à atteindre des proportions assez élevées dans la dorsale urbaine sud-nord, qui passe de la région Sud à la région de la capitale pour remonter dans la « Ville du Nord », constituée autour d'Ettelbrück et de Diekirch (carte 11). Notre problème majeur en termes de développement territorial durable, à côté de l'enjeu de la mobilité (largement tributaire de



Carte 11 Densité de population communale 2009

l'importance du phénomène transfrontalier), est toutefois celui-ci : la tendance trop importante à l'urbanisation diffuse (carte 12). Cela s'explique évidemment par les prix qui, dans la capitale luxembourgeoise et

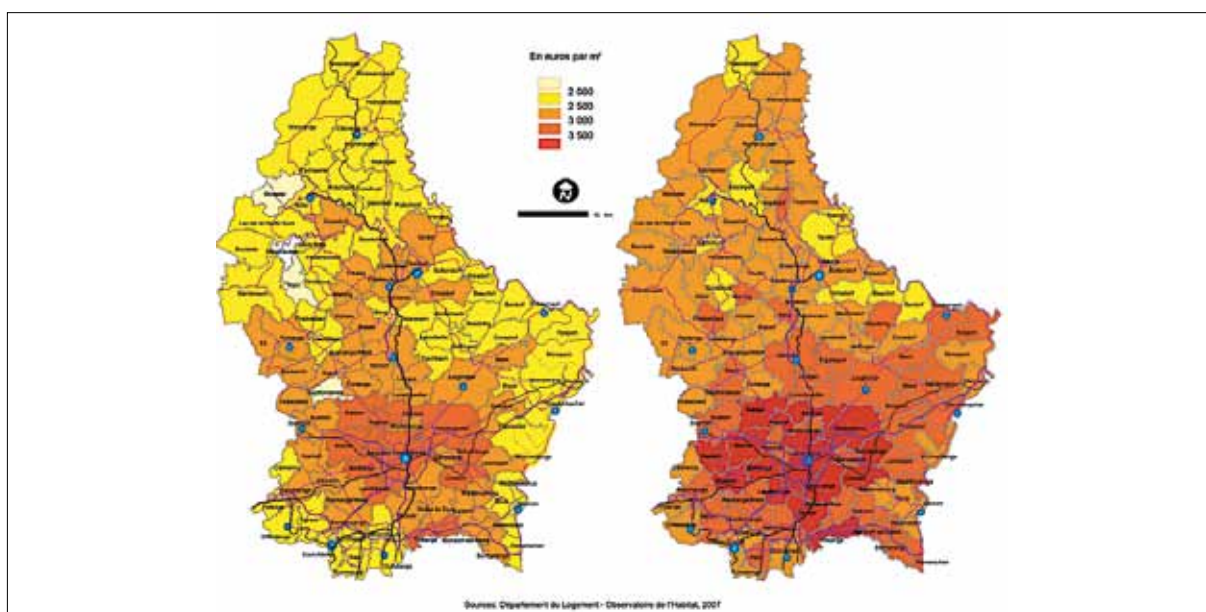


Carte 12 Croissance de la population communale entre 2001 et 2009

sa proche périphérie, atteignent les niveaux de Paris, de Londres même. Ensuite, peut-être, cela s'explique par le fait que nous n'avons pas réussi à suffisamment convaincre nos citoyens que vivre en ville présente de véritables atouts et que les plus-values l'emportent sur les inconvénients – ici, il y a sans doute beaucoup à faire au niveau du logement urbain.

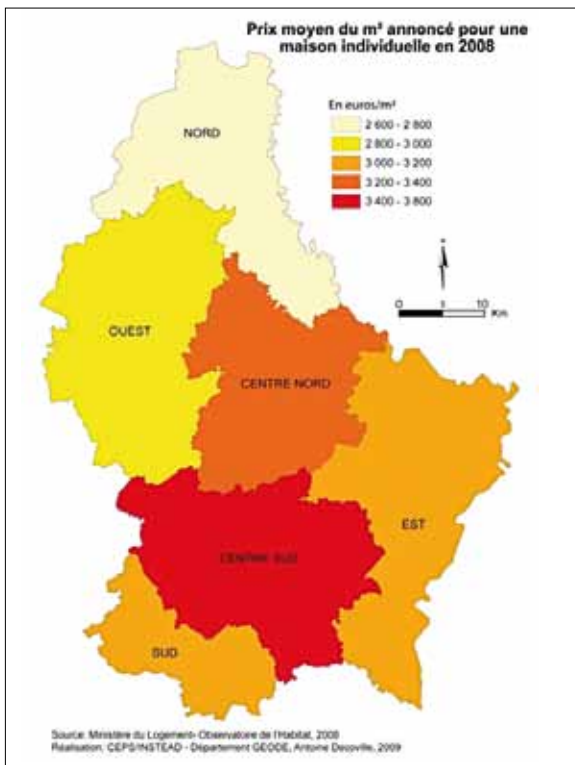
En quelques années, juste avant la crise, on a assisté à une augmentation considérable du prix des maisons (cartes 13 et 14). Les prix de la capitale se sont rapidement retrouvés dans tous le pays. Il y a eu une petite accalmie et puis c'est reparti de plus belle, simplement parce que la demande et la pression étaient beaucoup plus fortes que l'offre. Les prix annoncés sont maintenant assez proches des prix réels, puisque la banque de données à la base de ces prix est maintenant assez grande et complète.

La carte suivante (carte 15) est issue de notre programme directeur d'aménagement du territoire qui constitue le cadre d'orientation et de référence du développement du territoire. Elle montre tout l'enjeu, à savoir contrecarrer davantage cette tendance à l'organisation diffuse, et maîtriser les flux transfrontaliers.

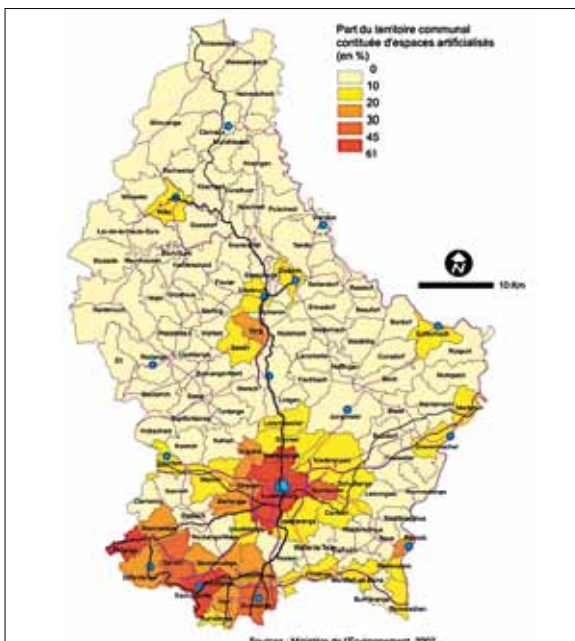


Carte 13 Prix de vente annoncés pour les maisons par commune entre 2004 et 2006, en euros constants de 2006

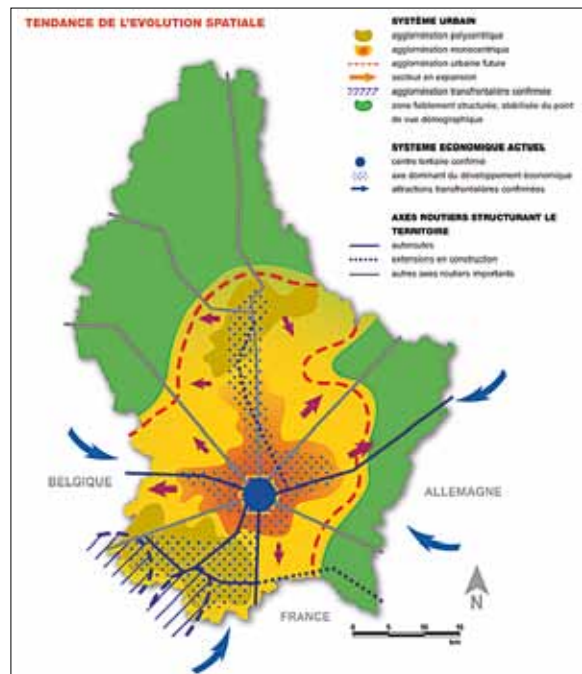




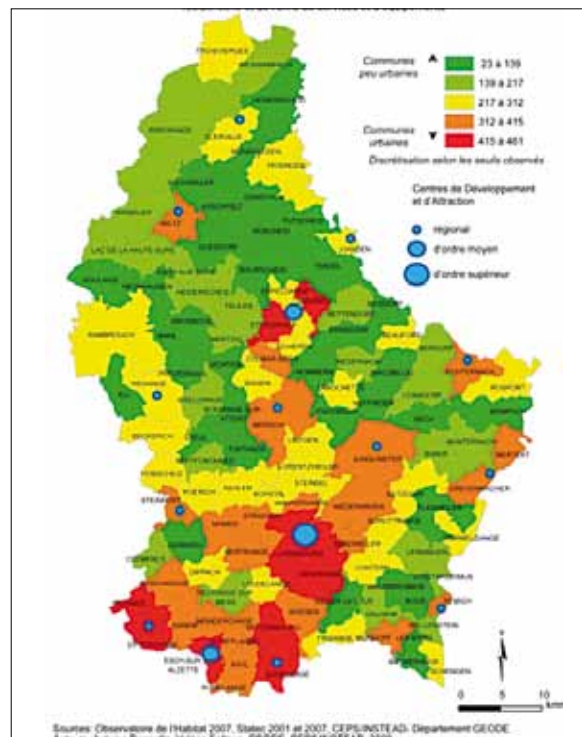
Carte 14 Prix moyen du m<sup>2</sup> annoncé pour une maison individuelle en 2008



Carte 16 Taux d'artificialisation du sol par commune, en 2006



Carte 15 Tendence de l'évolution spatiale



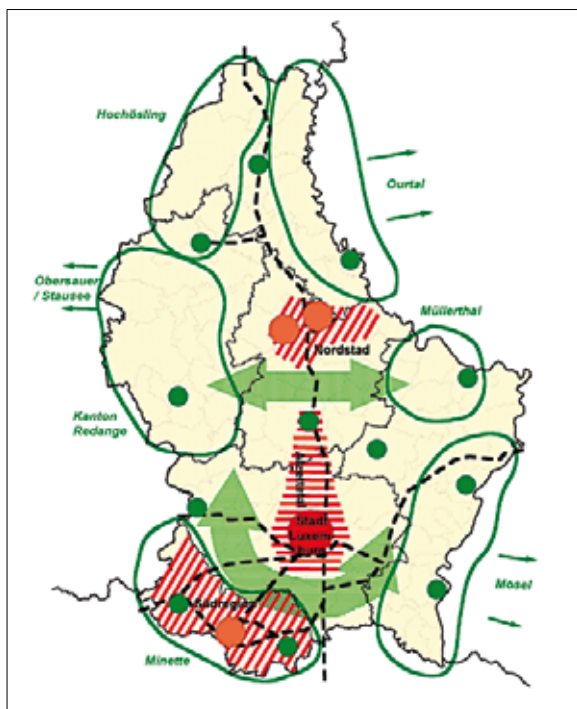
Carte 17 Typologie des communes selon l'importance de leur caractère urbain

Si l'on regarde le taux d'artificialisation du sol (carte 16), on constate que celui-ci est encore supportable, et que la structure spatiale historique est toujours visible. Cependant, la tendance va maintenant dans une direction opposée. Désormais, il reste très peu de communes que l'on peut qualifier de véritablement rurales au Grand-Duché (carte 17) ; il s'agit donc de les préserver.

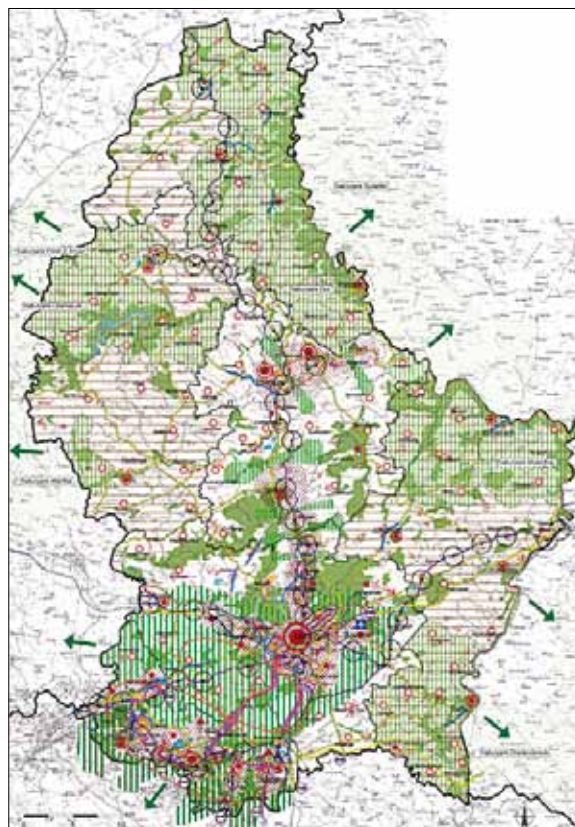
Le modèle proposé est celui de l'IVL (carte 18), une abréviation allemande pour parler d'un concept spatial intégré du développement territorial et de la mobilité. Il s'agit donc pour nous de renforcer cette dorsale urbaine sud-nord, et de donner aux espaces plus ruraux qui l'entourent une véritable vocation propre, poussée vers un développement qualitatif plutôt que quantitatif et de concentrer le développement sur ce que nous appelons les centres de développement et d'attraction, c'est-à-dire les lieux centraux du Grand-Duché. Ce modèle présente beaucoup d'avantages, puisqu'il arrive à concilier

toute la pression démographique et économique avec un développement spatial plus durable. Mais il est difficile de stopper la tendance à l'urbanisation diffuse et les enjeux politiques sont énormes. Quand vous parlez aux bourgmestres du nord du Grand-Duché, que vous leur demandez pourquoi ils ont besoin d'un tel développement, ils disent que c'est pour que leurs communes vivent à nouveau. Cette région, un peu comme les Ardennes belges, a connu pendant des décennies des pertes de population. Compte tenu de cela, il est très difficile de dire qu'après vingt ans de croissance, c'est maintenant assez.

L'IVL avait intégré un concept de planification assez sophistiqué et pointu, mais avec un aspect contreproductif puisqu'il n'avait aucune base légale (carte 19). C'était là tout le problème de l'aménagement du territoire luxembourgeois jusqu'ici. Sur le plan conceptuel, nous sommes tout à fait bien situés par rapport à d'autres pays membres de l'Union européenne, mais



Carte 18 Structure urbaine polycentrique intégrée dans des espaces paysagers



Carte 19 Le concept de planification

nous n'avons jusqu'ici pas de planification à base réglementaire sur le plan national. Nous n'en disposons qu'au niveau communal, avec les plans d'aménagement généraux des communes.

Il s'agit désormais de mettre en oeuvre le programme directeur et l'IVL. Pour cela, nous sommes en train de finaliser quatre plans directeurs sectoriels, qualifiés de primaires : transports, paysages, zones d'activités économiques et logement (Fig. 5). Nous allons aller assez loin. J'espère que les responsables politiques vont garder le cap et ne pas plier devant la marée de critiques à venir, car il s'agit pour nous d'une réelle révolution copernicienne et les règlements qu'on se propose de mettre en oeuvre sont assez costauds. L'enjeu est clair. Nous avons eu la dynamique de développement la plus importante d'Europe sur les trente dernières années et il importe donc d'être à la hauteur en matière d'aménagement du territoire si nous voulons qu'il soit durable.

La mise en oeuvre de l'IVL à travers les plans directeurs sectoriels primaires et des projets pilotes

- plans directeurs sectoriels primaires en voie de finalisation
  - plans directeurs sectoriels „Transports“, „Paysages“, „Zones d'activités économiques“ et „Logement“
- processus de planification et de développement intercommunaux en cours
  - voire avant dernière diapositive
- reconversion de friches
  - Belval, Mersch, Wiltz, ...

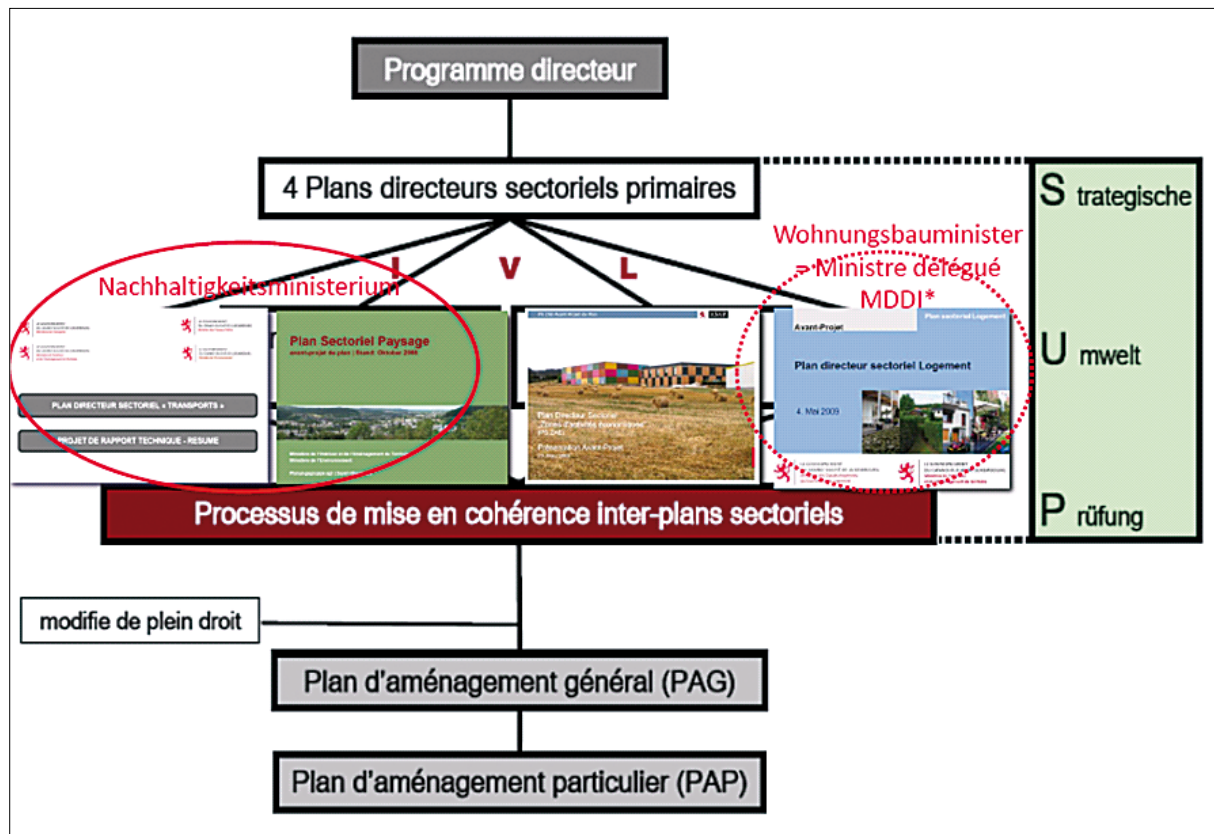


Fig. 5 Le processus de planification

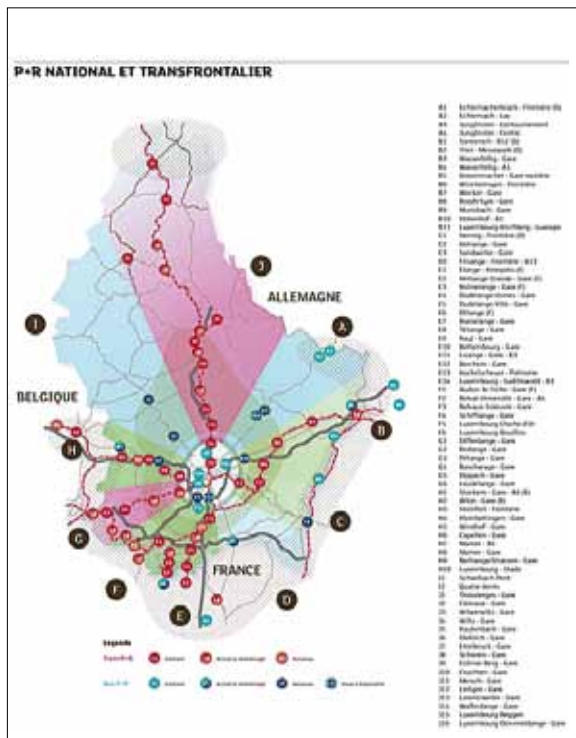


Voilà où nous en sommes. En principe, la loi relative à l'aménagement du territoire va être modifiée d'ici quelques mois, avec la mise en œuvre d'un instrument très costaud contre la spéculation foncière, pour lequel le Conseil d'Etat a finalement donné son feu vert après l'avoir refusé pendant vingt ans. Va également être lancée, d'ici Pâques ou peu après, la procédure des quatre plans sectoriels dont je viens de vous parler. Dès leur entrée en procédure, ces outils vont déjà déployer leurs effets ; la révolution dont je vous ai parlé est donc finalement assez proche.

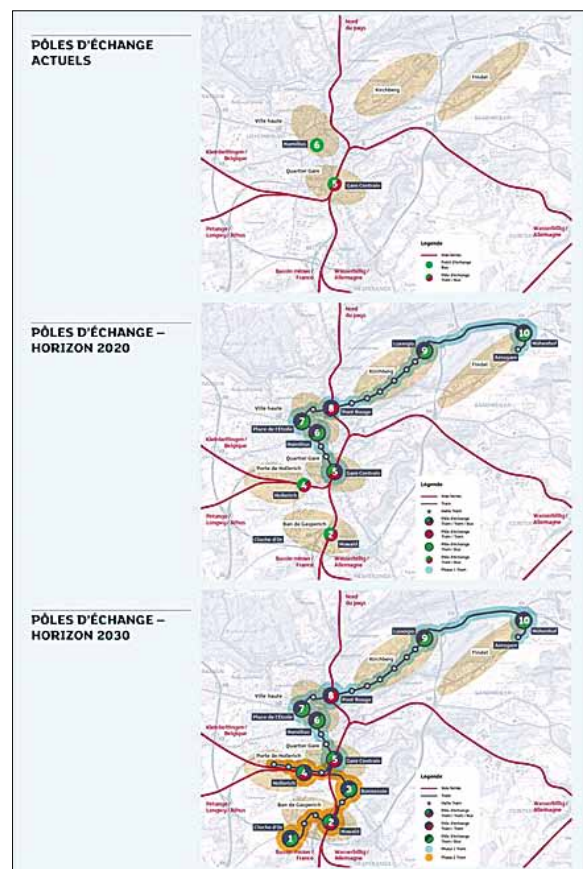
Un petit zoom tout de même sur la mobilité, qui intéresse au plus haut point nos voisins. Nous allons tout faire pour mettre en œuvre un système de Park&Ride qui, comme vous le voyez, va au-delà des frontières (carte 20). Le pays va être divisé en plusieurs secteurs entrant vers la capitale et en trois ceintures concentriques. A souligner que dans la ceinture extérieure,

qui dépasse nos frontières, la mise en place d'un Park&Ride du côté belge est en négociation avec nos amis wallons et belges. Vient ensuite une ceinture en position intermédiaire, à 10, 15, 20 kilomètres de la capitale, et ensuite la ceinture périphérique de la capitale ; il s'agit à peu près de 25.000 places qui devraient être créées ou mises en totalité à disposition.

L'autre grand changement va avoir lieu à hauteur de la ville de Luxembourg. Aujourd'hui il y existe un seul point d'échange important entre trains, bus et voitures : la gare centrale (carte 21). A l'avenir, vous aurez une dizaine de points d'échange, avec un tram qui va relier le tout : du numéro un, Cloche d'Or, en passant par le Ban de Gasperich, le centre de la capitale, puis traversant tout le Kirchberg pour aller à l'aéroport du Luxembourg. Vous aurez un nouvel arrêt, la gare du Pont rouge, qui permettra d'accéder en train pratiquement directement au Kirchberg. Ceci sera couplé à la



Carte 20 Le système de P&R

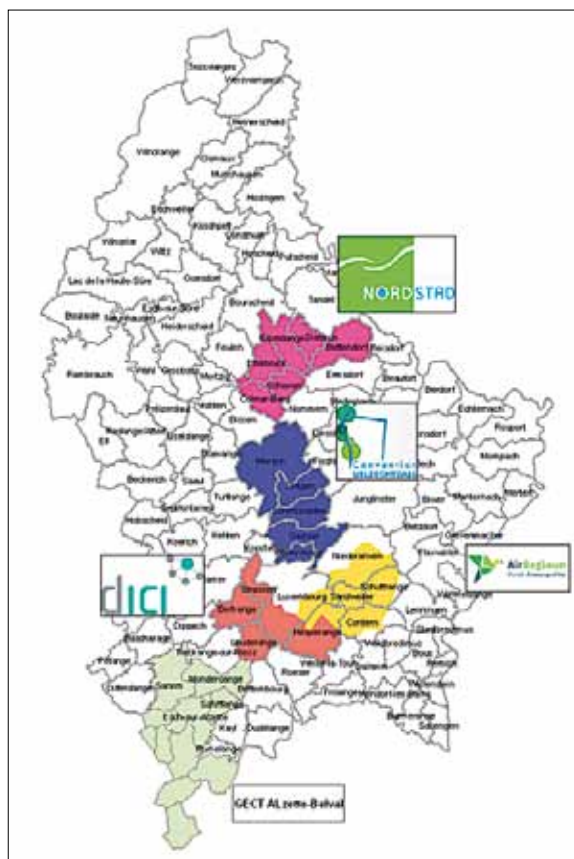


Carte 21 Les pôles d'échange de Luxembourg-Ville

mise en place d'un système de gestion des emplacements de stationnement très restrictif : nous parlons par exemple de taux d'un emplacement par 90 mètres carrés de surface de bureau, mais cela pourra aller jusqu'à 1/ 150, voire plus. Ces différentes mesures devraient nous permettre d'atteindre les 25% de partage modal pour le transport public.

Nous sommes également en train de travailler intensément avec nos communes. Vous savez que les communes luxembourgeoises sont assez petites (nous n'avons pas fait de fusion communale comme cela a été le cas chez vous), il est donc évident que les enjeux territoriaux dépassent souvent les frontières communales. Voilà pourquoi nous avons créé différentes conventions Etat-commune, qui regroupent pratiquement toutes les communes de la dorsale urbaine sud-nord, et qui, en partie, vont au-delà du territoire national, puisque nous sommes en train de créer avec nos voisins français autour de Belval un GECT, un groupement européen de coopération territoriale, ce qui va être officialisé en janvier-février (carte 22)

Nous pouvons également imaginer faire cela en direction de la Wallonie. Pourquoi ne pas réfléchir à un tel groupement autour d'Arlon ? Nous sommes en train d'imaginer un schéma de développement de la vallée de la Moselle avec nos voisins allemands, et nous mettons beaucoup d'efforts dans les politiques de développement territorial de la Grande Région, mais c'est vraiment volontiers que nous aimerions approfondir notre coopération de développement territorial avec la Wallonie.



Carte 22 Espaces conventionnés Etat-communes et GECT "Alzette-Belval"



# Le Plan Régional de Développement Durable de la région de Bruxelles-Capitale (PRDD)

## *The Brussels-Capital Region's Sustainable Regional Development Plan (SRPD)*

B. Périlleux<sup>1</sup>

*L'auteur retrace l'histoire de la planification en région bruxelloise : il évoque les deux premiers plans régionaux de développement (PRD1-2), le plan de développement international (PDI) et enfin présente le nouveau Plan régional de développement durable (PRDD). Il aborde les défis que ce PRDD doit prendre en compte, ses procédures d'élaboration, son échelle de travail, avec la prise en compte de l'aire métropolitaine de Bruxelles.*

*The author retraces the history of planning in the Brussels Region: he evokes the first two Regional Development Plans (RDP1-2), the International Development Plan (IDP) and finally presents the new Sustainable Regional Development Plan (SRDP). He addresses the challenges that this SRDP has to take into account, its formulation procedures and its work scale, and includes a consideration of the Brussels metropolitan surface area.*

Mots-clé : Planification, Région Bruxelloise, Bruxelles

Keywords : Planning, Brussels Region, Brussels

---

<sup>1</sup> Conseiller au Cabinet du Ministre-Président C. Picqué, responsable du PRDD

## Système de planification à Bruxelles

Comme en Région wallonne, le système de planification à Bruxelles distingue les plans indicatifs stratégiques des plans réglementaires. A Bruxelles, les plans stratégiques sont les plans de développement, et les plans réglementaires sont traditionnellement les plans d'affectation du sol. Ce qui caractérise Bruxelles, c'est que les plans de développement ne sont pas seulement des plans d'aménagement du territoire : il s'agit de prendre en compte l'ensemble des éléments qui concourent au développement régional. De ce fait, les plans de développement sont évidemment d'une complexité d'une autre nature que les plans d'aménagement, puisqu'ils touchent à l'ensemble des matières qui peuvent concourir au développement, non seulement aux matières régionales, mais aussi aux matières communautaires comme l'enseignement, la formation et la culture. Dans ces domaines, la Région n'a pas de compétences : le plan indiquera les liens avec les politiques régionales, les enjeux et les négociations à mener avec les autres niveaux de pouvoir.

### Le plan régional de développement (PRD I)

Le premier plan de développement a été élaboré en 1993 suite à la création de la Région. C'était essentiellement un plan de protection - protection du centre, de lutte contre l'exode urbain et de réinvestissement dans le centre urbain qui était en mauvais état : fin des années 80 - début des années 90, un certain nombre d'opéra-



Carte 1 Le PRD de 1995, essentiellement un plan de protection du logement et de lutte contre l'exode urbain.

tions et de spéculations immobilières de grande ampleur avaient produit des chancres urbains dans le Pentagone même, au centre-ville, ainsi qu'autour du quartier européen, où l'on assistait à un grignotage progressif des zones de logement par des bureaux. Ce plan visait donc à protéger le logement, à le redévelopper et à réinvestir le centre, notamment via la rénovation urbaine et la dynamisation des noyaux commerciaux centraux.

### Le PRD II

En 2002, la Région s'est dotée d'un second plan dont les ambitions dépassaient la conservation ou la revitalisation urbaine et prenaient déjà en compte l'échelle et la dimension métropolitaine de la ville. Les trois défis identifiés en 2002 étaient : assurer une population diversifiée mais aussi renforcer l'intégration des populations fragilisées ; favoriser le développement économique durable, créateur d'emplois pour les Bruxellois ; intégrer le caractère international et interculturel de Bruxelles. Ce plan avait fait l'objet d'une analyse SWOT ou AFOM (Atouts, faiblesses, opportunités et menaces), analyse habituelle en matière de plan stratégique. Bruxelles est considérée comme une petite ville-monde : petite par sa taille car elle fait à peine un peu plus d'un million d'habitants, par contre, c'est une ville-monde parce qu'elle est extrêmement bien connectée et elle abrite des fonctions internationales avec la présence des institutions européennes et de l'OTAN, fonctions internationales qui sont le moteur économique et le moteur stratégique du développement urbain.

Le plan 2002 avait décliné douze priorités. A côté des aspects traditionnels en matière d'aménagement du territoire (l'attractivité résidentielle, le logement, l'économie, l'habitat de qualité), on trouvait aussi des aspects plus spécifiquement sociaux, notamment rencontrer les besoins sociaux de la ville, assurer la sécurité, avoir une ouverture sur le monde, outre un chapitre spécifique sur la recherche.

Le plan comprenait assez peu d'objectifs chiffrés :

- en matière de population, il vise à atteindre un million d'habitants. On était encore à l'époque de la bataille pour la reconquête de l'habitant - aujourd'hui c'est plutôt l'inverse.

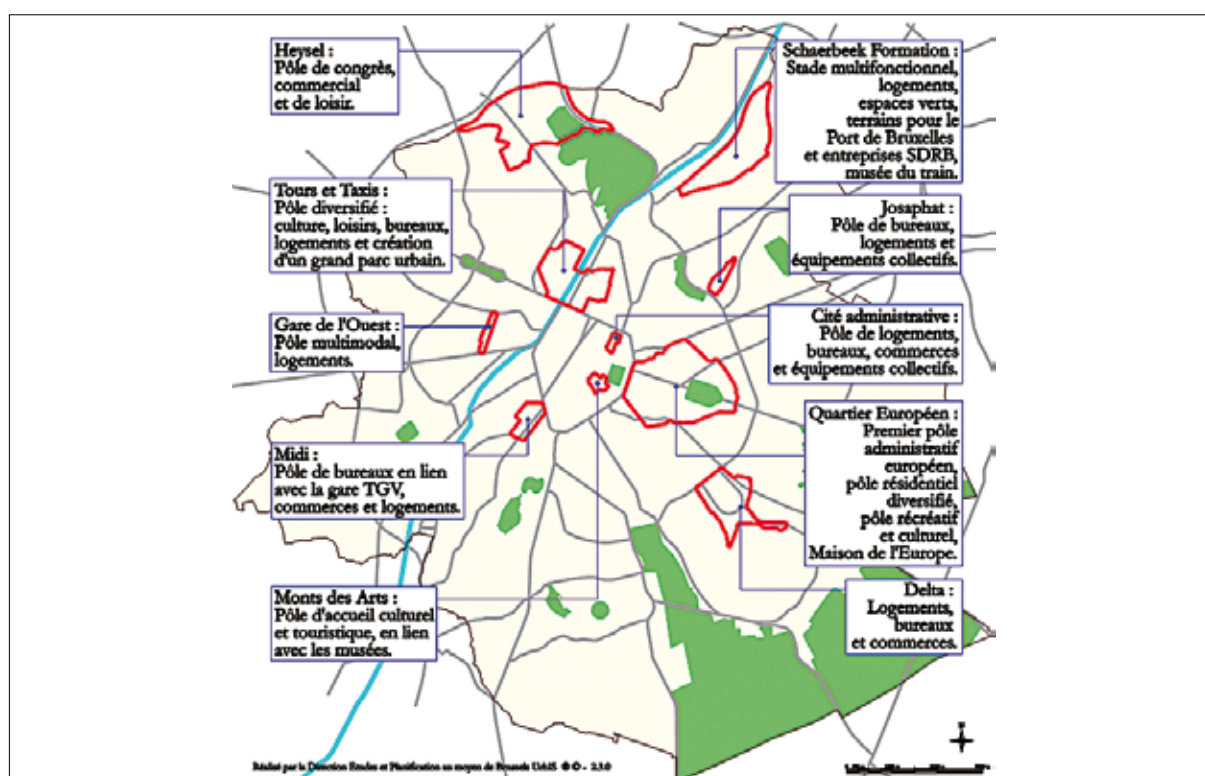
- en matière de mobilité, le plan avait évidemment des objectifs assez ambitieux : une réduction de 20 % du trafic automobile avec la priorité aux transports en commun (48 km de sites propres supplémentaires à réaliser) et une augmentation des déplacements en vélo, et une requalification des quartiers avec 77 % de la voirie qui devaient être mis progressivement en zone 30.

Ce second plan confirmait donc la zone centrale et Ouest de Bruxelles comme secteur prioritaire au niveau des politiques de revitalisation et de réinvestissement, mais il définissait aussi – chose nouvelle en 2002 - un ensemble de zones-leviers du développement régional. C'est un concept quelque peu complexe car il avait fait l'objet de nombreux arbitrages stratégico-politiques. Cette notion couvrait à la fois des zones déjà fortement construites - comme le quar-

tier européen - mais dont l'ambition était d'en refaire quartier plus mixte, plus agréable, et des zones tout à fait en friche comme les zones de Schaerbeek Formation, Tour et Taxis ou certaines parties de la zone autour du canal, et le plateau du Heysel. Depuis lors, certaines zones ont été mises en chantier. Quatre schémas directeurs ont été approuvés (Cité administrative, Quartier européen, Tour et Taxis, Reyers) et trois sont en cours d'approbation ou en fin d'élaboration (Delta, Schaerbeek-Formation et gare de l'Ouest)<sup>2</sup>.

### Le plan de développement international (PDI)

En 2007, le Ministre-Président a voulu mettre l'accent sur la fonction internationale de Bruxelles et la nécessité de répondre à la concurrence internationale des villes par une mise à niveau, notamment d'équipements de grandes dimensions, comme une capacité



Carte 2 Plan de Développement International - Pistes préconisées - octobre 2007

<sup>2</sup> Pour la liste et l'état de ces projets, aussi bien publics que privés, et le détail de ce programme ambitieux, l'auteur renvoie au site de l'Agence de développement territorial de Bruxelles : [www.adt-ato.be/fr/zones-strategiques](http://www.adt-ato.be/fr/zones-strategiques)

d'accueil en matière de congrès mondiaux, une nouvelle grande salle de spectacle et de sport indoor, un nouveau stade de football (carte 2). Le PDI, Plan de développement international comprenait aussi d'autres mesures en matière économique et de communication (nécessité d'un marketing urbain).

On a donc décidé de faire de la zone du Heysel un nouveau pôle de congrès international avec une nouvelle infrastructure d'accueil pour des congrès de dimension mondiale et un pôle commercial et de loisirs.

Nous avons aussi à l'époque fait une série d'analyses de bench marking pour comparer Bruxelles à d'autres villes et voir quels étaient les domaines dans lesquels la

Région devait faire un certain nombre d'efforts. Au niveau international, Bruxelles jouit de nombreux atouts : qualification de la main d'œuvre, compétences en matière linguistique, qualité des soins, enseignement, diversité, multi-culturalité... Par contre, les étrangers ou les internationaux se plaignent du peu d'événements et d'animations, de la faible capacité en matière de recherche développement et innovation malgré la présence des universités et des hôpitaux universitaires et de la qualité insuffisante des transports, notamment les transports en commun. Si la qualité des logements et le bon rapport prix/ surfaces offertes sont reconnus, la qualité environnementale est insuffisante (bruit, propreté, pollution de l'air).

## Un nouveau PRD : le Plan régional de développement durable

Lors de son installation en juillet 2009, le gouvernement a décidé une révision totale du PRD, et non pas une simple adaptation pour plusieurs raisons. D'abord le PRD de 2002 était dépassé et de nouveaux enjeux importants sont apparus (voir les défis ci-dessous). Le gouvernement a aussi voulu travailler à partir d'une autre méthodologie basée sur la participation. Le nouveau plan devait aussi prendre en compte l'échelle métropolitaine et proposer une vision claire et trans-

versale pour tous les acteurs. Enfin, comme la Directive européenne relative à l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes a été intégrée dans le COBAT en 2004, il est évident que tous les plans doivent désormais faire l'objet d'évaluations, ce qui justifie aussi qu'on puisse repartir d'une feuille blanche – bien sûr, comme l'a dit Peter Cabus, et comme on le voit aussi pour la Wallonie, sans négliger les acquis du passé.

## Cinq défis

Quels sont-ils ? Le défi de l'essor démographique à Bruxelles est particulièrement aigu, le défi de l'emploi, de la formation et de l'enseignement (nous avons donc voulu dès le départ identifier la question de l'école et

de l'enseignement comme une question tout à fait stratégique), le défi environnemental, le défi de la cohésion sociale, la dualisation de la ville et la pauvreté, et le défi de la fonction internationale à Bruxelles. Sont

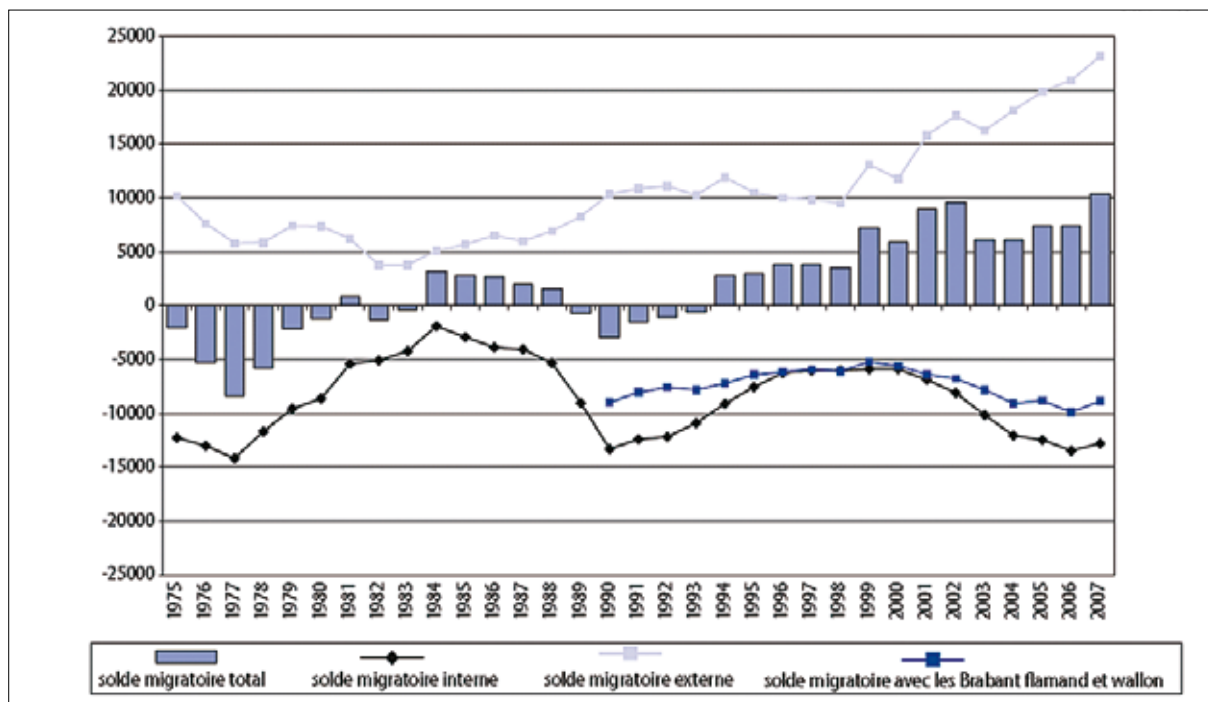


Fig. 1 Evolution du solde migratoire de la population totale en Région Bruxelles-Capitale

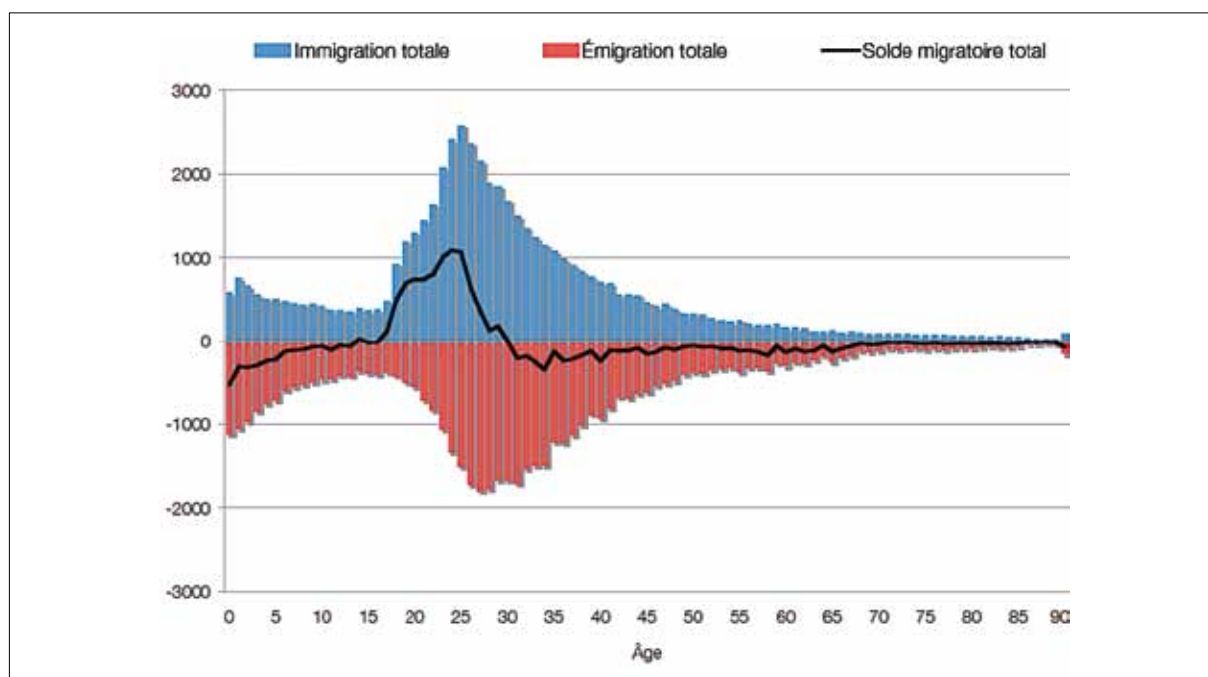


Fig. 2 Migration selon l'âge : Région Bruxelles-Capitale 2005 - SOURCE : REGISTRE NATIONAL, DGSIE, RETRAITEMENT PAR INTERFACE DEMOGRAPHY



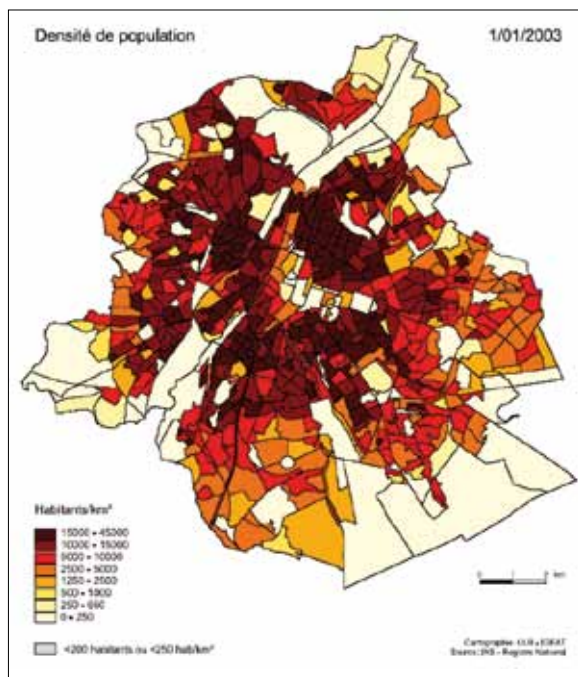
ensuite venues s'ajouter les questions de la mobilité et de l'aménagement du territoire, mais plutôt considérées comme des défis transversaux.

### 1. La croissance démographique

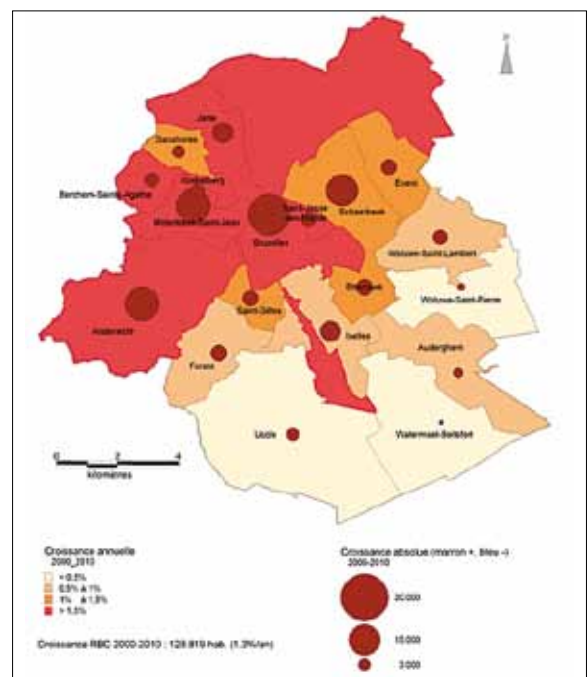
L'essor démographique à Bruxelles est particulièrement important. Dès 2008, les prévisions du Bureau du Plan laissaient pressentir des changements radicaux. Les chiffres, d'une ampleur considérable, ont été revus récemment par le Bureau du Plan qui estime aujourd'hui qu'à l'horizon 2020, la ville comptera 1.270.000 habitants (soit + 180.000 habitants par rapport à 2010) et 1.350.000 à l'horizon 2030. C'est quasiment le double (en pourcentage) de l'essor démographique que connaîtront la Flandre et la Wallonie. A quoi est dû cet essor démographique ? Principalement à une natalité interne très forte, car le solde naturel dépasse 9.000 habitants par an. Il est aussi dû à un flux migratoire important : les migrations externes sont très importantes à Bruxelles. Le bilan en 2010 s'élevait à près de 25.000 (+ 53.820 - 28.919) personnes. L'immigration interne, elle, au contraire,

continue d'être négative : les Bruxellois continuent de quitter Bruxelles pour la Flandre et la Wallonie (solde - 13.450 en 2010). On enregistre aussi une forte augmentation de la population jeune : contrairement à la Flandre et Wallonie, Bruxelles ne connaît pas aujourd'hui la perspective d'une population âgée. Pourtant, à partir de 2020-2030, Bruxelles va quand même connaître une très forte augmentation de sa population du troisième âge (Fig. 1 et 2). Avec un peu plus d'un million d'habitants, la Bruxelles a connu un sommet démographique dans les années 70 : on retrouve ce chiffre-là aujourd'hui avec 1.080.000 d'habitants. Le solde de population a été négatif jusqu'aux années 90'. Ensuite, le solde naturel a fortement augmenté, il y a un effet boule de neige : on connaît maintenant la troisième génération de population d'origine immigrée avec un nombre d'enfants plus important que celui des familles belges traditionnelles. Le solde migratoire, lui, n'a fait qu'augmenter.

Ce qui est plus inquiétant pour Bruxelles, c'est que cette augmentation de la population cache en fait deux phénomènes différents. D'une part, une augmentation très

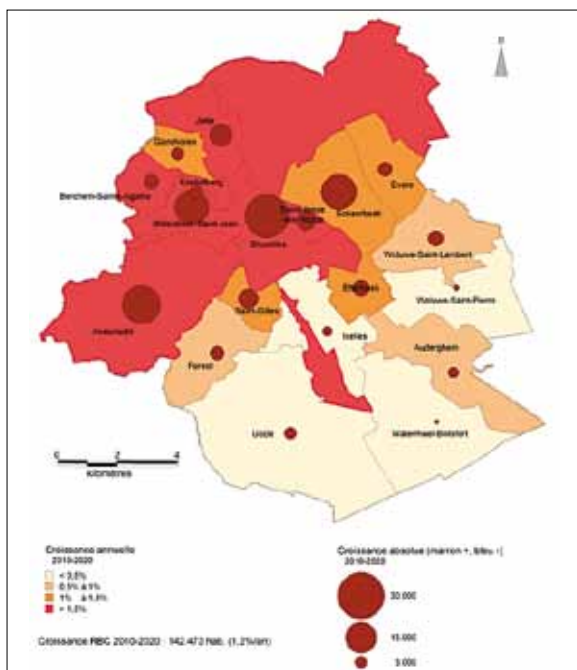


Carte 3 Densité de la population (2003)

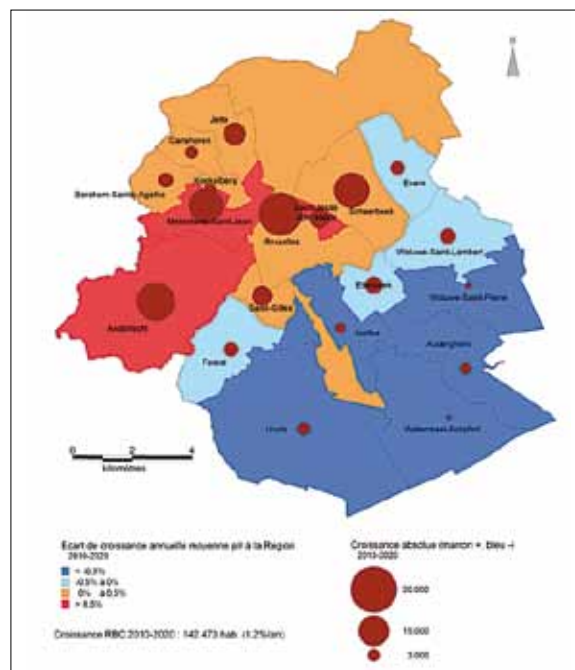


Carte 4 Croissance annuelle 2000-2010 (1,3%)





Carte 5 Croissance régionale annuelle : prévisions 2010-2020 (1,2%). Essoufflement à Ixelles et accélération à Saint-Josse.



Carte 6 Ecart de croissance annuelle moyenne p/r à la Région (2010-2020)..

importante de la population d'origine étrangère, mais d'autre part, un solde migratoire négatif avec le reste de la Belgique, qui s'était réduit vers la fin des années 90 avec la période d'aggravation de la crise. Mais il ré-augmente depuis le début des années 2000 et aujourd'hui avec l'explosion des prix immobiliers, il y a de nouveau un déficit de plus en plus important. Outre l'aggravation du sol migratoire avec les Brabants flamand et wallon, on assiste à une aggravation par rapport au reste de la Belgique. Aujourd'hui, comme les prix immobiliers ont aussi augmenté dans le Brabant, la population à revenu moyen ou faible va chercher à se localiser nettement plus loin, notamment dans le Hainaut, autour de La Louvière ou de Mons, ou dans la région flamande, par exemple autour d'Alost ou de Denderleeuw.

Évidemment, ces migrations ont aussi un impact très important sur la population active car le solde migratoire total concerne surtout une population entre 20 et 35 ans, à la recherche d'emploi.

Où se localise la croissance démographique ? La densité existante de population est évidemment plus forte au centre de Bruxelles ; elle diminue au fur et à mesure qu'on s'en éloigne. Mais la croissance démographique a été très fortement marquée du côté ouest de Bruxelles, à Bruxelles-Ville et dans toutes les communes à l'ouest du canal, qui sont de fait le lieu où s'est progressivement concentrée la population d'origine immigrée. Cette croissance est d'autant plus impressionnante qu'il s'agit déjà de communes dont les

	Maternelle	Primaire	Secondaire
2009-2010 à 2014-2015	+7.000	+11.000	+4.700
2014-2015 à 2019-2020	+2.000	+10.000	+7.800

Tab 1 Évolution de la population scolaire

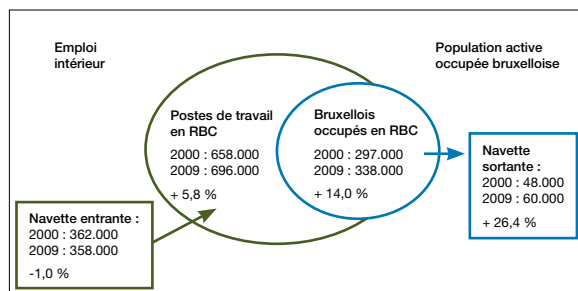
parties centrales sont déjà plus denses qu'ailleurs. Des communes comme Watermael-Boitsfort connaissent au contraire une baisse de leur population.

En matière de perspective, la décennie qui vient connaîtra sans doute un phénomène identique. Les conséquences ? Bien sûr des besoins très importants en matière d'infrastructures, notamment d'infrastructures scolaires : suite à l'absence d'anticipation de la part des Communautés, la Région a dû financer en catastrophe à hauteur de dix millions d'euros des préfabriqués pour accueillir les enfants en âge d'école maternelle et primaire. Ce qui n'a permis de créer que 3.000 à 3.500 places alors que les besoins, sont considérables (Tab 1).

## 2. L'économie et l'emploi

Le second défi est celui de l'emploi, de la formation et de l'enseignement. Pourquoi ? Car Bruxelles est une ville riche (elle produit plus de 20 % du PIB de la Belgique), mais par ailleurs, elle connaît un taux de chômage très élevé : 20 % de chômage et 33 % chez les jeunes. Bruxelles connaît aussi un système d'enseignement défaillant : un peu moins de 30 % des jeunes quittent l'enseignement secondaire sans diplôme. Comment ces jeunes peuvent-ils trouver de l'emploi dans un marché de plus en plus compétitif et exigeant ?

On constate une évolution dans la répartition des postes de travail : sur 700.000 emplois, moins de la moitié (338.000) sont occupés par des Bruxellois. Par contre, entre 2000 et 2009, on observe une stabilisation de la navette entrante et une augmentation de la navette sortante. On peut donc imaginer, dans les an-



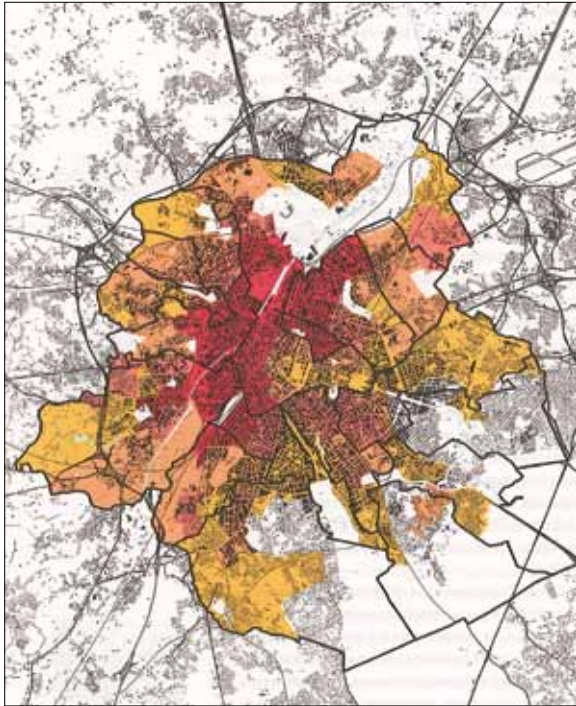
nées à venir, un certain rééquilibrage. Les navetteurs (358.000) proviennent de tout le pays. Pour les Brabant flamand (120.000) et wallon (44.000) plus d'un tiers des actifs y habitant travaillent à Bruxelles. On a aussi constaté, dans les études préalables à l'élaboration du PRD (cf le travail de Christian Vanderhoven), que la croissance économique s'est malheureusement déconnectée de la croissance de l'emploi. Ce n'est pas un phénomène spécifique à Bruxelles mais il s'y marque de façon particulièrement aiguë. Le problème est de pouvoir offrir de l'emploi aux Bruxellois, aux jeunes Bruxellois, et en particulier aux jeunes Bruxellois peu qualifiés.

Sur le tableau<sup>3</sup> de l'évolution de l'emploi salarié à Bruxelles entre 1993 et 2007, on constate une diminution continue de l'emploi dans l'industrie manufacturière, un léger développement dans le commerce de détail et l'Horeca, mais une croissance importante dans les services aux entreprises. Quand on regarde le pourcentage des Bruxellois occupés dans les différents secteurs, on constate que certains secteurs sont privilégiés comme le commerce, l'Horeca, la santé et l'action sociale ; ensuite viennent des secteurs comme l'activité productive ou industrielle où, moins de 50 % des Bruxellois sont occupés (malgré le fait qu'on pourrait croire qu'étant donné le peu de qualifications requises, ces emplois leur soient accessibles).

## 3. La dualisation sociale

Le taux de chômage se répartit différemment dans l'espace (carte 7). On retrouve la même différenciation socio-spatiale que pour beaucoup d'autres indicateurs, avec le fameux croissant pauvre des communes centrales de première couronne qui part de Saint-Josse/Schaerbeek, en passant par le nord de Bruxelles, Molenbeek, Anderlecht, pour aboutir à une partie de Forest et de Saint-Gilles. La dualisation de la ville et l'augmentation de la pauvreté sont deux considérations tout à fait critiques au niveau de la cohésion sociale. A Bruxelles, un enfant sur trois vit dans une famille sans revenu de travail et il y a autant de ménages qui bénéficient du revenu d'insertion sociale que pour la totalité de la Flandre. La dégradation du niveau de revenu est assez impressionnante : le revenu moyen

3 [http://cpdt.wallonie.be/Benoît Périlleux](http://cpdt.wallonie.be/Benoît_Périlleux) - Slide 32



Carte 7 Taux de chômage (2007)

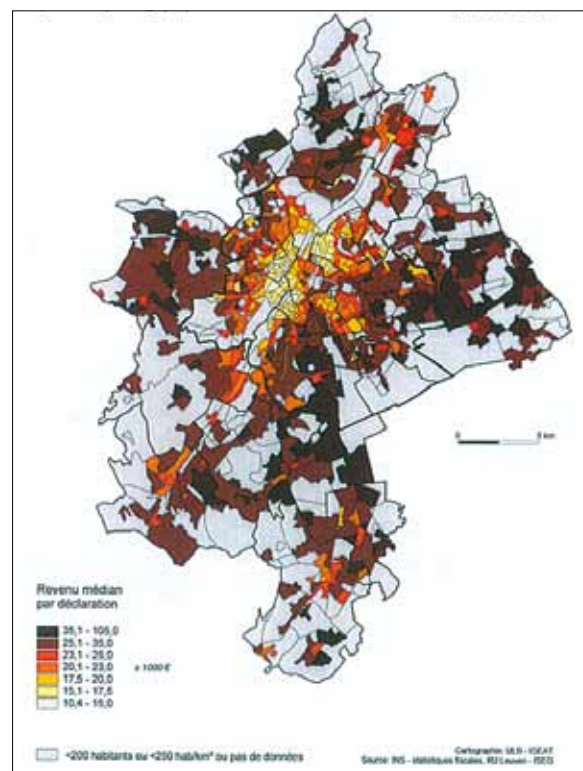
bruxellois aujourd'hui est bien en-dessous du revenu moyen wallon. Alors que dans les années 70, il était à 150 de la moyenne belge, aujourd'hui il est en-dessous de 80. Les Bruxellois ont connu un changement radical de leur niveau de vie. Toute une série de cartes confirment ces éléments, que ce soit la qualité du logement, le type de formation, le statut socio-économique ou le nombre de chômeurs ou de minimexés. En matière de revenu, c'est la même chose. La carte ci-dessous (carte 8) date de 2003 mais montre aussi que si on prend l'agglomération morphologique, donc la région bruxelloise, on voit bien donc qu'on est dans un modèle de ville à l'américaine où les revenus moyens et moyens supérieurs se trouvent en deuxième couronne ou au-delà, dans la périphérie de la région.

#### 4. La ville post-Kyoto

Au niveau du défi environnemental, la Région bruxelloise, un peu comme la Région wallonne, a voulu marquer le coup. La déclaration gouvernementale affiche l'ambition d'atteindre une réduction de 30 % des gaz à effet de serre d'ici 2025. A Bruxelles, c'est évidemment

plus compliqué qu'en Wallonie, parce qu'à Bruxelles il n'y a plus d'industrie (ou quasiment) depuis longtemps. Les efforts doivent donc porter d'une part sur le transport - or on sait que le transport a légèrement augmenté malgré tous les efforts que l'on met en place - et d'autre part sur la consommation énergétique des bâtiments. La Région bruxelloise a un programme ambitieux sur la performance énergétique des bâtiments, mais est aussi confrontée à l'existence d'un stock d'immeubles relativement anciens et difficiles à isoler.

Les liens entre environnement et aménagement du territoire/mobilité se confirment dans la volonté de réduire de 20 % le trafic automobile, ce qui signifie une augmentation de 50 % des transports en commun. Aujourd'hui la répartition modale voitures/TEC est grosso modo de 60/40 (les Bruxellois plutôt 55, et les navetteurs plutôt 45). L'ambition est d'inverser cela et d'arriver à 40 % voitures, 60 % transports en commun, ce qui signifie une augmentation de 50 % de l'usage des transports en commun. Il faut ajouter à cela l'augmentation géné-



Carte 8 Revenu médian par déclaration (ville morphologique). Exercice 2003/revenus 2002

rale des déplacements générée par la croissance démographique et tout ce qui l'accompagne (résidents et emplois). Il faut donc multiplier le coefficient de 1,5 par 1,3 (30 % d'augmentation de population), ce qui signifie doubler l'offre de transports en commun d'ici 2025, soit des investissements gigantesques.

Au niveau de la navette, le projet du RER que la Région bruxelloise soutient comme les deux autres Régions est indispensable. Hélas, on voit aujourd'hui la SNCB faire marche arrière à la fois sur le nombre de gares ouvertes, sur le nombre de lignes desservies et sur les fréquences. Mais l'objectif est quand même que le RER parvienne, avec les TEC et de Lijn dans le Brabant, à doubler l'offre pour les navetteurs. A l'intérieur de Bruxelles, la Région doit aussi doubler l'offre. Il existe des programmes ambitieux comme l'automatisation du métro, qui permet d'en doubler la capacité - mais rien que pour l'automatisation du métro, il y en a déjà pour un milliard et demi d'euros d'investissement. Si on choisit à la fois d'augmenter la capacité du métro et de créer de nouvelles lignes, on arrive à trois milliards et demi

d'investissements nécessaires. Le refinancement de Bruxelles, à hauteur de 350 à 450 millions d'euros, ne couvrira qu'une partie des besoins ; la prise en compte de l'ensemble des investissements nécessaires, que ce soit en matière de mobilité, d'équipements, d'infrastructures, de services à la population, nécessite des budgets très importants car aujourd'hui, on est à peu près à 350 millions d'euros de déficit sur un budget d'un peu plus de trois milliards. Le refinancement va d'abord servir à couvrir les trous, et les marges pour de futurs investissements seront malheureusement insuffisantes.

## 5. L'internationalisation

Les fonctions nationales et internationales de Bruxelles resteront le moteur principal de la croissance, mais ce développement international doit se faire aussi au bénéfice des Bruxellois. Il faudra veiller à limiter les effets pervers de l'arrivée d'expatriés à très hauts revenus notamment sur le niveau des loyers et des prix immobiliers, mais aussi valoriser le caractère multiculturel et cosmopolite de la ville.

## Une procédure éminemment participative

Le nouveau plan s'élabore selon un processus en quatre phases. Une première phase a consisté à commander un certain nombre d'études, un peu comme ce que la Région wallonne a fait au niveau du Diagnostic. Notre diagnostic a été élaboré par les acteurs eux-mêmes. Nous avons voulu dès le départ que les différents acteurs publics, que ce soient les administrations ou les organismes para-régionaux, soient impliqués dans l'évaluation. Le Gouvernement a préféré une procédure participative dans le but d'éviter que le Plan ne reste un plan théorique et ne soit pas, une fois adopté, mis en œuvre par les personnes qui ont la responsabilité des programmes opérationnels. Donc, première phase : état des lieux participatifs, avec une synthèse.

Deuxième phase : ateliers de prospective. Vous connaissez les différentes méthodes de travail de la

prospective, que ce soit par le biais de scénarios, de construction de tendances ou d'évolutions. Nous avons voulu dépasser le cadre habituel de la prospective théorique pour engager une démarche participative avec les acteurs. A partir d'un diagnostic réalisé à la fois par les acteurs et par des scientifiques (avec la collaboration des universités), nous avons mis en place des ateliers qui se sont déroulés en trois étapes : une première étape visant à élaborer une vision prospective à l'horizon 2040, une seconde étape pour les axes stratégiques et enfin une troisième étape devait concrétiser ces axes stratégiques au travers différents programmes d'action. Ce travail est achevé ; les résultats seront présentés début décembre. Dans un deuxième temps, nous rédigerons le projet de plan, avec le rapport sur les incidences environnementales. La dernière étape consiste en la procédure légale prévue



dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire, avec une enquête publique selon des modalités traditionnelles.

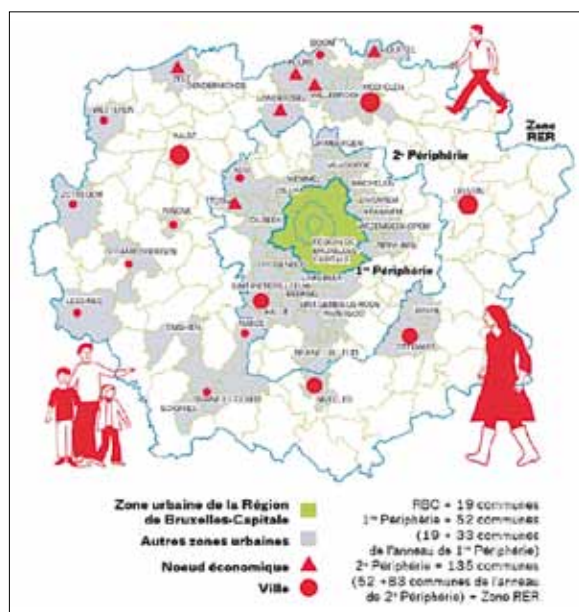
A côté des ateliers de prospective, nous avons lancé un concours international sur le modèle du Grand Paris, de manière à nous doter d'un regard externe sur des propositions en matière territoriale.

## Un plan à l'échelle métropolitaine

Une nouveauté par rapport au plan précédent est la prise en compte de l'échelle métropolitaine, c'est-à-dire l'échelle du territoire concerné par le RER. Le débat sur la définition de l'aire métropolitaine sévit chez les géographes ; nous avons préféré une définition fonctionnelle parce que d'une façon assez pragmatique, le RER aura un effet de restructuration déter-

minant ; il faudra donc pouvoir couvrir l'ensemble de cette aire (carte 9).

Nous avons donc fait procéder à un premier inventaire des plans. L'étude a été réalisée par une équipe composée de l'ICEDD et de la KUL, qui a réalisé toutes les cartes exposées ci-dessous<sup>4</sup>. La synthèse des plans de secteurs de Bruxelles (carte 10), du Brabant wallon du Brabant flamand montre des concentrations importantes de zones rouges et une concurrence de l'offre brabançonne intenable pour Bruxelles. La carte d'utilisation des sols (carte 11), et notamment des terrains de nature industrielle, montre un certain nombre d'axes structurants : l'axe Anvers-Malines-Bruxelles-Charleroi, l'axe du canal, ainsi qu'un certain nombre de noyaux de développement.

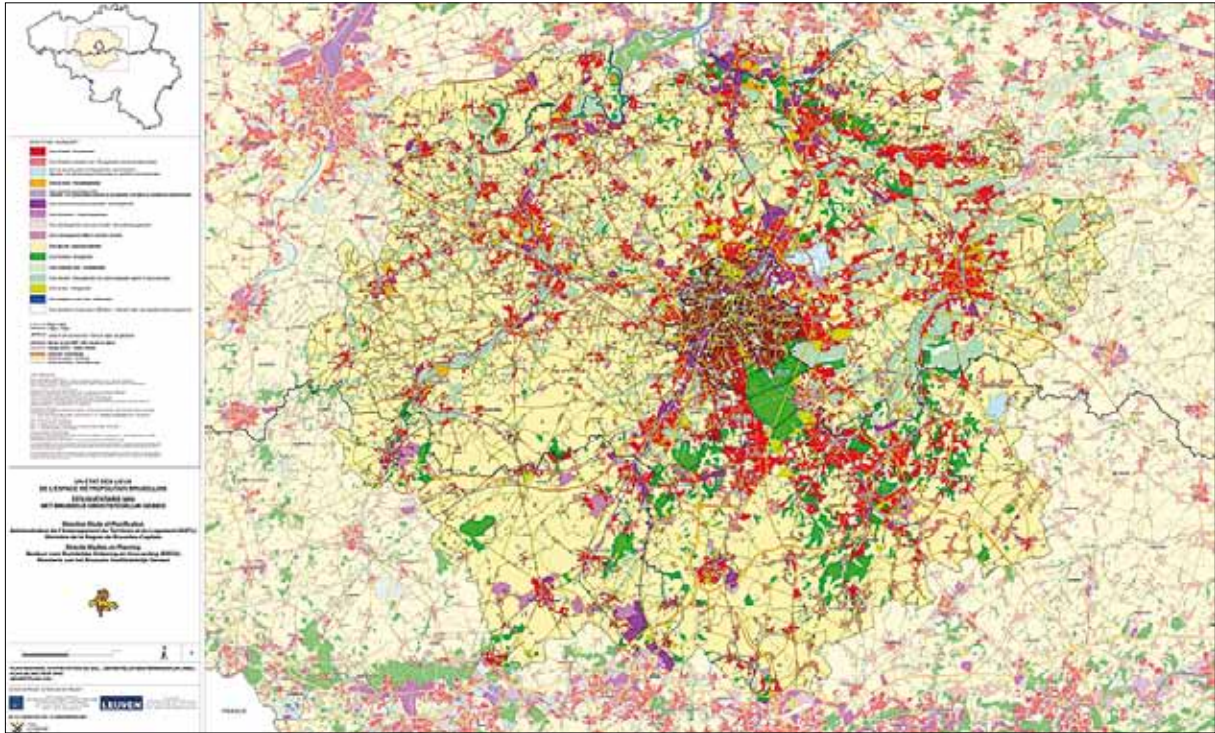


Carte 9 La réponse aux cinq défis doit s'envisager à l'échelle métropolitaine.

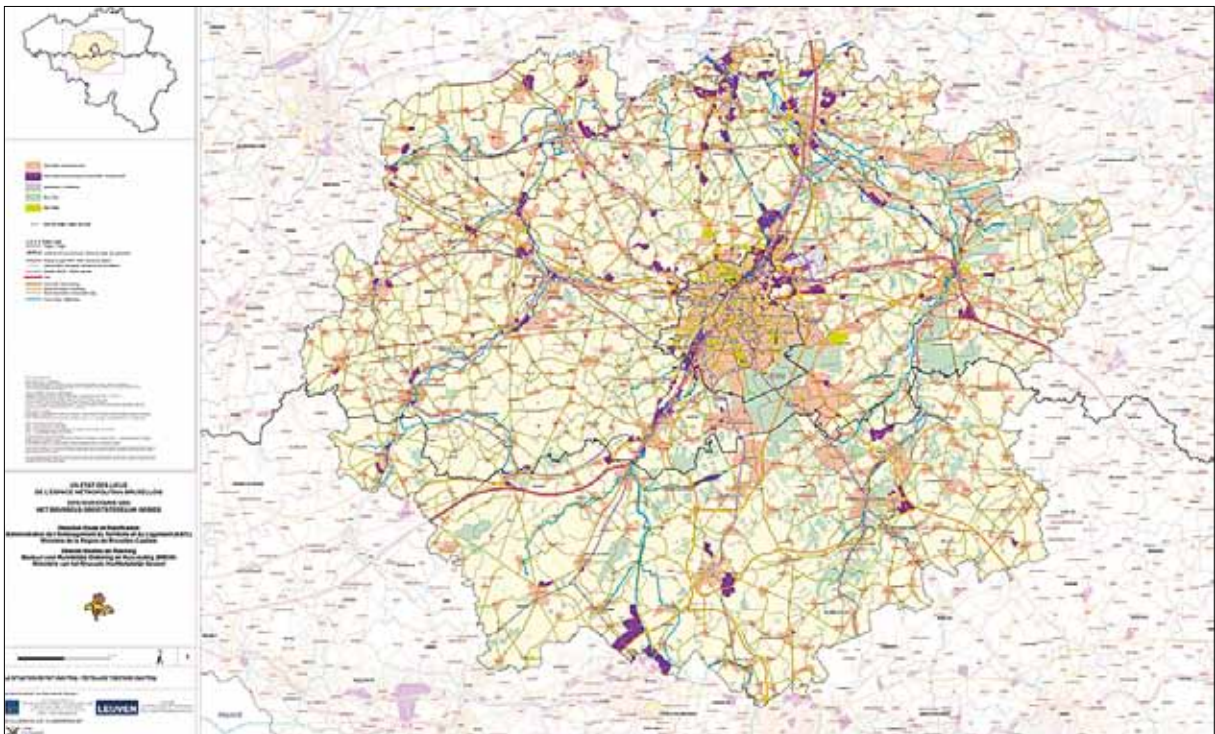
La carte de densité de la population (carte 12) montre une différence radicale entre le Brabant flamand et le Brabant wallon : l'habitat est plus dense mais occupe presque tout le territoire du côté flamand (à l'exception du Pajottenland), tandis que du côté wallon, on peut encore voir des zones de campagne. La différence est impressionnante ; on voit vraiment l'effet de la frontière linguistique.

La carte répartition des activités économiques (carte 13) met en évidence des logiques de polarisation selon un certain nombre d'axes avec un certain nombre de développements nouveaux importants, que ce soit autour de Louvain, Wavre, Louvain-La-

<sup>4</sup> L'étude complète est consultable sur le site internet de l'administration : <http://urbanisme.irisnet.be/publications/etudes-et-publications-1/etudes-et-observatoires-1>



Carte 10 Le plan de secteur

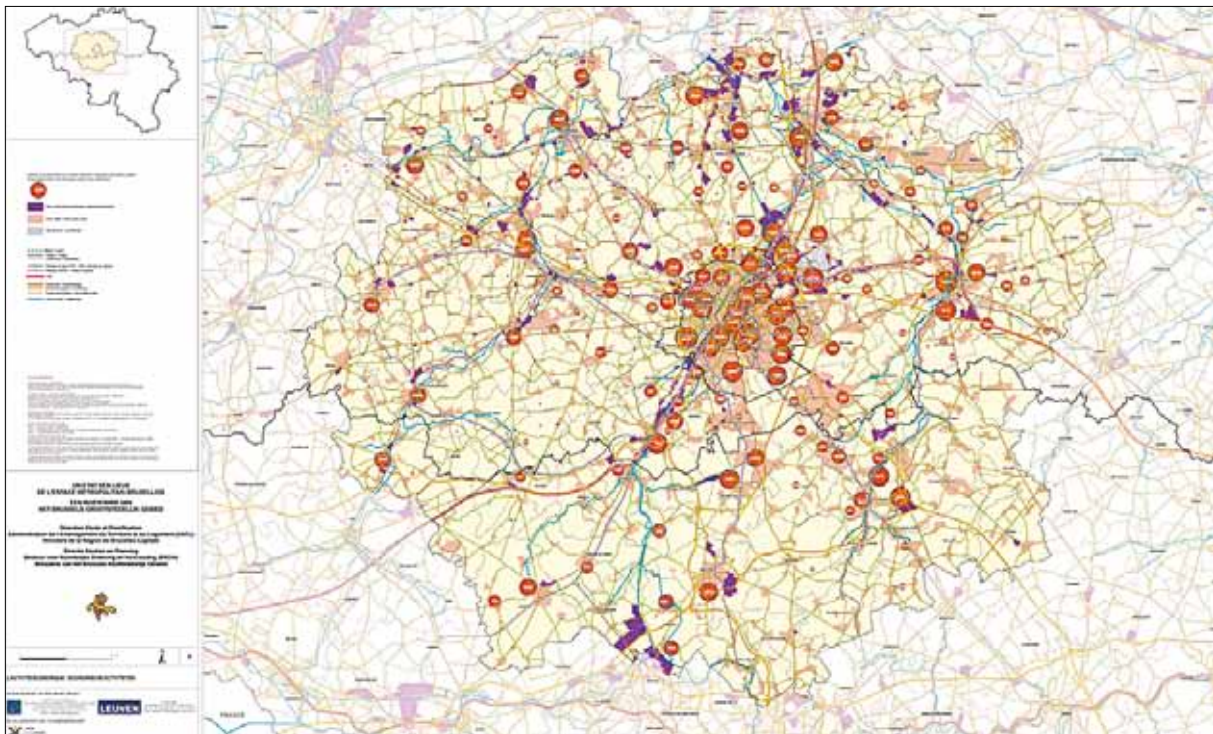


Carte 11 L'utilisation du sol

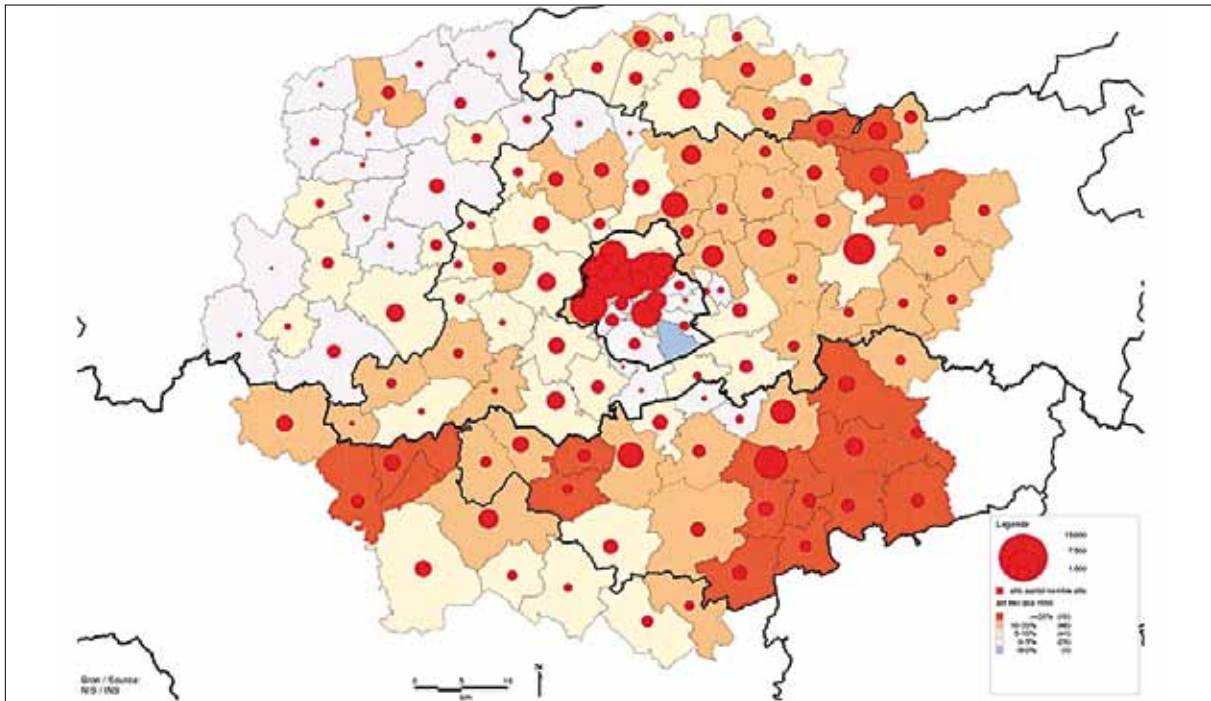




Carte 12 Evolution de l'emploi dans l'industrie et les services productifs



Carte 13 Les activités économiques



Carte 14 Evolution de la population 1990-2008 dans la zone RER

Neuve, Braine-l'Alleud, Waterloo, Nivelles, Alost, Malines etc.

La carte de l'évolution de la population dans cette fameuse zone RER (carte 14) montre pour Bruxelles une croissance très forte à l'ouest du canal et une croissance aussi nettement plus forte dans le Brabant wallon que dans le Brabant flamand.

En matière de disponibilités foncières<sup>5</sup>, on reste quelque peu abasourdi devant les potentialités. En matière d'habitat, on est à plus de 6.000 hectares disponibles côté wallon (dans la partie du territoire concernée, à savoir le Brabant wallon), 3.800 hectares pour le Brabant flamand. De plus, il y reste encore quelques milliers d'hectares en zone d'extension d'habitat. Pour les terrains destinés à l'activité économique, 1.500 hectares sont disponibles en Brabant wallon et 1.200

en Brabant flamand. Par rapport à cela, Bruxelles et ses grandes réserves foncières, comme Schaerbeek Formation, qui font entre 60 et 80 hectares, c'est évidemment d'une tout autre nature et d'une toute autre échelle.

La Flandre a une stratégie affirmée à travers le travail de définition du Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel qui a défini des projets pour trois zones : l'aéroport de Zaventem, Zellik/Grand Bigard, et Ruisbroek. A côté de ces territoires proches de Bruxelles, s'affirme aussi une stratégie des villes secondaires. Que ce soit Alost, Malines ou Louvain, il y a des projets très importants de développement autour des gares, notamment autour des nouvelles gares RER, avec la perspective d'en faire vraiment des nouveaux pôles de villes moyennes. Cette aire métropolitaine semble donc appelée à devenir une aire polycentrique, avec de nouvelles relations

5 Elles sont consultables en ligne : [http://cpdt.wallonie.be/fr/Benoît Périlleux](http://cpdt.wallonie.be/fr/Benoît_Périlleux)

entre les villes, et entre les villes principales et secondaires. Du côté wallon, et malgré des projets importants à Louvain-la-Neuve, à Nivelles, etc., on ne perçoit pas de stratégie affirmée dans les plans. De ce point de vue, la Région flamande a une longueur d'avance.

La Région a organisé un concours international et a retenu, parmi dix-sept candidats, trois équipes qui ont travaillé simultanément. Il s'agit de KCAP, un bureau hollandais de Rotterdam, de Studio 011, le bureau de Bernardo Secchi et Paola Vigano de Milan, et de 51N4E un bureau bruxellois associé à Jamel Klouche de Paris. Ces deux derniers bureaux avaient participé au travail sur le Grand Paris. La mission s'effectue en

trois phases : diagnostic – vision – mesures d'aménagement. Il est intéressant de constater que les trois équipes ont des visions relativement contrastées. KCAP a une vision de la ville à la fois compacte et polycentrique. Secchi-Vigano développent une vision essentiellement paysagère, et considèrent que Bruxelles est d'une certaine façon une ville primus inter pares, qu'une relation plus ou moins équilibrée va s'établir entre Bruxelles et les autres villes du réseau urbain belge. Enfin, 51N4E ont, eux, une vision plutôt urbanistique d'appui sur un certain nombre de sites ou de zones pour lesquelles ils estiment que le local doit être davantage connecté au global.



# Les conférences

le 22 novembre 2011





# 1.

## Economie et systèmes productifs

*Economy and Productive Systems*



# Économie et systèmes productifs

## Contextualisation des besoins et des enjeux

### *Economy and Productive Systems Putting the Needs and the Issues into Context*

J.-M. Halleux<sup>1</sup>

*Notre intervention vise à préciser les évolutions récentes de la géographie économique wallonne. Nous y commenterons le sujet de la localisation des activités économiques vis-à-vis, d'une part, de l'enjeu de la création de richesse et d'emplois et, d'autre part, vis-à-vis de l'enjeu de la dilution spatiale des activités au détriment des pôles urbains. La préparation de cette présentation s'est appuyée sur les recherches de la CPDT consacrées au défi de la compétitivité (B. Bianchet et al., 2011c) et aux thèmes du commerce de détail (J.-M. Lambotte et G. Devillet, 2011) et des activités économiques et industrielles (B. Bianchet et al., 2011a et b). Le lecteur intéressé pourra aisément faire référence à ces rapports techniques s'il souhaite approfondir certains développements présentés dans notre courte synthèse.*

*Our presentation seeks to specify the recent developments of the Walloon economic geography. We will comment in it on the subject of the localization of the economic activities in relation, on the one hand, to the issue of wealth creation and jobs and, on the other, to the issue of the spatial dilution of the activities to the detriment of the urban hubs. The preparation of this presentation was based on the CPDT's research devoted to the competitiveness challenge (B. Bianchet et al., 2011c) and to retail trade themes (J.-M. Lambotte and G. Devillet, 2011) and to the economic and industrial activities (B. Bianchet et al., 2011a and b). Interested readers able easily will be to refer to these reports if they wish to look further into certain developments presented in our short synthesis.*

**Mots-clé :** Activités économiques, Région wallonne, géographie économique, compétitivité

**Keywords :** Economic activities, Walloon Region, economic geography, competitiveness

---

<sup>1</sup> Chargé de cours à l'Université de Liège - LEPUR / Service de Géographie Économique

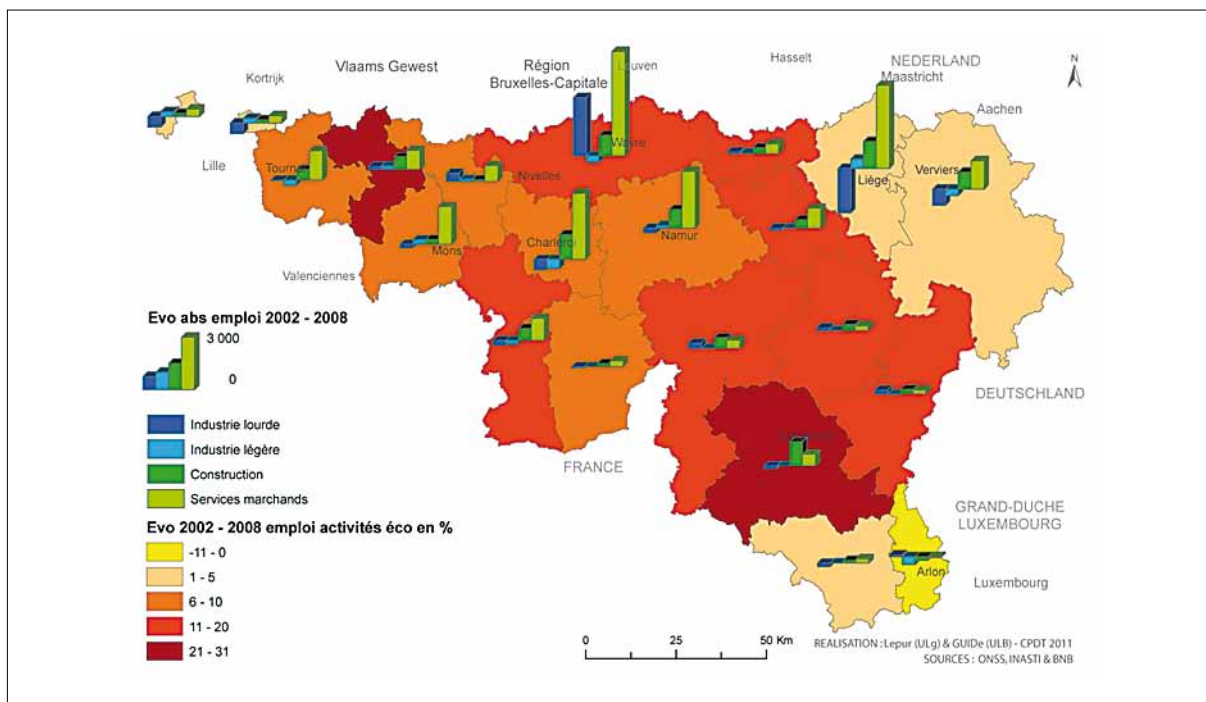


## L'enjeu de la création de richesse et d'emplois

Les traitements consacrés au défi de la compétitivité ont permis de préciser la situation en matière de PIB par habitant (B. Bianchet et al., 2011c). Sur la période récente (1997-2008), la Wallonie affiche un taux de croissance inférieur à la moyenne européenne, mais similaire à celui de la Flandre. A l'intérieur du cadre belge, l'écart de développement avec la Flandre est donc actuellement stabilisé, mais pour autant, loin d'être comblé.

A l'échelon provincial, la période récente s'est accompagnée d'une croissance soutenue au sein de la province de Brabant wallon. Vu sa proximité à Bruxelles, cela n'est guère étonnant. En effet, cela concorde parfaitement tant avec la théorie économique des économies d'agglomération qu'avec de très nombreuses analyses empiriques qui montrent l'extrême importance des grandes villes – des métropoles – en matière de croissance économique. La composition du tissu économique du Brabant wallon bénéficie des types d'activités – la pharmacie, les services aux entreprises... – ayant les croissances les plus importantes. Toujours à l'échelon provincial, les évolutions du PIB par habitant sont relativement bonnes pour la province de Namur et, dans une moindre mesure, pour le Hainaut. Par contre, tant la province de Liège que la province de Luxembourg affichent des taux de croissance significativement inférieurs à la moyenne wallonne.

L'analyse du PIB par habitant à l'échelle provinciale peut être précisée par l'analyse de l'évolution de l'emploi productif à l'échelle des arrondissements (B. Bianchet et al., 2011b) (carte 1). Par emploi productif, nous entendons ici tant le secteur secondaire (la production de biens matériels) que le tertiaire productif incluant notamment la finance, les services aux entreprises, la construction et le commerce de gros. Entre 1995 et 2008, l'évolution de l'emploi au sein des secteurs pris en compte est positive dans tous les arrondissements wallons, à l'exception toutefois de celui d'Arlon. Cette particularité du Sud-Luxembourg, qui mériterait sans conteste une attention particulière des autorités régionales, correspond très certainement à un transfert d'activité au profit du Grand-Duché de Luxembourg.



Carte 1 Evolution de l'emploi dans l'industrie et les services productifs

A l'exception de l'arrondissement de Nivelles (c'est-à-dire le Brabant wallon), la Wallonie ne compte aucun arrondissement qui conjugue une croissance relative élevée et une croissance absolue élevée de ses emplois productifs. Les croissances relatives les plus élevées sont, en effet, le fait d'arrondissements ruraux (Neufchâteau et Ath en particulier) où les gains absolus demeurent modestes et ne peuvent, en aucun cas, influencer significativement les volumes globaux mesurés à l'échelle de la Wallonie. Au sein des arrondissements les plus peuplés, correspondant aux régions de tradition industrielle, les évolutions relatives sont faibles, en raison de l'importance, aujourd'hui encore, de secteurs en déclin dans leur base productive. En comparaison des arrondissements hennuyers, où le déclin industriel est minime sur la période analysée, les deux arrondissements de Liège et de Verviers continuent à connaître des déficits d'emplois très importants dans le secteur secondaire. L'évolution récente y est donc particulièrement inquiétante. A l'instar du Sud-Luxembourg, le bi-pôle Liège-Verviers mériterait

sans conteste que l'autorité régionale se penche sur l'évolution de sa base productive.

Le sujet de l'emploi dans le secteur des technologies de l'information et de la communication a fait l'objet d'une analyse spécifique dans le travail consacré aux activités économiques et industrielles (B. Bianchet et al., 2011a). Le tableau 1 synthétise cette analyse en termes d'emplois salariés. Deux enseignements majeurs sont à retenir de ce tableau :

- Avec 14.055 postes de travail en Wallonie, le secteur représente 1,4 % de l'emploi total, ce qui est inférieur aux moyennes flamande et bruxelloise.
- Durant la dernière décennie, la croissance de l'emploi du secteur s'avère très modeste en Wallonie : + 388 unités, surtout en comparaison des 6.701 postes gagnés en Flandre !

Évolution de l'emploi salarié dans les TIC			
	Emploi en 2009	Part dans l'emploi total	Évolution absolue 2001-2009
Wallonie	14.055	1,4 %	+ 388
Bruxelles	31.875	5,1 %	- 439
Flandre	46.392	2,2 %	+ 6701

Tab. 1 — SOURCES : ONSS, INASTI ET BNB

Bilan de l'emploi dans le secteur du commerce de détail			
	Volume en 2001	Volume en 2009	Evolution en %
Emploi salarié	63.826	75.396	+ 18,13 %
Emploi indépendant	60.538	57.032	- 5,79 %
Emploi total : emploi salariés + emploi indépendants	124.364	132.428	+ 6,48 %
Nombre total d'ETP	92.909	95.100	+ 2,36 %

Tab. 2 — SOURCES : ONSS, INASTI ET BNB

A l'instar de la situation dans le secteur des techniques de l'information et de la communication, la croissance du volume d'emploi est assez faible dans le secteur du commerce de détail (tableau 2). En termes d'équivalents temps-plein, la croissance sur la période 2001-2009 n'est que de + 2,4 %, ce qui est inférieur à la croissance démographique wallonne (+ 3,9 % entre 2001 et 2009) et nettement inférieur à la croissance de l'emploi total (+ 10,8 % en équivalent-temps-plein entre 2001 et 2009). Cette progres-

sion faible de l'emploi dans le commerce de détail met à mal l'argument de nombreux promoteurs et décideurs locaux quant au fait que la création d'emplois suit l'autorisation de projets commerciaux. A l'échelle régionale, cette relation n'est pas exacte. A l'échelle régionale, autoriser de nouveaux mètres carrés de commerce conduit à accroître la productivité du secteur de la distribution, à multiplier les emplois salariés à temps partiel... et à pousser de nombreux indépendants vers la faillite.



## L'enjeu de la dilution spatiale des activités

Les travaux de la CPDT consacrés au commerce de détail ont notamment analysé le cadre réglementaire relatif au permis socio-économique et, en particulier, l'impact de la loi du 13 août 2004 (dite loi « IKEA ») ayant donné le pouvoir d'attribuer ces permis aux communes. Cette loi a conduit à la multiplication des projets commerciaux (graphique 1) qui, comme nous venons de la préciser, n'ont pas eu l'effet escompté en termes de création nette d'emplois. En outre, il ressort de l'analyse des permis délivrés depuis 2004 qu'ils correspondent de plus en plus à des projets dont la

localisation est peu accessible par les alternatives à l'automobile (tableau 3). Sans conteste, cette évolution est problématique. En effet, elle contribue tant à déforcer la vitalité des noyaux commerçants centraux qu'à accentuer l'évolution vers la dépendance à l'automobile de nos territoires et modes de vie. Cette évolution s'oppose au principe de la mixité raisonnée des fonctions pourtant prôné par le SDER 1999. En outre, elle aggrave l'ampleur des défis mobilité, climat et cohésion sociale (via notamment la réduction de l'offre accessible aux personnes peu motorisées).

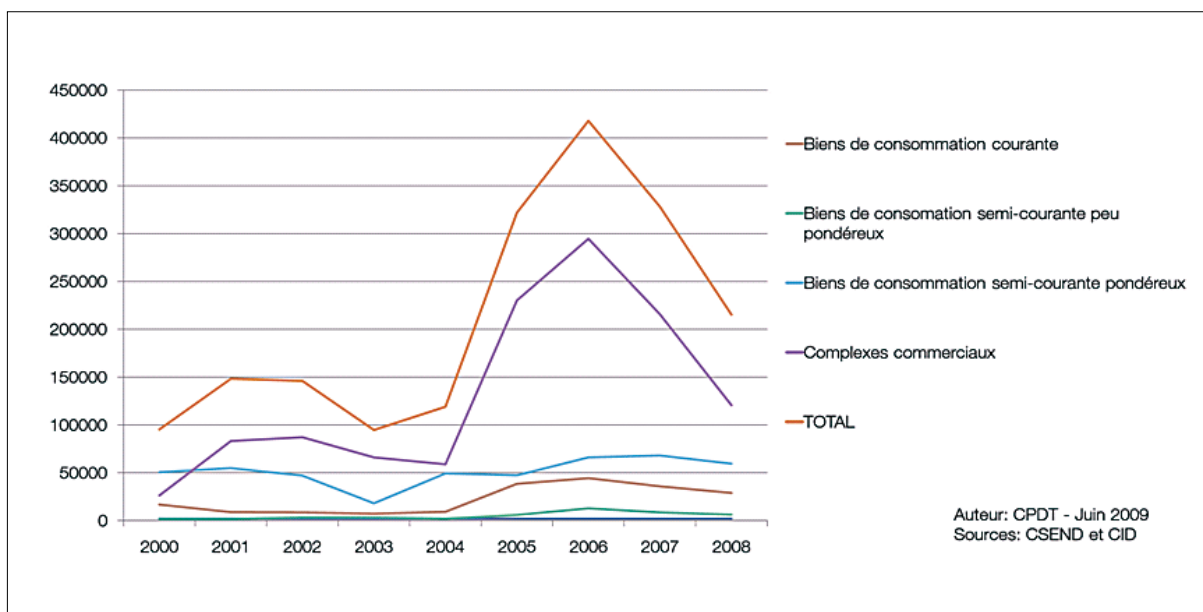


Fig. 1 Permis socio-économique : évolution des surfaces de vente acceptées

Part de projets commerciaux bien localisés par les alternatives à l'automobile sur l'ensemble des projets ayant obtenu un permis socio-économique		
Type de projet commercial	2000 - 2004	2005 - 2008
Biens courants	71 %	46 %
Biens semi-courants peu pondéreux	33 %	19 %
Biens semi-courants pondéreux	51 %	37 %
Complexes	36 %	11 %

Tab. 3 SOURCES : CPDT (2010), CESND (2000-2004) ET CND (2005-2008)

Le constat d'une localisation excentrée par rapport aux concentrations d'habitat tant grandes que petites d'un grand nombre de nouveaux développements immobiliers économiques posé à propos du commerce de détail est validé par les analyses relatives à la base productive (B. Bianchet et al., 2011b). Ces analyses, qui ont consisté dans la cartographie par période de construction de la localisation du bâti à vocation économique, démontre, en effet, que les activités sont de plus en plus excentrées des pôles urbains. Cette dis-

persion est largement induite par la disponibilité foncière et il est manifeste que matérialiser l'objectif de la localisation plus centrale des nouvelles activités compatibles avec l'habitat ne pourra se faire que via une politique d'aménagement opérationnel très active. Cet objectif constitue d'ailleurs un enjeu majeur face à la tertiarisation croissante et face au rôle de plus en plus fondamental des villes dans la captation des nouvelles perspectives économiques.

## Conclusions

A l'issue de cette présentation, il nous semble opportun de synthétiser quelques grandes conclusions :

La première tient dans le constat renouvelé de la fragilité de l'économie wallonne, dont le redéploiement, y compris en comparaison de la Flandre, n'est encore que très partiel.

La deuxième conclusion se rapporte aux grandes disparités régionales infra-wallonnes. La logique métropolitaine dont bénéficie le Brabant wallon continue, en effet, de s'opposer aux difficultés des bassins de tradition industrielle. La prise en compte des derniers chiffres disponibles indique que c'est au sein des arrondissements de Liège et de Verviers que la situation est la plus inquiétante. Certes, les bassins hennuyers continuent à être pénalisés par une structure économique où prédominent des secteurs peu porteurs, mais la désindustrialisation y est aujourd'hui moins marquée qu'à Liège et qu'à Verviers. En matière d'emplois productifs, revenons également sur la situation délicate de l'arrondissement d'Arlon, où la concurrence grand-ducale y contracte l'activité de manière assez problématique. A la différence du caractère dynamogène du pôle bruxellois sur l'économie productive brabançonne, l'économie productive du Sud-Luxembourg semble très pénalisée par la proximité grand-ducale.

Une troisième conclusion porte sur les évolutions récentes de l'emploi dans le secteur des TIC et du commerce de détail. Dans les deux cas, la croissance y est limitée, ce qui devrait interpeller les autorités responsables. Pour les TIC, se pose la question lancinante du positionnement du système productif wallon dans l'économie de la connaissance. A propos du commerce de détail, c'est ici l'équation associant nouveaux projets et nouveaux emplois qu'il faut complètement remettre en cause.

Notre quatrième et dernier point porte sur l'enjeu de la dilution spatiale des activités au détriment des pôles urbains. Ce constat, qui concerne tant le commerce de détail que les activités productives, est interpellant. En effet, cette évolution aggrave l'ampleur des défis mobilité, climat et cohésion sociale, mais également celui de la compétitivité dans une économie de la connaissance où les observateurs sont de plus en plus nombreux à considérer la ville dense comme la forme spatiale la plus à même de répondre aux défis économiques qui nous attendent (R. Florida, 2010).

## Bibliographie

BIANCHET B. ET WERTZ I., SOUS LA DIRECTION DE J.-M. HALLEUX ET B. WAYENS (2011A). *Activités économiques et industrielles – Compléments NTIC*, Note de cadrage, CPDT, inédit.

BIANCHET B. ET WERTZ I., SOUS LA DIRECTION DE J.-M. HALLEUX ET B. WAYENS (2011B). *Actualisation du SDER. Thématique sectorielles. Thématique « Activités économiques et industrielles »*, CPDT, inédit.

FLORIDA R. (2010). *The Great Reset: how new ways of living and working drive post-crash prosperity*. Harper, New York.

LAMBOTTE J.-M., SOUS LA DIRECTION DE G. DEVILLET (2011). *Actualisation du SDER. Thématique sectorielles. Thématique « Commerce »*, CPDT, inédit.

BIANCHET B. ET OBSOMER P., SOUS LA DIRECTION DE B. BIANCHET ET B. WAYENS (2011C). *Le défi de la compétitivité*, CPDT, inédit.



# Des scénarios pour le territoire wallon

## Le système productif

### *Scenarios for Wallonie* *The Productive System*

C. Demulder et M. Van Cutsem<sup>1</sup>

*De juillet à novembre 2011, un travail prospectif a été mené dans le but de construire des scénarios exploratoires pour le territoire wallon à l'horizon 2040. Durant ce processus, plusieurs étapes ont été mises en œuvre, associant les chercheurs de la CPDT, quelques experts, ainsi que des représentants du Cabinet du ministre en charge de l'Aménagement du Territoire et de l'administration. L'une de ces étapes consistait en la construction de micro-scénarios par sous-systèmes, en vue d'alimenter ultérieurement des scénarios globaux. Quatre sous-systèmes ont été retenus : le sous-système productif, le sous-système résidentiel, le sous-système mobilité et le sous-système environnemental. Sur base de ces travaux, quatre ou cinq récits par sous-système ont été finalisés par l'Institut Destrée. Le processus d'élaboration des micro-scénarios, ainsi que les récits ont été présentés durant la deuxième journée du colloque, de même qu'une série d'enjeux que l'on pouvait en déduire. Le tout dans le but de nourrir les débats autour du SDER.*

*From July till November 2011 a foresight work was led with the aim of building exploratory scenarios for Wallonia, taking into consideration the 2040 horizon. During this process, several stages were implemented, involving the researchers of the CPDT, as well as experts and representatives of the ministry of town and country planning and of the administration. One of these stages consisted of the construction of micro-scenarios for each sub-system, in order to feed, later on, the global exploratory scenarios. Four sub-systems were identified: economy, housing, mobility and environmental. On this basis, four to five narratives were drafted by the Destree Institute for each topic. The process of elaboration of the micro-scenarios and of the narratives were presented during the second day of the colloquium as well as a series of issues that could be derived from the analysis, with an ultimate aim: food for thought and for discussion around the SDER.*

Mots-clé : Wallonie, Prospective, Scénarios, Economie

Keywords : Wallonia, Foresight, Scenarios, Economy

---

<sup>1</sup> Conseillère et Directeur de recherche à l'Institut Destrée, 9 avenue Louis Huart, 5000 Namur



M. Van Cutsem — PHOTO F. DOR

## Introduction

A l'instar des cinq scénarios globaux exploratoires développés par Charlotte Demulder, Philippe Destatte et Michaël Van Cutsem en appui aux travaux de la CPDT, des scénarios sectoriels ont été construits selon une logique similaire et comme « matière première », en quelque sorte, à la construction des scénarios globaux.

Rappelons brièvement le processus de construction de ces scénarios, structuré en trois temps et prédéfini par la décision d'organiser la deuxième journée du colloque autour de quatre séances thématiques qui ont fondé les quatre sous-systèmes considérés.

Dans un premier temps, une analyse approfondie des documents relatifs au diagnostic du SDER, et disponibles en temps utile a été réalisée (pour l'essentiel les notes défis et les notes sectorielles) pour en extraire les variables jugées territorialement pertinentes pour le développement des scénarios. En prospective, les variables sont des éléments du système qui exercent ou sont susceptibles d'exercer une influence sur le problème étudié et dont est anticipée la modification dans le futur. Une liste de 78 variables a été extraite et déclinée en quatre sous-ensembles non hermétiques. C'est ainsi qu'une problématique comme la politique de la ville et son évolution a été associée aux sous-systèmes productif, résidentiel et « mobilité », pour ne citer qu'un exemple. Pour chaque variable, dans la mesure des informations fournies par le diagnostic et en effectuant des analyses complémentaires, une hypothèse d'évolution tendancielle a été envisagée.

Dans un second temps, les chercheurs de la CPDT, quelques experts et membres du Cabinet et de l'Administration ont été réunis en ateliers par sous-système dans le but de poursuivre le travail sur les variables. Selon un canevas à plusieurs entrées – deux entrées correspondant aux scénarios d'Orate-Espon 3.2 et deux entrées supplémentaires définies par le groupe de travail –, chacune des variables fut envisagée selon quatre hypothèses d'évolution supplémentaires.

Dans un troisième temps, les mêmes groupes de travail, dans une configuration réduite, ont élaboré des micro-scénarios par sous-système, en recomposant de manière logique les hypothèses d'évolution de ces



variables. Cet assemblage a appuyé un travail de rédaction mené par l'Institut Destrée, pour aboutir in fine à quatre ou cinq récits par sous-système.

C'est la conjonction de ces récits qui a permis, dans une étape ultérieure, de construire les scénarios globaux présentés par Philippe Destatte<sup>2</sup>.

A l'issue de ces travaux, certaines limites méthodologiques, induites principalement par des contraintes de temps et logistiques, ont pu être identifiées. L'ensemble des variables par sous-système n'a pu être traité en atelier. La méthode des scénarios utilisée envisage généralement un maximum de 30 variables par (sous-) système or le nombre de variables pertinentes identifiées représentait plus du double.

Deux autres précautions méthodologiques importantes peuvent être mises en évidence :

- les scénarios sont régionaux et n'ont pas fait l'objet d'une déclinaison sous-régionale qui aurait pu se révéler plus contrastée ;
- les scénarios, par définition, pourraient être plus nombreux ou plus nuancer et activer plus résolument certaines variables comme les prix de l'énergie ou la croissance économique. La sélection proposée est un premier tri qui n'empêche ni les digressions, ni les révoltes, ni les reformulations, bien au contraire. La cohérence d'ensemble de chaque histoire doit cependant rester un critère déterminant.

## Quatre scénarios pour le sous-système productif

Le sous-système productif inclut à la fois des variables strictement économiques, relatives à la production primaire, secondaire et tertiaire wallonne, et des problématiques territoriales comme l'assainissement des friches ou la localisation des zones d'activités économiques. La thématique a été abordée à partir de 19 variables. Le processus a permis la rédaction de quatre scénarios contrastés :

### ZAE Wallonie – un scénario de reprise sur les mêmes bases

Il s'agit d'un scénario de reprise économique dans lequel la Wallonie, soutenue par l'Europe, poursuit son objectif de redéveloppement économique à partir de certains secteurs prioritaires et dans une logique transverse et non territorialisée de meilleure performance environnementale de ses activités. Le cadre relatif à

l'aménagement du territoire est, dans ce cas de figure, mis au service de la dynamique économique. Cette évolution renforce une tendance à l'exurbanisation des activités productives et une recherche d'efficacité en termes de localisation des activités économiques, commerciales et de loisirs. L'accessibilité par la voiture ou des transports en commun performants sont privilégiés. La concurrence s'intensifie entre activités économiques classiques, activités commerciales, fonctions résidentielles. Les logiques à l'œuvre tiennent plus du déménagement permanent que de la durabilité. L'émergence de nouveaux types de friches en milieu urbain ou périphérique (friches commerciales) n'est pas compensée par la réhabilitation des anciennes friches. La relocalisation d'activités économiques en milieu urbain n'est pas concurrentielle et donc peu attractive.

---

2 "Du diagnostic aux scénarios exploratoires, mise en prospective des enjeux du SDER", Ph. Destatte, page 41

Les tendances qui viennent appuyer ce scénario renvoient à une pratique wallonne du développement économique largement dicté par la mise à disposition du foncier, appuyée par le poids du développement logistique et la multiplication des offres commerciales en périphérie et le long des axes. Ce scénario peut également gagner en crédibilité si la perte d'attractivité de certaines spéculations agricoles se confirme. A contrario, d'autres phénomènes actuellement plus diffus comme la congestion du trafic routier, le regain d'importance des centres urbains comme moteurs de croissance et d'innovation ou encore certaines évolutions politiques et règlementaires en matière d'aménagement du territoire pourraient plaider pour une plus grande multifonctionnalité et constituer des facteurs handicapants l'émergence de ce scénario.

#### Croissance verte

Dans ce scénario, la Wallonie fait des choix sectoriels plus radicaux orientés sur un objectif transversal de croissance verte et de développement économique à haute performance environnementale. Aides à l'expansion, fiscalité instruments de financement européens appuient « l'entrepreneuriat vert » et l'innovation, notamment à partir des ressources naturelles. La plupart des secteurs porteurs wallons joueraient le jeu et s'essaieraient, avec des succès variables, mais quelques réussites probantes, à des logiques d'écologie industrielle et d'intégration économique verticale ou horizontale. Dans le domaine de la logistique, le choix de connecter, par la Wallonie, le Rhin à la Meuse s'est révélé payant. Les secteurs de la collecte des déchets et du recyclage industriel sont particulièrement adaptés au tissu infrastructurel wallon. La Wallonie devient l'unité de recyclage de l'Europe. Les effets induits de cette croissance sont mitigés en termes de pressions sur le territoire: la croissance verte ne corrigerait pas une certaine tendance à la ségrégation des activités et aurait même tendance à les accentuer en les dispersant un peu plus. Ceci se marquerait notamment en milieu rural où des logiques d'intensification et de redéveloppement endogène se développeraient.

Ce scénario pourrait se développer dans un contexte de déconnexion entre choix économiques et logiques territoriales. Un discours centré sur le renouvellement des logiques de croissance à partir des technologies vertes et sur la disponibilité du foncier et des res-

sources naturelles comme principaux facteurs d'attractivité de la Wallonie pourraient également constituer un levier favorisant l'émergence d'un tel scénario. Par contre, dans un contexte de faible développement des agro-carburants, de frilosité en matière de choix stratégiques relatifs aux secteurs verts à développer ou d'évolution vers un cadre de protection de l'environnement plus strict et peu ouvert à la multifonctionnalité, ce scénario a moins de chance de se produire.

Nous soulignons aussi qu'un scénario de croissance verte peut prendre d'autres formes que celle qui est évoquée ici, mais ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les impacts territoriaux du modèle de développement envisagé.

#### Austérité

Ce scénario voit la croissance régionale est ralentie par l'austérité. La hausse des prix de l'énergie amplifie les phénomènes de ralentissement économique. La Wallonie est confrontée à une obligation de recentrage de sa politique économique pour répondre aux besoins prioritaires de la population et aux pressions sociales liées à l'augmentation du chômage. Les outils de production rentables, comme le port de Liège ou l'aéroport de Charleroi passent aux mains de capitaux étrangers. La récession interroge des logiques de localisation de certaines activités à caractère économique et remet à l'ordre du jour des principes d'utilisation plus rationnelle du territoire. Les friches se multiplient et le foncier perd de sa valeur. L'activité constructive est découragée par l'inflation des taux d'intérêt. On assiste à un recentrage des activités à proximité des pôles d'emploi et des nœuds de transports, dans une logique de reconcentration des activités et de remise en cause de certaines zones d'implantation trop excentrées. Dans les espaces ruraux, des logiques d'agriculture de subsistance reprennent. L'inflation des prix de l'énergie ramène les consommateurs vers l'utilisation de produits primaires comme le bois ou le charbon pour se chauffer.

Ce scénario pourrait se développer si la crise s'accroît et que les capitaux disponibles s'amointrissent, si les coûts liés à l'énergie augmentent et si la croissance démographique se confirme. Parallèlement, si l'on assiste à une reprise économique et une stabilisation des marchés, ce scénario aurait moins de chance de

se développer. De même que si la Wallonie continue à diversifier les secteurs et stratégies sur lesquelles elle fonde son redéploiement et qu'elle met en œuvre une valorisation endogène et « soutenable » de ses ressources naturelles.

### Smart grid, smart location

Une combinaison intelligente des outils de l'aménagement du territoire et des nouvelles technologies permet de repenser la localisation des activités économiques, industrielles, commerciales et tertiaires. Ce scénario de rupture est notamment induit par la nécessité de réduire les flux pour éviter des problèmes de congestion et de saturation des infrastructures de transport. On assiste à une utilisation des nouvelles technologies comme alternatives aux déplacements physiques, appuyée par une mise à niveau des réseaux et infrastructures de (télé-)communication. Les implantations économiques sont pensées dans une logique de localisation optimale. La recherche d'efficacité s'exprime en termes de distance, de densité, de performance à l'hectare et d'accessibilité aux sites. Cette politique induit une métropolisation intelligente et des niches de spécialisation en fonction des potentialités de chaque territoire. La notion de smart territorial grid ferait référence aux échelles de performance optimale auxquelles organiser les fonctions et aux connexions interterritoriales, à l'instar de l'organisation d'un réseau informatique. Spatialement, le territoire wallon évoluerait très sensiblement d'un zonage excessif à un maillage plus structuré, fait de nœuds et de connexions

Ce scénario serait crédible si le modèle des smart-grids se diffuse largement. D'autres concepts tels que la localisation optimale des activités, l'empreinte écologique ou une appropriation de nouvelles technologies pour les déplacements pourrait également favoriser ce scénario. A contrario, si des résistances à une gestion plus dynamique du territoire sont maintenues, si la mobilité résidentielle reste faible et si le développement économique reste déconnecté d'une réflexion sur l'usage intelligent des sols, ce scénario a peu de chance de se développer. Il met aussi en évidence la nécessité, pour la Wallonie, de rester à jour dans la qualité de ses infrastructures de télécommunications.

### Quelques enjeux

La vocation des scénarios est de faire émerger des enjeux, à savoir des problématiques de long terme qui portent un potentiel de changement pour le territoire de la Wallonie et auxquelles des réponses doivent être apportées. Nous en avons isolé quelques-uns pour le système productif, à partir de la lecture de chacun des scénarios :

- Comment sortir du cadre dominant dans lequel la disponibilité du foncier est le critère premier de localisation des activités économiques ?
- Comment articuler un modèle de croissance fondé sur les secteurs de l'environnement avec une optimisation des usages du sol ?
- Comment augmenter la valeur ajoutée et l'ancrage territorial du développement des ressources naturelles wallonnes ?
- Quelles stratégies d'anticipation mettre en œuvre pour anticiper l'impact de certains vecteurs de crise (énergie, délocalisation, pénurie d'emplois) ?
- Comment entrer dans une ère de gestion intelligente, en ce compris l'évaluation, des choix territoriaux ?
- Les plans de secteurs sont-ils adaptés à une gestion dynamique des besoins territoriaux ?

Scénarios et enjeux sont destinés à nourrir le débat, lequel est lui-même appelé à fonder ou à consolider de nouveaux enjeux.



## Plan Marshall 2.vert et territorialité

### *Marshall Plan 2.Green and Territoriality*

A. Vaessen<sup>1</sup>

*L'intervenant partira de deux hypothèses, à considérer comme autant de questions. D'une part : le Plan Marshall 2.vert n'a pas pour objectif d'organiser le territoire, mais de simplement renforcer sa structuration actuelle. Il n'a pas pour objectif d'orienter territorialement les choix politiques, mais simplement d'encourager l'atterrissage rapide de ces décisions dans une territorialité historiquement organisée pour cet atterrissage. D'autre part : l'intervenant ira plus loin dans les questionnements ; et si Plan Marshall 2.vert consistait même à déstructurer le territoire, à détricoter les lignes de force économiques territorialisées, à finalement opérer une déterritorialisation économique ? Et si ce vaste Plan de développement socio-économique et durable pour la Wallonie avait pour objectif novateur de créer une homogénéité territoriale de Wallonie, sur le plan économique, à la faveur d'une compétitivité nécessitant un territoire délié ? L'intervenant tente d'illustrer ces deux hypothèses par certaines mesures du Plan, balayant ainsi ses principaux axes, les modes de réflexion qui sous-tendent certaines décisions et s'arrêtant sur quelques dispositifs particulièrement interpellant dans le cadre de ce « maillage » propre à certaines nouvelles mesures du Plan Marshall 2.vert.*

*The speaker will start from two assumptions, to be considered as as many questions. On the one hand: the Marshall Plan 2.Green is not seeking to organize the territory, but simply to reinforce its current structuring. Its objective is not to orient the policy options territorially, but simply to encourage the fast landing of those decisions in a territoriality that is historically organized for that landing. On the other hand: the speaker would go further in the questioning; and if Marshall Plan 2.Green even consisted of destructuring the territory, of unknitting the territorialized economic lines of force, in finally operating an economic deterritorialisation. And if the innovative objective of this vast socio-economic and sustainable development plan for Wallonia was to create a territorial homogeneity of Wallonia, on the economic level, in favour of a competitiveness requiring an unfettered territory. The speaker will try to illustrate these two hypotheses by certain measures of the Plan, thus sweeping its main axes, the modes of reflection that underlie certain decisions and stopping on some particularly challenging arrangements in the context of this "management contraction and meshing" that is specific to certain new measures in the Marshall Plan 2.Green.*

**Mots-clé :** Plan Marshall 2.vert, déstructuration, déterritorialisation économique, maillage

**Keywords :** Marshall Plan 2.Green, Destructuring, Economic Deterritorialisation, Management Contraction and Meshing

---

<sup>1</sup> Délégué spécial au sein du Secrétariat général du Service Public de Wallonie (SPW)



A. Vaessen — PHOTO F. DOR

Ma présentation partira de deux hypothèses un peu provocatrices. (1) Est-ce que le Plan Marshall a pour objectif d'organiser le territoire ? Je ne le pense pas. Allons plus loin : (2) et si le Plan Marshall 2. Vert avait pour objectif, justement, de détricoter le territoire ? Sous-entendu : l'objectif est de créer un développement économique et compétitif qui soit délié des structures actuelles de développement économique telles qu'elles sont spatialisées sur une base historique.

Première hypothèse : le Plan Marshall n'a pas pour vocation d'organiser le territoire. Pour quelles raisons ? Sous le sceau de l'urgence et de la compétitivité, les objectifs du Gouvernement étaient destinés à créer rapidement un Plan, c'est-à-dire une série de mesures, dont l'objectif était d'être rapidement mis en œuvre sur un territoire donné. C'est-à-dire que sous le joug de l'urgence et de la compétitivité, on a mis en place une série de structures dont l'objectif premier est un atterrissage rapide, et non pas la ré-organisation du territoire.

#### Deux exemples illustrent cette hypothèse :

- Les équipements. Dans le cadre du Plan Marshall, on équipe une centaine de parcs d'activité économique. Si on additionne Marshall 1 et Marshall 2, on est dans une enveloppe de financement alternatif qui avoisine les 400 millions d'euros. Quels sont les projets sélectionnés ? Ce sont des projets d'extension dans le cadre de parcs existants, des projets sélectionnés en vue de finaliser des projets qui avaient déjà démarrés, des projets de parcs qui émergeaient anciennement au Fonds structurel européen. Idem pour les ports autonomes. Donc, premier exemple, les parcs d'activité (qu'on appelait autrefois les zonings) : les choix se sont faits sur base de choix territorialement établis, et consolident la structuration actuelle du territoire
- L'assainissement et la réhabilitation des sites : ce sont 30 sites à dépolluer dans le cadre de Marshall, 170 sites à réhabiliter, et une enveloppe de 450 millions d'euros pour ces 200 sites. L'objectif premier est l'affectation de ces sites à l'activité économique. Dans la sélection de départ, le Gouvernement a sélectionné des sites déjà existants, d'anciennes friches industrielles qui se situent déjà dans les couloirs de l'activité économique. A nouveau, de



ce point de vue-là, la sélection et l'affectation ultérieure des sites après assainissement ne fait que renforcer l'organisation actuelle du territoire.

Deuxième hypothèse : le plan Marshall aurait pour objectif de déstructurer le territoire wallon. C'est un peu provocateur ! Je veux dire par là que la manière dont sont créées les mesures le Plan Marshall et toutes une série de dispositifs crée du liant, ce que j'appelle du « maillage », du lien entre toute une série d'opérateurs, en dépit ou indépendamment de la configuration spatiale wallonne.

Quelques exemples. L'un des plus emblématiques, c'est celui des pôles de compétitivité. On y favorise des partenariats entre universités, centres de recherches, centres de formation, indépendamment de leur localisation actuelle. L'idée est de créer une homogénéité du territoire wallon autour d'une politique de compétitivité qui est celle des pôles de compétitivité. Je crois d'ailleurs ne pas me tromper en affirmant que c'est la première fois en Wallonie que l'on parle de pôles sans les localiser, ce qui est déjà en soi une information importante.

Autre exemple : la création d'un Marshall de centres virtuels d'excellence : ce sont des plates-formes universitaires autour du développement de projets d'innovation. Là aussi, les universités existent, elles sont localisées dans des endroits connus ; entre elles, elles travaillent sur base de réseaux qui sont virtuels. De nouveau, on a une forme de maillage entre les dispositifs, entre les mesures et entre les universités, qui échappe à la logique territoriale.

Un autre exemple concerne tout ce qui est intermédiation technologique et stimulation économique. Vous connaissez l'Agence de stimulation économique et l'Agence de stimulation technologique dont l'objectif est d'essayer de dé-territorialiser l'adéquation entre l'offre et les besoins en termes de recherche (AST). Autrefois, quand une entreprise avait des besoins en recherche sur Liège et qu'elle allait frapper à la porte de l'Université de Liège ou de celle de Leuven, si l'entreprise n'obtenait pas de réponse de ces universités, sa demande restait sans réponse. Maintenant, on a créé un réseau qui permet à cette entreprise liégeoise de voir sa demande ré-orientée vers par exemple l'Université de Mons. A nouveau, on voit qu'à travers

certains dispositifs comme ici la stimulation technologique, on maille différemment le tissu compétitif et on maille différemment les relations entre universités et entreprises.

L'animation économique (ASE), c'est un peu la même chose : l'idée est d'avoir une homogénéisation et une professionnalisation de l'animation économique en Wallonie. L'idée est qu'une entreprise qui va frapper à la porte d'une structure locale de coordination – il y en a six au niveau de l'Agence de stimulation économique – ait le même service qu'une entreprise du Luxembourg qui va frapper à la structure de coordination locale du Luxembourg.

On voit que dans le cadre du Plan Marshall, avec l'animation économique, on a voulu créer une homogénéisation du service d'animation économique rendu aux entreprises et aux porteurs de projet, quel que soit le territoire et quel que l'endroit sur lequel l'entreprise et la structure se situent.

C'est une nouveauté. Et quand on parle du Plan Marshall2.Vert, je crois que c'est la nouveauté principale : la tentative de création d'une forme de maillage, de philosophie du décroisement à la fois administratif, institutionnel et entre opérateurs, partant un peu du principe – et c'est une idée que je lance aujourd'hui – que ce décroisement, cet estompement des « frontières » administratives pourrait éventuellement avoir des conséquences en termes d'estompement des anciennes frontières physiques qu'il y avait entre ces dispositifs, entre ces opérateurs, entre ces opérateurs. C'est un peu le pari du Plan Marshall2.Vert : créer une image et une homogénéité de développement au niveau de la Wallonie.

Récemment, le Gouvernement a décidé une mesure de « branding wallon ». L'idée est de développer en Wallonie une image estampillée « wallonne » - et non pas liégeoise, ni namuroise, ni hennuyère - du développement économique.

Je ne conclurai pas en disant que c'est un pari, que bien évidemment les hypothèses et idées que j'ai lancées sont un peu provocatrices et qu'elles manquent un peu de nuance. En tout cas, la philosophie qu'il y a derrière mes propos, j'y crois, je pense qu'on est dans ce nouveau paradigme-là ; bien évidemment, on

ne peut pas s'empêcher – et j'en reviens à ma première hypothèse – de tabler sur un développement socio économique et durable 2.Vert qui se calque sur la configuration actuelle du territoire. On observe d'ailleurs, en termes d' « atterrissage » du Plan Marshall2.Vert, des différences territoriales. A l'appui, ces quatre chiffres qui montrent que les dispositifs du Plan Marshall atterrissent différemment en fonction du territoire et surtout en fonction de leur nature :

12 Le nombre de dossiers d'investissement étrangers dans les pôles de compétitivité dans le Brabant wallon. Pour information, il y en a neuf à Liège, sept en Hainaut, et trois chez nos « pauvres » amis du Luxembourg et de Namur. Dans le domaine des pôles de compétitivité, on constate que le Brabant wallon est le sous-territoire qui capte le plus d'investissements étrangers dans les pôles.

37 Le pourcentage du budget consacré à la réhabilitation des sites... dans le Hainaut. Ca ne surprendra personne. Pour information, ça représente une petite cinquantaine de sites sur les 120 de la liste du Plan Marshall 1. Le Brabant wallon capte lui 9 % du budget de la réhabilitation des sites ; 11 % pour Namur ; 31 % pour Liège (on retrouve la bi-polarisation industrielle Liège-Hainaut) ; le Luxembourg ne capte lui que 2 % des budgets d'assainissement.

25 C'est le pourcentage du budget capté par Liège pour la rénovation des maisons de repos. Pour cette problématique, on observe une relative homogénéité territoriale puisqu'on observe 40 % pour le Hainaut, 26 % pour Namur et le Luxembourg et seulement 6 % pour le Brabant wallon.

27 C'est la proportion d'offres d'emploi transmises à des stagiaires sortis de formations financées par Marshall dans le Brabant wallon. C'est plus qu'à Liège (21 %) moins qu'en Hainaut (35 %) et plus que pour le Luxembourg (6 %).

Ces quatre chiffres vous sont montrés pour prendre le contre-pied de ma première hypothèse qui consistait à dire que finalement, avec le Plan Marshall, avec les dispositifs prévus et la philosophie de décroisement mise en oeuvre, on a quelque part « délié » le développement compétitif wallon des logiques territoriales ; en même temps, on constate que nous sommes quand

même tributaires – heureusement ou malheureusement – de l'histoire du territoire et de l'urgence du Plan Marshall qui font que tout ce qu'on met en œuvre, la priorité étant de le faire atterrir, atterrit sur des configurations spatiales qui sont elles déjà établies et dont les chiffres, ici, n'étonnent personne.

Nous sommes donc un peu dans cet « entre-deux », dans ce nouveau paradigme entre ancienneté et nouveauté – ce sera ma conclusion.

# La place de l'entreprise sur le territoire

## *The place companies occupy on the territory*

J.-P. Delwart<sup>1</sup>

*A l'heure de l'actualisation du SDER, nous avons voulu poser la question de la place de l'entreprise sur le territoire : aujourd'hui et demain.*

*Si elle veut assurer son redéploiement et son développement, la Wallonie doit disposer de l'espace nécessaire à la matérialisation et à l'essor d'activités économiques sur son territoire. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Le potentiel est loin d'être utilisé: il reste de la marge, sans qu'il faille pour autant sacrifier l'environnement ou le bien-être de nos concitoyens sur l'autel d'une croissance économique aveugle. Mais de croissance économique, et vigoureuse, il en faut; lorsqu'on évolue à quelque 88 % de la moyenne du produit intérieur brut de l'Europe des 27, on ne se pose même pas la question ! Voilà pourquoi l'utilisation intelligente, rationnelle et planifiée des 17.000 km<sup>2</sup> de Wallonie doit faire partie de tout programme politique, Marshall ou autre, présent ou à venir. Du SDER aussi ! Ces efforts entrepris pour mobiliser de l'espace pour l'activité économique doivent être poursuivis afin d'assurer une gestion plus performante du territoire garantissant une offre adéquate qui réponde aux impératifs de développement économique de la Wallonie.*

*At the time the SDER is being updated, we wanted to ask the question of the place companies occupy on the territory : today and tomorrow.*

*If it wants to insure its redeployment and development, Wallonia has to offer the necessary space for the realization and progress of economic activities on its territory. It is not the case today. The potential is far from being used : there is a margin remaining, without the need to sacrifice the environment or the well-being of our citizens in the name of a blind economic growth.*

*Yet we need a strong economic growth. Knowing that we evolve in some 88 % of the average of the gross domestic product of Europe 27, it would be indecent to ask the question!*

*That's why the intelligent, rational and strategic use of the 17.000 km<sup>2</sup> of Wallonia has to be a part of any political program, the Marshall Plan or other, present or to come. Of the SDER as well ! These efforts to mobilize space for the economic activity must be pursued to insure a more efficient management of the territory that guarantees an adequate offer which meets the imperatives of economic development of Wallonia.*

**Mots-clé :** Développement économique, entreprises, territoire

**Keywords :** Economic development, companies, territory

---

<sup>1</sup> Président de l'Union Wallonne des Entreprises



J.-P. Delwart — PHOTO F. DOR

## Nombre et répartition des entreprises<sup>2</sup>

En Wallonie, on compte 71.007 entreprises du secteur privé en activité pour l'année 2009, soit :

- 20,4 entreprises pour 1000 habitants ;
- 28,7 % du total des entreprises belges.

Les entreprises wallonnes du secteur privé fournissent 645.100 postes de travail, ce qui représente près de 65 % de l'emploi salarié de la Wallonie (secteur privé et secteur public).

En moyenne, une entreprise wallonne emploie neuf personnes, ce qui place cette entreprise-type dans la catégorie des PME. Par ailleurs 99,6 % des entreprises wallonnes relèvent de cette catégorie. Ces PME emploient plus de 78,5 % des salariés du secteur privé en Wallonie, soit près de 510.000 personnes.

L'évolution du nombre d'entreprises est le résultat de trois mouvements : les créations, les disparitions (cessations d'activités et faillites) et les flux d'immigration d'entreprises.

Le taux de création net annuel moyen entre 2000 et 2010 s'élève à 2,9 %, contre 3,4 % en Flandre. Cela représente une moyenne d'un peu moins de 2.300 entreprises supplémentaires chaque année en Wallonie. Les provinces du Hainaut et de Liège regroupent chacune un tiers des entreprises wallonnes. Le dernier tiers se répartit entre les provinces du Brabant wallon, de Namur et du Luxembourg. C'est le Brabant wallon qui affiche le taux de concentration d'entreprises le plus élevé, avec 24 entreprises pour 1.000 habitants. Pour la Wallonie dans son ensemble, ce taux est de 20,4.

Chaque province dispose d'infrastructures d'accueil spécifiques pour les entreprises : les parcs d'activité économique (PAE). Plus de 6.350 entreprises y sont installées (près de 9 % des entreprises wallonnes) représentant 142.000 emplois directs (plus de 20 % de l'emploi salarié wallon).

---

2 Sources ONSS (données décentralisées), IWEPS et calculs UWE

Secteur privé au 31 décembre 2009		
	Wallonie	Belgique
Entreprises	71.007	247.830
Population	3.487.028	10.796.493
Entreprises par 1000 habitants	20,4	23,0
Salariés	645.100	2.661.366
Taille moyenne des entreprises (nbre salariés par entreprise)	9,1	10,7

Combien y a-t-il d'entreprises en Wallonie ?

SOURCES : ONSS (DONNÉES DÉCENTRALISÉES) ET BNB - CALCULS UWE

Entreprises et salariés par taille d'entreprise - 2009				
	Unités locales		Effectifs salariés	
	Chiffres absolus	Parts relatives	Chiffres absolus	Parts relatives
TPE	59.418	83,7%	162.317	25,2%
PE	9.605	13,5%	193.900	30,1%
ME	1.677	2,4%	149.959	23,2%
GE	307	0,4%	138.924	21,5%
Total	71.007	100,0%	645.100	100,0%

Quelle est la place des grandes entreprises en Wallonie ?

SOURCES : ONSS (DONNÉES DÉCENTRALISÉES) - CALCULS UWE

Evolution du nombre d'entreprises entre 2000 et 2010 Taux annuel moyen (% du total des sociétés commerciales)		
	Wallonie	Flandre
Taux de création brut	8,0%	7,5%
Taux de disparition brut	5,1%	4,1%
Taux d'immigration géographique net	0,3%	-0,01%
Taux de création net	2,9%*	3,4%

\*En moyenne, 2300 entreprises supplémentaires par an

Quel est le taux de création d'entreprises en Wallonie ?

SOURCE : IWEPS (SUR BASE DE LA BANQUE DE DONNÉES COFACE BELGIUM - VERSION JUIN 2011) - CALCULS : UWE

## La place de l'entreprise sur le territoire

La caractérisation de l'implantation et la quantification des surfaces sont abordées selon deux angles de vue : l'affectation et l'occupation. L'affectation représente la situation « de droit » ou théorique. L'occupation représente la situation « de fait » ou situation réelle.

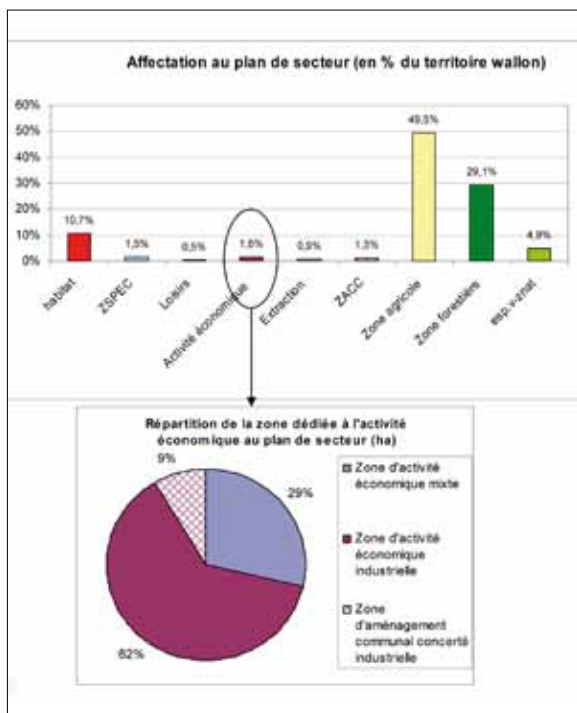
L'examen de la situation actuelle, confrontant affectation « de droit » (planologique) et occupation réelle, conduit aux constats suivants :

- 1,6 % (27.900 ha) du territoire est affecté à l'activité économique par le plan de secteur (affectation « de droit », ou théorique) contre 2,8 % en Flandre ;
- 1,2 % (21.000 ha) du territoire est occupé par l'activité économique (occupation réelle au cadastre) contre 3,4 % en Flandre ;
- près de 50 % du territoire occupé réellement par l'activité économique (21.000 ha) se situent en dehors des 27.900 ha des zones d'activité économique du plan de secteur ;

Les parcs d'activité économique (PAE) représentent près de la moitié de la zone d'activité économique, l'autre moitié est la propriété d'autres opérateurs (ports autonomes, communes, propriétaires privés dont entreprises, etc.). Sur l'ensemble de la Région, on en dénombre 224, dont sept parcs scientifiques et six parcs logistiques, représentant une surface totale de 12.500 ha.

Une certaine spécialisation de ces zones (accueil des entreprises industrielles et des entreprises de grande taille d'autres secteurs), très utile à l'ensemble de l'économie wallonne, se dégage de ces chiffres. On peut toutefois se demander si les politiques d'accueil des entreprises la favorisent suffisamment. On constate en effet que certains terrains sont occupés par des acteurs dont les activités pourraient aisément se déployer en zone urbaine, laissant ainsi la zone d'activité économique aux activités industrielles et à celles qui y sont liées.

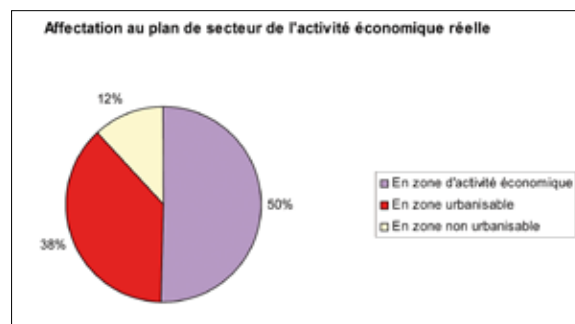
Aujourd'hui, il y a 4,7 ha consacrés à l'activité économique industrielle pour 1000 habitants en Wallonie contre 6 ha/1000 habitants en Flandre. Pour l'ensemble de l'activité économique, on compte 6,8 ha/1000 hab en Wallonie contre 7,8 ha/1000 hab pour la Flandre. Il



L'affectation planologique (situation de droit) : 1,6 % du territoire wallon (27.900 ha) est dédié à l'activité économique au sens du PDS

faudrait 3500 ha d'activités économiques en plus en Wallonie pour atteindre le ratio flamand.

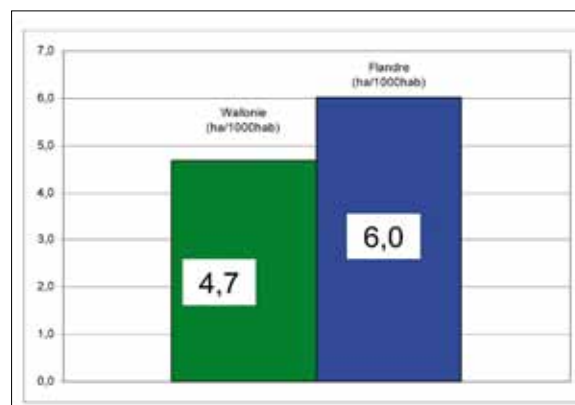
Il est également intéressant de constater que la Flandre, qui est davantage confrontée à la nécessité de gestion parcimonieuse du sol, disposait en 2008 de 2.300 ha immédiatement disponibles, soit 2,3 fois la disponibilité wallonne à cette date.



L'affectation au PDS de l'activité économique réelle : Près de 50 % (10.500 ha) de l'activité économique existante se situe hors zone d'activité économique au plan de secteur



L'occupation réelle de la zone affectée à l'activité économique : Plus de la moitié de la zone dédiée à l'activité économique au plan de secteur est occupée par d'autres activités, dont 7.000 ha qui sont occupés par l'agriculture



Nombre d'hectares occupés par l'activité industrielle / 1000 habitants : comparaison Wallonie-Flandre.

Pour l'ensemble de l'activité économique : 6,8 ha/1000 hab (W) contre 7,8 ha/1000 hab (VL). Il faudrait 3500 ha d'activités économiques en plus en Wallonie pour atteindre le ratio flamand.



## Le SDER et les entreprises

Le SDER de 1999 a été un document marquant de planologie territoriale pour la Wallonie mais force est de constater que sa mise en pratique sur le terrain est entourée d'un certain flou.

Il a toutefois la qualité d'avoir préservé son statut de document d'orientation et d'avoir permis une gestion parcimonieuse du territoire sans verrouiller à l'excès l'indispensable développement d'activités nécessaires au bon fonctionnement d'une région.

Le futur SDER doit préserver ces qualités tout en y ajoutant le lien que le territoire doit tisser avec les plans de développement économique que s'est donnée et se donnera encore la Wallonie.

En résumé, le SDER actualisé :

- doit rester un outil d'orientation (il faut éviter la dérive actuelle de confusion entre outils d'orientation et d'affectation mais aussi entre les outils d'échelle territoriale différente) ;
- doit permettre de poursuivre l'accueil et le développement de l'activité économique dans le respect de l'utilisation parcimonieuse du territoire ;
- doit être en phase avec les plans de développement de la Région (Marshall en particulier).

L'important chantier du SDER ne doit pas faire oublier d'autres mesures d'aménagement du territoire que doit prendre le Gouvernement wallon :

- Lancer les procédures de révision de plan de secteur décidées par le GW en 2010 (1712 ha) ;
- Mettre en œuvre les 408 ha complémentaires décidés par le GW ;
- Equiper l'ensemble des zones révisées d'ici 2020 ;
- Réfléchir dès à présent aux besoins d'après 2020 ;
- Réhabiliter les friches ayant un réel potentiel de reconversion, principalement économique ;
- Verdurer les autres (hors menace grave) ;
- Remettre à niveau les parcs d'activités existants pour rencontrer les nouveaux besoins des entreprises ;
- Susciter l'usage et développer la base de données régionale des terrains disponibles pour l'activité économique.

## Conclusion

Une région doit déployer beaucoup d'imagination, de détermination et de moyens – intellectuels et financiers – pour assurer son développement.

Les efforts entrepris s'exercent toutefois en grande partie à l'intérieur d'un cadre territorial donné.

Rien ne serait pire, pour la Wallonie, que de ne pas disposer de l'espace nécessaire à la matérialisation et à l'essor d'activités économiques sur son territoire.

Ce n'est pas le cas. Mieux, on s'aperçoit que le potentiel est très loin d'être utilisé : il reste de la marge, sans qu'il faille pour autant sacrifier l'environnement ou le bien-être de nos concitoyens sur l'autel d'une croissance économique aveugle.

Mais de croissance économique, et vigoureuse, il en faut. Lorsqu'on évolue à quelque 88 % de la moyenne du produit intérieur brut de l'Europe des 27, on ne se pose même pas la question.

Voilà pourquoi l'utilisation intelligente, rationnelle et planifiée des 17.000 km<sup>2</sup> de Wallonie doit faire partie de tout programme politique, Marshall ou autre, présent ou à venir.

Le Gouvernement wallon s'est attelé à la tâche dans un louable souci de rendre les choses plus simples et plus rapides. Ce sont là en effet les recettes d'une mobilisation efficace de l'espace nécessaire à nos entreprises.

Ces efforts doivent toutefois être poursuivis pour assurer une gestion plus performante du territoire garantissant une offre adéquate qui répond aux impératifs de développement économique de la Wallonie.

Et comme l'espoir mène d'autant plus sûrement au succès qu'il s'accompagne d'actes constructifs, les quelques recommandations proposées par l'UWE sont de nature à y contribuer.



## **2.** Mobilité *Mobility*



# La mobilité : contexte et enjeux

## *Mobility: context and issues*

Y. Hanin<sup>1</sup>

*L'ensemble des informations concernant la mobilité et la problématique des transports se trouve dans le Diagnostic<sup>2</sup>. Cet article aborde principalement quelques aspects de la mobilité des personnes. L'auteur fait le point sur les infrastructures de transport et sur l'évolution des comportements. Ensuite, il examine l'impact des défis exposés dans le cadre du diagnostic sur la mobilité. Enfin, il dégage des pistes afin d'adapter le territoire et la mobilité à ces nouveaux défis.*

*All of the information concerning mobility and the transport problems is in the Diagnosis. This article mainly addresses certain aspects of personal mobility. The author takes stock of the transport infrastructures and the personal behavioural trends. He then examines the impact of the presented challenges in the context of a mobility diagnosis. Lastly, he comes up with possible paths for adapting the mobility and territorial questions to those new challenges.*

Mots-clé : Mobilité, transport, infrastructures, rail

Keywords : Mobility, transport, infrastructures, rail, road, mobility behaviours

---

<sup>1</sup> Professeur d'urbanisme, directeur du GREAT (UCL)

<sup>2</sup> Consultable et téléchargeable sur le site de la CPDT

Tout d'abord, il est important de rappeler les liens entre mobilité et territoire. Les personnes se déplacent essentiellement parce qu'elles ont des motivations pour le faire. Ces motivations, quelle que soit la politique qu'on met en œuvre en matière d'aménagement du territoire, continueront à exister : les gens se déplacent parce qu'ils ont besoin d'aller chercher ailleurs ce qu'ils n'ont pas à un endroit donné. Pour ce faire, à propos de la mobilité résidentielle, on peut se déplacer sur le long terme, mais il existe aussi des mobilités journalières, pour aller travailler car il n'y a pas de travail sur le lieu de résidence, pour aller à l'école car l'établissement scolaire ne se trouve pas sur place, ou plus occasionnellement encore pour des achats dans des magasins, pour des loisirs ou des raisons sociales. Il faut bien garder en perspective que tous ces déplacements existent, qu'ils soient contraints ou voulus.

Les marchandises elles aussi se déplacent. Les matières premières ne se trouvent pas toujours aux bons

endroits et les consommateurs ne se trouvent pas toujours aux lieux de production.

A côté de ces deux aspects (personnes et produits) qu'il était important de rappeler, il y a une série d'activités qui se développent grâce au fait qu'il y a des flux. On peut se positionner dans des endroits de convergence, des pôles, là où il y a beaucoup d'échanges, de flux. Inversement, on se trouve parfois en-dehors des pôles et on peut tirer parti de la mobilité, par exemple en ouvrant une baraque à frites sur une grande route. C'est un peu la position de la Région wallonne par rapport à certains grands axes de transports. De plus, comme cela a été rappelé par plusieurs intervenants, le secteur de la mobilité est un secteur économique en tant que tel, parfois très important puisque toute une série de personnes travaillent dans ce secteur. Il y a des opérateurs, des sociétés de transports, il existe même un pôle de compétitivité dans le cadre du plan Marshall, et tout un secteur indirect lié à cette mobilité (assurances, etc.).

## La mobilité en Wallonie : les infrastructures

La question de la mobilité en Wallonie concerne d'abord les routes. Nous en sommes sans doute les spécialistes : 80.000 km de routes, dont 870 d'autoroutes. 90 % de la voirie est communale, ce qui est considérable. Cette voirie a encore été allongée de 10 % ces dix dernières années ; elle occupe 4 % du territoire. Le budget prévu pour les trois prochaines années pour l'entretien spécifique s'élèvera à 885 millions d'euros pour la Région wallonne ; 630 millions sont investis annuellement par les communes dans le réseau routier. On estime à l'heure actuelle que 50 km du réseau sont saturés chaque jour (Cf Diagnostic)<sup>3</sup>.

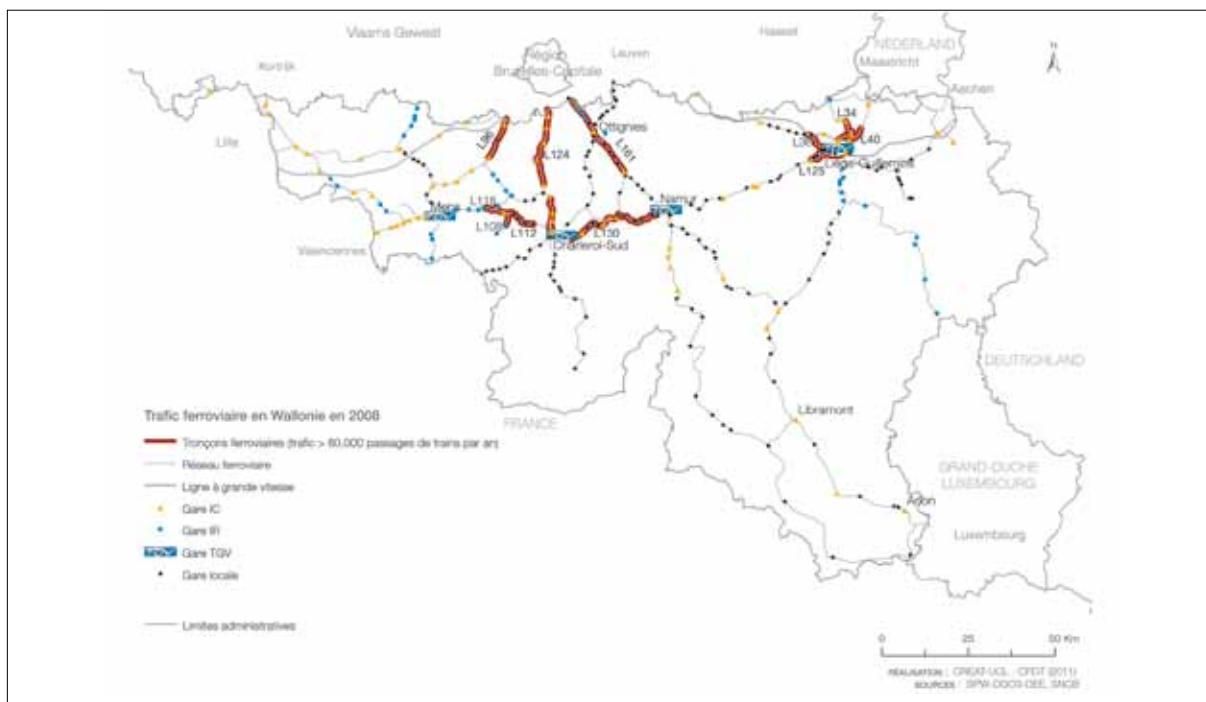
Ensuite, **le transport ferroviaire**. Il est ici intéressant de comparer les chiffres : 1.650 km de lignes ordinaires, de lignes TGV et de couloirs fret. C'est la SNCB qui en est l'opérateur. Le réseau a augmenté de 3,7 % ces dix dernières années. Nous sommes régulés par une clé de répartition 40/60 % au niveau fédéral. 200 km de lignes ferroviaires sont saturés, soit quatre fois plus que le réseau routier ! Elles sont également reprises sur la carte que vous retrouvez dans l'atlas.

**Les voies navigables<sup>4</sup>** : 450 km, dont 365 sont en grand gabarit. Elles sont gérées par la Région wallonne. 750 millions d'euros sont prévus, notamment pour moderniser l'ensemble de ce réseau, pour le mettre à

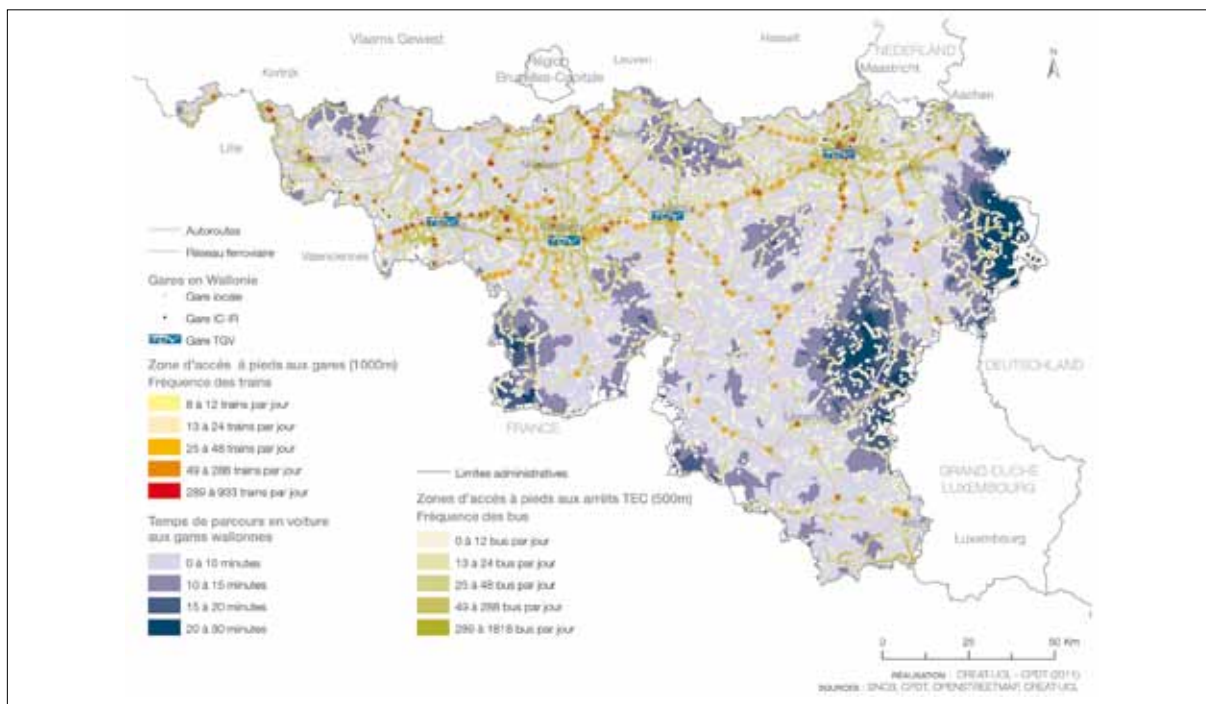
<sup>3</sup> *Diagnostic territorial de la Wallonie, Le transport des personnes et des marchandises, carte 1 : Evolution du taux d'utilisation des tronçons autoroutiers de 2010 à 2040 sur base d'un scénario tendanciel, p. 126.*

<sup>4</sup> *Ibid., carte 3, Réseaux de transport fluvial en Wallonie et opérationnalisation de la navigation, p. 128.*





Réseau ferroviaire wallon et trafic ferroviaire en 2008



Réseau routes, Tec et SNCB. 91% des Wallons sont à moins de 500 mètres d'un arrêt de bus, 45% des Wallons sont à moins de 1750 mètres d'un arrêt de train. On constate un déficit d'accessibilité dans certaines régions rurales.

un gabarit de 2.000 tonnes ou de 9.000 tonnes. 400 millions sont prévus pour le dragage des canaux, qui comporte de nombreux problèmes pour l'instant.

Quant aux pistes cyclables, elles font 3.500 km, dont 1.300 sur le Ravel ; un plan cycliste wallon a été mis en place en décembre dernier.

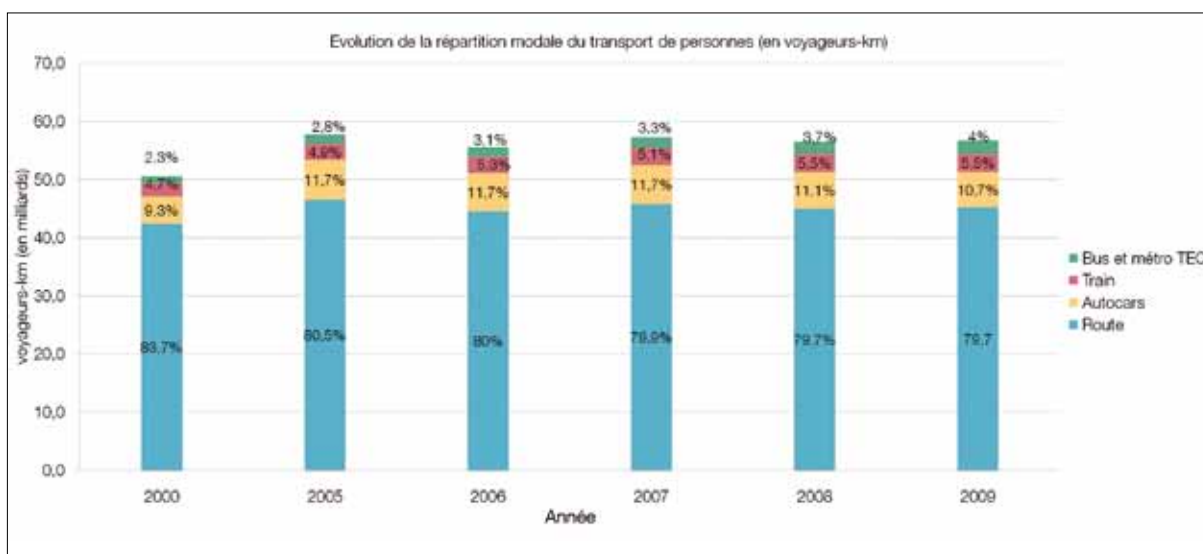
Voilà l'état de la situation des réseaux sur lequel on peut s'appuyer, et qui permet de donner une accessibilité à différentes personnes. 91 % des Wallons sont à moins

de 500 mètres d'un arrêt de bus, et 45 % des Wallons sont à moins de 1.500 mètres d'un arrêt de train (je dis bien un arrêt, qui n'est pas nécessairement une gare). La carte de la page 41 montre que la Wallonie est relativement bien desservie, même s'il est vrai que tous les bus ne passent pas toutes les dix minutes à tous les arrêts, et qu'il y a quand même aussi des déficits. C'est principalement dans les communes en bleu qu'il faut parfois vingt à trente minutes pour se rendre à une gare en voiture, ce qui fait que le réseau routier complète assez bien l'infrastructure des transports en commun.

## Les comportements

Parlons maintenant des choix modaux : comment se comporte-t-on ? Malgré l'augmentation des déplacements de personnes, la part automobile s'est un peu stabilisée ces dernières années. On assiste par contre au phénomène de l'autosolisme : de plus en

plus de personnes qui se déplacent seules en voiture. Ce qui a pour conséquence l'allongement du nombre de kilomètres parcourus par les véhicules alors que le nombre de kilomètres parcourus par les personnes croît en moindre importance.



Evolution de la part modale des transports de personnes en Wallonie

SOURCES : SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER BELGES (SNCB), SPF – MOBILITÉ ET TRANSPORT – CALCULS IWEPS & CPDT

Autre phénomène dans les comportements de mobilité : les gens se déplacent de manière plus intelligente que par le passé. Aujourd'hui, on ne se déplace plus seulement pour aller au travail, mais on combine en un déplacement plusieurs motifs de déplacement (école, courses...). Cela rend les choses plus difficiles à analyser car on ne peut plus dire qu'on se déplace pour une seule chose. De plus, non seulement on se déplace plus facilement et de façon plus rapide, mais aussi de façon plus rationnelle : des accessoires comme les GPS nous permettent de plus facilement trouver notre chemin, d'éviter les bouchons, etc. Sur internet, on peut même calculer ses modalités de trajet (horaires, distances) porte-à-porte. Tout ça permet une capacité de déplacement accrue.

Le phénomène majeur est que la part modale de la voiture s'est un peu tassée ces dernières années en raison sans doute des coûts du pétrole. On continue toujours de se déplacer plus mais la voiture représente aujourd'hui moins de 80 % de la part modale, ce qui est encore considérable ; cependant la hausse de la

voiture stagne un peu au profit des autres moyens de transports.

On constate aussi, et c'est un problème, que les riches se déplacent plus facilement que les pauvres. Dans certaines communes, on se déplace beaucoup plus et la corrélation avec les revenus ou avec le taux de chômage est totalement évidente. A terme, il y aura sans doute un enjeu sur l'hypermobilité ou l'immobilisme de certaines zones.

Enfin, quelques appréciations sur la mobilité : 34 % des Wallons estiment qu'ils sont mal desservis par les transports en communs, 27 % trouvent que le temps de déplacement est beaucoup trop long (ceci ne venant pas de personnes qui vivent dans des milieux ruraux, mais qui sont dans les grandes agglomérations), 3 % trouvent que les horaires de services sont totalement inadaptés, 9 % trouvent que le transport est insécurisant, et 80 % trouvent que le vélo est inadapté en Région wallonne, à la fois pour les infrastructures et à la fois pour le relief.

## Intégration des défis

Dans la partie qui suit, les défis exposés dans le cadre du diagnostic sont mis en relation avec la mobilité.

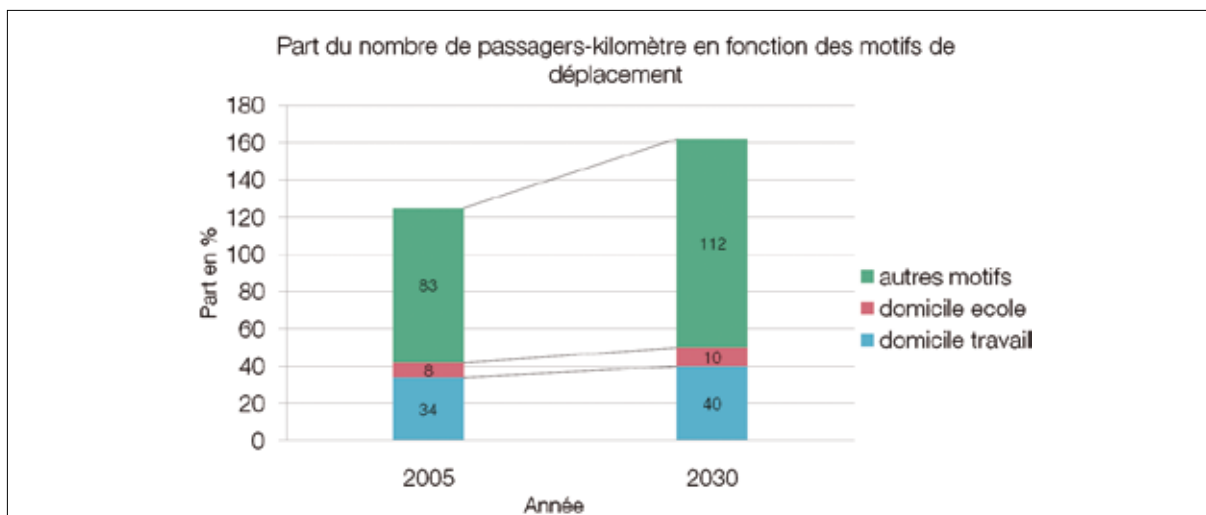
**La croissance démographique** va entraîner une croissance de mobilité. Plus d'habitants, donc plus de déplacements - cela est inévitable, d'autant que de plus en plus de personnes se déplacent seules en voiture, et que les ménages vont devenir de plus en plus petits. Le nombre de personnes qui vont pouvoir compter sur les déplacements familiaux sera moins important à terme.

Par contre, il y a des incertitudes. Où se localiser ? Près de son lieu de travail alors que la stabilité du lieu de travail est moins sûre ? On change plus facilement de travail, on est plus facilement licencié. La question du lieu de résidence par rapport au lieu de travail reste

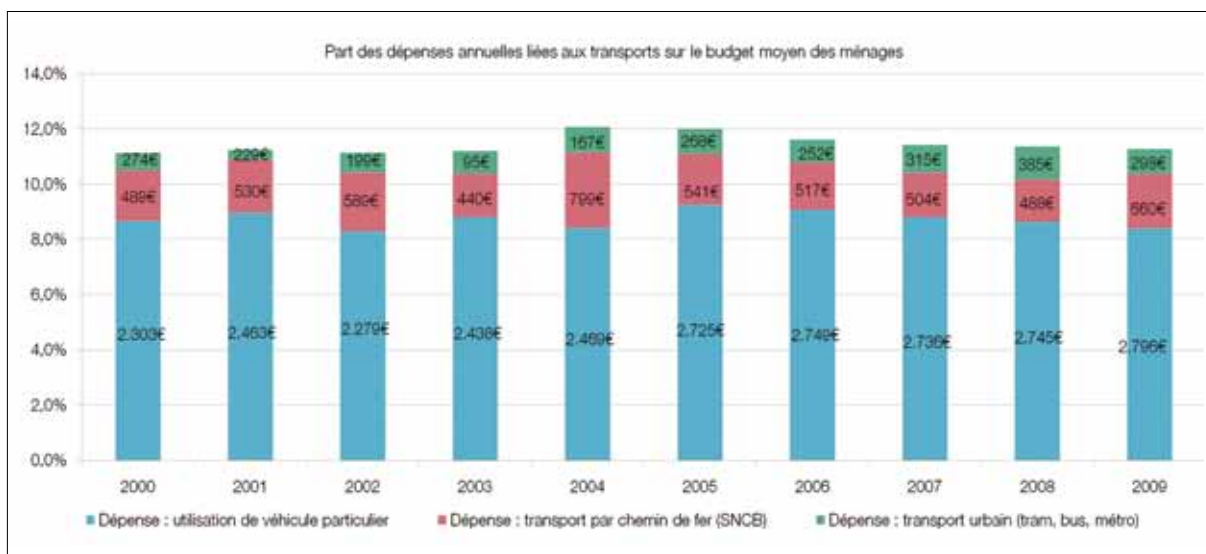
fondamentale. L'individuation est accrue, ce qui veut dire que le choix est individuel, pouvoir par ex. choisir l'école que l'on estime de meilleure qualité. Aujourd'hui on essaye de rapprocher du lieu de la scolarité.

La mobilité concerne aussi la question du télétravail. Est-ce que le télétravail peut réduire la mobilité ? Je suis loin d'en être convaincu. Je pense plutôt qu'on va vers une intensification du travail par le télétravail : on travaille davantage à domicile en complément du travail qu'on peut faire sur le lieu de travail. Dans certains cas cela peut toutefois réduire des déplacements mais pas totalement.

L'impact de l'internet une question de plus en plus importante. On peut plus facilement faire ses achats sur la toile, cela est inévitable, mais on continue à aller



Perspectives d'évolution de la part de passagers-km en fonction des motifs (2005-2030) — SOURCE : BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN



SOURCE : SPF - ENQUÊTE SUR LE BUDGET DES MÉNAGES 2008

dans les magasins pour choisir, puis l'on commande via le net au meilleur prix. Les déplacements ne sont donc pas totalement supprimés. Le vieillissement de la population a aussi été mis en exergue. La population âgée constituera 16 % de la population globale : comment va-t-elle se déplacer ? A-t-elle les mêmes

capacités ? Les services sont-ils adaptés par rapport à ces personnes ?

L'évolution des déplacements de la population sera d'autant plus importante que l'on estime qu'au vu du nombre de personnes qui seront des non-travailleurs

(par le vieillissement, par le fait que le temps de loisirs risque d'augmenter, etc.), 70 % des motifs de déplacement ne seront plus liés au travail. Dans le Diagnostic, certaines cartes se basent uniquement sur la statistique du domicile-travail. Quand on sait que cela ne représente plus que 30 % du déplacement, je pense qu'à terme, on va revoir notre diagnostic sur les déplacements.

Un deuxième défi à intégrer est l'objectif **de réduction des gaz à effet de serre**. 25 % des gaz à effet de serre sont produits par les transports. Ces gaz à effet de serre ont connu une croissance de 15 % ces dernières années, alors qu'on a fixé comme objectif de les réduire de 30 % d'ici 2020. On est donc partis dans la direction inverse de celle qui était prévue. L'instauration d'une taxe carbone pourrait avoir des effets importants surtout dans le renouvellement du parc automobile. Seule la tarification ou la taxation au kilomètre parcouru pourrait avoir un effet sur la réduction des distances.

Autre défi : comment intégrer la question du **pic pétrolier** ? 60 % du pétrole que nous consommons l'est par le transport. Ce secteur est directement impliqué si le prix du baril continue à flamber. Que se passe-t-il dans le cas d'une raréfaction ? La question fondamentale est : y a-t-il une alternative au moteur à explosion ? Y a-t-il d'autres types de transports que l'on peut mettre en place, l'électrique par exemple notamment pour les petites voitures et les vélos ? Les réseaux de production et de distribution sont-ils assez importants pour l'envisager ? Il est temps que la Région wallonne réfléchisse à la mise en place des postes de ravitaillement électrique. Aujourd'hui, même si le prix du carburant a augmenté, la part du budget des ménages consacré à la mobilité reste relativement constante, autour de 11 à 12 %.

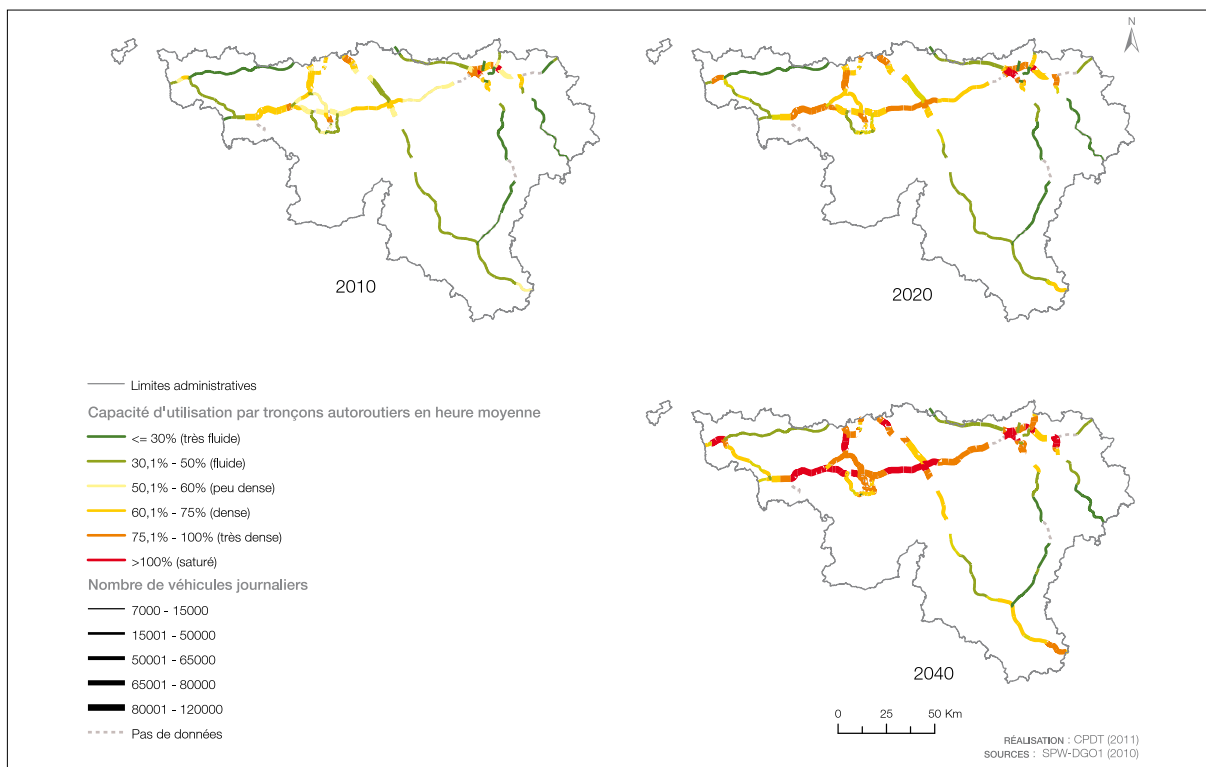
Le défi de la **compétitivité économique** en matière de transports est très compliqué car il faut maîtriser l'ensemble des paramètres de ce secteur. Le rôle du « just in time » et la globalisation des échanges font qu'on assiste à une croissance vertigineuse du transport des marchandises. Le port d'Anvers connaît une croissance annuelle de 7 % ; les transports au sein de l'Union européenne ont crû de 30 % ces dernières années suite à la libéralisation des échanges, et la part des camions en transit de marchandises en Ré-

gion wallonne est passée de 7 à 17 %. Cependant, ce volume de trafic est largement dépendant de la crise économique. Depuis la crise de 2008, on observe un léger tassement. Que se passera-t-il dans les prochaines années : aura-t-on un taux de croissance aussi important que celui qu'on a connu au début des années 2000 ?

Un autre aspect à considérer comme cela a déjà été évoqué est la prise en compte du coût-vérité : la taxation sur les gaz à effet de serre, le kilomètre parcouru, ou la taxe kérosène qui aujourd'hui est pratiquement inexistante, etc. A terme, ne va-t-on pas avoir une pénalisation de cette facilité de transport et une intégration de ces coûts dans son prix ? Quant aux pôles de compétitivité mis en place dans le cadre du plan Marshall, par ex. le pôle logistique est un véritable vecteur de redéploiement économique pour la Région wallonne, qui avait été mis en évidence dans le SDER en 1999.

Au niveau de la cohésion sociale, la part « mobilité » dans le budget des ménages, malgré la hausse des prix, est relativement stable. Elle est plus stable car la part patronale dans les frais de transports est intervenue de manière massive ces dernières années. La gratuité pour une partie des utilisateurs des transports en commun a aussi permis de compresser ce phénomène de prix, ce qui explique aussi pourquoi les bus et les chemins de fer ont connu un tel succès ces dernières années. On a toutefois vu que certaines communes rurales connaissaient un problème d'enclavement, communes pour lesquelles il faut trouver des modalités adaptées en termes de transport à la demande.

Et puis, il y a des défis liés de manière interne à la mobilité. Premièrement, la question de l'entretien des infrastructures, qui représente un budget colossal. Or, vous n'êtes pas sans savoir que nous avons un petit souci de finances publiques. Qui plus est, il ne s'agit pas seulement d'entretien, mais aussi d'investissement. Quelles sont les modalités d'investissement que l'on pourrait avoir à terme pour se relancer, se reconverter et lancer de nouveaux modes de transport vu que la marge de valeur est très réduite ? Les techniques financières mises en place pour subvenir au budget des routes ne peuvent-elles pas être utilisées pour financer les alternatives de transports dans les agglomérations ?



Capacité d'utilisation par tronçons autoroutiers en heure moyenne en 2040

Un autre objectif lié strictement à la mobilité est la réduction du nombre d'accidents de la route. La Flandre est beaucoup plus coercitive, la France aussi. En Wallonie, on a une autre politique. Certes, on a réduit le nombre d'accidents de la route, oui, on a fait une série d'adaptations, mais on n'est tout de même pas arrivés aux objectifs qui étaient fixés.

Autre aspect : la congestion, le temps perdu. Les gestionnaires des réseaux sont très soucieux d'améliorer les services. Un train immobilisé coûte très cher, un camion immobilisé aussi. La carte ci-dessus montre les réseaux autoroutiers, qui seraient saturés dans le cas d'une croissance du trafic autoroutier dans les prochaines années.

Concernant la volonté d'intégrer le coût-vérité, tout un système s'est mis en place pour arriver à mieux suivre la traçabilité du nombre de kilomètres parcourus, ainsi

qu'une pénalisation et une gestion informatique des flux pour éviter tous ces problèmes de congestion.



## Perspectives

Quelles sont les possibilités d'adapter la mobilité et les territoires à ces défis ?

La première politique serait d'**adapter l'offre** et les différents équipements aux personnes âgées ou qui ont des difficultés à se mouvoir, et de faciliter l'entrée des vélos dans les transports en commun. Comment aujourd'hui mettre à niveau la bordure avec transports en commun ? Comment réduire le nombre d'escaliers ? Comment réduire toutes ces pénalités qui rendent aujourd'hui la voiture si attractive ?

Comment aussi adapter les horaires de services, proposer des horaires cadencés et faciles à mémoriser, flexibles sur le weekend ; comment adapter les moyens de déplacement selon les lieux ? De plus en plus on parle de limitations de vitesse à 30 km/h à Bruxelles centre-ville, ce qui signifie qu'aujourd'hui la voiture n'est plus un mode de transport adapté à la traversée de différents types d'espaces. Il faut un mode adapté pour circuler dans le centre-ville, pour circuler en première couronne, pour circuler dans les agglomérations, pour circuler en-dehors des agglomérations, etc. Promouvoir des nouveaux modes de transport est aussi une solution. Le vélo électrique est une piste non-négligeable. Il permet de circuler à du 25 ou 30 km/h. Pour couvrir l'ensemble des déplacements que l'on fait aujourd'hui de manière quotidienne, des choses importantes sont à mettre en place. Il faut sans doute aussi adapter la voirie et la partager. Il serait intéressant de travailler, non pas sur la voiture partagée en tant que telle, ou sur la voiture à la demande, mais sur le changement de mentalité pour offrir des places de voiture disponibles dans notre véhicule quand on circule seul, et mettre en place toute une base de données avec GPS, téléphones mobiles, etc.

La deuxième grande politique consisterait à développer radicalement l'intermodalité. Pas mal de choses ont été faites ces dernières années, notamment l'aménagement des arrêts de bus près des gares, mais on devrait aller encore plus loin. Par exemple, une première chose serait de mettre sérieusement en place une politique de stationnement. C'est aujourd'hui le premier créneau sur lequel il faut travailler, mais on ne peut la mettre en place que s'il est complémentaire à

d'autres. Il faudrait également requalifier l'ensemble de la voirie partagée. Comment aujourd'hui favoriser plus d'utilisateurs sur un même espace public et requalifier ces espaces publics qui sont pratiquement monopolisés par la mobilité ? Hier, on nous a parlé d'un scénario pour Bruxelles, qui deviendrait une ville sans voitures. Les trois bureaux d'étude qui travaillent sur Bruxelles proposent qu'en 2040, on ait supprimé l'automobile dans Bruxelles. Il y a des villes entières qui vivent sans voiture ; ce projet n'est donc pas totalement idéaliste.

Une autre piste favorisant l'intermodalité est celle des quais partagés. Des initiatives ont été mises en place ces dernières années, notamment pour le TEC et la SNCB. Mais quand pourra-t-on imaginer que bus s'arrête sur le même quai que le train ? C'est un élément très important.

Parlons aussi de la complémentarité des modes dans le temps et dans l'espace. Aujourd'hui, il y a une concurrence entre les Rapido bus et les trains. Comment éviter cette concurrence et favoriser la complémentarité ? Cela implique un certain génie pour gérer la rupture de charges. Les gens ne sont pas nécessairement contre les ruptures de charges, mais sont contre celles qui sont mal organisées et pénalisantes. Mais changer de mode, si c'est bien organisé et sur un quai partagé, ne devrait pas poser de problème. Des spécialistes peuvent très bien mettre en place tout leur savoir à ce sujet.

Troisième et dernière mesure à mettre en place dans le futur SDER : restructurer le territoire en voyant autrement les choses. A court terme, compléter les chaînons manquants. Il ne s'agit pas des chaînons autoroutiers, mais plutôt d'Eurocap Rail, ou du RER qu'il faudrait sans doute mettre en service et sans doute déjà envisager d'allonger vers d'autres gares – il y a le projet de Cœur du Hainaut qui a déjà été proposé – et des territoires qui sont en demande d'une meilleure connexion sur Bruxelles ; Il y a aussi le réseau express liégeois. Comment mieux connecter le réseau à l'aéroport de Charleroi et faire en sorte que cette connexion ferroviaire ne serve pas uniquement aux voyageurs, mais à un ensemble d'utilisateurs ? Comment bénéficier du Rapido bus qui est une invention assez inté-

ressante pour la Wallonie ? Il faut intégrer l'ensemble des réseaux dans une vision nouvelle, c'est-à-dire réfléchir les réseaux à l'échelle des aires métropolitaines. Hier, nous avons entendu parler du Grand Duché du Luxembourg. Comment intégrer la problématique tarifaire, celle du réseau et de son organisation sur Bruxelles, sur Liège, sur Lille et sur Luxembourg ? On va peut-être même un jour revenir à des sociétés qui gèrent cela à échelle des agglomérations.

Enfin, deux grands axes à long terme : il faudrait densifier autour des quartiers de gare et le long des axes du tramway. On est en train de mettre en place des projets de tramway – celui de Charleroi a bien évolué, celui de Liège devrait commencer. Il faut mettre en place une politique réelle d'aménagement du territoire le long de ces axes, et ne pas penser uniquement le mode de transport sans l'articuler ou de penser le tramway sans envisager un réel réseau multimodal (train, tram, bus, vélo, piéton). Il faut aussi densifier les fonctions le long de ces lieux bien accessibles. Comment mieux remettre de l'emploi et des commerces près des lieux qui sont accessibles ? Cela donne une série de cartes<sup>5</sup> sur lesquelles la CPDT a déjà travaillé, et qui proposent des solutions. Certains choix politiques sont importants à faire.

Une dernière mesure, il faudra sans doute favoriser les déménagements et il faudra peut-être un jour rapprocher à terme l'ensemble des fonctions, et si c'est possible, organiser le déménagement des personnes, mieux localiser les résidences et les activités. Il y a donc toute une politique à mener sur l'idée de faciliter la relocalisation près des lieux de transport.

---

5 <http://cpdt.wallonie.be/fr/content/cartes-daccessibilité>

# Des scénarios pour le territoire wallon

## La mobilité

### *Scenarios for Wallonie Mobility*

C. Demulder et M. Van Cutsem<sup>1</sup>

*De juillet à novembre 2011 un travail prospectif a été mené dans le but de construire des scénarios exploratoires pour le territoire wallon à l'horizon 2040. Durant ce processus, plusieurs étapes ont été mises en œuvre, associant les chercheurs de la CPDT, quelques experts, ainsi que des représentants du Cabinet du ministre en charge de l'Aménagement du Territoire et de l'administration. L'une de ces étapes consistait en la construction de micro-scénarios par sous-systèmes, en vue d'alimenter ultérieurement des scénarios globaux. Quatre sous-systèmes ont été retenus : le sous-système productif, le sous-système résidentiel, le sous-système mobilité et le sous-système environnemental. Sur base de ces travaux, quatre ou cinq récits par sous-système ont été finalisés par l'Institut Destrée. Le processus d'élaboration des micro-scénarios, ainsi que les récits ont été présentés durant la deuxième journée du colloque, de même qu'une série d'enjeux que l'on pouvait en déduire. Le tout dans le but de nourrir les débats autour du SDER.*

*From July till November 2011 a foresight work was led with the aim of building exploratory scenarios for Wallonia, taking into consideration the 2040 horizon. During this process, several stages were implemented, involving the researchers of the CPDT, as well as experts and representatives of the ministry of town and country planning and of the administration. One of these stages consisted of the construction of micro-scenarios for each sub-system, in order to feed, later on, the global exploratory scenarios. Four sub-systems were identified: economy, housing, mobility and environmental. On this basis, four to five narratives were drafted by the Destree Institute for each topic. The process of elaboration of the micro-scenarios and of the narratives were presented during the second day of the colloquium as well as a series of issues that could be derived from the analysis, with an ultimate aim: food for thought and for discussion around the SDER.*

Mots-clé : Wallonie, Prospective, Scénarios, Mobilité, Transport

Keywords : Wallonia, Foresight, Scenarios, Mobility, Transportation

---

<sup>1</sup> Conseillère et Directeur de recherche à l'Institut Destrée, 9 avenue Louis Huart, 5000 Namur



C. Demulder — PHOTO F. DOR

## Introduction

A l'instar des cinq scénarios globaux exploratoires développés par Charlotte Demulder, Philippe Destatte et Michaël Van Cutsem en appui aux travaux de la CPDT, des scénarios sectoriels ont été construits selon une logique similaire et comme « matière première », en quelque sorte, à la construction des scénarios globaux.

Rappelons brièvement le processus de construction de ces scénarios, structuré en trois temps et prédéfini par la décision d'organiser la deuxième journée du colloque autour de quatre séances thématiques qui ont fondé les quatre sous-systèmes considérés.

Dans un premier temps, une analyse approfondie des documents relatifs au diagnostic du SDER et disponibles en temps utile a été réalisée (pour l'essentiel les notes défis et les notes sectorielles) pour en extraire les variables jugées territorialement pertinentes pour le développement des scénarios. En prospective, les variables sont des éléments du système qui exercent ou sont susceptibles d'exercer une influence sur le problème étudié et dont est anticipée la modification dans le futur. Une liste de 78 variables a été extraite et déclinée en quatre sous-ensembles non hermétiques. C'est ainsi qu'une problématique comme la politique de la ville et son évolution a été associée aux sous-systèmes productif, résidentiel et « mobilité », pour ne citer qu'un exemple. Pour chaque variable, dans la mesure des informations fournies par le diagnostic et en effectuant des analyses complémentaires, une hypothèse d'évolution tendancielle a été envisagée.

Dans un second temps, les chercheurs de la CPDT, quelques experts et membres du Cabinet et de l'Administration ont été réunis en ateliers par sous-système dans le but de poursuivre le travail sur les variables. Selon un canevas à plusieurs entrées – deux entrées correspondant aux scénarios d'Orate-Espon 3.2 et deux entrées supplémentaires définies par le groupe de travail –, chacune des variables fut envisagée selon quatre hypothèses d'évolution supplémentaires.

Dans un troisième temps, les mêmes groupes de travail, dans une configuration réduite, ont élaboré des micro-scénarios par sous-système, en recomposant

de manière logique les hypothèses d'évolution de ces variables. Cet assemblage a appuyé un travail de rédaction mené par l'Institut Destrée, pour aboutir à quatre ou cinq récits par sous-système.

C'est la conjonction de ces récits qui a permis, dans une étape ultérieure, de construire les scénarios globaux présentés par Philippe Destatte<sup>2</sup>.

A l'issue de ces travaux, certaines limites méthodologiques, induites principalement par des contraintes de temps et logistiques, ont pu être identifiées. L'ensemble des variables par sous-système n'a pu être traité en atelier. La méthode des scénarios utilisée envisage généralement un maximum de 30 variables par (sous-) système or le nombre de variables pertinentes identifiées représentait plus du double.

Deux autres précautions méthodologiques importantes peuvent être mises en évidence :

- les scénarios sont régionaux et n'ont pas fait l'objet d'une déclinaison sous-régionale qui aurait pu se révéler plus contrastée ;
- les scénarios, par définition, pourraient être plus nombreux ou plus nuancés et activer plus résolument certaines variables comme les prix de l'énergie ou la croissance économique. La sélection proposée est un premier tri qui n'empêche ni les digressions, ni les révoltes, ni les reformulations, bien au contraire. La cohérence d'ensemble de chaque histoire doit cependant rester un critère déterminant.

## Cinq scénarios pour le sous-système « Mobilité »

Le sous-système « Mobilité » a été abordé à partir de quinze variables. Le cadre législatif, économique et politique ainsi que d'autres variables traitant plus spécifiquement de la mobilité (le transport, la logistique, les nuisances, le coût des énergies) ont été traitées. Ce traitement a permis de proposer au débat cinq scénarios contrastés :

### Congestion

Le premier micro-scénario, « Congestion », est caractérisé par une politique des transports déconnectée de l'aménagement du territoire et centrée sur l'automobile qui se poursuivrait de par l'héritage des politiques passées. La complexification des chaînes de déplacement des personnes pourrait confirmer la tendance qui positionne la voiture individuelle au premier rang des parts modales. La charge imposée aux réseaux en rendrait

certaines obsolètes et le coût de leur adaptation dépendrait du type de réseau et de critères de performance. La séparation des fonctions poursuivrait sa tendance actuelle ainsi qu'une la distanciation croissante entre lieu de travail et lieu de résidence, induite par la métropolisation. L'inadéquation entre les moyens investis dans les transports publics et la demande continuerait à croître, principalement en période de difficultés budgétaires. La capacité d'investissement des pouvoirs publics dans le transport se limiterait au maintien et à l'entretien de l'existant. La croissance démographique, la dispersion des fonctions, la complexification des déplacements et la croissance de la mobilité des marchandises seraient donc autant de facteurs pouvant mener vers la saturation de certains réseaux.

Dans une visée ultra-tendancielle de ce scénario, on pourrait considérer qu'il a plus de chances de se

---

2 "Du diagnostic aux scénarios exploratoires, mise en prospective des enjeux du SDER", Ph. Destatte, page 41

produire dans un contexte de forte croissance démographique, si les réseaux arrivent à saturation ou si la mobilité individuelle demeure abordable voire même si d'autres technologies venaient à amplifier l'accès au véhicule individuel, par exemple le véhicule électrique. Par contre, ce scénario a peu de chance de se développer si les comportements d'usages du véhicule particulier évoluent vers moins de mobilité individuelle, si les prix de l'énergie augmentent considérablement ou si les comportements liés aux déplacements pour le travail, la communication ou la consommation se modifient dans le sens d'une rationalisation des déplacements.

#### Epuisement des ressources des pouvoirs publics

Dans ce second micro-scénario, s'appuyant sur une évolution négative des ressources que les pouvoirs publics peuvent consacrer aux déplacements, les acteurs privés prendraient en main une partie de la gestion et de l'entretien des réseaux performants, ce qui engendrerait une dualisation dans la gestion des réseaux et une tarification différenciée. Les efforts des pouvoirs publics se concentreraient sur l'accès à la mobilité pour le plus grand nombre, notamment via les transports collectifs. Des fonds sociaux de mobilité, destinés aux personnes dont les revenus ne permettraient plus d'accéder à une mobilité « privatisée », feraient leur apparition. Seuls les plus riches pourraient encore suivre le modèle résidentiel actuellement dominant, à savoir la « villa quatre façades en périphérie » tout en conservant une mobilité individuelle accrue. Une partie de l'espace public serait privatisée sous la forme de . Des inégalités émergeraient entre territoires et les réseaux de qualité se développeraieent principalement au nord du sillon Sambre-et-Meuse. L'attractivité du foncier serait dès lors fondée sur la localisation et la connectivité. La Wallonie s'inscrirait ainsi dans le maillage européen des voies rapides au détriment des connexions locales et de proximité. La dualisation territoriale entre zones métropolitaines et zones rurales s'amplifierait.

Ce scénario pourrait se développer dans un contexte d'augmentation des prix de l'énergie ou de forte austérité. Les probabilités sont moindres dans un contexte de résistance à l'appropriation des réseaux performants par les acteurs privés.

#### Facteur 4

Le scénario « Facteur 4 » trouve son fondement dans une réduction par quatre des émissions de gaz à effet de serre. Une réorientation volontariste des politiques liées à la mobilité sur base d'un souci de performance énergétique serait opérée. Les efforts seraient concentrés sur des logiques d'anticipation et placeraient les modes de transport des personnes et des marchandises peu énergivores en premier plan dans la hiérarchie des politiques mises en œuvre. La réduction des déplacements, principalement automobiles, deviendrait l'enjeu d'une politique à long terme. Le développement d'incitants à une mobilité collective et moins énergivore et une taxation accrue à l'usage des modes de transport les plus énergivores serait engagé. La densité et la mixité des fonctions deviendraient les nouveaux critères d'autorisation de localisation des projets d'urbanisation. Les zones d'activité économique se localiseraieent à proximité des réservoirs d'emplois et se regrouperaieent par secteurs d'activités ou dans des logiques d'intégration de chaînes de valeur ou de recyclage. Au plan local, on verrait s'amplifier des logiques de circuits courts.

Ce scénario a plus de chance de se produire si les prix de l'énergie augmentent considérablement, si des directives ou signaux politiques vont dans ce sens, ou si l'on assiste à des évolutions technologiques et de la recherche et développement vers une meilleure efficacité énergétique. Inversement, ce scénario a moins de chance de se produire dans un contexte de forte croissance démographique, si la mobilité résidentielle reste faible ou si la mobilité individuelle reste abordable et prioritaire au plan sociétal.

#### Et pour 250 dollars de plus ?

Dans le scénario « Et pour 250 dollars de plus ? », la capacité d'investissement des pouvoirs publics et privés ne permettrait plus de faire face au renchérissement des énergies qu'à travers la réduction drastique des coûts et des déplacements et une recherche d'efficacité au niveau de chaque réseau. Des logiques d'optimisation et de hiérarchisation des déplacements émergeraient tant au niveau des décideurs qu'au niveau individuel. Les efforts se concentreraieent sur ce qui fonctionne. Les circuits courts émergeraient de manière spontanée au sein des zones les plus



éloignées des axes performants, de même que des pratiques retrouvées ou innovantes en matière d'utilisation des modes doux et des solutions de transport collectif. La dégradation, au fil du temps, de certains réseaux secondaires pousserait certaines communes rurales à réinvestir d'anciens réseaux de transports. La localisation des fonctions s'opérerait dès lors selon des conditions d'accessibilité. La proximité de la voie d'eau et du chemin de fer constituerait pour les pôles urbains des facteurs renforçant le transport de marchandises par ces axes. Nous sommes ici dans une logique d'adaptation.

Certains éléments pourraient favoriser le développement de ce scénario comme l'augmentation accrue des prix de l'énergie, la saturation des réseaux de transport, voire une nouvelle forme d'exode rural. Inversement, une mobilité individuelle abordable, la poursuite de l'étalement urbain ou une forte croissance démographique dans les espaces ruraux contrebalanceraient cette évolution.

### Tous en bus !

Ce dernier micro-scénario se fonde sur une hypothèse de mutualisation accrue des logiques de mobilité. Les politiques publiques se concentreraient sur l'accès aux transports collectifs et sur les préoccupations énergétiques. Le cadre légal contiendrait l'étalement urbain par des mesures d'accessibilité en transports en commun au plus grand nombre d'utilisateurs. Des stratégies de déplacement telles que l'usage de la voiture partagée, les vélos en libre-service et le partage des infrastructures se multiplieraient. Les modes de transport collectif se diversifieraient et l'usage des véhicules individuels serait découragé par des contraintes fiscales. De nombreuses gares deviendraient de réels pôles multimodaux et les centres urbains redeviendraient centres d'intérêt. L'accessibilité, de préférence plurimodale, deviendrait un critère d'attractivité du foncier. La collectivisation du transport des marchandises s'opérerait également par l'émergence de modes alternatifs dans les centres urbains, ce qui ouvrirait le champ de la performance logistique.

Ce scénario nécessiterait, pour réussir, des modifications comportementales vis-à-vis du véhicule particulier, une augmentation accrue des prix de l'énergie ainsi que des évolutions technologiques et de la recherche

et développement vers une meilleure efficacité énergétique. Nous pourrions par contre envisager l'émergence de ce type de scénario compromis par des réseaux non-rentables ou saturés, ou par une mobilité individuelle restant abordable.

### Quelques enjeux

La vocation des scénarios est de faire émerger des enjeux, à savoir des problématiques de long terme qui portent un potentiel de changement pour le territoire de la Wallonie et auxquelles des réponses doivent être apportées. Nous en avons isolé quelques-uns pour la mobilité, à partir de la lecture de chacun des scénarios :

- Quelles réponses l'aménagement du territoire peut-il proposer pour développer des alternatives à l'auto-solisme ?
- Comment éviter une dualisation dans le secteur des transports et garantir l'accès à la mobilité pour tous ?
- Comment garantir une mobilité performante tout en réduisant les risques climatiques ?
- Comment éviter la dualisation territoriale induite par la mobilité et l'éloignement relatif des parties plus rurales de la Wallonie ?
- A l'horizon 2040, comment mobiliser des moyens pour sortir des cadres contraignants qui limitent, en 2011, l'organisation et le financement des transports publics ?

Scénarios et enjeux sont destinés à nourrir le débat, lequel est lui-même appelé à fonder ou à consolider de nouveaux enjeux.



# Les chemins de fer en Wallonie

## Intégration territoriale et perspectives

### *Railways in Wallonia* *Territorial Integration and Prospects*

Y. Loyaerts<sup>1</sup>

*Après avoir brossé le paysage ferroviaire wallon en quelques chiffres, l'auteur présente le projet de plan de développement de la desserte ferroviaire pour la période 2013-2025, réalisé par Tritel et actuellement soumis à la consultation. Il focalise sa synthèse sur les liens avec l'aménagement du territoire et aborde principalement le renforcement de l'attractivité du service, les gares et les points d'arrêt, et l'accès au réseau (marchandises) pour les chargeurs.*

*After painting the Walloon railway landscape in a few figures, the author presents the draft railway service development plan for the 2013-2025 period, produced by Tritel and currently under scrutiny. He focuses his summary on the links with the regional planning and mainly addresses the reinforcement of the attractiveness of the service, the stations and the stops, and on loader access to the (freight) network.*

Mots-clé : Train, transport voyageurs, transport marchandises, multi-modalité, gares, quartiers de gare

Keywords : Train, passenger transport, freight transport, multi-modality, stations, station districts

---

<sup>1</sup> Directeur général – SPW DGO 2

Après des points de vue très généraux – mais importants – qui invitent déjà à la réflexion sur le moyen ou le long terme, nous allons maintenant passer à un domaine particulier, celui des chemins de fer. Ce domaine, le Ministre l’a rappelé, s’inscrit dans le cadre de la politique ferroviaire que le gouvernement wallon a décidé de prendre à bras le corps.

Cet élément important a été repris de manière très claire dans la Déclaration de politique régionale. Il s’est manifesté ces deux ou trois dernières années, d’abord par la mise en place d’une cellule ferroviaire au sein de la direction générale de l’administration, cellule qui devra donner un maximum d’expertise possible et de vision prospective à la Région en matière ferroviaire.

Je vais vous parler aujourd’hui d’une étude générale concernant la situation ferroviaire en Wallonie avec en

particulier un projet de plan de développement de la desserte ferroviaire, pour la période 2013-2025, car c’est la prochaine période couverte par le plan d’investissement d’Infrabel et de B-Holding. Je vais passer en revue différents éléments qui ressortent de cette étude en me focalisant tout particulièrement sur l’aspect lié au développement territorial et à l’aménagement du territoire.

L’étude a été réalisée d’après un appel d’offre qui a débuté début de cette année, qui vient de se terminer fin de l’été et qui est donc en ce moment en phase de consultation auprès de grands partenaires potentiels, l’Union Wallonne des Entreprises, le Conseil Economique et Social de la Région. Elle a été réalisée par le bureau Tritel, qui est une filiale du groupe Tractebel.

## Le réseau wallon en quelques chiffres

Quelques éléments du diagnostic en quelques chiffres : le réseau belge, ainsi que le réseau wallon, même s’il l’est un peu moins que celui de la Flandre, reste le plus dense d’Europe. L’image véhiculée depuis des décennies est toujours là. Il est intéressant de constater qu’il y a une différence entre la Flandre et la Wallonie, on le voit assez nettement, et c’est lié à la densité d’urba-

nisme et de population. Mais nous sommes pratiquement au même niveau qu’un pays comme l’Allemagne, nettement plus haut que la France, et finalement relativement proches de la Suisse où la densité de population est beaucoup moins élevée et qui est en plus est un pays fort montagneux.

### Le réseau ferroviaire wallon en quelques chiffres

- Réseau belge = le plus dense en Europe
- 1.639 km de lignes ferroviaires en Wallonie (47 % du réseau)
- Réseau performant (double voie et Électrification de plus de 80 % des lignes)
- Réseau globalement en bon état
- Certains éléments vétustes ou inadaptés
- 68 % des ouvrages d’art en Wallonie

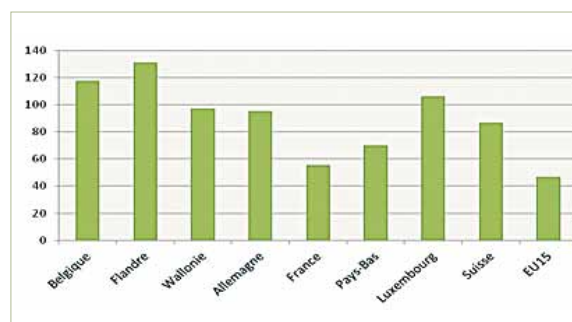
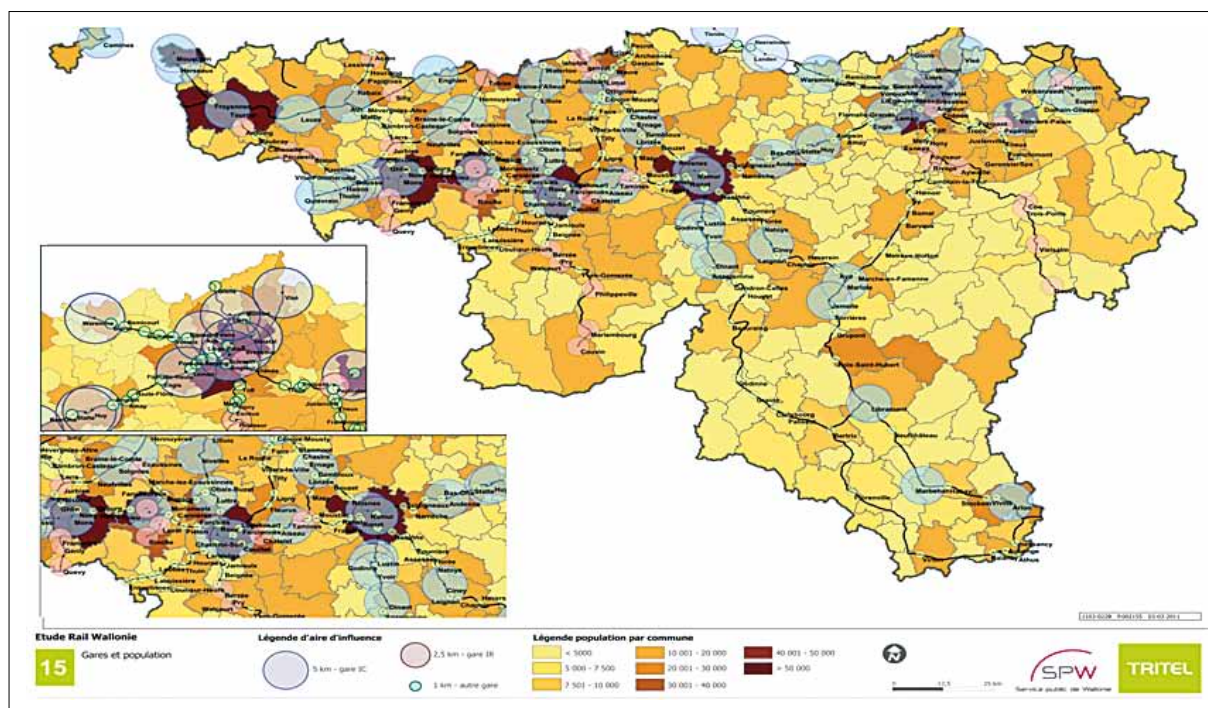


Fig. 1 Comparaison de la densité du réseau ferroviaire (km de ligne/millier de km²)

Environ 47 % du réseau belge se trouvent en Wallonie. C'est un réseau qualifié de performant de manière générale (même si cela est relatif et qu'on peut toujours trouver qu'il y a moyen de faire mieux) car l'infrastructure est à double voie, électrifiée pour la grande majorité ; le réseau est globalement en bon état malgré certains éléments vétustes ou inadaptés, aussi bien au niveau de l'infrastructure ferrée que des bâtiments (gares par exemple). Il est également important de constater ce qui, d'une certaine manière, influence fortement les implications budgétaires. Comme Y. Hanin l'a dit, la répartition budgétaire est de 60/40 entre Flandre et Wallonie. Il faut savoir que 68 % des ouvrages d'art se trouvent en Wallonie. Cela veut dire qu'il y a des problèmes complémentaires de coût liés à ces infrastructures, à leur entretien ou à la construction de nouvelles infrastructures en cas d'aménagement.

Si on prend tout particulièrement l'aspect des gares et des points d'arrêt, on constate la présence de

262 gares ou points d'arrêt en Wallonie, c'est-à-dire un peu moins de la moitié, ce qui est lié à la densité de population, avec des grandes nuances : 80 % de l'usage des gares se retrouvent dans 22 gares principales, la première étant Ottignies. Pourquoi Ottignies plutôt que Liège ou Namur ou Charleroi ? Parce qu'Ottignies se trouve à une situation-clé en Brabant wallon, près de Louvain-la-Neuve, mais également au croisement de lignes, avec un système d'exploitation des différents trains qui se croisent ou se rencontrent dans la gare qui est particulièrement performant. Cette gare est donc particulièrement attractive pour les passagers, malgré les problèmes d'accessibilité en voiture ou en bus. A l'autre extrême, vingt points d'arrêt n'ont pratiquement pas de passagers, le sommet étant le point d'arrêt de Hourpes, qui est vraiment peu fréquenté puisque ça se chiffre à 18 personnes par jour. La carte ci-dessous illustre la présence de la population par rapport aux gares. Le classement est fait selon le type de gares et de trains L, C ou IR.



Les gares et points d'arrêt. 57 % de la population wallonne habite à proximité [rayon de 5 km autour des gares IC, 2,5 km autour des gares IR et 1 km autour des gares L]. Pour une meilleure lecture : [http://cpdt.wallonie.be/fr/Yvon\\_Loyaerts](http://cpdt.wallonie.be/fr/Yvon_Loyaerts) - (slide 6)

A propos de l'intermodalité, voici quelques chiffres quant au nombre de places de parking :

- 20.684 places de parking voitures (38 % du total national) ;
- 3.031 places de parking vélos (4,5 % du total national) ;
- Grandes gares urbaines : aire de chalandise étendue et accès par voiture (~60 %), bus (~20 %) ou à pied (~20 %) ;
- Points d'arrêt : aire de chalandise locale et accès principalement à pied (~60 %).

C'est raisonnable si on compare à l'ensemble de la Belgique ; par contre, au niveau des vélos, il y a in-

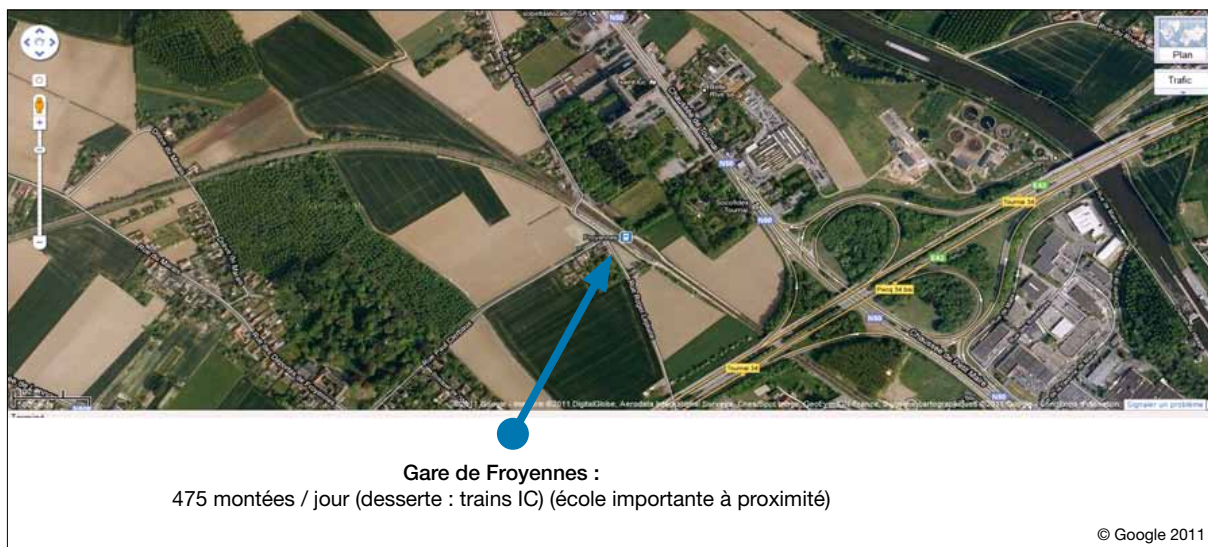
contestablement une forte nuance entre la Wallonie et la Flandre puisque seuls 4,5 % du total national de places disponibles pour les parkings de vélos se trouvent en Wallonie. On est vraiment loin de la situation flamande. Il suffit d'aller voir près de gares comme celles de Gand-Saint-Pierre, Louvain, Courtrai, etc. On voit tout de suite qu'on est dans un autre monde à ce niveau-là.

Par rapport aux grandes gares urbaines, l'attractivité ou l'accès se fait essentiellement par voiture, et moins par bus ou à pied. Par contre, dans les points d'arrêt d'importance plus locale, l'accès se fait essentiellement (60 %) à pied.

## Les gares et les points d'arrêt

Par rapport à l'occupation du sol autour des gares, voici quelques constats : jusque dans les années cinquante, la gare était un élément structurant du paysage et de l'urbanisme. On se rappelle de quartiers qui se sont développés intégralement autour des gares à la fin du XIX<sup>ème</sup> et encore au XX<sup>ème</sup> siècle. De manière

générale, pas mal de ces quartiers de gare sont en déclin. Ce rôle s'est entre autres perdu parce que la mobilité a changé, et donc, l'attractivité des gares liée à cette mobilité a baissé. De plus en plus, on se retrouve avec une urbanisation qui ne tiendra plus compte de ce mode de transport ni de ces points particuliers que



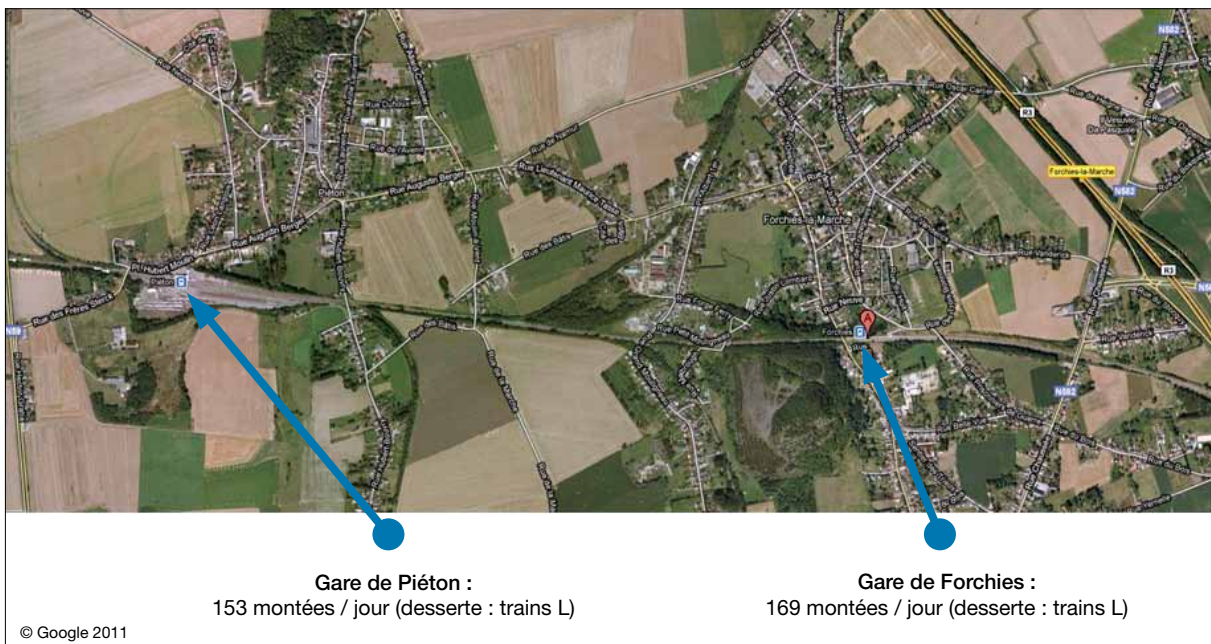


sont les gares. Maintenant, il est vrai que les cas sont très différents, et les situations variables. On trouve toutes sortes de situations avec des activités qui n'ont rien à voir avec le chemin de fer ou avec un développement urbain ou de vie en société. Il y a à proximité des gares toutes sortes de situations de friche urbaine, de terrains non bâtis, etc.

Vous pouvez en voir quelques exemples ici près de Tournai, à proximité d'une école. Le nombre de montées est convenable. Il y a aurait quand même moyen d'améliorer l'accessibilité, surtout qu'on est à proximité d'une autoroute d'accès relativement aisé, et à

l'intersection de deux lignes de chemin de fer, l'une tournée vers Mouscron, l'autre vers Lille.

Par contre, ci-dessous, c'est différent : voici un endroit où les gares ne sont plus desservies que par des trains L, à proximité de petites localités et d'anciennes zones industrielles et de charbonnages. Des gares, parfois importantes avant (il y a des connexions de plusieurs lignes), sont devenues très peu fréquentées. On s'est alors posé bien sûr la question de savoir comment revitaliser ces gares, surtout si on considère cela dans le contexte d'une agglomération plus globalisée.



D'autres cas encore sont très particuliers comme le suivant. Il s'agit de la gare principale d'une ville importante, la ville de la Louvière. Il y a 3.000 montées par jour. On voit la gare et les sites ferroviaires annexes. A proximité de la gare, il y a très peu de quartiers habités. Il y a des zones de friches industrielles et des zones particulières (par exemple, des parcs à conteneurs et des déchetteries). Finalement, cet espace est un exemple caricatural d'un espace valorisable et très peu valorisé. Il y a vraiment un potentiel qui est sous-utilisé, pour ne pas dire plus.

Ensuite le cas extrême d'une gare qui est maintenue : la gare de Hourpes, sur la ligne de Charleroi (Erquennes-Maubeuge). Il y a 18 montées par jour. On est ici sur un site qui est maintenu pour différents motifs, certainement pas de rentabilité, et fort probablement aussi à proximité d'anciens sites industriels abandonnés. Pour toutes sortes de motifs, ce genre de gare existe donc encore.



**Gare de La Louvière-sud :**  
2.967 montées / jour (desserte : trains IC-Ir, vers Bxl) (Parkings et TEC)

© Google 2011



**Gare de Hourpes :**  
18 montées / jour (desserte : trains L)

© Google 2011

## Opportunités et menaces pour le rail

De manière générale, quelles sont les opportunités par rapport aux gares et au développement du rail ? On vient de le voir, il y a une forte augmentation de la demande de transport (marchandises comme voyageurs), il y a donc une opportunité ; d'autant plus que, je crois que tout le monde s'en rend compte, il y a un problème : la route n'est plus l'usage le plus aisé et le plus évident. Ce n'est pas a priori celui qu'on pourrait estimer être le plus facile. Il y a le problème environnemental, le problème des coûts, sans parler du pic du pétrole. Il y a aussi une opportunité complémentaire de par la position de la Wallonie. Des études spécialisées en immobilier et en logistique l'ont montré dans leurs inventaires et leurs audits réguliers (qui ont lieu tous les deux ans). Les provinces wallonnes sont parmi les mieux situées, pour ne pas dire les mieux situées, en Europe occidentale en matière de développement de la logistique pour toutes sortes de motifs, entre autres liés à la position géographique et à la qualité des réseaux. Qualité des réseaux qui est réelle, mais qui présente encore pas mal de marge de progression, ce

qui s'avère être certainement le cas du réseau ferré ; c'est une question d'organisation et d'exploitation. On retrouve là bien entendu les problèmes, les menaces : des difficultés liées au budget, une dynamique générale au niveau des attentes, des infrastructures, des services, et à la concurrence des autres modes. Il y a bien sûr aussi le grand problème dont on a déjà beaucoup parlé lors des exposés précédents : celui de la gestion du territoire et de l'éparpillement des activités. Si on se place plus spécifiquement du point de vue des marchandises, se posent des problèmes complémentaires, et au développement économique et aux stratégies des opérateurs, à la compétitivité entre ceux-ci et donc à la rentabilité nécessaire (ou voulue comme telle par les opérateurs), en sachant qu'il n'y a pas vraiment de concurrence puisque le marché est toujours dominé par la SNCB. En outre, le secteur classique est lui aussi en recul (industries lourdes, transport des pondéreux, etc.), ce qui représente à la fois une menace mais aussi une opportunité pour passer à autre chose.

### Opportunités et menaces pour le rail

- Opportunités :**
- Forte augmentation de la demande de transport marchandises et voyageurs ;
  - Congestion routière de plus en plus importante ;
  - Conscientisation croissante aux thématiques environnementales ;
  - Hausse du prix du pétrole ;
  - Position exceptionnelle de la Wallonie pour la logistique ;
  - Marges de progression importantes : offre, qualité de service, etc. ;
  - ...

- Menaces :**
- Moyens trop faibles pour faire face à la hausse de la fréquentation ;
  - Difficultés à répondre aux attentes de la population et des entreprises ;
  - Concurrence des autres modes ;
  - Eparpillement des activités sur le territoire ;
- Pour les marchandises spécifiquement :
- Stratégies des opérateurs ;
  - Situation financière précaire des opérateurs ;
  - Absence de réelle concurrence ;
  - Recul de l'industrie lourde ;
  - ...



## Enjeux territoriaux

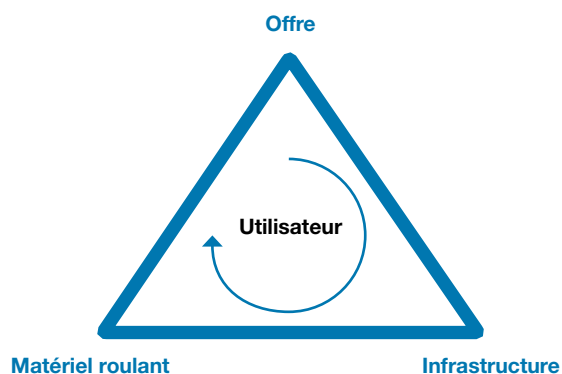
Si on se penche sur quelques-uns des points qui ont été détaillés dans l'étude, en relation avec le territoire, quels en sont les enjeux ? On les a regroupés en trois enjeux et trois perspectives ou défis. Tout d'abord, il y a le renforcement de l'attractivité du service. Ensuite,

la valorisation des points d'arrêts et des gares. Enfin, c'est un aspect plus lié à la logistique urbaine et des marchandises : le renforcement de l'intérêt et de l'attractivité du réseau pour les charges et les transports lourds.

## Renforcer l'attractivité

Premier point, **le renforcement de l'attractivité du service** : il y a certainement quelque chose que l'on doit essayer de mettre en évidence. On a un triangle entre l'offre en matériel roulant et l'infrastructure. L'offre dépend d'une certaine manière de ce qui se trouve dans le bas du triangle. Ce qui est important et le deviendra de plus en plus, c'est que c'est l'utilisateur qui doit être au centre de ce triangle. C'est lui qui va nécessiter une offre et pour y répondre, nécessiter l'amélioration du matériel roulant et de l'infrastructure. On doit s'écarter de la notion selon laquelle on construit d'abord les voies et les réseaux avec une conception d'ingénieur - j'en suis un moi-même donc je peux le dire. C'est le service à la société qui doit primer. Il y a quatre familles d'action dans ce contexte: amélioration du réseau, maillage du réseau et de la desserte du territoire, problème de fréquence (malgré la saturation qui existe, il y a moyen de faire pour toutes sortes de motifs, notamment en matière de temps de parcours), et amélioration en matière de frais ferroviaires.

Prenons l'exemple de l'attractivité du service, dans le cadre du maillage et de la desserte du territoire. Tout d'abord, on l'a vu, il y a encore des liaisons manquantes, des zones en territoire wallon qui sont mal desservies. Se pose donc la question de savoir s'il ne faut pas rouvrir quelques relations qui anciennement existaient ; le tout est de savoir lesquelles et comment, ce que l'étude a abordé. Mais si on rouvre des lignes, il faut bien se rendre compte que ce n'est pas pour faire comme avant. Il faut rendre les choses attractives,



© M. Rieder

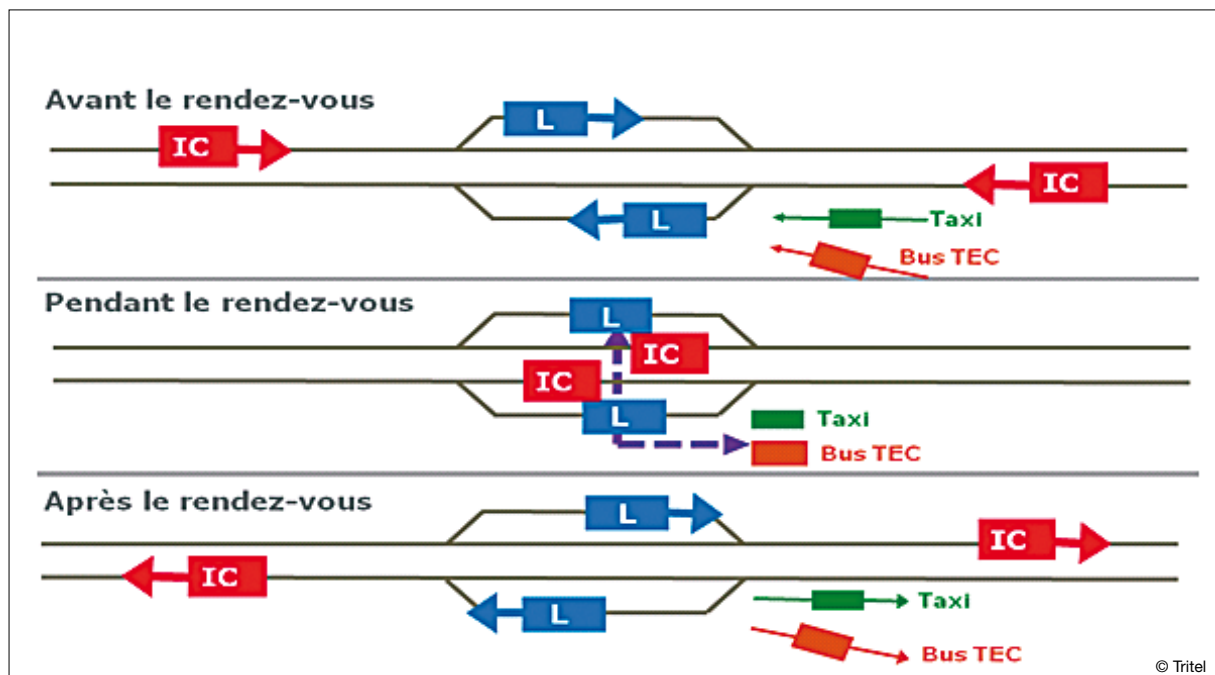
non seulement via une offre attractive en matière de service ferré, mais également par une offre attractive de manière globale. Idéalement, cela doit faire partie d'un projet de territoire, c'est-à-dire que non seulement l'exploitation doit être la plus rentable possible, mais il faut aussi que ce soit attractif au niveau du service et que cela s'intègre dans un projet global - par exemple, en relation avec un renouveau du développement territorial autour des points d'arrêt.

La photo ci-dessous montre un exemple que l'on peut qualifier de relativement réussi, tout près de chez nous, dans la région entre Aix-la-Chapelle et Cologne. Il s'agit de trains locaux. Toute la région a développé

une dynamique, avec l'intervention des pouvoirs locaux, pour relancer un réseau de chemin de fer léger, performant et intégré au « grand » chemin de fer, c'est-à-dire aussi bien aux lignes à grande vitesse qu'aux IC qui traversent l'Allemagne, en connexion avec la Belgique.



Le deuxième point concerne l'attractivité du réseau, c'est le problème des fréquences. Sauf cas particulier en période de pointe, on est toujours, sur le réseau IC, avec l'offre de 84, une offre qui date de la restructuration du réseau et de la création du concept IC/IR : un train par heure, et sur les trains périphériques, un train toutes les deux heures. Si on veut vraiment que les gens soient attirés par le chemin de fer, ils ne doivent pas attendre une heure s'ils ont raté leur train. Il faut que l'offre leur permette d'attendre moins longtemps et d'avoir la certitude, de manière générale, que les besoins sont facilement rencontrés. Il est donc nécessaire de franchir un seuil. Pourquoi ne pas travailler à partir d'un autre concept ? On a évoqué tout à l'heure le RER à élargir, le réseau express liégeois... Finalement, quand on voit la Belgique ou la Wallonie, on se retrouve dans une grande zone de conurbation, pratiquement, à l'échelle de Paris ou de Londres. Penser le réseau autrement, ce serait, pourquoi pas, le considérer comme un grand réseau métropolitain avec une autre perception de l'exploitation. Mais donc aussi avec tout ce que ça comporte en matière d'utilisation plus efficace des moyens, de développement de la multi-modalité et de développement, comme indiqué sur le schéma ci-dessous, de deux correspondances.

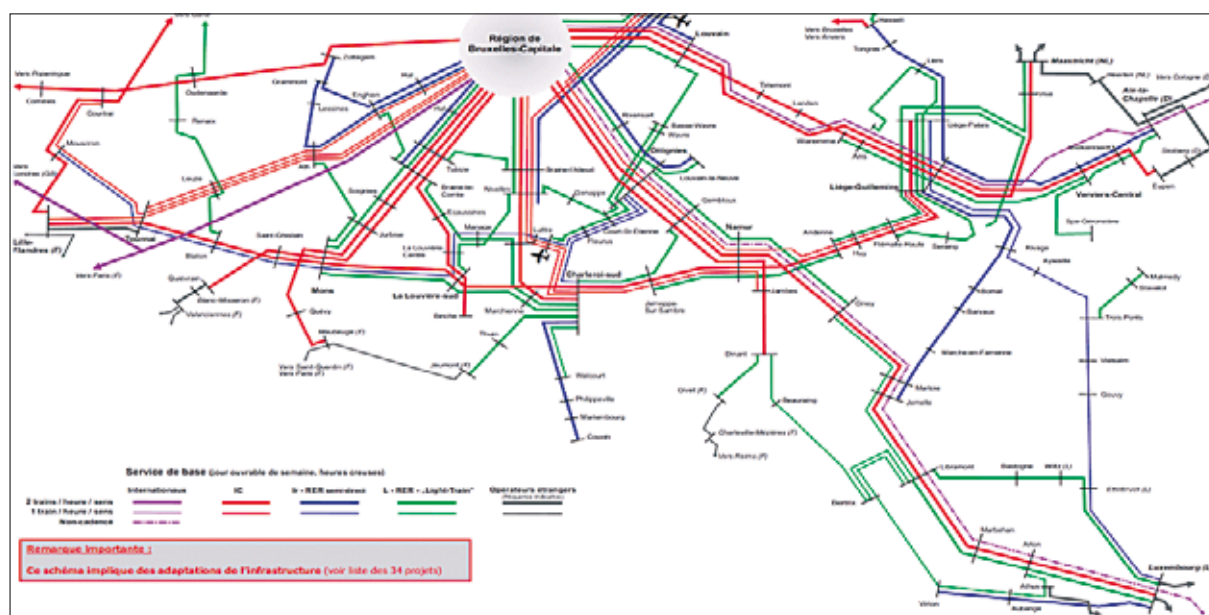


C'est un exemple qui montre l'attractivité que l'on peut renforcer au niveau des services. C'est un peu ce qui se passe avec la gare d'Ottignies et qui fait son succès. Ce système est aussi appliqué en Suisse, peut-être parce que le territoire s'y prête bien, mais l'étude Tritel a montré que sur certaines lignes wallonnes, il y aurait moyen d'installer cela avec peu d'efforts. Il s'agit d'un point de contact où les trains locaux se trouvent en attente et où arrivent les taxis, bus, etc. Pendant le rendez-vous, les échanges se font en tous sens (vers les trains locaux, vers les bus du TEC qui vont repartir, et inversement, depuis les trains locaux vers les IC), et puis tout le monde repart. Avec un temps de parcours entre stations d'à peu près un quart d'heure, on peut réappliquer le même principe. Vous voyez tout de suite l'intérêt : il y a moins de problèmes de correspondance. Il y a moyen, avec deux trains par heure, moyennant relativement peu d'aménagements et avec un bon timing, d'améliorer fortement le système d'exploitation mais aussi l'attractivité, parce qu'on gagne énormément de temps au niveau des transferts dans les gares et au niveau des trajets globaux. Et par rapport au porte-à-porte que prétend offrir la voiture, on

perd moins de temps et on regagne une partie du terrain perdu.

Au sujet de l'attractivité du service, et sans entrer dans les détails - il ne s'agit encore que d'une esquisse, d'un projet qui n'est pas encore approuvé - voyez ce que pourrait redevenir un réseau wallon avec de nouvelles liaisons, comme par exemple l'intégration de l'aéroport de Charleroi-Gosselies en liaison vers Charleroi Sud et Bruxelles, ou la création de nouvelles lignes. Il y a donc moyen de redévelopper le réseau, y compris, comme vous le voyez ici, avec un cadencement d'un train par heure, ou deux, sur les lignes principales.

Un autre point de l'étude concerne l'aspect international. L'étude a abordé, parmi les projets, la création d'un axe important pour l'Europe : Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg. C'est un axe théoriquement à grande vitesse mais pas à toute grande vitesse, pas utilisable par des TGV. Néanmoins, on pourrait y imaginer des trains pendulaires ; c'est donc une étude à pousser de l'avant.





L'étude aborde aussi le renforcement de l'intégration par des connexions avec les nœuds TGV qui en général sont en-dehors de la région (Liège, Bruxelles, Lille, Cologne). L'étude examine aussi la possibilité de faire s'arrêter les trains à grande vitesse allemands à Liège car au-delà, c'est la liaison vers Londres et vers le réseau allemand qui est en jeu. Il s'agit aussi d'examiner l'efficacité ou l'utilité de rouvrir d'anciennes lignes transfrontalières ou de mieux intégrer les réseaux et les villes frontalières avec ce qu'il se passe de l'autre côté, comme Lille, Aix-la-Chapelle, Luxembourg, etc.

En ce qui concerne le fret ferroviaire, l'étude montre le schéma des euro-corridors tel qu'il apparaît dans les nouveaux plans européens<sup>2</sup>. Ce qui est important, c'est que ces corridors qui traversent en partie la Wallonie soient rendus les plus attractifs possible, en particulier le corridor que nous aimerions bien inscrire, qui part de l'Allemagne et traverse la Wallonie pour aller

vers l'Angleterre (en orange). Ce serait également le cas pour le corridor qui traverse la Wallonie, venant des Pays-Bas, passant par Anvers, et qui par l'Athus-Meuse ou par la ligne 162 va vers le Luxembourg et plus au sud. Un autre corridor, Zeebrugge-Anvers, qui va vers l'Allemagne, passe par la gare de formation de Lontzen. Il est important que ces corridors, en particulier celui qui constitue d'une certaine manière la dorsale wallonne, soient maintenus dans un niveau d'efficacité d'exploitation optimal.

Toujours par rapport à l'aspect du fret ferroviaire, il s'agit aussi d'améliorer d'autres liaisons transfrontalières parce que ça permet de désenclaver certaines régions - dont la Wallonie par rapport à l'étranger et vice-versa, par exemple du côté d'Eupen-Aix-la-Chapelle ou Mons-Valenciennes - mais aussi de créer des connexions nouvelles.

## La valorisation des gares et des points d'arrêt

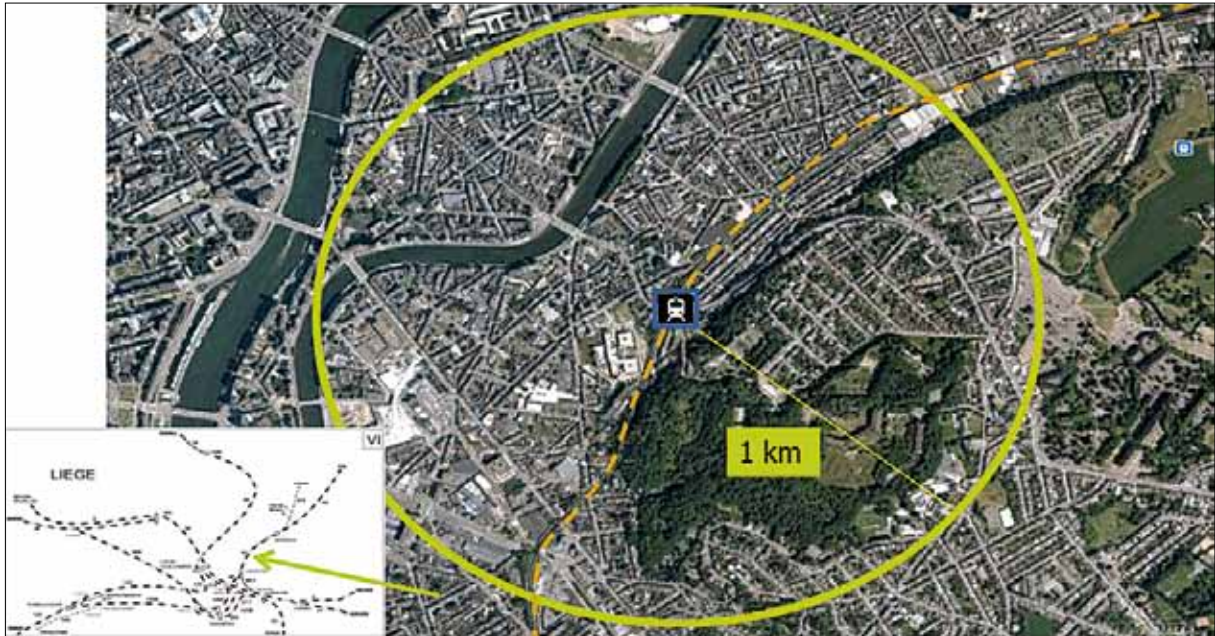
Il existe des exemples caricaturaux de gares qui sont pratiquement à l'arrêt, de couloirs sous-voies où on n'oserait pas s'aventurer même en plein milieu d'un après-midi d'été où la lumière est merveilleuse, tellement ces lieux donnent l'impression d'être des coupe-gorge ou des endroits peu attractifs. Il est donc important - et c'est l'une des conclusions de l'étude - de mener une politique des gares dynamique, en liaison avec l'aménagement et l'évolution du territoire, et d'une certaine manière, de redonner un rôle structurant à ces gares. Ce qui signifie favoriser l'attractivité intermodale, peut-être réhabiliter certains points d'arrêt et surtout, réaménager les quartiers de gare et les gares, et leur ajouter des activités polarisantes d'un point de vue urbanistique. Cela nécessitera peut-être des choix délicats, l'abandon de points

d'arrêt, ou la création de nouveaux, naturellement plus attractifs de par le pôle d'habitat qu'ils peuvent desservir. Ces nouveaux points d'arrêt seront choisis en fonction du territoire, des études existantes, des plans communaux de mobilité, des projets, de l'aménagement du territoire, et dans le cadre d'une vision urbanistique globale en ce compris des notions complémentaires de multi-modalité, de rabattement, etc.

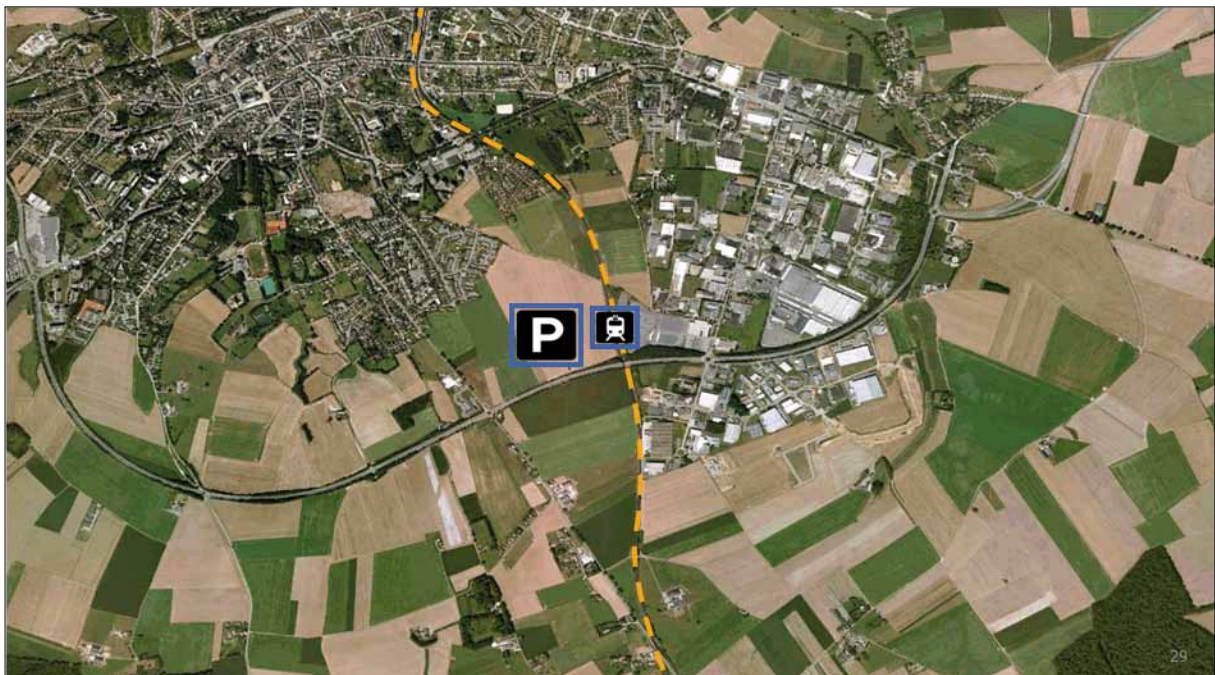
Prenons l'exemple, au cœur de Liège, de la ligne 40, qui vient de Liège-Guillemins et qui remonte vers Maastricht. Elle traverse toute l'agglomération liégeoise, toute la rive gauche de la Meuse et de la dérivation sans point d'arrêt. Ou plutôt, il n'y en a plus ; il y en avait dans le temps, le point d'arrêt des Vennes par exemple, ou la gare du Longdoz. On pourrait très bien

---

2 [http://cpdt.wallonie.be/fr/Yvon\\_Loyaerts](http://cpdt.wallonie.be/fr/Yvon_Loyaerts) (slide24)



Exemple urbain : Amercoeur (Liège) (L.40)



Exemple périurbain : Nivelles-sud (L.124)





*Un autre point de gare que l'on pourrait également imaginer rouvrir près de petites agglomérations et de petits villages, sur la ligne 166 (Athus-Meuse), à Meix-devant-Virton.*

imaginer, à relativement faible coût, d'ouvrir une gare qui desservirait dans un rayon d'un kilomètre une zone d'habitat intense, en liaison avec les Guillemins, avec Maastricht et au-delà des Guillemins, en lien avec la dorsale wallonne et Bruxelles.

Un autre exemple, de type péri-rubain, ou dans une nouvelle zone de développement économique, c'est Nivelles. Nivelles n'a qu'une gare. Or, le zoning au sud de Nivelles s'est particulièrement développé depuis une dizaine d'années. L'accès ne peut se faire que

par route ou par quelques lignes de bus. On pourrait très bien imaginer, avec toutes les mesures complémentaires d'attractivité que cela comporte, la création de points d'arrêt qui desserviraient le zoning et lui permettraient un accès aisé venant de tout le réseau ferré, c'est-à-dire Charleroi, Nivelles, Bruxelles, etc.

L'étude a permis de développer un ensemble de propositions d'ouverture ou de fermeture de gares, hiérarchisée selon leur intérêt (fort, moyen ou faible)<sup>3</sup>.

## Le transport de marchandises

Passons aux objectifs en ce qui concerne le transport de marchandises. Il y a un objectif de rentabilité et un objectif de regroupement, autant que faire se peut, du transport de marchandises en trains continus ou en trains de wagons isolés, mais avec toute la problématique liée à cela. Ce qui est important, c'est qu'au travers de cela, on envisage la promotion du chemin de fer (comme d'ailleurs de la voie d'eau) pour des transports de matériaux autres que ceux auxquels on pense d'habitude. On suit en cela l'exemple allemand ou suisse de valorisation des plateformes existantes, ou d'anciennes petites plateformes, et le concept de « railport » : de petites plateformes locales, où se trouvent des opérateurs locaux, avec un ensemble de services qui peuvent intéresser les acteurs de l'économie locale et permettre le transbordement de marchandises de trains vers des camions ou inversement. D'une certaine manière, il s'agit de réinventer de les anciennes cours à marchandises, de manière moderne, en y liant une notion de stratégie globale, mais aussi des services qui rendent la chose attractive.

Autre point : créer de nouveaux raccordements, maintenir ou en revaloriser d'anciens. Sur l'île Moncin par exemple, il y a tout un réseau ferroviaire pratiquement inutilisé maintenant, alors qu'il s'agit d'un point de multi-modalité impeccable entre la voie d'eau et le ferré qu'actuellement, pratiquement tout passe de la route à la voie d'eau, ce qui est dommage quand on sait que l'infrastructure existe encore.

L'étude a mené également à la mise en place d'un catalogue de projets. Un premier tri a été fait, et au-delà, on a procédé à une analyse multicritère, comprenant les aspects économiques, les avantages et les inconvénients, et bien entendu, la faisabilité. Les trente-quatre projets retenus se répartissent en plusieurs catégories : projets de dédoublement ou d'accroissement de la capacité par des voies complémentaires (comme à Gosselies, avec la création déjà décidée de nouvelles lignes), projets de réouverture d'anciennes lignes ou d'amélioration de l'exploitation (comme par exemple sur la dorsale wallonne), et un ensemble de mesures ponctuelles au droit des gares : droit de rectification de courbes, droit de croisements, etc.

Tous ces projets ont été étudiés et classés en fonction de leur intérêt (fort, moyen ou faible) sur base des analyses multicritères, que ce soit pour les passagers ou les marchandises. On peut imaginer réaliser tous les projets, mais certains ont vraiment un intérêt très faible. Un premier tri avait déjà permis d'éliminer des projets qui auraient été difficiles à mettre en œuvre, trop coûteux, ou dont l'intérêt paraissait de manière évidente trop faible d'entrée de jeu. Quand on superpose ces projets au schéma d'exploitation ci-dessus, avec la création éventuelle de nouvelles lignes, avec les liens avec les nouveaux projets, l'extension de capacité à certains endroits, le schéma change et devient celui-ci-dessous. De même, au niveau des marchandises, de nombreux projets sont déjà mis en œuvre (raccordements de carrières, raccordement au Trilogiport...). D'autres projets ont été identifiés comme ayant du potentiel, et toute une gamme de projets parmi les trente-quatre présentent aussi un intérêt pour le transport de marchandises, simplement parce que d'une manière générale, ils améliorent l'attractivité du réseau.

L'étude prend bien entendu en compte beaucoup d'autres aspects. Ceci est une synthèse que j'ai voulue focalisée sur ses liens avec l'aménagement du territoire et sur certains aspects prospectifs qui y sont liés. Actuellement, une consultation est en cours auprès des acteurs majeurs de la société wallonne. Dans les mois qui viennent, le Gouvernement prendra une position et sur cette base, on peut l'espérer, il pourra lancer une politique dynamique en relation avec les autres modes de transports et l'aménagement du territoire.

# Définition de l'offre TEC et Aménagement du territoire

## *Definition of the TEC Supply and Regional Planning*

N. Neven<sup>1</sup>

*Après une présentation du groupe TEC assorti de quelques chiffres-clés, l'auteur expose les variables-clés (économiques, sociales et environnementales) et les enjeux liés à l'offre. La charge environnementale a en effet récemment modifié l'ancienne dialectique socio-économique. Après avoir détaillé le réseau actuel en ce compris ces dernières évolutions, l'auteur ouvre des perspectives pour l'avenir (notamment en termes de multi-modalité) et liste les opportunités et les risques auxquels les TEC sont confrontés : accroissement de la demande, prise en compte des enjeux environnementaux, structuration de l'offre.*

*After an introduction to the TEC Group containing some key figures, the author presents the key variables (economic, social and environmental) and the supply-related issues. The environmental charge has indeed recently modified the former socio-economic dialectics. After detailing the current network including these latest developments, the author opens certain prospects for the future (in particular in terms of multi-modality) and lists the opportunities and the risks with which the TEC are confronted: increase of the demand, taking environmental issues into account, structuring of the supply.*

**Mots-clé :** TEC, bus, multi-modalité, charge environnementale

**Keywords :** TEC, bus, multi-modality, environmental charge

---

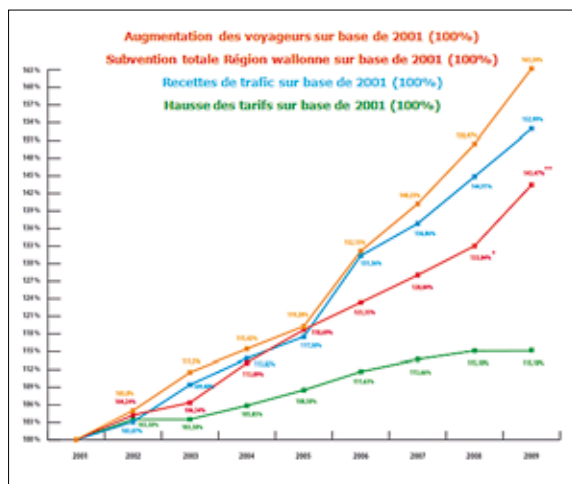
<sup>1</sup> Nadia Neven est responsable Mobilité durable à la Société Régionale Wallonne du Transport depuis le 1er septembre 2011. Elle est en charge de la méthodologie de définition de l'offre de transport du Groupe TEC et de la coordination de projets d'études et de développement méthodologiques liés à la mobilité. De 2009 à 2011, Nadia Neven a été chef de projet de la cellule Développement durable de la même SRWT. De 1995 à 2009, elle a été conseillère à la direction Exploitation du TEC Namur-Luxembourg et responsable de projets techniques, opérationnels et marketing.

Le groupe TEC est composé de cinq sociétés qui sont en charge de la définition et de l'exploitation de l'offre sur des zones géographiques bien déterminées. Ces sociétés sont chapeautées par la SRWT ; le tout est sous l'autorité organisatrice du gouvernement régional qui est également supporté par le Service Public de Wallonie via diverses missions de conseil et d'expertise.

Les objectifs du groupe sont fixés dans le cadre d'un contrat de gestion qui s'appellera bientôt : « Contrat de service public ». Ce prochain contrat est en cours de négociation. Les contrats sont conclus pour une période de cinq ans et fixent le niveau d'offre et le type d'offre à prêter, autrement dit, les objectifs du groupe TEC.

Quelques chiffres : 278 millions de passagers et 200.000 abonnés (un quart des jeunes Wallons possèdent un abonnement et constituent notre clientèle principale).

Une tendance indispensable à connaître pour comprendre les problématiques qui se posent au niveau de l'offre, est la tendance à l'augmentation de la clientèle : sur les dix dernières années, on a 80 % de voyageurs en plus, ce qui n'est évidemment pas négligeable et qui occasionne parfois certaines tensions. Ce n'est pas toujours facile de desservir un nombre beaucoup plus grand de voyageurs avec des moyens relativement restreints ou qui à tout le moins qui n'ont pas augmenté dans la même proportion.



Les performances du Groupe TEC en termes de fréquentation et de recettes croissent plus rapidement que les subventions accordées par la Région wallonne

## Quelques chiffres

- **4969** personnes
- Plus de **120 millions de kilomètres** parcourus chaque année
- **278 millions** de passagers
- **200 000 abonnés** (un quart des jeunes wallons possède un abonnement)
- **3.1 %** des voyageurs\*km sont effectués en bus
- **Un wallon** fait en moyenne **80 trajets** en bus par an
- Les passagers font en moyenne des trajets de **neuf kilomètres**



## Les variables-clé et les enjeux liés à l'offre

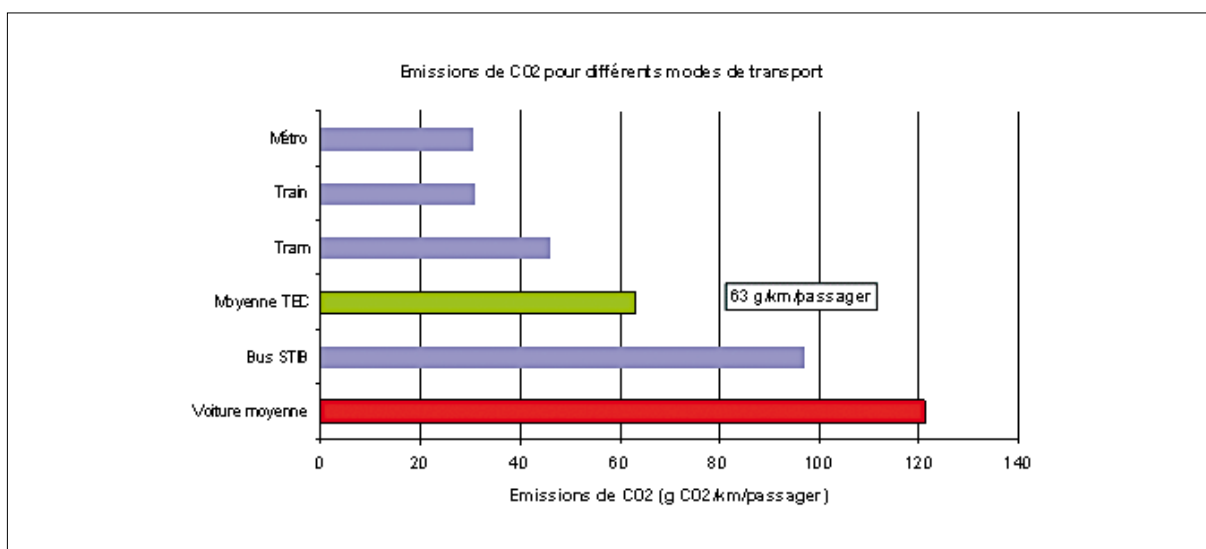
Les variables-clé sont les variables économiques, les variables sociales et les variables environnementales.

Pour les variables économiques, deux indicateurs importants sont le coût moyen du kilomètre qui s'élève quasiment à 4€/km et le taux de couverture des kilomètres qui est de 30 %. Cela signifie donc que chaque fois que quelqu'un se déplace, il paye un peu moins du tiers du coût de son déplacement et que les deux autres tiers sont payés par la collectivité.

Pour les variables sociales, retenons l'accessibilité. Il s'agit de la population ayant accès à une offre de transport public à moins de 600 mètres de son domicile. 88 % de la population dispose d'une offre de transport en commun à moins de 600 mètres de chez elle (résultat similaire mais indépendant du travail mené par la CPDT donnait 91 %), et 52 % de la population dispose d'un bus à l'heure - ou plus - près de chez lui. Ces chiffres témoignent de la très grande performance du réseau sur ce plan.

La troisième variable mise en évidence plus récemment est la performance écologique/environnementale pour laquelle je retiendrai deux indicateurs :

- les émissions de CO<sub>2</sub> du groupe qui s'élèvent à 63 gr/km/passager. On observe que le métro, le train et le tram sont les plus efficaces. Les bus de la STIB le sont légèrement moins car ils circulent essentiellement en milieu urbain et tout en bas, on a la voiture qui est sans doute le transport le moins efficace sur le plan environnemental étant donné le faible taux de charge moyen.
- un autre indicateur important par rapport aux données environnementales, est la « charge écologique concurrentielle » : combien faut-il de personnes dans un bus pour que le transport en commun soit plus efficace que la voiture ? C'est une donnée fondamentale. Nous avons calculé qu'il faut en permanence onze personnes en continu dans les bus sur l'ensemble du réseau pour être plus efficace que la voiture, compte tenu des taux de charge et des systèmes d'exploitation actuels dans le groupe. Notons que nous évaluons le taux actuel à plus ou moins à quinze personnes. Le bus est donc plus efficace que la voiture. mais il pourrait l'être encore d'avantage.



Les émissions de CO<sub>2</sub> du groupe s'élèvent à 63 grammes de CO<sub>2</sub>/km/passager. En deçà de onze passagers, l'autobus pollue plus que la voiture.

Quel est l'équilibre à rechercher parmi ces trois variables ? Premièrement, la structure de l'offre sera la réponse au compromis qui sera recherché ; elle se situe au cœur du débat. Deuxièmement, jusqu'à présent, le débat a eu lieu entre des questions d'accessibilité, sociales et économiques, donc l'accessibilité et le taux de couverture. C'est jusqu'à présent ce qui a animé l'essentiel de nos considérations. Depuis quelques années, la prise en compte des enjeux environnementaux a modifié ce débat. Désormais nous ne sommes plus dans un débat bi-polaire entre social et économique. Cette charge environnementale nous invite à trouver un meilleur équilibre et à être plus performant sur le plan environnemental. Lorsqu'on transporte moins de onze personnes dans un véhicule qui permet d'en transporter une centaine - ce qui arrive très

fréquemment - quand on a trop peu de potentiel par rapport à ce qu'on estime efficace d'un point de vue environnemental, on ne doit pas purement et simplement supprimer le service, comme nous y inciterait la seule prise en compte de l'angle de vue économique. Pour maintenir l'aspect social et l'accessibilité, on doit le remplacer par un autre service qui est plus efficace car plus adapté à la charge.

Il faut remarquer que la solution alternative qui sera mise en place aura également un coût. C'est le débat de la multi-modalité, qui a aussi un coût qui n'est plus nécessairement pris en charge par les mêmes interlocuteurs. On verra plus loin le type de coût que cela représente.

## Le réseau actuel

Sur les cartes afférentes à l'exposé, on peut voir que le réseau actuel<sup>2</sup> est composé de 38.000 points d'arrêts, ce qui diffère de la SNCB et ce qui est, sur ce plan, plus difficile à gérer. On observe que les fréquences sont élevées en urbain et en péri-urbain. Cela se distingue très bien : les couleurs rouges représentent les fréquences les plus élevées (le nombre de passages aux arrêts) et il y a une forte corrélation dans le réseau actuel entre la densité de population et les fréquences offertes à la population.

Sur la deuxième carte<sup>3</sup>, on peut observer les lignes régulières. Il y a un peu près 700 lignes régulières dans le groupe et une bonne couverture du territoire. On observe que le réseau, est le résultat d'une longue recherche du meilleur compromis entre aspects économiques et aspects sociaux. C'est un point fondamental à retenir.

Parallèlement à ce réseau historique, on observe la mise en place de nouvelles solutions alternatives. Parmi celles-ci, j'ai retenu deux points :

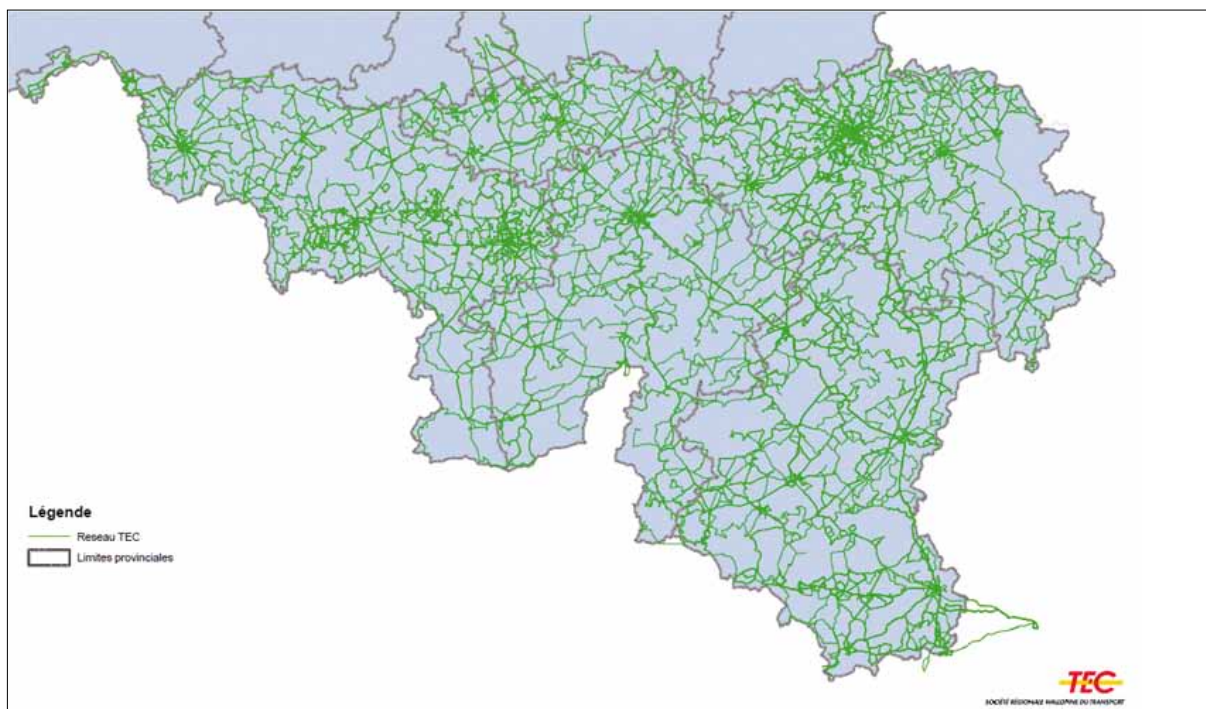
- d'une part, la mise en place de lignes rapides – c'est-à-dire de lignes avec une vitesse commerciale élevée et peu d'arrêts, donc une distance inter-arrêts relativement importante. On se trouve à un bout de la chaîne où se dessine une potentielle structure dans le réseau.
- Et d'autre part, à l'autre bout de la chaîne, on trouve les Proxibus. Ce sont des services de proximité organisés en partenariat avec les communes et qui visent une desserte locale.

Ces solutions se greffent néanmoins sur le réseau historique et n'ont dans la plupart des cas, pas occasionné de refonte de l'ancien réseau.

---

2 <http://cpdt.wallonie.be/fr/Nadia%20Neven> - (Slide 14)

3 <http://cpdt.wallonie.be/fr/Nadia%20Neven> - (Slide 15)



Le réseau actuel compte 700 lignes et illustre la recherche du meilleur compromis entre les aspects économiques et sociaux.

La carte de la dimension temporelle de la desserte des zones d'habitat<sup>4</sup> nous montre un autre angle de vue : celui des zones résidentielles. Ce n'est plus la fréquence de passage mais la dimension temporelle qui est représentée, c'est-à-dire la desserte des zones résidentielles en fonction des périodes de circulation. On voit en rouge foncé les zones qui sont desservies en toutes périodes et en jaune, on voit les zones qui sont desservies qu'en période scolaire. Les deux périodes intermédiaires sont les périodes scolaires et les vacances (orange), et en rouge, ce qui est desservi en scolaire, vacances et samedi.

On voit également qu'on ne peut pas mettre de fréquences élevées, ni desservir en toute période lorsque la densité n'est pas suffisante pour avoir un minimum de recette.

Quelques constats :

- la structure de l'offre est en très forte concordance avec la densité de population
- le réseau actuel est le résultat de la recherche du meilleur compromis entre aspects économiques et sociaux - entre coût et accessibilité. On assiste néanmoins depuis quelques années à la diversification de l'offre : j'ai évoqué les lignes rapides et les Proxibus mais j'aurais aussi pu parler du Telbus, des TaxiTEC, des CycloTEC, des Park & Ride, d'une série d'autres services qui se mettent en place progressivement.

4 <http://cpdt.wallonie.be/fr/Nadia%20Neven> - (Slide 17)

## Pistes pour l'avenir

### Quelle direction stratégique prendre à l'avenir ?

On observe que la structuration de l'offre est surtout une réponse à la structuration du territoire. Jusqu'à présent, l'offre de transport a très peu été utilisée comme levier potentiel pour structurer le territoire. L'offre est en concordance avec la densité de population. Elle constitue une réponse et non un levier d'action. Si la densité augmente, si un nouveau lotissement se crée, on réagit éventuellement en adaptant l'offre. C'est une réponse, ce n'est pas une action qui a été prise suite à une politique volontariste. Modifier ce fonctionnement supposerait de poser des objectifs clairs sur les orientations qu'on veut promouvoir.

Deuxième piste pour l'avenir : les nouveaux services évoqués plus haut en sont encore à leurs balbutie-

ments. Si l'on souhaite vraiment promouvoir une autre forme de réseau, un réseau multi-modal, on doit poursuivre le travail entamé en restructurant le reste de l'offre. A l'heure actuelle, on a toujours une offre dont l'objectif est un taux de couverture élevé au moindre coût. Si l'objectif est la mise en place d'un réseau structurant, il ne suffit pas de créer des lignes rapides, il faut adapter l'offre pour maximiser la charge potentielle sur les axes structurant (éventuellement organiser des rabattements). Cela constitue une modification fondamentale de la structure de l'offre, entraînant des conséquences importantes sur l'exploitation et le mode d'exploitation du Groupe.

### Opportunités et risques pour l'avenir

Il est intéressant de mettre ici en évidence les freins et les leviers par rapport à une telle modification de structure de l'offre.

Parmi les leviers, on trouve d'abord la forte croissance de la demande. Ce facteur risque de nous pousser à mettre en place un autre type de réseau. En effet, la structure actuelle du réseau ne permettra pas d'absorber à coût acceptable les nouveaux clients. Autres opportunités: la prise de conscience des enjeux environnementaux, les nuisances occasionnées par le système de mobilité actuel. Veut-on que le groupe TEC ait un impact sur les encombrements ? Veut-on s'atteler à cette question ? La hausse des prix pétroliers est aussi un levier ; comme la demande de plus en plus forte d'un certain nombre d'acteurs pour une meilleure lisibilité de l'offre. Enfin, la révision du SDER est sans doute une occasion propice de réfléchir à ces questions.

En interne existent d'autres leviers : la diversification des produits ; les projets actuellement en cours dans les grandes villes ; la mise en place d'outils permettant de mieux cerner la demande. Enfin, le Contrat de Service Public pourrait bien sûr constituer plus qu'un levier.

Certains freins ont déjà été abordés dans les exposés qui précèdent. Par rapport à la mise en place d'un nouveau type d'offre (d'une offre multi-modale), on a dit que les clients n'étaient pas opposés à la rupture de charge, mais cela dépend quel client. On remarque effectivement que sur les lignes rapides, il y a un certain nombre de personnes qui sont prêtes à venir avec leur voiture et à déposer les personnes. A faire donc une partie du trajet en voiture et l'autre partie en bus, mais ce n'est pas le cas de tous les clients. Si on modifie le réseau, on aura une majorité de clients qui avaient un bus tout près de chez eux qui les emmenait directe-

ment à leur destination finale, et on aura une majorité de personnes qui risquent d'être plutôt mécontentes. Il est certain que multi-modalité implique rupture de charge et ruptures de charge impliquent, même quand elles sont bien organisées, moins de confort.

Deuxième frein, c'est l'absence de certains maillons dans la chaîne, notamment au niveau du taxi en zone rurale. Des taxis sociaux se mettent en place mais il faudrait avoir une meilleure couverture du territoire à ce niveau-là. Et puis, la marche, qui est un point important à mettre en évidence : il faudra que tout le monde marche plus. On ne passera pas à côté de cela ; il faudra donc mettre en place des infrastructures qui sécurisent les itinéraires piétons, notamment en péri-urbain où les situations sont parfois catastrophiques. C'est partiellement la même chose pour le vélo.

## Conclusions

Jusqu'à présent le réseau était le résultat d'un meilleur compromis entre aspects économiques et accessibilité. La définition de la variable environnementale a modifié le débat, nous poussant à mettre en place des solutions alternatives de plus en plus innovantes. Si l'autorité organisatrice souhaite aller plus loin, elle peut utiliser l'offre comme un outil pour renforcer la structuration du territoire dans la direction qui est souhaitée. Le groupe TEC occupe parmi les acteurs de mobilité une position à la fois suffisamment flexible et suffisamment structurante pour pouvoir jouer ce rôle et impacter durablement la structure du territoire.

Enfin, un réseau multimodal implique la redistribution des coûts sur l'ensemble des intervenants. Le particulier devra probablement contribuer un peu plus ; par exemple en empruntant sa voiture ou son vélo (ou ses pieds) pour se rendre à l'arrêt. En échange de ceci, il bénéficiera d'un meilleur service en terme de fréquences, vitesses commerciales... C'est un choix politique qu'il faut faire.

En interne, les freins sont l'enveloppe budgétaire qui est totalement inconnue à ce jour, les risques liés à l'acceptation du changement, et le peu de données fiables récentes et exhaustives en matière de flux de déplacement.

Le développement du réseau dans l'une ou l'autre direction implique la définition claire des points suivants par l'autorité organisatrice : quelle enveloppe budgétaire ? Quelle direction politique voulons-nous poursuivre ? Quel est le point d'équilibre à rechercher entre les trois variables émises ? Et enfin, quelles sont les directions privilégiées précises en termes d'aménagement du territoire ?





# 3.

## Environnement

*Environment*



## L'environnement – Contexte et enjeux

### *The Environment – Context and Issues*

M.-F. Godart<sup>1</sup>

*Le présent texte d'introduction à l'aspect environnemental du futur du territoire wallon ne se veut pas une simple synthèse des éléments pertinents présentés dans le « Diagnostic territorial de la Wallonie », mais bien une présentation de réflexions destinées à attirer l'attention des acteurs du territoire sur les liens forts qui lient toute décision de développement futur à la qualité de l'environnement et au respect de la biodiversité.*

*This introductory text of to the environmental aspect of the Walloon territory's future does not want to be a simple summary of the relevant elements presented in the "Territorial Diagnosis of Wallonia", but rather a presentation of reflections intended to draw the attention of the territorial players to the strong ties that bind any future development decision to the quality of the environment and respect for biodiversity.*

Mots-clé : Environnement, biodiversité, localisation des activités, conscience environnementale

Keywords : Environment, biodiversity, activity location, environmental conscience

---

<sup>1</sup> Guide-ULB. Courriel : [mfgodart@ulg.ac.be](mailto:mfgodart@ulg.ac.be)

## Contextualisation

En fonction des éléments qui ressortent du Diagnostic territorial, on peut aisément dégager diverses sources de difficultés ou conflits au regard de l'environnement dans un contexte de développement territorial. Une localisation des activités qui ne porte pas préjudice à la qualité de l'environnement wallon est clairement l'un des enjeux majeurs d'un développement durable du territoire.

Le diagnostic montre sans équivoque d'important besoins d'espaces pour de nombreuses activités, mais aussi les conséquences de l'expansion de ces mêmes activités. Ces conséquences se traduisent notamment par plusieurs menaces pour la qualité de l'environnement :

- la consommation d'espace et l'imperméabilisation (artificialisation) des sols ;
- l'érosion de la biodiversité globale et locale ;
- La consommation d'eau pour les besoins humains (y compris industrie);
- la consommation d'autres ressources naturelles ;
- la menace d'un changement climatique.

Les besoins mis en évidence vont parfois dans des sens contradictoires ; certains pouvant présenter des aspects favorables à la conservation de l'environnement (ou au minimum, à sa prise en compte), d'autres étant clairement défavorables.

Parmi les mutations observées on relève encore une mobilité toujours plus grande, entraînant des effets sur le territoire tels que la consommation d'espace, la fragmentation du territoire et des habitats naturels, l'imperméabilisation du sol, des accidents, de la congestion et des pollutions diverses (en particulier, atmosphérique). Si l'on considère, en lien avec cette mobilité croissante, l'augmentation de la population wallonne de  $\pm 600.000$  personnes annoncée à l'horizon 2040 et une structure des ménages en mutation (amenant une diminution globale de la taille des ménages), on se rend compte que d'importantes mutations territoriales sont à attendre dans la plupart des secteurs.

Pour échapper en partie aux problèmes attendus, le développement des énergies alternatives se pose comme une option nécessaire à la réduction des

risques de changements climatiques, mais il faut rester conscient que des effets pervers peuvent se manifester dans certains secteurs de l'environnement.

Dans le même ordre d'idée, pour parvenir à une réduction des déplacements et de la dépendance aux énergies fossiles, il paraît raisonnable de vouloir tendre progressivement vers l'autosuffisance alimentaire. Cette option peut se traduire différemment selon les choix effectués. Que l'on fasse le choix d'une intensification accrue (entraînant des conséquences environnementales connues) ou, au contraire, d'une extensification généralisée (qui va générer des besoins non négligeables en territoires, dès lors inaccessibles pour d'autres activités), le territoire et la qualité de l'environnement seront nécessairement impactés.

Parmi les difficultés susceptibles de se présenter à l'horizon 2040, la nécessité de disposer d'une eau de qualité pour satisfaire les besoins quotidiens des habitants, de l'agriculture et de nombreuses activités industrielles ne peut pas être négligée et aura d'inévitables répercussions sur la disponibilité du territoire (nécessité de préserver d'importantes étendues de terres en zones de captage).

De ce trop bref tour d'horizon, ressort clairement que tous les besoins et enjeux exposés dans les trois approches du diagnostic convergent vers toujours plus de besoin d'espaces et une concurrence forte sur les espaces entraînant des effets variables sur l'environnement en fonction des secteurs qui seront privilégiés dans les choix de développement.

En marge (ou indépendamment) de ces questions liées aux secteurs de la vie quotidienne ou des activités, la biodiversité a fondamentalement besoin d'espaces qui lui soient propres pour sa survie et son redéveloppement, afin d'échapper aux retombées négatives des activités.

En bref, tout ce qui précède pose une série de constats, sans doute abordés de manière trop rapide et simplifiée, mais bien réels et qu'il importe de garder à l'esprit dans les réflexions sur le futur du territoire wallon.

## Réflexions sur les liens entre développement du territoire et société

Une facette importante de l'avenir du développement territorial wallon est l'implication et la vision de la société civile. On peut en effet penser qu'un document tel que le SDER doit pouvoir emporter une importante adhésion des citoyens. En regard des préoccupations environnementales, des questions restent clairement posées. Il semble en effet que la conscience environnementale (et territoriale) reste encore assez faible dans une large part de la population, ce qui implique des choix sociétaux encore timides dans une logique d'amélioration de la situation environnementale et une perception largement négative de certaines décisions restrictives. Un exemple issu de la restitution des « ateliers du territoire » illustrera bien ce problème : 30 % des participants pensent qu'il n'est pas nécessaire de restreindre le nombre et l'ampleur des déplacements pour améliorer la situation en matière d'émission de gaz à effet de serre...

On assiste dès lors très souvent à des choix dictés uniquement par des considérations économiques, sans considération des impacts de ces décisions sur l'environnement et la qualité de vie des personnes. A contrario, on peut souligner les nouvelles orientations des TEC qui ont décidé de prendre désormais en compte les trois pôles (environnement, économique, social) du développement durable dans la politique de développement des transports publics.

Aborder le futur d'un territoire sous l'angle environnemental impose aussi de prendre en compte les impacts potentiels des activités en matière de localisation, d'effets sur l'environnement en général et sur la biodiversité en particulier.

Plus précisément, prendre en compte les besoins de nature et de biodiversité pour assurer le maintien voire le développement d'un environnement de qualité est un enjeu majeur pour s'orienter vers un modèle de transition qui limite les impacts sur l'environnement.

Dans cet ordre d'idée, on pourrait imaginer un scénario de type « croissance verte » mêlé d'agriculture plus extensive et plus proche des lieux de consommation. Mais ici encore, toute proposition d'apparence bénéfique

peut être remise en question en fonction du point de vue d'où on examine la proposition. L'exemple des achats en ligne illustre une telle remise en question : d'aucuns prônent ces achats en ligne, argumentant que le client réduit ses déplacements (un clic devant son ordinateur et l'achat est effectué...). Mais dans ce cas de figure, c'est le livreur qui va se déplacer vers du client. Y a-t-il un gain réel ?

Cette simple question doit nous rappeler qu'avant de favoriser l'une ou l'autre piste attractive, il y a lieu de disposer de toutes les données du problème et d'effectuer une analyse détaillée des options et impacts.

Cette mise en garde ne doit pas nous empêcher de réfléchir sérieusement au scénario de « croissance verte » évoqué plus haut. La mise en évidence des nombreux besoins en matière d'espace et de territoire et le caractère non extensible de ce même territoire devrait livrer un signal clair : stop à la consommation effrénée de territoire et à son artificialisation mal contrôlée.

Dans cette optique, diverses pistes sont à explorer : l'amélioration de la mobilité multimodale (important moyen d'action), accompagnée d'une infrastructure améliorée, de correspondances efficaces, d'un entretien correct et régulier des pistes cyclables...

Pour ce faire, la mise en place de mesures pour aider un maximum de personnes à mieux comprendre les nécessaires arbitrages à effectuer et tenter d'infléchir l'évolution négative dans la consommation de territoire constitue une étape obligatoire. La sensibilisation fait partie de ces mesures. Le rapide retour des « ateliers du territoire » illustre bien ce besoin : une mobilité plus respectueuse de l'environnement passe par l'utilisation accrue des transports en commun. Mais 70 % des personnes qui se sont exprimées ne veulent pas faire plus que 700 mètres à pied pour leurs déplacements, alors même que cette distance correspond exactement à la distance maximale à parcourir pour se rendre à un arrêt de bus. Un effort de sensibilisation/information paraît donc nécessaire pour accroître l'usage du bus. Dans le même ordre d'idée, 65 % des

personnes pensent qu'une desserte de qualité des axes structurants est préférable à une irrigation plus exhaustive des lieux de vie... ce constat montre que la mise en place de solutions efficaces impose une réflexion prenant en compte la complexité du territoire et la répartition des populations au sein de ce territoire. Si 80 % des gens habitent en milieu de type urbain, 20 % habitent le reste du territoire (qui recouvre près de 80 % de la Wallonie). Une politique juste impose que tous les habitants méritent le respect et l'attention des décideurs, à condition bien sûr qu'ils respectent les règles en vigueur... L'entretien d'un territoire de qualité passe par une présence, des activités et une gestion adaptée en tous lieux.

Les quelques exemples de résultats d'un processus participatif/consultatif sur l'avenir du territoire wallon doit aussi interpellier les divers acteurs du territoire sur les limites de la participation (ou de la consulta-

tion) et la difficulté de transposer les constats qui en découlent : dans de nombreux cas, cette participation concerne en réalité peu de personnes. Dans le cas évoqué au cours des exposés de la journée, on apprend qu'environ 1.200 personnes, dont près de 200 dans les « ateliers du territoire » proprement dits, se sont exprimées dans le cadre de la consultation menée sur l'avenir du territoire wallon. On peut donc se poser des questions sur la représentativité d'un nombre réduit, plus particulièrement dans des cas (comme pour les « ateliers du territoire ») où l'on apprend que parmi ce nombre réduit de personnes, 80 % possèdent un diplôme d'études supérieures... Il serait également intéressant de mettre en place une solide évaluation des processus mis en œuvre dans notre région lorsqu'on entend qu'en Région flamande, ce sont près de 46.000 personnes qui se sont exprimées sur le nouveau plan d'aménagement régional.

## Conclusion et transition vers les exposés suivants

De ces brèves présentation et réflexion sur les liens entre le développement territorial, l'environnement et les habitants, de nombreux éléments convergent pour suggérer de limiter la consommation des sols et recentrer les activités (pour limiter besoins déplacements), tout en faisant preuve de créativité pour organiser les déplacements le mieux possible...

Pour introduire les autres interventions et le débat sur les scénarios à privilégier, un regard vers un pays voisin (l'Allemagne) souvent cité en exemple en matière économique et d'emploi, qui s'est résolument tourné vers les technologies vertes pour ouvrir de nouveaux marchés et créer de nouveaux emplois, peut fournir des éléments au débat. Pourquoi la Wallonie ne pourrait-elle pas réfléchir à tournant de même nature et développer l'écologie industrielle et le recyclage ? Ce recyclage est à envisager à tous les niveaux et permettrait d'articuler un modèle de croissance adossé

au secteur de l'environnement avec optimisation des usages du sol et de la consommation du territoire, tout en conservant les ressources naturelles (telle que l'eau, un des atouts forts de la Wallonie) et limiter la consommation des ressources naturelles que sont précisément l'eau, mais aussi le sol, la biodiversité et les paysages.



# Des scénarios pour le territoire wallon

## Le système environnemental

### *Scenarios for Wallonie* *The environmental system*

C. Demulder et M. Van Cutsem<sup>1</sup>

*De juillet à novembre 2011 un travail prospectif a été mené dans le but de construire des scénarios exploratoires pour le territoire wallon à l'horizon 2040. Durant ce processus, plusieurs étapes ont été mises en œuvre, associant les chercheurs de la CPDT, quelques experts, ainsi que des représentants du Cabinet du ministre en charge de l'Aménagement du Territoire et de l'administration. L'une de ces étapes consistait en la construction de micro-scénarios par sous-systèmes, en vue d'alimenter ultérieurement des scénarios globaux. Quatre sous-systèmes ont été retenus : le sous-système productif, le sous-système résidentiel, le sous-système mobilité et le sous-système environnemental. Sur base de ces travaux, quatre ou cinq récits par sous-système ont été finalisés par l'Institut Destrée. Le processus d'élaboration des micro-scénarios, ainsi que les récits ont été présentés durant la deuxième journée du colloque, de même qu'une série d'enjeux que l'on pouvait en déduire. Le tout dans le but de nourrir les débats autour du SDER.*

*From July till November 2011 a foresight work was led with the aim of building exploratory scenarios for Wallonia, taking into consideration the 2040 horizon. During this process, several stages were implemented, involving the researchers of the CPDT, as well as experts and representatives of the ministry of town and country planning and of the administration. One of these stages consisted of the construction of micro-scenarios for each sub-system, in order to feed, later on, the global exploratory scenarios. Four sub-systems were identified: economy, housing, mobility and environment. On this basis, four to five narratives were drafted by the Destree Institute for each topic. The process of elaboration of the micro-scenarios and of the narratives were presented during the second day of the colloquium as well as a series of issues that could be derived from the analysis, with an ultimate aim: food for thought and for discussion around the SDER.*

Mots-clé : Wallonie, Prospective, Scénarios, Environnement

Keywords : Wallonia, Foresight, Scenarios, Environment

---

<sup>1</sup> Conseillère et Directeur de recherche à l'Institut Destrée, 9 avenue Louis Huart, 5000 Namur

## Introduction

A l'instar des cinq scénarios globaux exploratoires développés par Charlotte Demulder, Philippe Destatte et Michaël Van Cutsem en appui aux travaux de la CPDT, des scénarios sectoriels ont été construits selon une logique similaire et comme « matière première », en quelque sorte, à la construction des scénarios globaux.

Rappelons brièvement le processus de construction de ces scénarios, structuré en trois temps et prédéfini par la décision d'organiser la deuxième journée du colloque autour de quatre séances thématiques qui ont fondé les quatre sous-systèmes considérés.

Dans un premier temps, une analyse approfondie des documents relatifs au diagnostic du SDER et disponibles en temps utile a été réalisée (pour l'essentiel les notes défis et les notes sectorielles) pour en extraire les variables jugées territorialement pertinentes pour le développement des scénarios. En prospective, les variables sont des éléments du système qui exercent ou sont susceptibles d'exercer une influence sur le problème étudié et dont est anticipée la modification dans le futur. Une liste de 78 variables a été extraite et déclinée en quatre sous-ensembles non hermétiques. C'est ainsi qu'une problématique comme la politique de la ville et son évolution a été associée aux sous-systèmes productif, résidentiel et « mobilité », pour ne citer qu'un exemple. Pour chaque variable, dans la mesure des informations fournies par le diagnostic et en effectuant des analyses complémentaires, une hypothèse d'évolution tendancielle a été envisagée.

Dans un second temps, les chercheurs de la CPDT, quelques experts et membres du Cabinet et de l'Administration ont été réunis en ateliers par sous-système dans le but de poursuivre le travail sur les variables. Selon un canevas à plusieurs entrées – deux entrées correspondant aux scénarios d'Orate-Espon 3.2 et deux entrées supplémentaires définies par le groupe de travail –, chacune des variables fut envisagée selon quatre hypothèses d'évolution supplémentaires.

Dans un troisième temps, les mêmes groupes de travail, dans une configuration réduite, ont élaboré des micro-scénarios par sous-système, en recomposant de manière logique les hypothèses d'évolution de ces variables. Cet assemblage a appuyé un travail de rédaction mené par l'Institut Destrée, pour aboutir à quatre ou cinq récits par sous-système.

C'est la conjonction de ces récits qui a permis, dans une étape ultérieure, de construire les scénarios globaux présentés par Philippe Destatte<sup>2</sup>.

A l'issue de ces travaux, certaines limites méthodologiques, induites principalement par des contraintes de temps et logistiques, ont pu être identifiées. L'ensemble des variables par sous-système n'a pu être traité en atelier. La méthode des scénarios utilisée envisage généralement un maximum de 30 variables par (sous-) système or le nombre de variables pertinentes identifiées représentait plus du double.

Deux autres précautions méthodologiques importantes peuvent être mises en évidence :

- les scénarios sont régionaux et n'ont pas fait l'objet d'une déclinaison sous-régionale qui aurait pu se révéler plus contrastée ;
- les scénarios, par définition, pourraient être plus nombreux ou plus nuancer et activer plus résolument certaines variables comme les prix de l'énergie ou la croissance économique. La sélection proposée est un premier tri qui n'empêche ni les digressions, ni les révoltes, ni les reformulations, bien au contraire. La cohérence d'ensemble de chaque histoire doit cependant rester un critère déterminant.

---

2 *"Du diagnostic aux scénarios exploratoires, mise en prospective des enjeux du SDER", Ph. Destatte, page 41*

## Quatre scénarios pour le sous-système environnemental

La thématique environnementale a été abordée à partir de 19 variables. Les principales variables concernent la gestion des éléments qui composent l'environnement, en ce compris le cadre législatif et réglementaire. Le territoire urbanisé a également été intégré à la réflexion à travers le choix de certaines problématiques comme les sites à réhabiliter ou l'état du patrimoine bâti.

### Mi-figue, mi-raisin

D'une part, approfondissement d'un cadre général favorisant la protection et des mesures de gestion «active» de l'environnement et des risques; d'autre part, érosion de la biodiversité qui se poursuit. Les activités agricoles ou forestières sont soumises à des phénomènes contradictoires: renforcement de pratiques plus favorables à l'environnement, mais aussi logiques d'intensification et concurrence croissante entre usages qui pourraient se multiplier au détriment d'un usage raisonné et d'une préservation des interactions écosystémiques. Ces constats illustrent une tendance à la complexification de la gestion du sous-système environnemental qui appellerait à la fois des mesures cadrantes et une flexibilisation des contraintes pour favoriser des usages multiples et mieux intégrés de l'ensemble des ressources. D'un secteur à l'autre, les mutations pourraient se révéler importantes (pression accrue sur les spéculations viandeuses, contractualisation des logiques de production dans les secteurs agricoles et sylvicoles) ou encore trop modestes, par exemple en termes de maillage écologique ou d'opérationnalisation d'outils comme NATURA 2000.

Les éléments qui viendraient appuyer un tel scénario seraient d'une part une évolution des mentalités et du cadre normatif dans le sens d'une meilleure application du principe d'intégration et d'autre part, la transformation de certains modèles économiques dans les sphères agricoles et forestières. Par opposition, une réforme très libérale de la PAC, un cadre relatif à la protection de l'environnement renforcé et des accidents climatiques récurrents pourraient discréditer ce scénario.

### Bye bye paysages

La Wallonie décide, dans ce scénario, de s'inscrire dans une dynamique de production plus marquée de ressources bioénergétiques et dans une accentuation des filières renouvelables. Outre l'amplification du potentiel éolien et photovoltaïque, la production d'agrocarburants se développe. La spéculation foncière croît sur les terrains agricoles. Via la PAC, l'agriculteur européen est appelé à devenir fournisseur de matières premières alimentaires et énergétiques. Sensiblement, le bail à ferme s'efface au profit de logiques de rentabilité à court terme. Les filières sylvicoles seraient également mobilisées par une intensification des filières porteuses : taillis à courte rotation, valorisation des sous-produits forestiers, agroforesterie. Ensemble, ces deux dynamiques amplifieraient les pressions sur la biodiversité et les transformations des paysages wallons. Les pressions sur la qualité du sol augmentent au même titre que les pressions sur les réserves aquifères. Les politiques d'aménagement du territoire s'orienteraient vers une « désartificialisation » des sols de manière à augmenter le potentiel cultivable de la Wallonie. Les surfaces agricoles et forestières seraient préservées dans un souci de productivité et non de qualité de l'environnement.

Une hausse plus marquée des prix de l'énergie, une évolution des technologies relatives aux énergies renouvelables et une mutation des modèles de production agricole appuyée par une politique agricole commune en mutation, pourraient rendre ce scénario très crédible, ; alors que si les filières agro-énergétiques et forestières restent concurrencées par des spéculations traditionnelles, si l'évolution de la PAC ne génère pas de déséquilibres trop importants et si les prix de l'énergie augmentent sans dramatisation, ce scénario est moins envisageable.

### Biorentabilité

La libéralisation de la PAC a pour conséquence une intensification des pratiques agricoles et forestières. Seules les exploitations les plus performantes conserveraient leurs activités, tandis que les petites exploi-

tations disparaissent ou sous-traitent. On assiste à la pénétration des OGM, à une production intensive de biomasse et, dès lors, à une plus grande concurrence des usages du sol et des pressions plus importantes affectant ses qualités pédologiques. La biodiversité s'en trouverait affectée et des mutations paysagères seraient envisageables. En contrepartie, on assisterait à la « mise en scène » des sites potentiellement riches en termes de biodiversité, de paysages ou d'intérêt touristique : ils deviennent des parcs d'attraction à vocation bio-touristique. Les anciennes carrières sont affectées en zones de loisirs. Petit à petit, ces sites seraient clôturés et leur privatisation participerait à la plus-value économique et touristique des territoires. La mise en scène des espaces naturels ne serait pas que cosmétique, mais comporterait également des stratégies de préservation du potentiel remarquable pour autant qu'elles soient financièrement rentables. On pourrait, dans ces cas de figure, assister à une dualisation territoriale : espaces agro-industriels d'une part, zones ultra protégées d'autre part, zones résidentielles au milieu. Cette juxtaposition pourrait s'inscrire dans une logique de zonage et de séparation des fonctions telle qu'elle était pensée dans les plans de secteurs, mais de manière sans doute poussée à son extrême. Pour rendre ce scénario crédible, il convient d'être attentif aux intentions de remise en question de la PAC, à la « mise sous cloche » des espaces à haute qualité environnementale et à une financiarisation accrue de l'exploitation des ressources naturelles. La Wallonie serait considérée comme zone de loisirs des territoires voisins. La plurifonctionnalité des espaces ruraux, mettre en œuvre le principe d'intégration et orienter la PAC en ce sens auraient par contre pour effet d'invalider ce scénario.

#### La nature fait bien les choses

Il s'agit d'un scénario d'intégration d'une gestion durable de l'environnement dans les politiques mises en œuvre : extension de la durée d'exploitation des carrières, maintien d'une agriculture extensive organique, usage intelligent des filières énergétiques, mesures agro-environnementales, expérimentation sur la maximisation des services écosystémiques, les maillages entre milieux naturels et artificiels. La multiplication des accidents climatiques liés à des pratiques peu durables serait, dans ces schémas, régulée par des options environnementales fortes, par exemple en

termes de gestion des précipitations et d'interdiction de construction en zones inondables ou à risques connus. Ces mesures auraient pour effet de limiter l'artificialisation des sols, de freiner l'étalement urbain et de ramener des pratiques agricoles dans les villes et en périphérie. Les friches, urbaines et périurbaines, seraient remises en valeur, rendues à la nature ou à un usage multifonctionnel, permettant notamment la production agro-forestière, mais aussi l'activité économique ou résidentielle. On verrait à la fois l'émergence d'un cadre réglementaire relatif à la protection de l'environnement plus contraignant mais aussi une série de mesures d'accompagnement permettant une acceptation sociale des objectifs poursuivis. En termes d'aménagement actif, une politique foncière plus dynamique émergerait.

Dans un contexte d'urgence climatique, ce scénario deviendrait possible. Cela nécessite qu'il soit accompagné d'une évolution des cadres et des mentalités en matière de gestion et de protection de l'environnement en ce sens ou que les filières bioénergétiques se développent. Parallèlement, les incertitudes sur l'évolution de la PAC mèneraient à invalider ce scénario, ainsi qu'une évolution lente de certains types de comportements et une gestion verticale des politiques publiques.

#### Quelques enjeux

La vocation des scénarios est de faire émerger des enjeux, à savoir des problématiques de long terme qui portent un potentiel de changement pour le territoire de la Wallonie et auxquelles des réponses doivent être apportées. Nous en avons isolé quelques-uns pour la thématique environnementale, à partir de la lecture de chacun des scénarios :

- Comment mettre en place un cadre concerté et mobilisateur de gestion plurifonctionnelle des espaces et, singulièrement des espaces ruraux ?
- Comment faire des ressources naturelles - qui constituent une richesse objective de la Wallonie - un vecteur de développement endogène transversal et durable ?
- Quelles sont les nouvelles mutations que les métiers de la terre et du bois doivent anticiper et quels en seront les effets territoriaux ?
- Quelles options territoriales adopter pour les zones de loisirs actuelles et à venir ?

- Des avancées substantielles en matière d'intégration de l'environnement dans les autres politiques passeront-elles par les cadres normatifs ou par une mobilisation citoyenne ? Ou les deux ?

Scénarios et enjeux sont destinés à nourrir le débat, lequel est lui-même appelé à fonder ou à consolider de nouveaux enjeux.





# Le Plan Air-Climat et l'Aménagement du Territoire

## *Air-Climate Plan and Regional Planning*

A. Cuvelier<sup>1</sup>

*Cet exposé rappelle le contexte du plan air-climat 2008-2012. Actuellement, ce plan est revu à l'horizon 2012-2020, avec une vision vers 2050. La méthodologie s'appuie sur les plans existants et sur les études menées par l'AWAC. L'auteur conclut par l'exploration des liens que le Plan entretient avec l'aménagement du territoire.*

*This presentation recalls the context of the 2008-2012 Air-Climate Plan. Currently, this 2012-2020 time-line is being reviewed, with a vision towards 2050. The methodology is based on the existing plans and the studies conducted by the AWAC. The author concludes by exploring the links that the Plan maintains with Regional Planning.*

Mots-clé : Air, climat, réduction des émissions, GES

Keywords : Air, climate, emission reduction, GHG

---

<sup>1</sup> Agence wallonne de l'Air et du Climat (AWAC), en charge du suivi du plan air-climat 2008-2012 et de l'élaboration du plan air-climat 2012-2020

## Le contexte du Plan Air-Climat 2008-2012

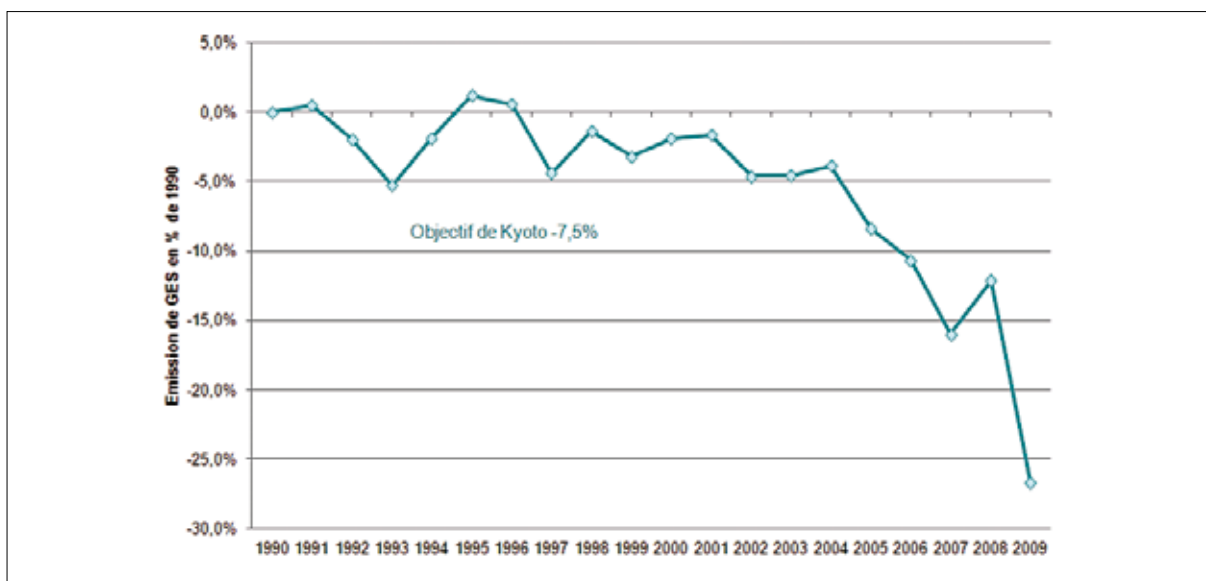


Fig. 1 Evolution des émissions de GES entre 1990 et 2009

Ce Plan Air-Climat a été mis en place suite à la signature du protocole de Kyoto. La Belgique avait comme objectif une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 7,5 % par rapport à 1990. Cet objectif concernait également la Wallonie.

L'objectif principal de ce Plan révisé est d'améliorer l'existant. Le Plan précédent couvrait la période de 2008-2012. Il touchait tous les secteurs. Pour ce qui est de l'**industrie**, il implique des accords de branche, des mesures qui impliquent les entreprises. L'industrie réalise un audit au sein de son entreprise, un audit énergétique, qui permet de négocier un accord avec la Région et les fédérations. Les objectifs de ces accords doivent être atteints dans un délai précis et ainsi, grâce à la diminution de ces émissions de gaz à effet de serre, les entreprises qui participent voient leurs taxes diminuer. Il existe aussi des mesures dans le secteur **résidentiel** ; la plus connue est la performance énergétique des bâtiments. Il y a également les primes énergie. Le secteur **tertiaire** est aussi concerné par des mesures comme les audits énergétiques réalisés dans les bâtiments du SPW de plus de 1000 m<sup>2</sup>. Des me-

sures concernent l'**agriculture** comme celle qui vise à favoriser la biométhanisation pour les agriculteurs. Ces mesures touchent tous les publics-cibles, que ce soit le secteur privé ou le secteur public, les propriétaires ou les locataires, les grosses entreprises comme les PME.

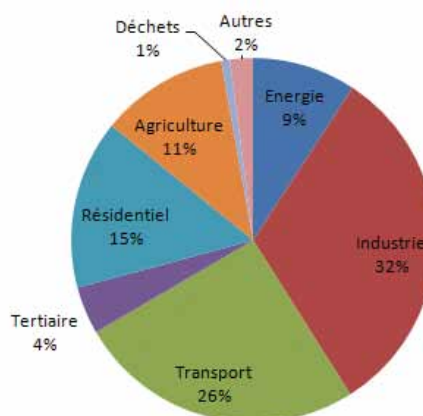


Fig. 2

La figure 2 montre l'évolution des émissions de gaz à effet de serre en Wallonie de 1990 jusqu'à 2009. Il indique l'objectif de Kyoto est atteint depuis 4-5 ans. 2009 est une année particulière, où la diminution des émissions peut être principalement attribuée à la crise que nous connaissons. Le diagramme suivant donne une idée de la répartition des émissions dans les différents secteurs : un tiers des émissions sont dues aux industries, un quart des émissions aux transports et le résidentiel représente environ 15 % des émissions de gaz à effet de serre en Wallonie. Le diagramme suivant représente l'évolution des émissions de gaz à effet de serre depuis 1990.

L'industrie et le secteur de la production d'énergie ont fortement réduit leurs émissions de gaz à effet de serre contrairement au secteur tertiaire et au secteur du transport qui sont encore en croissance aujourd'hui.

Le défi de demain, et de notre prochain plan, est d'agir sur le secteur tertiaire et du transport pour, dans un premier temps stabiliser la tendance, puis diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Ce qui nous amène à parler du plan air-climat 2012-2020 avec cette vision à 2050.

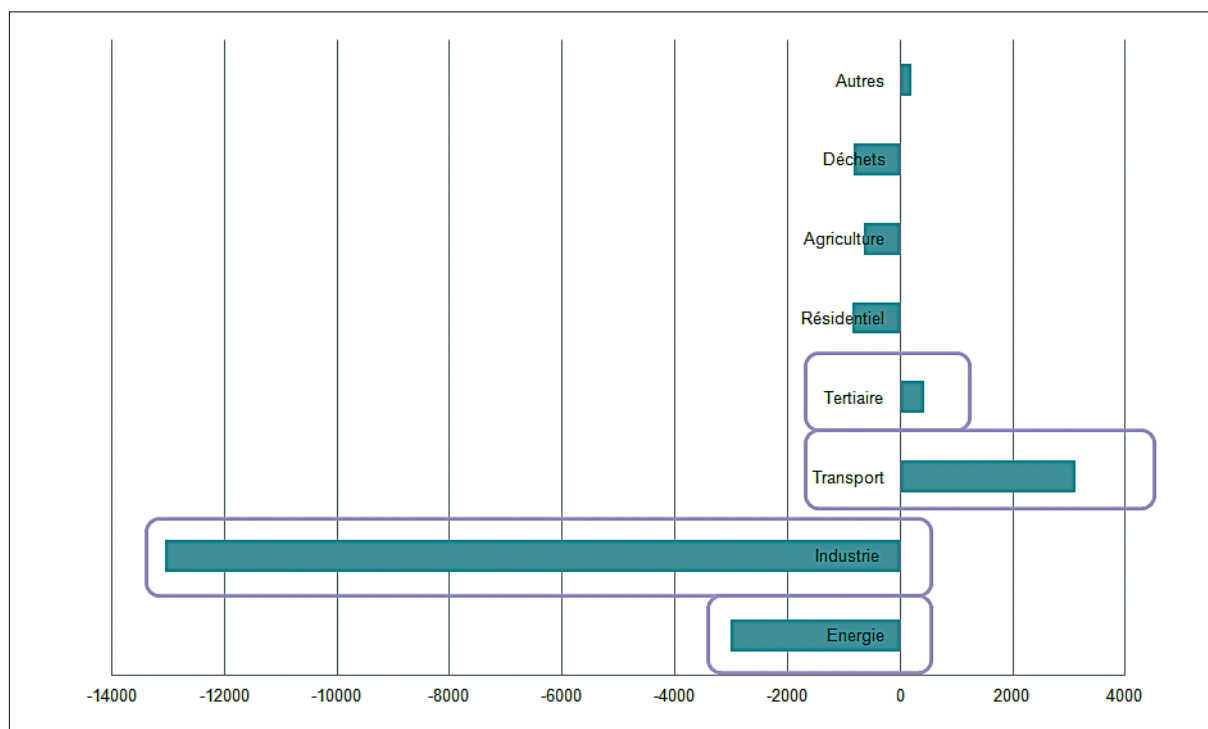


Fig. 3 Evolution 1990-2009 des émissions de GES en Wallonie (kT CO<sub>2</sub> eq)

## Le plan Air-Climat 2012-2020 / 2050

Le défi consiste à mettre l'accent sur les secteurs en croissance, à savoir le secteur tertiaire et le secteur transport - sans oublier les autres. Il s'agit d'aller plus loin qu'une simple optimisation de l'existant parce que la Wallonie a des objectifs plus importants, des objectifs européens tout d'abord avec le paquet énergie-climat, le fameux « 20-20-20 », et des objectifs provenant de la Déclaration de politique régionale qui implique une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 30 % en 2020.

Les efforts à réaliser pour 2020 doivent également s'inscrire dans un objectif à long terme. En effet, d'après le GIEC, pour pouvoir limiter l'augmentation de la température du globe à 2°C, les pays industrialisés dont la Belgique (et la Wallonie) devront réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % d'ici à 2050 (l'objectif pour les pays en voie de développement est de se développer à zéro émission). Pour y parvenir, il faut que la tendance que nous impulsions maintenant pour 2020 aille dans le sens des objectifs pour 2050. Si la tendance amorcée ne rencontre pas les objectifs de 2020, il faudra par la suite être plus exigeant et se doter d'objectifs plus ambitieux.

Le Plan air climat 2012-2020 s'appuie sur ce qui existe pour l'instant: afin que nous allions tous dans le même sens. Ce nouveau Plan s'appuie évidemment sur le Plan Air-Climat 2008-2012, mais également sur la **PAEE2**, le plan d'action pour la maîtrise de l'efficacité énergétique deuxième mouture. Il s'agit d'un plan qui a été établi dans le cadre de la directive européenne « efficacité énergétique », qui implique par exemple le renforcement de la PEB. Le nouveau Plan s'appuie également sur l'**alliance « Emploi-Environnement »** inscrite dans le cadre du plan Marshall 2.Vert. Cette alliance « Emploi-environnement » comporte deux grands axes. Le premier vise à favoriser les partenariats public/ménages. Il s'agit d'une mesure qui vise à favoriser les bouquets de travaux de rénovation d'habitations privées, en finançant à 100 % les travaux via les primes énergie et un prêt à 0 %. Le deuxième axe de cette alliance « Emploi-environnement » est de renforcer l'offre formation dans de la construction. La politique en matière des certificats verts est aussi importante. Nous nous basons également sur le **Plan de**

**développement rural**, en cours de révision actuellement, qui visera par exemple à favoriser l'implantation d'emplacements de co-voiturages au sein des communes rurales. Il y a également le **Plan de développement durable du SPW** ; dans ce cas-ci, il s'agit de favoriser tout ce qui peut permettre de réduire notre impact sur l'environnement au sein du Service Public de la Wallonie, que ce soit par la sensibilisation du personnel, par l'augmentation de la production d'énergie renouvelable, etc. Nous nous appuyons aussi sur le **Plan de la Wallonie cyclable** : ce plan vise à améliorer l'image de marque du vélo auprès des Wallons et surtout son utilisation. Citons encore le contrat de service public de la **SRWT** (Société Régionale Wallonne du Transport) dont les objectifs principaux sont : optimiser les services de transport public, améliorer les systèmes de transport collectif et individuel public dans la desserte de la population et réduire l'empreinte écologique du groupe TEC. Il y a encore le **Plan des voies navigables** qui vise le transport des marchandises via le développement des ports fluviaux pour soutenir la croissance économique dans la Wallonie.

## Les études réalisées pour l'AWAC

L'AWAC a commandité plusieurs études, comme la mise à jour de la projection des émissions de CO<sub>2</sub> en Wallonie à l'horizon 2020. Cette étude est régulièrement mise à jour afin d'estimer quel sera notre futur si nous continuons sur la même voie (scénario de référence) et si nous ajoutons des mesures pour amplifier les réductions d'émissions de gaz à effet de serre (scénario alternatif).

Une seconde étude concerne la revue des mesures prises à l'étranger à l'horizon 2020. Cette étude nous a permis d'observer - voire de nous inspirer - de mesures appliquées aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, en Flandre, à Bruxelles, etc.

Une troisième étude vise une perspective à plus long terme, l'horizon 2050. Il s'agit de l'étude nommée « Vers une Wallonie bas carbone ». Cette étude a pour but de nous fournir une vision, une utopie, de ce que pourrait être la Wallonie en 2050, dans quarante ans. La recherche est basée sur une modélisation avec sept scénarios, un scénario de référence et six scénarios alternatifs (Cinq scénarios avec 80 % de réduction de GES et un scénario à 95 % de réduction). Pour chacun de ces scénarios, il y a deux dimensions. La première tient compte de l'évolution de la demande énergétique, depuis une demande faible jusqu'à une demande forte. Cette demande énergétique varie en fonction de l'activité économique mais aussi en fonction de l'importance de l'effort de réduction des émissions. La deuxième dimension concerne la part intermittente de la production d'énergie renouvelable, qui va de 40 à 60 %. Pour chacun de ces scénarios, différents paramètres ont été intégrés. Ces paramètres peuvent être plus ou moins influencés par les actions de la Wallonie. Un exemple de paramètre non-influencable, c'est l'évolution de la population. En effet, la population wallonne va probablement augmenter d'un million de personnes d'ici 2050. D'autres paramètres sont influencables par les actions de la Wallonie comme l'efficacité énergétique des bâtiments. Pour chacun des paramètres pour lesquels la Wallonie a une influence, quatre niveaux d'ambition ont été imposés. Le niveau 1 correspond au niveau « business as usual », c'est-à-dire qu'on continue ce qu'on a mis en place actuellement sans rien ajouter ; le niveau quatre est le potentiel technique.

Nous pouvons tirer quelques enseignements importants de cette étude. D'abord il faut une décarbonisation quasi-totale de la production d'énergie, quitte à avoir recours à la capture et au stockage du carbone. Ensuite, il faudrait une réduction importante des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'industrie où il faudra peut-être aussi avoir recours à la capture et au stockage du carbone. Une forte réduction de la part du secteur du transport des personnes et des marchandises est également demandée. Elle implique notamment des transferts modaux. Le parc des bâtiments doit être profondément rénové en basse énergie, et les nouvelles constructions devraient être en solaire passif. Et c'est ici, à l'horizon 2050, que l'aménagement du territoire pourra avoir une influence. Effectivement, pour avoir des actions dans le bâti ou dans la mobilité via l'aménagement du territoire, certaines réglementations pourraient être revues ; par exemple pour faciliter la rénovation du bâti existant, il serait intéressant de permettre l'isolation des bâtiments à front de rue. Il faudrait aussi promouvoir la construction solaire-passif, par exemple en reconsidérant la position en termes d'orientation des habitations, l'utilisation du bois en façade et autres. Il faut également privilégier l'habitat mitoyen lors de la construction de lotissements. L'aménagement du territoire doit être également pensé à long terme pour pouvoir avoir une influence sur la mobilité et par exemple, minimiser les distances de déplacements

## Conclusion

A l'avenir, la coordination entre les différents secteurs devra être de plus en plus importante si la Wallonie veut atteindre ses objectifs de réduction. En effet, il faudra atteindre d'ici 2050 des réductions très importantes et si nous allons tous dans le même sens,

l'énergie, l'aménagement du territoire, la mobilité, il y a des chances que nous y arrivions. L'aménagement du territoire est un élément clé car les décisions prises aujourd'hui auront un impact au minimum sur les émissions dans les transports et dans le bâti.



## Mono-fonctionnalité, éparpillement, coûts cachés : autant en emporte le territoire

### *Mono-Functionality, Scattering, Hidden Costs: All down to the Territory*

H. Ancion et B. Assouad<sup>1</sup>

*Afin de susciter la réflexion citoyenne sur les effets pervers de l'habitat éparpillé, Inter-Environnement Wallonie s'est doté d'un nouvel instrument de sensibilisation, un poster qui représente un jeu de l'oie. A travers cet outil, IEW aborde les conséquences de la mono-fonctionnalisation des espaces et de l'émiettement de l'habitat, ainsi que les coûts cachés de ces modes d'urbaniser. La communication conclut par des recommandations sur la forme et le champ d'action d'un SDER actualisé.*

*In order to encourage public reflection on the perverse effects of the scattered habitat, Inter-Environment Wallonia has procured a new awareness-raising device, a poster that represents a game of snakes and ladders. Through this tool, IEW approaches the consequences of mono-functionalisation of the spaces, the dilapidation of the habitat and hidden costs of these urbanisation modes. The communication concludes with recommendations on the form and the field of action of an updated RSDS.*

Mots-clé : rurbanisation, ruralité, mitage de l'habitat, mobilité

Keywords : rurbanisation, rurality, intensive habitat building, mobility

Eparpillement de la résidence, urbanisation galopante, prolifération des routes, voilà des maux qui ne datent pas d'hier. La Fédération Inter-Environnement Wallonie a malheureusement dû constater année après année leur persistance et leur aggravation. Si le modèle de la résidence isolée en quartier résidentiel continue sur sa lancée, à l'horizon 2040, les conséquences environnementales seront ingérables. Derrière le chaos apparent des causes et des conséquences, il y a une logique implacable. Les lamentations ne sont cependant pas de mise, elles seraient d'ailleurs bien inutiles.

Ce mode de vie, on l'a voulu.

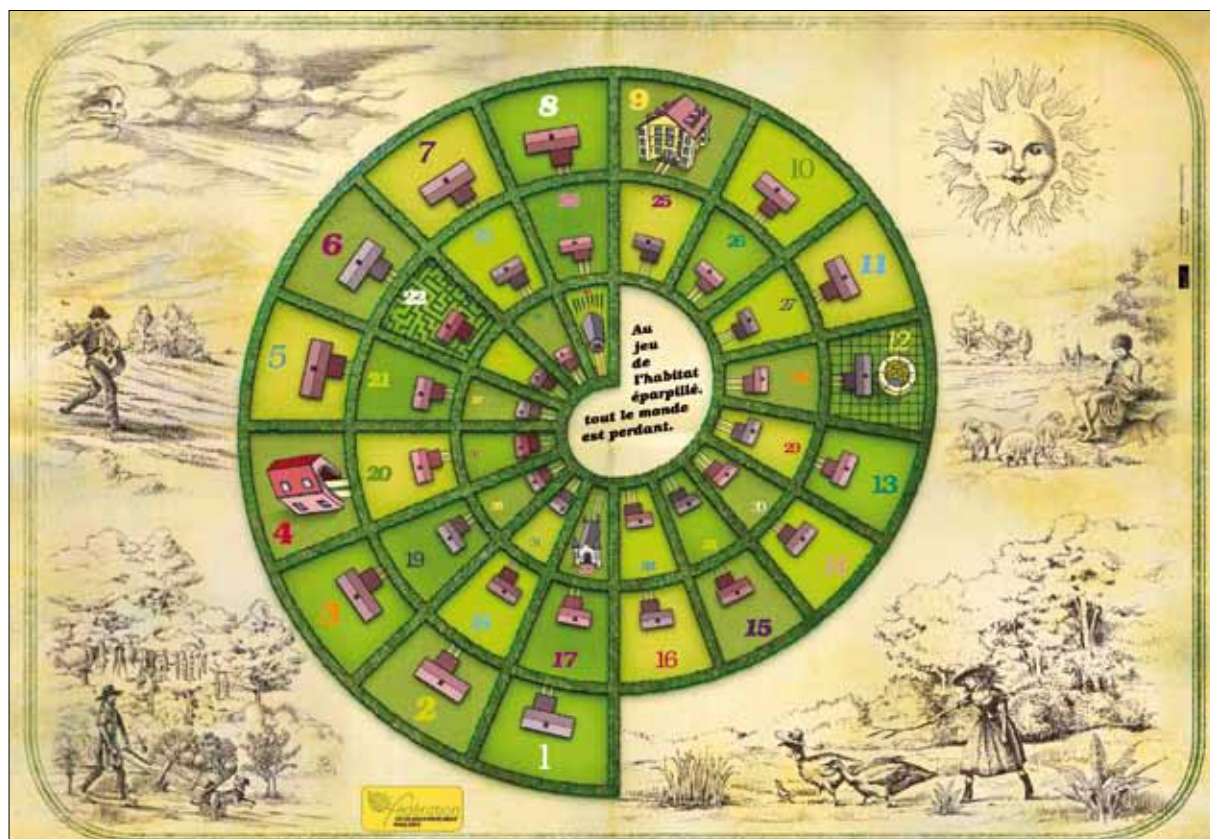
Il faut le regarder avec empathie, pour s'en détacher, et inventer d'autres solutions.

Nous avons pris le parti d'en rire avec le grand public, afin de mieux apprendre ensemble à se départir d'habitudes ancrées très solidement dans notre société.

C'est ainsi que l'idée d'un poster a vu le jour, avec sa face « jeu de l'oie » qui fonctionne grâce à des règles diffusées sur notre site Internet, et sa face « presse quotidienne » dont les articles incisifs se mêlent aux dessins satyriques, avec les inévitables petites annonces où des villas laissées en rade vantent leurs mérites séduisants.

Ce poster existe parce que nous avons voulu sortir le débat des cénacles. La Fédération IEW considère que les citoyens sont à même de prendre part au débat et de l'enrichir. Nous souhaitons lancer la discussion à l'aide d'un objet facile d'accès. Le poster en version papier est d'ailleurs disponible sur simple demande auprès de notre secrétariat.

Les spécialistes en aménagement du territoire s'accordent à reconnaître la dimension culturelle du phénomène de la rurbanisation, et la nécessité de sensibiliser la population aux effets pervers de l'habitat éparpillé.

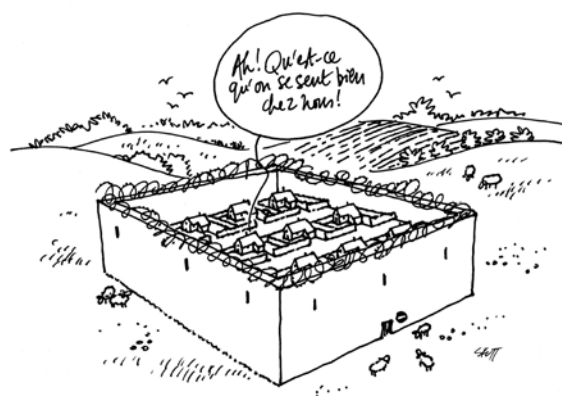


## Mono-fonctionnalité

Pour des besoins aussi vitaux que travailler, aller à l'école, se faire soigner ou visiter des amis, on est obligé d'aller voir ailleurs. De préférence en voiture, seul moyen de transport qui permette d'assumer cet éloignement.

Shopping centers, centres sportifs, complexes hospitaliers, parcs d'activité économique : le territoire s'est entièrement remodelé autour de la voiture. Il y a abondance de lieux spécialisés et excentrés, bien pourvus en parkings, qui semblent créés à destination exclusive des usagers d'un véhicule privé.

Il est commun de répéter que l'habitat éparpillé emprisonne ses adeptes dans un urbanisme en trompe-l'œil. Un fait moins reconnu : l'habitat éparpillé limite aussi la liberté des habitants des villes. Il les condamne à subir les pénétrantes routières, le stationnement sauvage, la pollution, la paupérisation. Cette situation a déjà donné à plus d'un Wallon l'envie d'aller rejoindre



*Vivre au bon air ou vivre dans un village-dortoir ?*

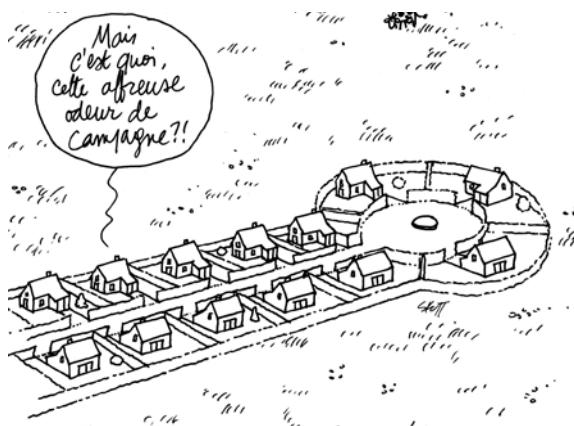
© SKUTT

les paradis fiscaux péri-urbains, même en sachant que ce ne sont que des dortoirs !

## Éparpillement

Depuis les années 1950, les villes se vident de leurs habitants. L'urbanisation de la Wallonie a usé et abusé de la campagne, sans obéir à d'autre logique que celle du terrain au prix le plus bas. Cette conquête de l'espace s'est matérialisée en de longs tentacules, et par un émiettement sous forme de taches ici et là, et encore ici, et encore là. Ça n'en finit pas!

Par repli sécuritaire, chaque famille substitue ses propres arpents verts aux « espaces sauvages » que sont les champs voisins et la voirie. Irrésistiblement, l'ennui s'insinue dans ce décor aseptisé. Quand – comble de déception ! – les terrains agricoles environnants se construisent eux aussi, la vue sur champs se réduit à peau de chagrin. De pseudo-rural, le cadre devient pseudo-urbain. Rien d'étonnant à ce que les



*La conquête de l'espace wallon s'est matérialisée en de longs tentacules, et par un émiettement sous forme de taches - © SKUTT*

odeurs, les bruits, les routes secondaires étroites, la vie publique limitée, bref, ce qui reste de la campagne,

soient ressentis comme une agression par les populations urbaines exilées en milieu historiquement rural.

## Coûts cachés

Le grand air coûte cher. L'installation d'une famille en quartier résidentiel excentré implique des frais importants, dont certains sont oubliés dans le calcul de départ. Achat et viabilisation du terrain, construction, aménagement du jardin, home cinema, station d'épuration individuelle : le kit de base ne pourrait être complet sans une ou plusieurs voitures et les inéluctables frais d'essence liés aux déplacements incessants. Rarement appréhendé par les candidats au péri-urbain, le poste « transports » constitue pourtant une part très importante du budget. Il peut même engendrer un endettement spatial, responsable de la fragilisation des ménages.

Celui qui fait bâtir sa villa au creux des champs dans un clos idyllique et propre ignore ce que cela coûte à la collectivité. Les budgets publics font pourtant face à des frais tout à fait directs tels que l'entretien des routes et des réseaux, l'éclairage public, la construction des infrastructures, la sécurité routière. La distribution du courrier et le ramassage des ordures sont également d'autant plus coûteux s'ils sont effectués dans des zones éloignées et complexes.

Tôt ou tard, les sols de plus en plus imperméabilisés et l'égouttage mal calibré impliquent des travaux de réfection ou de mise à gabarit, voire des indemnités en cas d'inondation. En conséquence, il n'est pas abusif d'affirmer que « Tout le monde paie pour les quatre-façades ».

Vaste Wallonie, on peut te dépenser sans compter ! L'immensité de la Wallonie est toute relative, mais on utilise le territoire sans retenue. Les techniques automobiles, le béton préfabriqué, l'apparition des frigidaires ont transformé le rapport au sol et aux distances. Ils ont donné corps à des envies qui se sont



*Entretien des routes et des réseaux, éclairage public, construction des infrastructures, sécurité routière, distribution du courrier et ramassage des ordures : construire une villa isolée coûte cher à la collectivité.*

© SKUTT

muées en fait de société puis en normes consacrées par la législation.

Et pendant ce temps, les ressources naturelles trinquent : l'eau des ruisseaux, les bois et les taillis, les nappes phréatiques, les prés de fauche ont été largement mis à mal par cette urbanisation tous azimuts. Le territoire est devenu une marchandise comme une autre, une source de profit sur laquelle spéculer.

## Autant en emporte le territoire

La Wallonie souffre d'une maladie rampante, peu remarquée tant elle fait partie des mœurs. Elle pourrait s'appeler le Syndrome Kleenex : après avoir « usé » un endroit, on en utilise un autre. Pour cela, on entame le capital naturel, notre fameux « patrimoine commun ». Il en résulte une perte sèche en surface répercutée sur l'ensemble de la population. A chaque éternuement immobilier, celle-ci dispose en effet d'un peu moins de champs, de friches, de forêts, de zones naturelles, bref, de respirations dans le paysage.

*Ce n'est rien, c'est juste un gros lotissement.*

*Un shopping center, deux shopping centers.*

*Un centre sportif, deux centres sportifs.*

*Un complexe hospitalier, deux complexes hospitaliers.*

*Un parc d'activité économique, deux parcs d'activité économique.*

*Un lotissement, deux lotissements.*

*Une épidémie que le SDER actuel voulait déjà enrayer à tout prix. Il n'y est pas parvenu.*

## Recommandations pour le futur SDER

### Le SDER doit être le document faitier des politiques régionales

1. **Une véritable feuille de route** pour tout le Gouvernement, pour l'ensemble des ministres. Toute politique publique se matérialisant physiquement, elle doit trouver dans le SDER un appui et un éclairage pour son mode d'implantation.
2. **Un tableau de bord de données environnementales** à l'image du document éponyme (Tableau de Bord de l'Environnement Wallon), avec lequel une collaboration devrait être envisagée.
3. **Une cartographie**, qui incorpore les données spécifiques dans des cartes complexes : accès à l'énergie, tourisme, stratégie de développement ferroviaire, agriculture, réseau électrique, gaz, voies d'eau, Natura 2000 doivent être superposés à la carte de structure spatiale du nouveau SDER.
4. **Un vocabulaire précis et rigoureux**. Les termes « habitat », « centre », « pôle », « entrée de ville », « zone », « réseau » ... tels qu'utilisés dans le SDER, devront être mis en cohérence avec tous les documents officiels qui utilisent le même vocabulaire.
5. **Un crible** en fonction duquel tout projet d'aménagement et d'urbanisme devra être étudié et motivé,

tant dans la demande de permis que dans la décision de l'autorité compétente.

### Le SDER doit être un document que les pouvoirs publics s'approprient

1. Un SDER qu'on ne range **pas dans les cartons une fois adopté**.
2. Un SDER qui se décline localement dans des documents d'initiative communale ou supra-communale, de préférence dans **un schéma de structure communal**.
3. Un SDER qu'on **évalue régulièrement, sur base d'indicateurs spécifiques** : pourquoi pas un rapport annuel du Gouvernement devant le Parlement ?
4. Un SDER qui a l'ambition de se positionner courageusement sur des typologies urbanistiques durables, **notamment celles qui facilitent la vie aux PMR**.
5. Un SDER qui aide les communes à mettre fin à la compétition mesquine qui a souvent marqué leur histoire : les thématiques de supra-communalité et de bassins de vie doivent dans cette logique être formalisées dans le SDER, car elles permettent d'aborder des **développements axés sur la collaboration**.

### Le SDER aura avantage à varier les modes de présentation graphique

En plus d'un état des lieux scrupuleux, dans la continuation de l'album cartographique du SDER actuel, nous proposons :

1. Un volet reprenant de l'information visuelle sur des phénomènes diffus comme le développement de l'habitat, la consommation individuelle de surface réservée à la résidence, la paupérisation des centres des villages et des villes. **Toutes notions qui, sans être perceptibles à l'échelle macro**, ont pourtant un impact décisif sur le territoire et doivent être prises en compte dans les décisions.
2. Un volet localisant sur carte les **projets imminents** : nouveaux gazoducs, agrandissement d'écluse, gares RER, centres commerciaux, extension de piste d'atterrissage, etc.
3. Un volet de pure projection, à savoir la carte de structuration spatiale. Sa **stylisation serait suffisamment forte** pour permettre la compréhension des enjeux tout en évitant le travers de la lecture « au centimètre près ».



# 4.

## Résidentiel

*Residential*



# Contextualisation des besoins et des enjeux

## *Putting the Needs and the Issues into Context*

P. Vanderstraeten<sup>1</sup>

*Partant du fait que les scénarios misant sur une évolution graduelle dans l'adaptation et le développement du secteur résidentiel – réalités physique et d'usage - sont nettement moins vraisemblables que ceux qui prévoient des bifurcations et des transformations marquantes, il importe d'être attentif aux qualités fondamentales de résilience du tissu résidentiel wallon.*

*Peut-on, en effet, penser autrement l'horizon 2040 face aux incertitudes relatives à la répartition des secteurs d'activités économiques, au prix et à l'accès aux ressources naturelles, aux flux migratoires, à la taille et à la composition des ménages... ?*

*Identifier et comprendre comment le tissu résidentiel résistera, tiendra le coup et se transformera à travers les temps de crise dans lesquels nous entrons me paraît être la démarche la plus utile pour anticiper son avenir. Deux atouts majeurs méritent d'être relevés: la diversité des agglomérations et les pratiques habitantes innovantes.*

*La Wallonie se distingue par son tissu serré de moyennes et petites villes, de bourgs et de villages. A partir du moment où chacune de ces agglomérations atteint une masse critique suffisante en terme de nombre d'habitants et de diversité d'activités et de services qui soit proportionnelle à sa taille, elles offrent toutes, a priori, un potentiel de ressources pour les activités économiques et la vie sociale qui forment le socle contextuel des développements résidentiels. Seules les localisations hors agglomération sont, a priori, vulnérables.*

*L'émergence de projets d'écoconstruction, d'écovillages, d'écoquartiers, d'écocités et de villes en transition mais aussi d'habitats solidaires, d'espaces partagés, de groupes d'achat solidaire, de systèmes d'échanges locaux, de ressourceries, de monnaies locales... ne représente aujourd'hui qu'un indicateur faible de changement dans la thématique résidentielle. Pourtant, leur progression et leur succès témoignent de manière significative de ce que le résidentiel est en train de se consolider en (re)devenant une des facettes d'un champ domestique plus large intégrant expériences et projets de mutualisation et de reconnexion qui s'inscrivent dans une longue tradition entremêlant initiatives individuelles et associatives.*

**Mots-clé :** Résilience, Agglo-diversité, Mutualisation

**Keywords :** Resilience, Urban-diversity, Mutualisation

---

<sup>1</sup> UCL – CREAT, place du Levant, 1 - Bâtiment Vinci, B - 1348 Louvain-la-Neuve

## Le résidentiel : contexte et enjeux

### *Residential: context and issues*

*Starting from the fact that the scenarii banking on a gradual evolution in the residential sector's adaptation and development - physical and customary realities - are distinctly less plausible than those that envisage pronounced changes and transformations, it is important to be mindful of fundamental qualities of resilience of the Walloon residential fabric.*

*Can one, indeed, think otherwise on the 2040 horizon in the face of the uncertainties relating to the distribution of economic activity sectors, the price of and the access to natural resources, the migratory flows, household size and composition, and so on?*

*To identify and understand how the residential fabric will resist, carry on and change through the times of crisis that we enter appears to me to be the most useful approach for anticipating its future. Two major assets deserve to be raised: urban area diversity and innovative living practices.*

*Wallonia is characterized by its close-knit fabric of medium-sized and small towns, boroughs and villages. From the moment when each of those urban areas reaches a sufficient critical mass in terms of the number of inhabitants and the diversity of activities and services that is proportional to its size, they all offer, a priori, a potential of resources for the economic activities and the social life that form the contextual basis of the residential developments. Only the non-urban localities are, a priori, vulnerable.*

*The emergence of not only of ecoconstruction, ecovillage, ecodistrict, ecocity and transition city projects, but also of interdependent habitats, shared spaces, interdependent purchasing groups, local exchange systems, waste sourcing and recovery centres, local currencies... represents today only one small indicator of change in the residential theme. However, their progression and their success offer significant testament to the fact that the residential sector is in the process of consolidation by (re-) becoming one of the facets of a broader domestic field combining individual and association-related initiatives.*

## Considérer l'état des lieux

De la note de recherche « Habitat et services » établie pour le diagnostic territorial de la Wallonie en 2011<sup>2</sup> et préparatoire à l'actualisation du SDER, il ressort que le parc résidentiel wallon connaîtra dans les 30 ans à venir une profonde mutation. Les interactions multiples entre les défis démographique, climatique, énergétique, de la compétitivité, de la cohésion sociale et de la mobilité transformeront structurellement l'habitat wallon.

Quelques données clés provenant de l'état des lieux et des prévisions du bureau du plan peuvent nous aider à situer et à contextualiser ces perspectives de changement :

- Environ 3.500.000 Wallons habitent aujourd'hui quelques 1.500.000 de logements principaux. En 2020, la Wallonie compterait 3.750.000 habitants et 4.075.000 en 2040, soit une hausse de 16 % par rapport à aujourd'hui.
- En 2011, le parc résidentiel se répartit en 83 % de maisons unifamiliales, dont 33 % de « quatre

façades », et 17 % d'appartements. Chaque logement compte en moyenne 116 m<sup>2</sup> de surface habitable, ce qui nous place à cet égard parmi les populations les mieux loties du monde.

- Alors qu'en 1981, un ménage représentait en moyenne 2,69 habitants, il n'en compte plus que 2,33 en 2009.
- 71 % des logements sont occupés par leur propriétaire et 8 % des logements sont des logements sociaux.
- Depuis quelques années, la Wallonie est confrontée à un déficit de 1000 à 2000 logements par an.
- Le parc résidentiel est ancien et parmi les plus mal thermiquement isolé d'Europe. Depuis peu, les permis d'urbanisme pour des projets de rénovation sont plus nombreux que ceux qui concernent des nouvelles constructions.
- Le vieillissement de la population s'accroîtrait fortement ; 430.000 wallons, soit 9,5 % de la population, auraient plus de 65 ans en 2040.

## Penser l'horizon 2040

Les temps de crise structurelle et systémique dans lesquels nous sommes entrés nous incitent à la plus grande prudence en matière de prévisions. Les incertitudes pèsent lourdement sur toute tentative de penser l'« horizon 2040 ». Qu'il s'agisse du coût et du rythme de la transition énergétique du territoire wallon, de l'ampleur de l'incontournable diversification des activités économiques et de leur relocalisation, de l'importance des flux migratoires, de l'évolution des structures familiales et des formes de cohabitation, chacune de

ces variables interagit avec les autres sur fond d'une certitude majeure : les ressources physiques de la terre sont limitées et nous traversons dorénavant des périodes de pics d'énergie et de matière.

Dans cette ère des limites, la vraisemblance d'évolutions graduelles et progressives des phénomènes est nettement plus faible que celle d'évolutions par ruptures et à-coups. Ce contexte d'instabilité nous incite à anticiper le devenir du territoire wallon autrement que

---

<sup>2</sup> LEONARD F., MEURIS C. sous la direction scientifique de DE KEERSMAECKER M.-L., VANDERSTRAETEN P. (2011). *L'habitat et les services. Notes de recherche dans le cadre du Diagnostic territorial de la Wallonie préparatoire à l'actualisation du SDER* ([http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/NDR\\_27.pdf](http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/NDR_27.pdf)), consultation le 13 décembre 2011.

nous ne l'avons fait durant ces dernières décennies. Dans cette perspective, les sciences exactes d'abord, les sciences humaines ensuite et aujourd'hui la discipline de l'aménagement du territoire s'intéressent à la notion de résilience.

La considération de la capacité d'un organisme à conserver et à récupérer ses aptitudes fonctionnelles après avoir traversé des crises et subi des chocs peut être appliquée au parc et au tissu résidentiel. Ainsi, il peut être utile de tirer les enseignements de l'étude des écosystèmes naturels :

« On a prouvé rigoureusement que la nature n'optimise pas l'efficacité dans un écosystème naturel, mais assure une balance optimale entre deux pôles: l'efficacité d'une part, et la résilience de l'autre. Ces deux phénomènes sont à leur tour fonction de deux variables structurelles : la diversité et le nombre d'interconnexions. Mais ces deux pôles sont antagonistes. La résilience augmente avec la diversité et le nombre d'interconnexions. En revanche, l'efficacité est amé-

liorée quand on réduit la diversité et qu'on élimine les connexions moins importantes. Toutes ces variables ont pu être quantifiées dans les écosystèmes naturels. De plus, on a pu constater que, dans tout écosystème durable, la résilience est presque deux fois plus importante que l'efficacité. <sup>3</sup> »

En termes d'aménagement du territoire, la meilleure traduction d'« efficacité » est sans aucun doute « spécialisation ». Evitant toute considération naturalisante des enjeux de l'aménagement du territoire, les politiques ne peuvent ignorer cet enseignement systématique. Elles doivent considérer la pertinence de la diversité et des interconnexions des systèmes et les risques de l'excès de spécialisation.

Dans le système résidentiel wallon appréhendé dans sa réalité physique et d'usage, deux éléments essentiels méritent d'être relevés au regard de leurs qualités résilientes : la diversité des agglomérations et les pratiques habitantes innovantes.

## Développer une aggro-diversité

Par analogie avec la biodiversité, je proposerais volontiers le néologisme "agglo-diversité" pour signifier tout à la fois la diversité au sein et entre les agglomérations.

L'histoire de la Wallonie s'est forgée, rappelons-le, autour et à partir d'un tissu serré d'agglomérations de tailles diverses : un tissu dense et hétéroarchique de villes moyennes et petites, de bourgs et de villages structuré principalement par le réseau hydrographique qui a généré des disparités sous-régionales liées aux caractéristiques géologiques.

Indépendamment de sa taille, l'agglomération présente des qualités de résilience non substituables par les multiples opportunités d'échanges qu'elle offre dans les domaines social, économique et environnemental. Ces qualités se déploient en proportion de l'importance de la ville, du bourg ou du village à partir du moment où est atteinte une masse critique suffisante d'habitants, d'activités et de services<sup>4</sup>. Mais que l'on ne s'y trompe pas : les défis à relever aujourd'hui ne résultent pas tant d'une crise des agglomérations elles-mêmes que d'une crise plus large de leurs écosystèmes. L'histoire nous apprend que les liens qui

3 LIETAER B., KENNEDY M. (2008). *Monnaies régionales; de nouvelles voies vers une prospérité durable*. Editions Charles Léopold Mayer, p. 205.

4 ROGERS OF RIVERSIDE R. (1999). *Towards an urban renaissance. Final report of the Urban Task Force*. Edition Spon Press.

5 BARLES S. (2005). *L'invention des déchets urbains : France : 1790-1970*. Editions Champ Vallon.



unissaient étroitement villes, industries et campagnes se sont progressivement défaits à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup> pour en venir aux situations que nous connaissons aujourd'hui où leur entremêlement spatial correspond à leur dislocation fonctionnelle, l'habitat dispersé contemporain n'entretenant plus de relations avec les campagnes dans lesquelles il s'est insinué ni avec les gisements de ressources naturelles dont il est proche. A l'inverse, les villes d'avant la période industrielle se distinguaient spatialement clairement des campagnes avec lesquelles elles entretenaient des échanges quotidiens de matières, d'énergies et de services.

## Promouvoir la mutualisation

La Wallonie peut par ailleurs compter sur d'autres atouts de résilience qui relèvent des dynamiques habitantes émergentes ou réémergentes révélatrices de changements dans nos modes d'habiter. Quand bien même elles ne représenteraient encore aujourd'hui que des indicateurs de changement faibles dans les statistiques sociales, les pratiques habitantes multiformes de mutualisation des services et des biens attestent à suffisance de la transformation en cours dans nos rapports aux territoires domestiques. Qu'il s'agisse d'écoconstructions, d'écovillages, d'écoquartiers, d'écocités, de villes en transition, d'habitats solidaires, kangourous, intergénérationnels, de systèmes d'échanges locaux, de groupes d'achat solidaire, de monnaies locales, de ressourceries, prêteries, donne-ries... toutes ces initiatives témoignent de ce que les lignes sont en train de bouger et expriment un courant de recherches et d'aspirations à un ample mouvement de reconnection ; reconnections avec les autres, avec la nature, avec la matière et peut-être finalement avec soi-même. Au-delà du récit du mouvement moderne qui a valorisé le mythe du "self made man", s'invente ainsi peut-être aujourd'hui un nouveau récit basé sur la

Resserrer le tissu résidentiel passerait dès lors par une consolidation de l'agglo-diversité qui nécessite de prendre en compte des formes de recomposition des échanges fonctionnels entre l'habitat, l'industrie et les campagnes. Nos agglomérations ne pourront redevenir plus désirables qu'à partir du moment où les forces qui les fédèrent s'appuieront sur des échanges qui valoriseront et optimiseront davantage la proximité physique (circuits courts, recyclage, métabolisme circulaire...).

reconnaissance fondamentale de notre condition tissée d'interdépendances multiples<sup>6</sup>.

L'attention à ces mouvements se justifie d'autant plus qu'ils traduisent la résilience par la mise en évidence de la complexification du système d'acteurs en induisant un nouveau point d'équilibre entre les sphères de l'Etat, du marché et de l'autonomie. Plus concrètement, une des hypothèses les plus vraisemblables de développement du champ résidentiel consiste à penser la programmation et l'aménagement d'un champ domestique intégré et élargi incluant au cœur même des habitations des espaces de télétravail, d'ateliers de réparation et de maintenance, de production d'énergie et de gestion des eaux et des déchets, de potagers et de réserves, d'accompagnement des aînés et des plus jeunes, de soin des malades... toutes formes de mutualisation et de partage des ressources locales aux vertus responsabilisantes

Mais ce partage concerne également l'espace résidentiel proprement dit. L'étude IPSOS menée en France en 2010 au sujet du bilan carbone des ménages a dé-

---

6 BERQUE A. (2000). *Écoumène : introduction à l'étude des milieux humains*. Editions Belin.

montré qu'un français vivant seul émettait en moyenne 10 685 kg de CO<sub>2</sub>/an contre 5 436 kg pour un français vivant dans un ménage de trois personnes et 4 612 kg pour quatre personnes. Les émissions de CO<sub>2</sub> représentant l'autre face des consommations énergétiques, le redéploiement de formes de cohabitation s'avère des plus probables à court et moyen terme. Cette cohabitation sera d'autant plus facilement envisageable que chaque wallon dispose en moyenne d'une superficie habitable confortable. Il serait logique que ce soient les localisations les plus centrales qui bénéficient de cette densification au détriment des localisations les plus éloignées et les plus dispersées

Ces perspectives posent inévitablement la question des échelles de solidarité. Ces initiatives de mutua-

lisation s'inscrivent dans le courant de relocalisation du métabolisme territorial et de décentralisation des réseaux socio-techniques. Si le redéveloppement du métabolisme local responsabilise l'habitant, les grands réseaux socio-techniques garantissent, ou à tout le moins ont garanti depuis leur mise en fonctionnement jusqu'à aujourd'hui, une solidarité entre tous les habitants par l'accès aux services généraux<sup>7</sup>. La conciliation des avantages des systèmes centralisés et décentralisés est un objectif louable mais difficile. Elle appelle paradoxalement tout à la fois une technologie hautement sophistiquée (l'exemple des "smart grids") et la simplicité des gestes concrets d'habitants moins gaspilleurs, moins pollueurs et plus partageurs.

## Bibliographie

BARLES S. (2005). *L'invention des déchets urbains : France : 1790-1970*. Editions Champ Vallon.

BERQUE A. (2000). *Écoumène : introduction à l'étude des milieux humains*. Editions Belin.

COUTARD O., LEVY J.-P. (2010). *Écologies urbaines*. Editions Economica.

IPSOS PUBLIC AFFAIRS (2011). *Observatoire du bilan carbone des ménages*. <http://www.ipsos.fr/sites/default/files/attachments/observatoire-bilan-carbone-menages.pdf> consultation le 12 décembre 2011.

LEONARD F., MEURIS C. sous la direction scientifique de DE KEERSMAECKER M.-L., VANDERSTRAETEN P. (2011). *L'habitat et les services*. Notes de recherche dans le cadre du Diagnostic territorial de la Wallonie préparatoire à l'actualisation du SDER ([http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/NDR\\_27.pdf](http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/NDR_27.pdf)), consultation le 13 décembre 2011.

LIETAER B., KENNEDY M. (2008). *Monnaies régionales; de nouvelles voies vers une prospérité durable*. Editions Charles Léopold Mayer.

ROGERS OF RIVERSIDE R. (1999). *Towards an urban renaissance. Final report of the Urban Task Force*. Edition Spon Press.

---

<sup>7</sup> COUTARD O., LEVY J.-P. (2010). *Écologies urbaines*. Editions Economica.

# Des scénarios pour le territoire wallon

## Le système résidentiel

### *Scenarios for Wallonie* *The residential system*

C. Demulder et M. Van Cutsem<sup>1</sup>

*De juillet à novembre 2011, un travail prospectif a été mené dans le but de construire des scénarios exploratoires pour le territoire wallon à l'horizon 2040. Durant ce processus, plusieurs étapes ont été mises en œuvre, associant les chercheurs de la CPDT, quelques experts, ainsi que des représentants du Cabinet du ministre en charge de l'Aménagement du Territoire et de l'administration. L'une de ces étapes consistait en la construction de micro-scénarios par sous-systèmes, en vue d'alimenter ultérieurement des scénarios globaux. Quatre sous-systèmes ont été retenus : le sous-système productif, le sous-système résidentiel, le sous-système mobilité et le sous-système environnemental. Sur base de ces travaux, quatre ou cinq récits par sous-système ont été finalisés par l'Institut Destrée. Le processus d'élaboration des micro-scénarios, ainsi que les récits ont été présentés durant la deuxième journée du colloque, de même qu'une série d'enjeux que l'on pouvait en déduire. Le tout dans le but de nourrir les débats autour du SDER.*

*From July till November 2011 a foresight work was led with the aim of building exploratory scenarios for Wallonia, taking into consideration the 2040 horizon. During this process, several stages were implemented, involving the researchers of the CPDT, as well as experts and representatives of the ministry of town and country planning and of the administration. One of these stages consisted of the construction of micro-scenarios for each sub-system, in order to feed, later on, the global exploratory scenarios. Four sub-systems were identified: economy, housing, mobility and environmental. On this basis, four to five narratives were drafted by the Destree Institute for each topic. The process of elaboration of the micro-scenarios and of the narratives were presented during the second day of the colloquium as well as a series of issues that could be derived from the analysis, with an ultimate aim: food for thought and for discussion around the SDER.*

Mots-clé : Wallonie, Prospective, Scénarios, Logement

Keywords : Wallonia, Foresight, Scenarios, Housing

---

<sup>1</sup> Conseillère et Directeur de recherche à l'Institut Destrée, 9 avenue Louis Huart, 5000 Namur

## Introduction

A l'instar des cinq scénarios globaux exploratoires développés par Charlotte Demulder, Philippe Destatte et Michaël Van Cutsem en appui aux travaux de la CPDT, des scénarios sectoriels ont été construits selon une logique similaire et comme « matière première », en quelque sorte, à la construction des scénarios globaux.

Rappelons brièvement le processus de construction de ces scénarios, structuré en trois temps et prédéfini par la décision d'organiser la deuxième journée du colloque autour de quatre séances thématiques qui ont fondé les quatre sous-systèmes considérés.

Dans un premier temps, une analyse approfondie des documents relatifs au diagnostic du SDER et disponibles en temps utile a été réalisée (pour l'essentiel les notes défis et les notes sectorielles) pour en extraire les variables jugées territorialement pertinentes pour le développement des scénarios. En prospective, les variables sont des éléments du système qui exercent ou sont susceptibles d'exercer une influence sur le problème étudié et dont est anticipée la modification dans le futur. Une liste de 78 variables a été extraite et déclinée en quatre sous-ensembles non hermétiques. C'est ainsi qu'une problématique comme la politique de la ville et son évolution a été associée aux sous-systèmes productif, résidentiel et « mobilité », pour ne citer qu'un exemple. Pour chaque variable, dans la mesure des informations fournies par le diagnostic et en effectuant des analyses complémentaires, une hypothèse d'évolution tendancielle a été envisagée.

Dans un second temps, les chercheurs de la CPDT, quelques experts et membres du Cabinet et de l'Administration ont été réunis en ateliers par sous-système dans le but de poursuivre le travail sur les variables. Selon un canevas à plusieurs entrées – deux entrées correspondant aux scénarios d'Orate-Espon 3.2 et deux entrées supplémentaires définies par le groupe de travail –, chacune des variables fut envisagée selon quatre hypothèses d'évolution supplémentaires.

Dans un troisième temps, les mêmes groupes de travail, dans une configuration réduite, ont élaboré des micro-scénarios par sous-système, en recomposant de manière logique les hypothèses d'évolution de ces variables. Cet assemblage a appuyé un travail de rédaction mené par l'Institut Destrée, pour aboutir *in fine* à quatre ou cinq récits par sous-système.

C'est la conjonction de ces récits qui a permis, dans une étape ultérieure, de construire les scénarios globaux présentés par Philippe Destatte.

A l'issue de ces travaux, certaines limites méthodologiques, induites principalement par des contraintes de temps et logistiques, ont pu être identifiées. L'ensemble des variables par sous-système n'a pu être traité en atelier. La méthode des scénarios utilisée envisage généralement un maximum de 30 variables par (sous-) système or le nombre de variables pertinentes identifiées représentait plus du double.

Deux autres précautions méthodologiques importantes peuvent être mises en évidence :

- les scénarios sont régionaux et n'ont pas fait l'objet d'une déclinaison sous-régionale qui aurait pu se révéler plus contrastée ;
- les scénarios, par définition, pourraient être plus nombreux ou plus nuancer et activer plus résolument certaines variables comme les prix de l'énergie ou la croissance économique. La sélection proposée est un premier tri qui n'empêche ni les digressions, ni les révoltes, ni les reformulations, bien au contraire. La cohérence d'ensemble de chaque histoire doit cependant rester un critère déterminant.

---

2 "Du diagnostic aux scénarios exploratoires, mise en prospective des enjeux du SDER", Ph. Destatte, page 41

## Cinq scénarios pour le sous-système résidentiel

La thématique résidentielle a été abordée à partir de 24 variables centrées sur la problématique du logement et de l'habitat, mais aussi sur des thématiques connexes telles que la localisation des activités, la mobilité ou l'énergie. Elle a fait l'objet de cinq micro-scénarios qui ont, pour une bonne partie, fondé la structure des scénarios globaux évoqués ci-avant.

### Les mangeurs de terre

Dans ce scénario, la logique à l'œuvre depuis 40 ans se poursuit: la fonction résidentielle reste dominante. La faible mobilité résidentielle qui caractérise les comportements d'habiter n'est que faiblement corrigée par des mouvements de rapprochement des centres urbains pour y trouver des services de proximité. La pression foncière et le coût d'accès au logement continuent à augmenter. Le desserrement bruxellois vers la Wallonie alimente cette dynamique, conduisant à augmenter plus encore la distance entre résidence et lieu de travail, pour ceux qui peuvent se le permettre. Les acteurs locaux, confrontés à des moyens financiers en diminution, continueraient à privilégier le revenu lié à l'augmentation du nombre de résidents, la redistribution s'opérant – au niveau régional – par des investissements prioritaires dans le logement social pour absorber le nombre croissant de demandes de ménages ne pouvant accéder au logement en raison du coût. L'étalement urbain croît au détriment d'autres usages du sol. De manière globale, la plupart des zones urbanisables au plan de secteur sont activées au nord du sillon Sambre-et-Meuse. Le scénario n'anticipe pas une reconnexion entre les choix résidentiels et les modes de transports, faute de moyens...

Compte tenu des prévisions démographiques, de la faible mobilité résidentielle, des politiques locales favorables à la résidence et des modes d'habiter dominants, ce scénario pourrait être assimilé au tendanciel. Mais si les prix des énergies augmentent, si la congestion du trafic routier continue sa course et que l'on assiste à des migrations résidentielles (le vieillissement de la population pouvant favoriser cette évolution), ce scénario pourrait être invalidé.

### Ville dorsale

Les principaux développements de la Wallonie s'articuleraient le long des axes internes à la Wallonie de Bruxelles à Lille, de Bruxelles à Arlon et de Mons à Liège. Telles des plantes grimpantes sur une armature en forme d'arête, les conurbations se connectent pour progressivement former un continuum urbain le long d'axes reliant deux pôles métropolitains. La performance en mobilité serait un enjeu pour ces axes, de même que des outils d'aménagement du territoire volontaristes capables d'administrer leur développement de manière durable. La densité serait privilégiée et permettrait une montée en puissance de rénovation urbaine et d'aménagement actif du territoire. La motivation principale de ce développement linéaire et polycentrique serait donc essentiellement économique : les fonctions économiques des systèmes urbains seraient réorganisées et partiellement recentrées en centre-ville, mais aussi en périphérie le long des principaux axes de transport. Les moyens restant limités pour réinvestir massivement dans le transport en commun, on assisterait à une reconcentration des moyens dans et autour des pôles, de manière à couvrir les principaux noyaux d'habitat et les pôles d'emploi. Au plan de secteur, ces processus impliqueraient le reclassement de certaines zones, le déclassement d'autres en appliquant des principes de compensation.

Dans un contexte de croissance démographique et de vieillissement de la population, de coûts des déplacements de plus en plus élevés et si l'on imagine la mise en place de fonds d'investissements destinés à mobiliser les financements privés pour réinvestir les villes, ce scénario pourrait gagner en crédibilité. Par contre, s'il y a des résistances fortes à la mise en place d'une politique de la ville, une faible disponibilité des moyens financiers empêchant ainsi d'investir dans l'espace urbain et que la croissance démographique s'installe de manière diffuse en Wallonie, ce scénario a moins de chance de se produire.

## Notre mode de vie n'est pas négociable !

L'intérêt individuel est au cœur de scénario. Le droit de chacun à être propriétaire de sa maison (ou de son entreprise), selon le modèle qu'il aura choisi, doit être garanti, la puissance publique concentrant ses efforts sur un cadre réglementaire où les droits de chacun (et non de tous) à un cadre de vie de qualité sont préservés. Faute de moyens, la Wallonie négocie avec les secteurs industriels et financiers un « compromis énergétique 2020 » faisant reposer sur l'initiative individuelle l'essentiel des efforts à accomplir pour réduire de manière significative les émissions de gaz à effet de serre. Les mécanismes de soutien seraient individualisés afin de soutenir le marché. Le cadre relatif à l'aménagement du territoire, de même que le cadre fiscal, deviendraient concomitamment très stricts en matière de performance énergétique et environnementale (volet collectif du compromis) mais plus lâches en termes de localisation de l'urbanisation. Les produits financiers seraient pensés sur plusieurs générations afin d'encourager les individus à renouveler en profondeur et en masse le parc résidentiel (volet individualiste du compromis). La fonction résidentielle s'organise hors de la ville mais s'accompagnerait de demandes contradictoires en termes de services et de commerces de proximité.

Les éléments favorables à un tel scénario pourraient être la poursuite de l'étalement urbain, une stagnation de la mobilité résidentielle, une intensification des concurrences fonctionnelles et la paupérisation des centres-villes. A contrario, si les centres-villes connaissent un regain d'activité et si les enjeux énergétiques sont abordés dans une logique de collectivisation des efforts, ce scénario peut être invalidé.

## Qualité de ville

Les villes et pôles actuels constituent, dans ce scénario, la base d'une organisation territoriale davantage maîtrisée. Les outils de rénovation rurale et urbaine deviendraient les leviers de ce développement. Dans l'optique de rendre aux milieux urbains et cœurs de villages un cadre de vie de qualité, durable et appropriable par les habitants. La mixité fonctionnelle et la métrique piétonne seraient les principes-clés de l'aménagement. Un retour aux centres des villes et des villages s'accompagnerait d'une inversion de l'étalement

urbain. La localisation des activités économiques serait régulée en fonction de critères d'accessibilité et de mobilité. Dans les campagnes, l'étalement se verrait freiné voire, localement, inversé pour les zones les plus éloignées. Des phénomènes ponctuels d'exode rural pourraient réapparaître dans les territoires les moins accessibles. La relocalisation des services en ville rendraient aléatoire et coûteux l'éloignement des centres. Potentiellement, ces zones représenteraient des lieux de précarité sociale croissante.

Dans un contexte de saturation des réseaux et infrastructures et d'augmentation des coûts de l'énergie, ce scénario est plausible. Mais si les finances publiques communales s'amenuisent, si le foncier reste facilement accessible en périphéries et si la dynamique de requalification des friches reste lente et coûteuse, ce scénario a peu de chance de se développer.

## Villes nouvelles

Dans ce scénario de rupture, la Wallonie opte pour l'implantation de nouveaux pôles urbains stratégiquement localisés, à l'image de l'opération menée il y a 40 ans avec Louvain-la-Neuve. Ces « villes nouvelles » ou élargies participeraient à l'amortissement de la croissance démographique et seraient porteuses de projets structurants pour leurs sous-régions. Des solutions innovantes en termes d'accessibilité, de performance énergétique, de densité, de cohésion sociale, d'habitat et de mixité seraient recherchées. Des dispositifs de soutien aux initiatives intergénérationnelles y seraient par exemple engagés. Ces nouveaux pôles participeraient au dynamisme global de la région, soutenus par un Schéma de Développement de l'Espace Régional structurant et cohésif. Les friches urbaines seraient tantôt requalifiées, tantôt transformées en espaces verts ou productifs. Cette même politique optimiserait la localisation des activités économiques en fonction des performances de mobilité et des types d'activités concernées. Le mouvement d'artificialisation des terres se réduit fortement à l'exception du choix des nouveaux sites. En milieu urbain les indicateurs de densification progresseraient également.

Les conditions favorables à ce scénario tiennent essentiellement de la volonté politique à répondre de manière innovante et proactive au défi démographique qui se présente à la Wallonie. Ce scénario appelle aus-



si des choix forts quant au rôle régional à donner à ces villes et plus généralement, aux pôles urbains wallons. Par contre, les conditions favorables au scénario tendanciel évoqué ci-avant sont autant de tendances qui, si elles se renforcent, ne favoriseront pas l'émergence de ce scénario innovant.

### Quelques enjeux

La vocation des scénarios est de faire émerger des enjeux, à savoir des problématiques de long terme qui portent un potentiel de changement pour le territoire de la Wallonie et auxquelles des réponses doivent être apportées. Nous en avons isolé quelques-uns pour la thématique environnementale, à partir de la lecture de chacun des scénarios :

- Comment réinventer une politique foncière favorisant la mobilité résidentielle limitant l'étalement urbain ?
- Quelle consistance donner à une nécessaire (mais réaliste ?) politique de la ville ?
- Comment renouveler le référentiel régional en matière de gestion foncière et d'occupation des sols en Wallonie ?
- Comment, en Wallonie, restaurer l'attractivité des centres-villes et y assurer à la fois une mixité sociale et un cadre de vie de qualité ?
- Sur quels enjeux majeurs oser le pari de construire des villes nouvelles et réinventer des modes de gouvernance urbaine ?

Scénarios et enjeux sont destinés à nourrir le débat, lequel est lui-même appelé à fonder ou à consolider de nouveaux enjeux.



# SDER et politique foncière

## *RSDS and Land Policy*

P. Fontaine<sup>1</sup>

*Le SDER adopté en 1999 évoque en une petite page la politique foncière et les objectifs attribués à celle-ci.*

*L'objectif poursuivi dans cette contribution au Colloque CPDT consacré au futur nouveau SDER est triple : dans un premier temps, évoquer ce que l'on entend par politique foncière dans le cadre du développement territorial ; dans un second temps, illustrer via un objectif spécifique - celui de la lutte contre la rétention foncière - la nécessité d'avoir aussi, lorsque l'on détermine les objectifs généraux d'un document stratégique, une réflexion simultanée sur la manière d'atteindre les objectifs ; enfin, évoquer brièvement les défis et enjeux de l'élaboration d'une première politique foncière wallonne.*

*Les quelques pages qui suivent s'inspirent des résultats de la recherche CPDT, achevée en octobre 2011, portant sur les moyens de la politique foncière en Wallonie.*

*The RSDS adopted in 1999 evokes, on one small page, the land policy and the various objectives allotted to it.*

*The objective pursued in this contribution to the CPDT Conference devoted to the future new RSDS is threefold: as a first stage, to evoke what is understood by land policy in the territorial development context; as a the second stage, to illustrate via a specific objective - that of the fight against land retention - the need for also having, when the general objectives of a strategic document are determined, a simultaneous reflection on the manner of achieving those objectives; finally, briefly to evoke the development challenges and issues of a first Walloon land policy. The few pages that follow draw inspiration from by the results of the CPDT, research, completed in October 2011, on the means of the land policy in Wallonia.*

**Mots-clé :** Politique foncière, rétention foncière, fiscalité foncière, SDER

**Keywords :** Land policy, land retention, land taxation, RSDS

<sup>1</sup> Recherche CPDT intitulée « politique foncière » menée par Caroline d'Andrimont (ULB-IGEAT), Pierre Fontaine (ULB-IGEAT), Hélène Guérard (UCL-CREAT), Francis Haumont (UCL) et Emilie Hanson (ULB-IGEAT) sous la direction scientifique de Mathieu Van Crieckingen (ULB-IGEAT). Résultats disponibles sur [www.cpdw.wallonie.be](http://www.cpdw.wallonie.be), recherches finalisées, 2010 et 2011.

## Qu'est-ce qu'une politique foncière ?

### Définition générale

La politique foncière est bien une politique. Elle porte sur le foncier, bâti ou non. Elle est donc intimement liée à la politique immobilière.

Elle n'est pas une fin en soi : elle sert les intérêts d'autres politiques publiques, généralistes ou sectorielles, ou ceux d'organismes publics ou privés : la politique foncière de la Wallonie, de la commune, de la SNCB, de l'intercommunale économique, de l'union professionnelle agricole, de tel organisme bancaire ou tel groupe industriel...

Une politique foncière n'est pas un ensemble de modes d'emplois de différents outils fonciers : il s'agit d'une politique, mise en œuvre par une stratégie, laquelle comprend des mesures et des outils.

Les deux définitions ci-dessous illustrent chacune à leur manière le caractère généraliste et systémique d'une politique publique foncière publique, d'une politique des sols.

La première aborde le rôle de l'Autorité publique et évoque le caractère éminemment conflictuel du sujet foncier :

« [La politique foncière est] l'ensemble des actions mises en œuvre de façon combinée, par lesquelles les pouvoirs publics s'efforcent de disposer du sol en pesant à des degrés divers sur les comportements de ses détenteurs et de ses utilisateurs, au besoin en les contrecarrant, en s'y opposant, en récupérant au moins partiellement les plus-values foncières ou même en se rendant maîtres de la propriété du sol tout en étant prêts, le cas échéant, à indemniser les moins-values.<sup>2</sup>»

La deuxième évoque l'appropriation et l'usage du sol mais également l'intervention publique visant à agir sur la valeur, c'est-à-dire sur les prix du foncier.

« [La politique foncière traite de] la matière première des aménageurs, c'est-à-dire du sol, des terrains. Elle peut être définie comme l'ensemble des actes de l'autorité publique qui ont un impact sur la valeur, l'appropriation et/ou l'usage des terrains.<sup>3</sup>»

Pour élaborer une politique foncière, l'Autorité – quel que soit son niveau – devra donc faire un choix dans les actes ayant, de près ou de loin, une incidence sur la valeur, la possession et l'usage du sol. Et pas seulement pour en avoir elle-même l'usage.

Il s'agit, pour ces raisons, d'un champ d'intervention potentiellement extrêmement vaste.

Ainsi, s'il s'agit d'intervenir sur la valeur du foncier, la fiscalité foncière fera partie intégrante de la stratégie. Notamment via le revenu cadastral, le précompte immobilier, l'imposition des plus-values des ventes foncières. Mais prendre en considération la valeur, c'est aussi, par exemple, prendre en compte en amont l'incidence des actes de l'Autorité lorsqu'elle autorise à bâtir certaines zones ou lorsqu'elle équipe ou réaménage certains quartiers. La question de la captation de la rente foncière générée par l'action publique est alors en question.

Un document formalisant une « politique foncière » territoriale comprendra dès lors des objectifs qui ne sont pas seulement mis en œuvre par les outils du CWATUPE.

Enfin, il est important de préciser que, si une politique foncière régionale est formalisée dans un corpus spécifique, comme l'a fait la Flandre en 2009, les niveaux subsidiaires devront eux aussi définir la leur, donnant ainsi naissance à des politiques foncières locales (le bassin foncier, l'agglomération...) et communales.

### Une politique foncière doit servir un projet territorial

Ecrire ceci peut paraître d'une extrême banalité. Aujourd'hui, les outils fonciers du CWATUPE (expropriation, préemption, remembrement-relotissement)

<sup>2</sup> F. HAUMONT, 1990.

<sup>3</sup> J. COMBY (2004), Quelques idées simples sur les politiques foncières locales, dans *Etudes foncières*, n° 110, juillet-août 2004, p. 7.

sont liés à des périmètres planologiques (PCA, PCAR, ZACC) ou opérationnels (SAR, SRPE, PRU). Mais, dans les faits, la mise en œuvre des outils et des périmètres n'est pas souvent la traduction d'un projet territorial (tant à l'échelle régionale que locale et communale) mais plutôt d'objectifs ponctuels et opportunistes.

Sans projet de territoire, il ne peut y avoir de politique foncière. Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple de l'échelle territoriale de la commune.

Pourquoi affirmer que le « Schéma de structure communal » (SSC) devrait être le 1er outil de la politique foncière communale<sup>4</sup> ?

Une commune qui se met en réflexion en menant un SSC observe son territoire, identifie les forces, faiblesses, opportunités et menaces et ensuite les principes de développement à moyen et long termes. Ce qui l'amène à repérer des zones à enjeux pour un développement économique, pour une future urbanisation, pour la préservation de la biodiversité ou le maintien de l'économie agricole, pour la réhabilitation du bâti, la valorisation du patrimoine, pour la réservation de zones destinées aux équipements collectifs... Ce faisant, elle opère des choix et détermine des priorités traduits dans le « schéma de structure communal ». Ce n'est que sur cette base qu'elle devrait déterminer quelles zones préempter ou exproprier, quelles zones rendre prioritaires à l'urbanisation et où elle appliquera une fiscalité pesante sur le non bâti ou y octroiera des droits à bâtir formateurs de valeur vénale qu'elle récupérera en partie... C'est aussi sur cette base qu'elle adoptera un plan communal d'aménagement révisionnel (PCAR) et tâchera d'acquiescer le foncier le plus en amont possible afin de se positionner en productrice foncière en vue de capter l'entièreté de la rente foncière et libérer du foncier constructible à des prix abordables et peser ainsi sur les valeurs foncières locales... En parallèle, et de façon évidente, une commune sera aussi, dans une telle démarche prospective et opérationnelle, à l'affût des opportunités, capable d'arbitrages et de flexibilité notamment eu égard aux propositions et projets émanant des acteurs privés, ou aux situations inattendues, par exemple en cas de cessation d'activité d'un acteur économique.

Cet exemple au niveau de la commune illustre le fait que, oui, la politique foncière, qu'elle soit régionale ou locale, doit et ne peut qu'être au service d'une vision globale traduite en projet stratégique. Elle doit s'articuler à cette vision et, partant, à la planification.

Au niveau communal, le périmètre d'un « noyau d'habitat » permettra lui aussi de définir un projet territorial et d'y articuler divers incitants et outils fonciers. Ce qui ne dispensera nullement la commune d'une politique foncière sur l'ensemble de son territoire.

#### Solidarité et concurrence entre entités fédérées

Derrière ces techniques et opérations interviennent solidairement ou parfois de façon concurrentielle les niveaux régional, communal mais aussi fédéral.

Un exemple de concurrence : la taxe fédérale sur les plus-values foncières (Code des Impôts sur les revenus, CIR) telle que conçue (33 % endéans cinq ans, 16,5 % entre cinq et huit ans, puis plus rien), permet au Fédéral de capter une partie des bénéfices de la spéculation. Mais, telle qu'aujourd'hui, elle favorise aussi la rétention (qui, elle, est une prérogative du CWATUPE et des communes), incitant les propriétaires de terrain à bâtir à patienter 8 ans pour maximiser leurs gains.

#### Un vaste champ d'intervention

On conclura donc qu'une politique foncière régionale se concrétisera par l'emploi de moyens d'agir potentiellement fort divers : des outils juridiques, d'aménagement du territoire, du Code civil, de la Constitution... ; la fiscalité foncière et immobilière ; le mécanisme de financement des communes, etc.

Si l'on ajoute qu'une politique foncière et les outils qu'elle requiert peuvent varier selon que l'on veuille l'appliquer à un secteur plutôt qu'à un autre (les zones d'activité économique, le logement, l'environnement...), on peut conclure qu'une politique foncière est inévitablement un très vaste champ d'investigation.

<sup>4</sup> A l'image du PLU en France. Cf. ORF, *Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales. Pourquoi ? Comment ?*, février 2010, Paris, 24 p.

## Le contenu « politique foncière » du SDER 1999

Nous l'avons écrit ci-dessus : la politique foncière est un moyen au service des politiques régionales et locales. Moyen qui, selon le choix opéré, peut être au centre ou à la marge des politiques. Et donc au centre ou à la marge des plans et schémas stratégiques.

Ce que dit le SDER 1999<sup>5</sup> de la politique foncière n'est plus pertinent aujourd'hui. En particulier dans les champs sectoriels qu'elle est censée couvrir, dans les objectifs qui lui sont assignés et dans le rôle attribué aux différents niveaux de pouvoir. La politique foncière du SDER a été résumée comme suit en 2001 dans la fiche n° 20, et limitée à deux objectifs :

*« La politique foncière a pour but de rendre disponibles, au moment voulu et à un prix raisonnable, les terrains nécessaires au bon aménagement du territoire et particulièrement à la réponse aux besoins collectifs. Elle comporte un ensemble de mesures « préventives » et « curatives » qui visent : d'une part, à lutter contre la rétention et la spéculation foncières pratiquées par les propriétaires qui gardent en portefeuille leurs biens immobiliers en attendant une augmentation des prix ; d'autre part, à constituer des réserves foncières en vue de réaliser des projets d'intérêt collectif. »*

Dans le SDER (p. 156), pour ce qui concerne le premier objectif, la Région ne semble s'attribuer qu'un rôle limité, accessoire. L'initiative foncière doit surtout être assumée par les autorités et acteurs du niveau local et même en fait communaux (communes, sociétés de logement de service public, régies foncières). Les échelles d'intervention de l'agglomération (du bassin foncier) ou infra communale sont ignorées. La politique foncière à l'échelle régionale n'est, elle, explicitement abordée que par le biais des révisions des plans de secteur. La fiscalité foncière, qu'elle porte sur la détention, la mutation ou l'aménagement, n'est pas évoquée comme moyen de la politique foncière. La constitution de réserves foncières vise uniquement à permettre la

bonne localisation des « équipements publics ». Le SDER n'évoque pas explicitement le rôle que peut jouer l'autorité publique dans la production de foncier à destination du logement en général, quel qu'il soit. « *Les communes, les sociétés de logement de service public et les régies foncières seront encouragées à agir massivement sur l'offre de terrains à bâtir* » : cet objectif est insuffisamment clair et peut signifier plusieurs choses. Si le foncier à l'usage de l'activité économique est brièvement évoqué, le foncier à l'usage de l'économie agricole n'est lui nullement envisagé.

La politique foncière mérite d'être définie différemment dans le SDER, puis d'être ensuite traduite en objectifs relatifs aux différents secteurs (résidentiel, économie industrielle, commerciale et agricole, environnemental), relatifs aux différentes politiques sectorielles. Quant aux objectifs et moyens spécifiques, ils seront détaillés dans d'autres plans, d'autres programmes. A moins que l'option choisie soit, comme en Flandre depuis 2009, de regrouper objectifs, moyens et outils dans un code spécifique de politique foncière et immobilière.<sup>6</sup> Enfin, la communication et le soutien de la pratique des acteurs publics devront suivre.

<sup>5</sup> Nous faisons référence aux p. 156 et 176, ainsi qu'à la fiche thématique n° 20 rédigée en décembre 2001.

<sup>6</sup> Le premier "Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid" date du 27 mars 2009. La Flandre possède ainsi trois codes complémentaires : un Code d'aménagement du territoire, un Code du logement et un Code de politique foncière et immobilière.



## Les pierres d'achoppement en Wallonie

Sans avoir le temps de développer ici<sup>7</sup>, il peut être écrit – certes de manière lapidaire – que les principaux points qui handicapent l'émergence d'une politique foncière sont que :

- Il n'y a pas d'observation foncière organisée au niveau régional. Cette situation nuit à l'émergence d'une stratégie de politique foncière
- La fiscalité foncière (régionale et fédérale) est contre-productive en matière d'aménagement du territoire. Elle participe de la dispersion de l'habitat, de la rétention et de la spéculation
- Il n'y a pas de stratégie de captation des plus-va-

lues. Des outils existent mais sont peu utilisés et parfois pas adaptés aux situations qu'ils sont censés gérer

- Il n'y a pas de stratégie de production foncière (à différencier de l'offre)
- Des outils existent mais ils ne sont pas toujours utilisables à bon escient
- Les outils planologiques ne sont pas, aussi, utilisés à des fins de politique foncière
- La politique foncière (régionale ou communale) ne fait pas l'objet de dotation(s) spécifique(s)

## Examen d'un des deux objectifs fonciers du SDER 1999

La politique foncière est un des moyens de concrétisation du SDER. Document dans lequel (p. 154) il est stipulé qu'elle doit servir deux objectifs :

- lutter contre la rétention et la spéculation foncières [habitat et économie],
- constituer des réserves foncières en vue de réaliser des projets d'intérêt collectif.

Douze ans après, nous avons fait le constat que les objectifs n'ont pas été atteints.

Examinons l'échec en ce qui concerne le premier objectif, la lutte contre la rétention.

En premier lieu, en Wallonie, la rétention n'est ni quantifiée ni analysée.

La rétention n'est pas à confondre avec la disponibilité planologique (brute et nette).

Elle n'existe que là où il y a une demande, des projets ou des intentions de politique publique. Elle n'est donc pas un problème partout. Elle varie en intensité selon les lieux et marchés fonciers locaux, selon les volontés publiques d'organisation du territoire.

Pourquoi la rétention est-elle un problème pour l'aménagement du territoire ? Parce qu'elle participe à la hausse des prix et aussi, par incidence, à une localisation de l'habitat autre que celle souhaitée dans les documents traduisant les intentions politiques générales.

La rétention est-elle un comportement coupable ? Le principal responsable de cette situation est le système en vigueur de revenu cadastral et de précompte immobilier. Système qui fait que les terrains à bâtir non bâtis sont taxés à la valeur agricole et non à la valeur de terrain à bâtir. Ce régime incite donc à la rétention. Est-elle impossible à juguler ? Aujourd'hui, oui.

---

7 Voir le rapport final 2011.

Pour agir plus spécifiquement contre la rétention, le CWATUPE propose l'utilisation de l'outil « taxe sur le non bâti », art. 160). Cet outil n'est cependant pas adapté.

Voici pourquoi.

Précisons tout d'abord que la lutte contre la rétention n'est en fait qu'un sous-objectif de l'objectif supérieur suivant : fluidifier le stock foncier résidentiel existant.

Fluidifier le stock foncier existant doit passer par une stratégie de mise en œuvre de différentes mesures et outils préventifs, incitatifs et curatifs. Dont les suivants, qui ont été étudiés dans le cadre de la recherche CPDT achevée récemment :

#### Mesures préventives

- 1 Emphytéose et superficie
- 2 Systématiser la réversibilité des affectations
- 3 Améliorer et systématiser la pratique de la faculté de rachat
- 4 Pratiquer le délai maximal pour le dépôt du permis de construire
- 5 Pratiquer la vente assortie d'une obligation de construire avant revente

#### Mesures incitatives

- 1 Agir via la réforme du précompte immobilier
- 2 Agir via le coût du « stockage foncier » : taxer le non bâti
- 3 Capturer les plus-values de changements d'affectations
- 4 Taxer différemment les plus-values sur vente de non bâti
- 5 Avantager financièrement la cession à l'autorité publique

#### Mesures curatives

- 1 Exproprier, préempter...
- 2 Remembrement, remembrement-relotissement...
- 3 Activer le foncier prioritaire par l'obligation de construire
- 4 Activer les biens publics et semi-publics
- 5 Intervention de la Région à la place de la commune

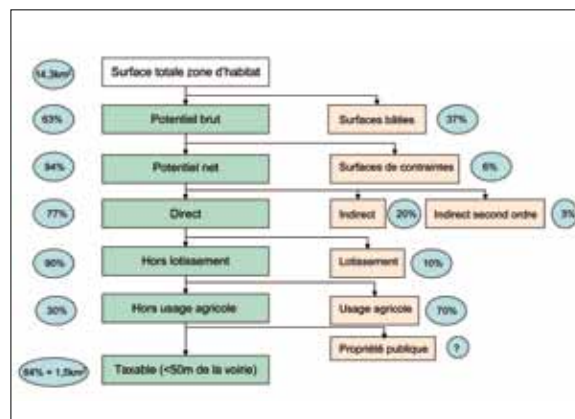
#### Agir sur le foncier « presque disponible »

1. Différents types de remembrement
- 2 Le mini-remembrement
- 3 Revoir des dogmes urbanistiques

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la taxe sur le non bâti du CWATUPE (art. 160), elle ne peut être activée que par la commune. Dans deux cas distincts : les « zones d'habitat » et/ou les « lotissements non périmés ». Mais uniquement si les parcelles sont à front de voirie suffisamment équipée, exceptions faites de celles qui appartiennent à des sociétés agréées ou qui sont effectivement à usage agricole ou horticole.

Le constat est que, des 262 communes wallonnes, 65 % n'activent aucune des deux taxes, 27,5 % l'activent dans les lotissements non périmés et seulement 7,5 % des communes l'activent dans les deux cas. Plus précisément, pour ce qui est des 39 communes « HT+ » dites à forte pression foncière, seules trois activent les deux taxes...

Le schéma ci-dessous illustre la manière dont on peut faire la différence entre la disponibilité brute, la disponibilité nette et la « quantité » de surfaces en rétention susceptible d'être activée par la taxe sur le non bâti.



Sur quelle(s) superficie(s) taxer le non-bâti en zone d'habitat ?

Aujourd'hui, la lutte contre la rétention via l'art. 160 du CWATUPE subit trois freins majeurs :

### 1. Le lieu de taxation

Le zonage infracommunal est presque impossible aujourd'hui, sauf via phasage par ailleurs (art. 41 du CWATUPE), outil très rarement utilisé. Les communes qui voudraient spatialiser leur taxe sans phasage (art. 41) se mettraient en grande insécurité juridique (principe d'égalité). Celles qui taxeraient partout sans phasage prendraient le risque de rendre très onéreuse une future révision du plan de secteur.

Cet outil – comme d'autres (préemption...) – devrait pouvoir être appliqué dans les « zones de projets », là où les communes souhaitent voir s'établir l'habitat.

### 2. Le montant

La circulaire ministérielle actuelle recommande un maximum de 350 €/parcelle. Ce qui n'est pas de nature à inciter à la mise sur le marché. La taxe n'a aujourd'hui majoritairement qu'une visée budgétaire et pas d'aménagement du territoire ni de politique du logement.

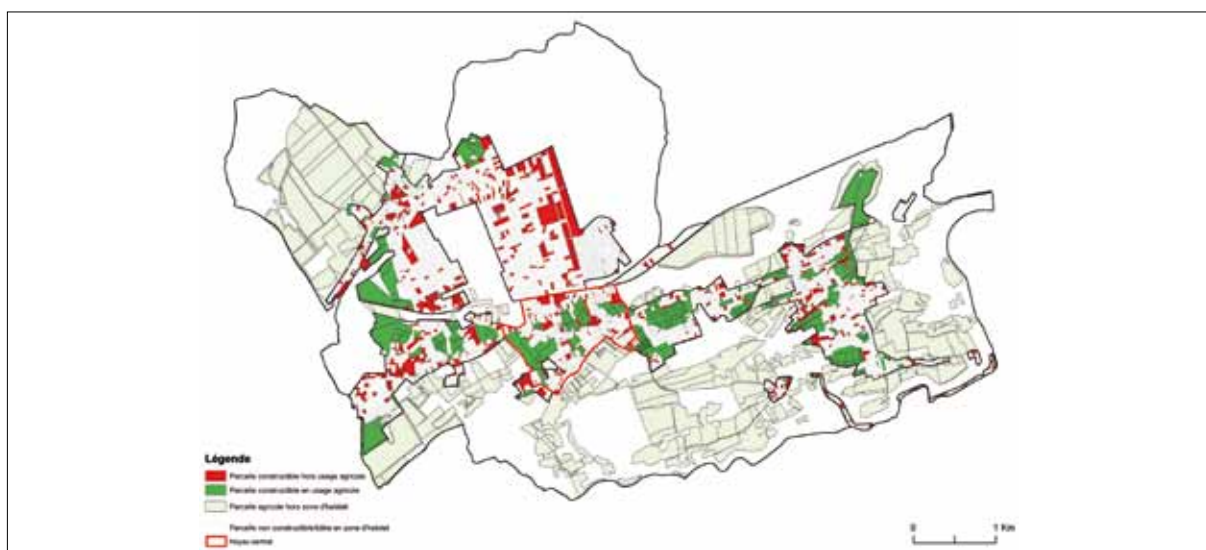
### 3. L'usage agricole

S'il est souhaitable de préserver l'économie agricole, en particulier lorsqu'il s'agit de terres de bonne qualité, si les parcelles à usage agricole participent aussi, notamment, à la qualité environnementale, patrimoniale et de vie en général, l'exemption de la taxe amène à une situation paradoxale où, malgré l'affectation planologique définissant des zones à l'habitat, les communes ne sont pas en mesure d'agir sur ces parcelles.

La carte ci-dessous montre pour une commune de l'agglomération liégeoise les parcelles à bâtir à front de voirie sur lesquelles la commune va pouvoir activer la taxe (en rouge) ou ne pas pouvoir le faire (en vert) car elles sont à usage agricole. Le noyau central de ce village est figuré par le liseré rouge. Cette carte illustre la difficulté des communes à agir dans le cadre de l'article actuel du CWATUPE.

L'analyse qui a été faite des moyens existants pour lutter aujourd'hui contre la rétention et la spéculation foncières nous a conduit à dresser le constat que les outils ne sont pas adaptés à l'objectif car :

- la fiscalité foncière régionale favorise la rétention,
- la taxe sur le non bâti du CWATUPE est très délicate à mettre en œuvre, sauf dans le cas des villes



Parcelles constructibles et usage agricole — SOURCES : PARCELLAIRE AGRICOLE 2011 D'GARNE

- déjà fortement urbanisées,
- la taxe fédérale sur la spéculation est faible et favorise la rétention.

Pour passer des intentions à la concrétisation, la politique foncière a besoin d'outils fonciers et planologiques adéquats, adaptés.

En synthèse, nous avons montré que, pour agir contre la rétention privée, si une réforme du précompte immobilier sur le non bâti est adoptée, suivant le changement choisi, l'actuelle taxe communale du CWATUPE pourrait ne plus être nécessaire.

En attendant cette réforme, la taxe actuelle du CWATUPE devrait être adaptée dans le sens suivant :

- qu'elle devienne une prérogative régionale (partagée avec le niveau communal)
- que des zones prioritaires puissent dès lors être sélectionnées, où la taxe serait activée au niveau infracommunal
- que le choix des zones puisse être régulièrement revu en fonction de l'évolution des objectifs et besoins

- que les taux pratiqués varient selon les lieux (sur base des prix fonciers « locaux » effectifs) et tiennent compte de la durée de rétention

Nous avons ensuite analysé l'utilité d'un renforcement de cette mesure par la création d'un nouvel outil, « l'obligation de construire ».

La lutte contre la rétention étant à notre sens un sous objectif du SDER, nous avons prolongé l'analyse en suggérant d'intégrer l'adaptation de l'outil « taxe sur le non bâti » dans une stratégie globale de « fluidification ». Stratégie passant notamment par l'amélioration des règles d'urbanisme pour « déstocker » le « presque disponible », c'est-à-dire le foncier qui ne peut être l'objet de la taxe actuelle : questionnement du principe « le long d'une voirie suffisamment équipée », pratique du phasage de l'urbanisation, révision des missions du schéma de structure communal, amélioration de la qualité des actes de lotissement (car trop de gaspillage de foncier), amélioration de la procédure de remembrement...

## Les enjeux wallons en terme de politique foncière

Au terme de notre recherche, les principaux défis liés à l'émergence d'une pratique de politique foncière en Wallonie nous semblent être les suivants :

- organiser l'observation foncière** (marchés, prix, mutations, types de propriétaires...) et immobilière
- adapter la **fiscalité foncière, en particulier sur le non bâti**
- adapter le **CWATUPE** : améliorations techniques des outils fonciers existant mais aussi les moyens pour **produire du foncier**, pour inciter au **phasage**, pour **pouvoir mieux travailler au niveau local** par « zone de projet »...
- adopter une stratégie globale de captation des plus-values foncières** (a minima si changement d'affectation)

- acquérir une **autorité sur le stock foncier public** et semi-public
- gérer la **question des zones constructibles utilisées par l'économie agricole**
- organiser un **début de dotation** de la politique foncière
- envisager la production de foncier résidentiel à **partir du niveau de l'agglomération (du bassin foncier)**
- faire évoluer l'outil « **schéma de structure communal** » pour qu'il puisse devenir aussi le **1er outil** de la politique foncière au niveau communal
- former aux **charges d'urbanisme** (compte à rebours, etc.), au **phasage**, au **zonage par projet**...

Ces défis sont ensuite à traduire en objectifs ou sous-objectifs. Exemples...

- revoir la **fiscalité foncière** pour mettre fin à ses travers en terme de désurbanisation, de rétention, de spéculation
- adopter une stratégie pour **mettre sur le marché le foncier constructible existant** (tant pour le foncier habitat que pour le foncier économie)
- adopter une stratégie pour **capter les plus-values foncières** générées par l'action publique
- **obliger le secteur privé à produire du foncier et de l'immobilier** destiné au logement public, abordable, spécifique... (cf. PLU France)
- **utiliser largement la préemption** pour disposer du foncier nécessaire à l'action publique, et au meilleur prix
- aider financièrement les Autorités locales à garder la maîtrise de leur foncier en **pratiquant une politique de cession par emphytéose/superficie**
- ...

**L'efficacité d'une politique foncière se marque assurément sur le long terme. Dès lors, il y a urgence à commencer, même modestement.**

Dans le court terme, nous avons suggéré en priorité :

- de doter en ressources humaines une **cellule « politique foncière »** au sein de la DGO4,
- **de réformer la taxe sur le non bâti,**
- **d'adopter effectivement des périmètres de préemption,**
- **de quantifier et caractériser le foncier public et semi-public,**
- **de déclarer la gestion des rentes foncières prioritaire** (en particulier pour les communes) et organiser le choix des mesures permettant une répartition équilibrée des plus-values entre les différentes parties prenantes (publiques et privées),
- de confier l'examen de la question de la **réforme de la fiscalité foncière à un groupe de travail au sein du Parlement wallon.**

## Conclusion

Une politique foncière est-elle un luxe dans le contexte budgétaire actuel ? Non car elle est aussi un moyen de gérer les dépenses et recettes publiques.

Le contexte est aujourd'hui favorable à la sélection des éléments clés d'une première politique foncière wallonne. Grâce, entre autres, à la révision SDER, à l'évaluation du CWATUPE, aux avancées sur la sélection des « noyaux d'habitat », à l'analyse faite par l'UVCW des différentes voies possibles de réforme du précompte immobilier<sup>8</sup>, à l'étude CPDT « plans de secteurs durables », à l'existence des « permis d'urbanisation », à notre étude CPDT « politique foncière »...

Le SDER offre l'occasion d'identifier les grands objectifs de la politique foncière wallonne.

La mise en œuvre passera ensuite par l'amélioration de la boîte à outils et l'élaboration de stratégies spécifiques à chacun des objectifs.

8 O. DUBOIS (2010), *Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ? Évaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière*, dans *Mouvement communal* n°844 (p. 26 à 30) et 845 (p. 28-32). Disponible à l'adresse : [http://www.uvcw.be/no\\_index/articles-pdf/3312.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/3312.pdf)





# La dynamique immobilière privée

## *The Private Real Estate Dynamic*

E. Scharztz<sup>1</sup>

*L'Union Professionnelle du Secteur Immobilier représente au travers de ses membres une part importante du chiffre d'affaires de la construction de logements en Wallonie. Etant donné le nombre considérable de logements à créer annuellement d'ici 2040, dû notamment à la forte croissance démographique attendue et une diminution majeure de la taille moyenne des ménages, l'UPSI demande que le secteur public mette en place des procédures stables, lisibles et prévisibles en termes de délais de délivrance des autorisations nécessaires à la production de ces logements.*

*A ce titre, il convient que la révision du SDER contribue à rassurer les investisseurs immobiliers en leur donnant des éléments leur permettant d'anticiper sereinement les décisions des autorités. Selon l'UPSI, le SDER doit demeurer un instrument à valeur indicative exploité comme outil pour guider périodiquement des révisions de Plans de Secteur, quant à eux contraignants et renforcés dans leur contenu. L'UPSI plaide pour le respect du principe d'égalité qui consiste à élargir au privé le droit d'initiative en matière de révision de ces Plans de Secteur. D'autre part, pour accélérer la production de logements, le SDER pourrait identifier le potentiel de terrains publics sur lesquels le privé pourrait investir préférentiellement dans le cadre de PPP.*

*The Professional Real Estate Sector Union represents, through its members, a significant portion of the housing construction turnover in Wallonia. Given the considerable number of homes to be created each year between now and 2040, due in particular to the expected strong demographic growth and to a major reduction in the average household size, the PRESU is asking that the public sector set up stable, readable and foreseeable procedures in terms of the time taken for issuing the necessary authorisations for the production of those homes.*

*As such, the revision of the RSDS should help to reassure real estate investors by giving them elements enabling them to anticipate the authorities' decisions with a certain tranquillity of mind. According to the PRESU, the RSDS must remain an instrument of indicative value used as a tool for periodically guiding the revisions of the Sector Plans, the content of which should remain constraining and even be reinforced. The PRESU advocates respect for the principle of equality which consists of extending to the private sector the right to take initiatives with regard to the revision of those Sector Plans. In addition, in order to accelerate the production of homes, the RSDS could identify the potential of public land on which the private sector could preferentially invest within a PPP context.*

**Mots-clé :** valeur indicative du SDER, renforcement des Plans de Secteur, respect du principe d'égalité

*Keywords :* Indicative value of the RSDS, Reinforcement of the Sector Plans, Respect for the principle of equality

<sup>1</sup> Développeur immobilier, Matexi S.A. Représentant de l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier pour la Région wallonne (UPSI, Rue de la Violette 43 - B-1000 Bruxelles - Tél : 02 511 47 90 - Fax: 02 219 71 99)

L'Union Professionnelle du Secteur Immobilier rassemble parmi ses membres effectifs :

- des promoteurs immobiliers résidentiels/lotisseurs ;
- des promoteurs immobiliers de bureaux/commerces ;
- des investisseurs.

Le terme « promoteur » est de moins en moins utilisé et est progressivement remplacé par le mot « développeur », plus en adéquation avec la complexité des processus techniques et urbanistico-juridiques qui président à tout projet immobilier.

Notons que parmi les membres de soutien de l'UPSI, on trouve des entrepreneurs, des agents immobiliers, des architectes, des ingénieurs, des experts immobiliers et des notaires.

Il n'est pas inutile de rappeler les différences existant entre le développeur immobilier, l'agent immobilier et l'entrepreneur. Le développeur conçoit, finance et vend son projet (il est donc un initiateur qui travaille à risque). L'agent immobilier est une personne intermédiaire qui vend/loue pour le compte d'un maître d'ouvrage (pas de risque propre). Enfin, l'entrepreneur, quant à lui, exécute pour le compte d'un maître d'ouvrage (pas de risque propre).

La notion de risque pris par le développeur reviendra plus loin dans cette note car pour qu'un projet puisse être initié, il faut bien entendu pouvoir évaluer ce risque

(on évoquera notamment la notion de « prévisibilité » en regard des outils d'aménagement du territoire).

L'UPSI au travers de ses membres, représente un acteur majeur du développement résidentiel en Belgique :

- 58 % du chiffre d'affaires du secteur immobilier ;
- 5.000 personnes employées de manière directe et près de 152.000 emplois indirects dans la construction, soit 57 % de l'emploi du secteur ;
- 83 % du marché de bureaux détenus par des investisseurs belges, soit 7,5 millions de m<sup>2</sup> ;
- 60 % du marché des surfaces commerciales, soit 6 millions de m<sup>2</sup> ;
- 40 % du développement du marché résidentiel, soit 17.800 unités de logements par an ;
- une contribution annuelle directe et indirecte aux impôts et taxes immobilières estimée à 5,7 milliards d'euros.

L'UPSI défend les objectifs suivants :

- créer plus de logements abordables en impliquant plus le secteur privé ;
- obtenir des autorités une meilleure prévisibilité des projets immobiliers ;
- intégrer plus de durabilité dans tout projet immobilier.

**Autres mots clés :** UPSI acteur majeur du développement résidentiel ; déficit net entre 2000 et 5000 logements durables neufs à créer annuellement d'ici 2040 ; outils de mesure du risque d'investissement ; prévisibilité ; SDER outil très général et peu opérationnel ; utilisation du SDER à posteriori ; SDER comme instrument à valeur indicative ; simplification administrative ; réduction des instruments et réorganisation de leurs rapports hiérarchiques ; réduction des délais ; sécurité juridique ; pas de prise en compte des instruments programmatiques dans la motivation des permis ; actualisation, révision et renforcement des Plans de Secteurs ; prise en compte de la densité ; respect du principe d'égalité ; élargissement au privé du droit d'initiative en matière de révision de Plans de Secteur ; identification des zones à forte pression foncière ; délimitation des noyaux d'habitats, retour aux centres des villes en limitant l'étalement urbain, habitat mitoyen, mixité, renforcement de la densité, recyclage des terrains ; indicateurs des mutations spatiales ; structures de concertation accrues entre le public et le privé ; débat public élargi pour les programmes et schémas ; partenariats public privé ; inventaire du potentiel de terrains publics et activation de ceux-ci par des PPP.

## Les enjeux du développement résidentiel en Wallonie

D'une manière générale, on considère que la population à Bruxelles et en Wallonie représentera 51 % de l'ensemble de la Belgique entre 2010 et 2020, mais représentera plus de 60 % du pays entre 2030 et 2040, avec une augmentation essentiellement en Wallonie.

Suivant les perspectives du Bureau du Plan, on peut considérer par rapport à 2010 qu'on attend près de **600.000 habitants supplémentaires en Wallonie à l'horizon 2040** (dont un quart rien qu'en Brabant wallon).

L'accroissement considérable de la demande de logements s'explique par trois dynamiques importantes, interdépendantes<sup>2</sup> :

- la **croissance démographique** pure (près de 5 % par an) ;
- l'allongement de l'espérance de vie ;
- l'**éclatement de la famille traditionnelle** (la dé-cohabitation des générations et des conjoints qui se traduit par une augmentation du nombre de petits ménages d'une ou deux personnes<sup>3</sup>).

Les perspectives tablent sur un accroissement de 180.000 ménages d'ici 2020 et de **500.000 ménages d'ici 2040**. Un ménage correspondant à une unité de logement, cela donne une idée de l'ampleur de l'enjeu.

En considérant qu'environ 7500 logements neufs<sup>4</sup> sont effectivement mis sur le marché chaque année et tenant compte de l'offre complémentaire due aux rénovations et de la subdivision d'immeubles existants, le déficit net se situe selon l'UPSI **entre 2000 et 5000 logements neufs à créer annuellement d'ici 2040 en Wallonie**.

Pour répondre à cette demande considérable, il faudra donc une politique d'aménagement du territoire qui accélère les procédures d'obtention des permis nécessaires.

---

<sup>2</sup> A ces dynamiques, il faut aussi ajouter des considérations comme l'augmentation du nombre de logements inoccupés et la réduction de la part du parc locatif.

<sup>3</sup> La taille moyenne des ménages serait passée de 2,95 personnes par ménage en 1970 à 2,30 en 2008 et cela va encore aller en diminuant.

<sup>4</sup> Chiffre qui ne compte pas les résidences secondaires et les logements universitaires. Ce chiffre est aussi corrigé sur base des permis réellement obtenus et non des demandes de permis.

## Les besoins des développeurs immobiliers résidentiels pour répondre aux enjeux

On le constate, la demande est très importante et le **secteur privé reste l'acteur majeur à plus de 90 % de la production de logement** en Wallonie.

Il convient donc de donner aux développeurs / investisseurs privés les moyens et le cadre pour assurer la production de ces logements à créer.

Lorsqu'un opérateur privé s'interroge sur l'achat d'un terrain dans le cadre d'un développement immobilier, il calcule le risque de son investissement sur les paramètres suivants :

- le montant des charges d'infrastructure et d'urbanisme (création de voiries, bassins d'orages, espaces verts, local communautaire, crèche, etc.), frais de bureaux d'études, etc. ;
- les prix de vente en vigueur sur le marché pour les logements en question ;
- le facteur de **prévisibilité** qui englobe à la fois :
  - la lisibilité des procédures qui devront être mises en œuvre dans le cadre du projet en question (détermination du **délaï**<sup>5</sup> qui sera nécessaire pour obtenir les autorisations exemptes de recours, estimation de la **densité** raisonnablement attendue...). Cela sous-tend les concepts défendus énergiquement par les opérateurs privés de **simplification administrative et de sécurité juridique** ;
  - le degré de soutien des autorités au projet, et idéalement les formes de partenariats qui pourraient être mis en œuvre entre le privé et ces autorités publiques.

Les développeurs professionnels n'ont généralement pas de difficultés à estimer les deux premiers paramètres, bien que des « surprises » demeurent possibles avec les charges d'urbanisme<sup>6</sup> ; par contre il faut bien admettre que c'est la bouteille à encre pour les para-

mètres de prévisibilité (notamment le délai d'obtention des permis et la densité attendue), besoins élémentaires pour la mesure du risque d'un investissement.

Pour faire le lien avec la pertinence du SDER envers les investisseurs immobiliers privés, ces derniers contribueront par leurs projets à la réalisation des objectifs du SDER quand ils ressentiront qu'il est nécessaire de s'en inspirer, c'est-à-dire quand ils anticiperont **les bénéfiques** que peut leur offrir le SDER. Il faudrait donc que les développeurs y trouvent ne serait-ce que des ébauches de réponses à leurs besoins de base leur permettant de **mesurer les risques de leur projet**.

Il convient donc, dans la révision du SDER, de créer des facteurs de nature à rassurer les investisseurs en leur donnant des éléments leur permettant d'anticiper plus sereinement les décisions des autorités. En retour, l'autorité publique profitera d'investissements et d'actions du privé allant dans le sens de la politique de structuration du territoire prônée par le Gouvernement wallon. Cela illustre à merveille le fameux concept « win-win » des Anglo-Saxons.

---

5 Pour un développeur, la maîtrise des délais fait intégralement partie de la prévisibilité des investissements : à défaut de pouvoir les prévoir, on ne peut définir un rendement probable et dès lors les investisseurs vont ailleurs, là où ils sont mieux maîtrisés.

6 L'UPSI considère que des charges d'urbanisme correctement balisées et utilisées à bon escient doivent permettre de renforcer la cohérence du développement territorial au regard des enjeux régionaux de l'aménagement du territoire. Ainsi, nous plaçons pour une exonération ou une limitation des charges d'urbanisme « dans les territoires à haut potentiel de développement durable ».

## Propositions de l'UPSI pour une actualisation du SDER en tant qu'outil attractif pour les développeurs résidentiels

Avant d'aborder les propositions majeures de l'UPSI pour l'actualisation du SDER, il n'est pas inutile de s'interroger sur la perception engendrée par cet outil dans sa version de 1999 auprès des développeurs privés.

### Perception du SDER par les opérateurs privés résidentiels

Il suffit d'interroger quelques développeurs immobiliers pour se rendre compte que le SDER est certes connu, mais considéré comme un outil théorique peu opérationnel pour le développement de logements.

Les interlocuteurs privés du développement résidentiel considèrent que, de manière générale, leurs projets sont en concordance avec le SDER et ses principes. Mais, ils précisent que cela est le plus souvent le fait du caractère général des objectifs du SDER plutôt que le fruit d'une référence spécifique au texte. Ainsi, les huit objectifs du SDER sont partagés par les différents acteurs privés, mais cela est en partie dû à leur généralité et au fait qu'ils ne sont pas hiérarchisés.

D'un point de vue de l'impact stratégique du SDER, le projet de la Région wallonne en matière de développement territorial apparaît flou aux investisseurs privés, du moins il ne permet pas d'anticiper les projets lancés par les pouvoirs publics. Le SDER ne traduit en effet pas un programme de développement territorial qui leur permettrait de savoir où les grands investissements devraient être localisés de manière privilégiée.

Les développeurs ont le sentiment que le SDER n'est **pas suffisamment opérationnel que pour être exploité au démarrage d'un projet et l'orienter**, et cela à cause de son caractère trop général qui peut être **sujet à toutes les interprétations**. Les professionnels considèrent le SDER inadapté au contexte local et à une **échelle** uniquement régionale, ne permettant pas de tirer des conclusions au niveau des projets de terrain.

D'autre part, les membres de notre Union **déplorent l'utilisation du SDER a posteriori par les autorités pour justifier une décision**, souvent un refus de permis. Cette mobilisation du SDER une fois le projet finalisé est vue comme opportuniste et nous semble inadaptée. L'UPSI développe plus loin sa position sur ce point : nous considérons que le SDER doit rester **un instrument à valeur indicative** et qu'il doit servir comme outil pour guider des révisions de Plans de Secteur quant à eux contraignants et renforcés dans leur contenu.

Dans le cadre de ces révisions de Plans de Secteur, les **fiches « opérationnalisation du SDER »** réalisées par la DAU ont le mérite d'exister mais elles sont relativement floues et sujettes à interprétation et devront être mieux précisées. Par exemple, la fiche n°18 « Révision des Plans de Secteur » est trop vague que pour pouvoir orienter valablement les révisions de Plans de Secteur prônées plus loin par l'UPSI<sup>7</sup>.

Pour poursuivre sur ces fiches, l'UPSI défendant la valeur indicative du SDER (voir plus loin), nous estimons que le contenu de la fiche n°23 « Permis d'urbanisme

---

7 Cette fiche n°18 « révision de Plans de Secteur » parle de :

*\*prévoir les effets des localisations sur les transports et, réciproquement, tenir compte des effets des modifications du système de transport sur la structure spatiale ;*

*\*réduire la pression de l'urbanisation et du boisement sur les terres agricoles ;*

*\*être attentif à l'intérêt biologique des sites en cas d'inscription d'une zone destinée à l'urbanisation ;*

*\*protéger les paysages et veiller à produire des paysages de qualité ;*

*\*rapprocher les unes des autres les fonctions complémentaires, c'est-à-dire le travail, l'habitat et les équipements, en pratiquant une mixité raisonnée.*

et de lotir »<sup>8</sup> n'est pas approprié et que l'examen des demandes de permis devrait être basé uniquement sur la conformité avec les outils à valeur réglementaire (voir plus loin la notion de Plan de Secteur renforcé).

Pour en finir avec la problématique de la perception du SDER par les acteurs privés, un point du SDER ne manque certainement pas d'étonner les membres de l'UPSI. Le SDER parle en effet de mettre en œuvre des politiques foncières pour lutter contre la **spéculation**. Cela illustre bien l'éloignement et l'incompréhension entre les acteurs publics et privés. En effet, de notre point de vue, un développeur souhaite avant tout rentabiliser au plus vite son investissement et si le terrain reste en friche, c'est la plupart du temps à cause de la difficulté d'obtenir les autorisations requises et non pour « faire monter les prix »... **La meilleure façon de réguler les prix immobiliers est d'augmenter l'offre en logement par la mise en œuvre plus rapide de projets, ce qui nous amène à la problématique majeure de la simplification administrative et de la sécurité juridique.**

[Le SDER, outil de simplification administrative et de sécurité juridique](#)

[Le SDER, outil de simplification administrative](#)

Lors de son audition sur l'évaluation du CWATUPE au Parlement wallon le 16 juin 2011, l'UPSI a plaidé pour **une réduction drastique du nombre des instruments** d'aménagement du territoire et pour une **réorganisation de leurs rapports hiérarchiques**.

La Wallonie ne pourra mettre en œuvre les principes du SDER visant à renforcer son attractivité économique et à garantir à ses habitants des logements de qualité que si elle se dote d'un **cadre réglementaire clair et stable. Les professionnels de l'immobilier ne sont pas opposés à ce qu'il soit rigoureux, pour autant qu'il soit pérenne**. Autrement dit, simplifier la réglementation, c'est avant tout la rendre stable (prévisibilité des projets immobiliers). Il n'est pas normal que des dossiers de permis de lotir durent quatorze ans et subissent trois procédures en recours devant le Conseil d'Etat...

Après plus d'une décennie de modifications incessantes, il est temps de soumettre le droit du développement territorial, et spécialement celui de l'urbanisme, à un moratoire. L'UPSI suggère que les seuls efforts législatifs et réglementaires à venir portent sur la rationalisation des textes applicables, trop éparpillés, dans le domaine de l'immobilier. Il faut notamment cesser d'adopter un décret sans le faire entrer en vigueur et sans l'assortir d'arrêtés d'exécution : de telles fausses couches ne relèvent pas de la bonne gouvernance et déstabilisent totalement tous ceux, fonctionnaires ou non, qui tentent d'y voir clair<sup>9</sup>. Il suffit par exemple de se demander pourquoi il n'y a pas eu plus d'une dizaine de permis d'urbanisation<sup>10</sup> délivrés depuis l'entrée en vigueur de cette législation pour se rendre compte de la **paralysie** qui frappe actuellement les investissements immobiliers en Wallonie. Cette absence de lisibilité des textes et de sécurité juridique n'est sans doute pas la meilleure façon d'œuvrer à la création des logements déficitaires en Région wallonne.

---

8 La fiche n°23 « permis d'urbanisme et de lotir » mentionne que l'examen d'une demande de permis portera notamment sur :

\*l'adéquation de la localisation de la fonction par rapport à la structure dans laquelle elle s'insère (voir les fiches 1, 2) ;

\*l'accessibilité du lieu, notamment pour des équipements publics et des activités engendrant de nombreux déplacements de personnes ou de marchandises (voir les fiches 4, 5, 15) ;

\*l'inscription correcte de la construction ou du lotissement dans le tissu bâti et dans le paysage (voir les fiches 9, 10, 11, 12) ;

\*l'articulation des voiries (pour le trafic automobile et le trafic lent) prévues dans les projets de lotissement par rapport au réseau et au système de circulation (voir la fiche 5) ;

\*une attention plus soutenue doit être portée aux effets visuels à court et long terme, tout comme aux conséquences des projets sur la composition et la structuration du paysage.

9 Remarquons que le secteur public recherche aussi une plus grande prévisibilité et sécurité juridique dans ses projets. Le Décret DAR est à cet égard particulièrement révélateur à la fois de l'incapacité à faire passer des projets régionaux dans la galaxie du CWATUPE mais aussi de vouloir échapper à la fameuse 13<sup>ème</sup> chambre du Conseil d'Etat.

10 Et nous n'abordons pas le problème du régime transitoire applicable aux permis de lotir existants (pour modifier un permis de lotir, il doit être procédé à une demande de PUR, plus lourde au niveau de la composition du dossier). Cela va à l'encontre de la volonté de simplification administrative.



La réduction du nombre d'instruments proposée par l'UPSI devrait permettre de répondre à une préoccupation majeure pour l'essentiel de nos membres, qui porte sur les **délais excessifs** d'obtention des autorisations et de mise en œuvre de leurs projets.

D'autre part, le contenu de certains des instruments actuels est devenu redondant, ce qui nuit à leur lisibilité. Les projets immobiliers d'une certaine envergure requièrent l'intervention de plusieurs autorités publiques distinctes, dont les opinions ne sont pas toujours convergentes (problématique des projets mixtes).

La différence de force juridique – réglementaire ou indicative – de ces instruments n'est plus suffisamment claire, du fait des possibilités de dérogation aux instruments réglementaires et des exigences du Conseil d'Etat quand il s'agit de s'écarter d'un instrument indicatif.

L'UPSI suggère donc dans une optique de sécurité juridique d'opter clairement, pour certains d'entre eux, pour la **valeur réglementaire** mais pour les autres à **valeur programmatique indicative**, prévoir explicitement que leur contenu ne puisse pas être pris en compte dans le cadre de l'instruction et de la motivation à la délivrance d'un permis.

L'utilisation d'outils indicatifs (SSC, SDER, etc.) dans les motivations des permis est particulièrement dommageable en ce qu'ils n'étaient pas prévus pour cela et **fragilisent dès lors les permis** validés ou refusés. La motivation de refus de permis sur des outils non mentionnés dans le CWATUPE (ex. : paysages relevés par l'asbl Adesa), nous laisse perplexes.

Ainsi, un fonctionnaire-délégué ne devrait plus pouvoir suspendre un permis délivré par le Collège Communal s'il estime que ce permis n'est pas conforme à des dispositions à valeur indicative.

En conclusion, notre Union préconise à des fins de simplification administrative de hiérarchiser quatre instruments normatifs suivant le tableau ci-contre.

Notre Union considère donc que le SDER doit rester un instrument à valeur indicative. Dans un souci de sé-

curité juridique, il convient d'éviter ce que l'on observe trop souvent, à savoir les effets hybrides similaires à ceux des Schémas de Structure à valeur semi-réglementaire...

	Régional	Local
Programmatique (valeur indicative)	SDER	SSC
Réglementaire	PS renforcé	PLU <sup>11</sup>

#### [Le SDER, outil de renforcement des Plans de Secteur et du droit d'initiative du privé](#)

##### Actualisation, révision et renforcement des Plans de Secteur

D'une manière générale, l'UPSI est favorable à une cure d'amaigrissement des outils à valeur programmatique comme les Schémas qui devraient devenir des outils d'orientation des politiques d'aménagement contenant notamment les bassins de vie.

Ainsi, plutôt que de donner un caractère plus contraignant au SDER, il serait plus opportun de l'exploiter comme un **outil orientatif pour guider périodiquement des révisions de Plans de Secteur** quant à eux **contraignants et renforcés dans leur contenu**, servant véritablement de référence pour les décisions concernant l'habitat, le cadre de vie, les déplacements, l'implantation des activités économiques, l'urbanisme, la conservation des milieux naturels, etc. L'article 22 du CWATUPE précise d'ailleurs que le Plan de Secteur s'inspire des indications et orientations contenues dans le SDER.

Notre idée d'un Plan de Secteur renforcé, c'est tout d'abord un plan actualisé par rapport à la réalité de terrain, avec un nombre de normes plus détaillées telles que le permettent les articles le définissant aujourd'hui dans le Code. En d'autres mots, le Code ne doit pas nécessairement être changé pour ce faire, le législateur avait prévu son évolution (par exemple, la densité est prévue dans l'article 41).

<sup>11</sup> Les instruments intermédiaires (RUE, PCA, RCU, etc.) étant rassemblés en un seul Permis Local d'Urbanisation à initiative locale.

De facto, le Plan de Secteur étant continuellement modifié, nous suggérons d'en profiter pour y intégrer les modifications<sup>12</sup> qui y sont d'ores et déjà aujourd'hui normatives.

Ces Plans de Secteur révisés intégreraient également **les périmètres d'intérêts paysagers** et les **problématiques environnementales** sensibles (risques d'inondations, karst, radon, etc.) sur base d'études fiables et scientifiques avérées (à défaut, l'évaluation environnementale devra pallier le manque).

Notre Union professionnelle suggère que les **zones à forte pression foncière** soient mieux identifiées dans le SDER et que des révisions ponctuelles du Plan de Secteur puissent y avoir lieu. Dans ces zones, la simplification administrative est encore plus cruciale alors que c'est précisément là que nos membres rencontrent les plus grandes difficultés à obtenir les permis, là où les communes exigent les parcelles les plus consommatrices de territoire dans les projets de lotissement, et là où les tailles des appartements sont poussées à la hausse.

De même, les révisions de Plans de Secteur devraient permettre de mieux délimiter les **noyaux d'habitat** sur base de critères objectifs et qualitatifs en indiquant expressément des fourchettes réalistes de densité admissible. L'UPSI soutient globalement une politique d'aménagement du territoire basée sur un retour aux centres des villes en limitant l'étalement urbain (encouragement d'un modèle d'habitat mitoyen peu consommateur d'espace et d'énergie). Le tissu bâti actuel constitue un potentiel permettant de renforcer la densité des villes dans une logique de mixité fonctionnelle (proximité de commerces et de services), tout en augmentant les performances énergétiques<sup>13</sup>. Par exemple, nous soutenons vivement la revitalisation des friches urbaines (surtout celles situées à proximité de nœuds de transports publics).

A ce titre, la révision des Plans de Secteur pourrait soutenir la politique de **recyclage des terrains** (réhabilitation des friches industrielles) en incitant des procédures plus simples qu'actuellement. Il n'est pas cohérent qu'il soit tellement difficile de réaliser la réhabilitation d'une friche en une affectation résidentielle, alors que justement la Wallonie y a défini un axe prioritaire de son redéveloppement et de son image.

Enfin, l'UPSI plaide pour la mise en place d'**instruments d'observation des mutations spatiales** par la mise en place d'indicateurs et de monitoring des Plans de Secteur.

Le renforcement des Plans de Secteur s'accorde également avec l'idée soutenue par l'UPSI de **donner plus de pouvoir à la Région** comme acteur de l'aménagement du territoire, notamment pour éviter les dérives liées à une politique communale trop intéressée, sans vision stratégique.

#### Respect du principe d'égalité

Profitons de cette discussion relative aux Plans de Secteur pour aborder un aspect cher à notre Union, à savoir le **respect du principe d'égalité : élargir au privé le droit d'initiative en matière de révision de Plans de Secteur** (mais aussi de PCA et de RUE) pour des zones destinées au logement<sup>14</sup>. Cela permettrait l'inscription des zones destinées à l'urbanisation afin de combler le déficit de logement évoqué plus haut et au vu des objectifs prioritaires du Gouvernement wallon tels qu'inscrits dans la Déclaration de Politique Régionale 2009-2014 et le Plan Marshall 2.vert. La Région garderait bien entendu le contrôle des procédures et des décisions.

L'initiative privée serait notamment susceptible de contribuer efficacement à la création de logements sociaux. Pour qu'elle se développe dans ce sens, il conviendrait que les entreprises privées soient mises sur le même pied que les sociétés de logement social et qu'elles bé-

<sup>12</sup> La même démarche est à opérer au niveau local : intégration des PCA, Règlements Communaux d'Urbanisme en tant qu'outils réglementaires pour aboutir à un PLU (Plan Local d'Urbanisation).

<sup>13</sup> Dans certains cas, la démolition pure et simple suivie de la reconstruction permettra d'atteindre de meilleures performances énergétiques.

<sup>14</sup> Ce droit d'initiative du privé en matière de révision de Plans de Secteur existe déjà pour l'inscription de zones d'extraction et de zones d'activité économique.

néficient des mêmes procédures et des mêmes avantages en termes de TVA et d'aides régionales.

### [Le SDER, outil d'encouragement de l'initiative privée et des partenariats publics privés](#)

Lors de l'audition au Parlement wallon, l'UPSI a plaidé pour une plus grande initiative laissée au secteur privé et pour le principe d'égalité entre les secteurs publics et privés.

Nous avons déjà abordé plus haut notre souhait d'élargir au privé le droit d'initiative en matière de révision de plan de secteur.

Il nous semble que le SDER pourrait devenir un outil encourageant des formes de **concertation** et de **partenariat** entre les secteurs public et privé.

### [Le SDER, outil de concertation accrue avec le privé](#)

Concernant la concertation, dans sa Déclaration de Politique Régionale, le Gouvernement wallon marque son souhait de **faire de l'Administration un véritable partenaire des promoteurs de projets en accentuant son rôle de conseil et de « facilitateur »**.

L'UPSI ne peut que se féliciter de ce rapprochement entre la fonction publique et le privé, nous prôtons également un accroissement des procédures de concertation. Lorsqu'une nouvelle procédure simple et claire d'élaboration de la réglementation relative au développement territorial et au logement doit être mise en place, pourquoi en effet ne pas y impliquer plus les professionnels de l'immobilier du secteur privé ? L'idée n'est pas neuve : la Convention d'Aarhus et plusieurs recommandations européennes imposent en effet la participation des « particuliers » aux décisions publiques. Or, par particuliers s'entendent aussi bien des personnes physiques et des associations que des groupements de professionnels.

Certes, des structures de concertation existent. Mais, en ne faisant intervenir que certains interlocuteurs, elles

sont lacunaires. En regroupant l'ensemble des acteurs, la concertation que nous prôtons permettrait un dialogue intégré et aurait, en plus, le mérite de faciliter le travail de collecte d'informations par les autorités.

Pour créer cette structure intégrée de concertation et de dialogue entre les pouvoirs publics et d'autres acteurs, l'UPSI recommande, à l'instar de la FEB (dans son livret « Better Regulation » de décembre 2008), de se baser sur le modèle des procédures décisionnelles européennes (Livre blanc, Livre vert, etc.).

La révision du SDER pourrait intégrer une **structure de concertation accrue**<sup>15</sup> (au-delà du Conseil économique et social de la Région wallonne) entre le public et le privé pour tenir compte des enjeux développés plus haut (notions de lisibilité et de prévisibilité...) propres aux opérateurs privés.

De même, l'UPSI plaide pour un débat public élargi dans le cadre de la révision du SDER. Nous estimons en effet que la participation du public se justifie pleinement dans le cadre de l'élaboration des programmes et schémas. Par contre, nous défendons une diminution de la participation sur les projets qui n'en sont jamais que l'application concrète. En effet, le droit à l'information, via les Etudes d'Incidences sur l'Environnement, nous semble être une nécessité sociétale, toutefois on peut regretter que les prises de position à l'encontre de projets soient animées davantage par la défense d'intérêts individuels et de proximité (dérives dans les recours introduits) plutôt que par souci du bon aménagement du territoire et du bien commun. Sans parler des difficultés liées à l'introduction d'un permis « sensible » dans une année électorale...

### [Le SDER, outil de partenariat public privé](#)

Concernant les partenariats entre le public et le privé, on l'a vu plus haut, le déficit de logements à construire annuellement en Région wallonne est considérable et le secteur public ne peut rencontrer seul ces objectifs ; c'est le rassemblement de l'ensemble des initiatives des secteurs publics et privés qui est aujourd'hui nécessaire.

---

<sup>15</sup> Exemple : une des solutions proposées par l'UPSI pour éviter les retards dans les traitements des demandes de permis engendrés par l'absence de concertation préalable entre autorités consultées, est de mettre en place un mécanisme de réunion de projet à la demande du preneur d'initiative (réunion à convoquer à un stade préalable à l'introduction de la demande de permis).

Il est reconnu, en Angleterre notamment, que l'un des meilleurs outils de création et de rénovation de logements sociaux est le développement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, plus connus désormais sous le sigle « **PPP** ». Non seulement ces PPP permettent d'allier les deux secteurs dans la réalisation d'objectifs d'intérêt général, mais ils véhiculent également une image très positive de gouvernance moderne et innovante.

L'un des moyens les plus efficaces pour mettre sur le marché des logements modestes<sup>16</sup> et moyens est certainement de puiser dans les milliers d'hectares de terrains constructibles dont disposent les institutions publiques ou assimilées. A ce titre, le SDER pourrait

dans le cadre de sa révision mettre en évidence un inventaire de cet énorme **potentiel de terrains publics** et développer des **incitants** (procédures accélérées, etc.) encourageant le privé à investir prioritairement dans ces terrains afin d'accélérer l'activation de ces terrains publics au bénéfice de l'habitat.

Pour conclure, le SDER pourrait unifier et simplifier les procédures de rénovation et de revitalisation urbaines, encourager et améliorer les contrats de développement de zones (philosophie importée des Pays-Bas, où autorités et secteur privé se concertent pour le développement de zones spécifiques), instaurer un certificat planologique qui précise les possibilités de développement territorial à moyen et à long terme...<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Dans sa Déclaration de politique régionale 2009-2014, le Gouvernement wallon s'est engagé à renforcer la création de logements publics ou subventionnés tant par la rénovation que par la construction neuve. Le Gouvernement s'emploiera à établir les conditions de la création de 2000 logements par an à partir de 2012 dans le cadre d'un programme bisannuel 2012-2013.

<sup>17</sup> N'éluons pas les obstacles fiscaux: par exemple, il s'impose de supprimer la distorsion qui existe entre public et privé en matière de TVA : actuellement, un logement social public neuf est vendu avec 6 % de TVA, alors que le même logement issu d'un PPP, vendu par un promoteur au même public cible, se voit appliquer 21 % de TVA.

# Les sous-régions à l'horizon 2040

Comptes-rendus des réflexions en ateliers





## LE BRABANT WALLON



### Compte-rendu de l'atelier

1. Présentation rapide du contenu de l'atelier.
2. Zoom succinct du diagnostic mettant l'accent sur les éléments plus spécifiques liés au Brabant wallon. Une série de diapos avec des cartes sont projetées :
  - Projection population/arrondissement 2010-2040 ; secteur habitat et services : nombre d'appartements construits entre 2006 et 2010. Rappel de l'importance du défi démographique pour le Brabant wallon : à l'horizon 2040, le BW dépasse les arrondissements de Charleroi et de Namur. Mise en évidence de la vulnérabilité à l'augmentation du prix du pétrole (défi énergétique). La dichotomie E/O du BW est pointée : l'Est est assez mal desservi par les transports en commun.
  - Approches spatiales : occupation du sol, typologie des communes wallonnes en 1980, 1990 et 2000. Développement de l'ensemble de la province mais certaines communes changent radicalement. Mise en garde contre l'effet de seuil dans certaines cartes. Années '80 : Wavre, Ottignies... passent à une catégorie supérieure. Le phénomène d'urbanisation continue dans les années 90 (Waterloo, Braine L'Alleud, Genappe, Villers-la-Ville). Les années 2000 voient un certain ralentissement de la croissance immobilière.
  - Approches spatiales : hiérarchie urbaine. Rayonnement des communes. Le Brabant

wallon est fortement métropolisé par Bruxelles avec un développement de pôles secondaires.

- Approches spatiales : flux internes et aires d'influence : Bruxelles et Namur sont les deux aires d'influence majeures pour le BW. S'y ajoutent Nivelles, Ottignies, LLN, Jodoigne. Une remarque est émise par un CATU : le Brabant wallon est limitrophe or on a peu d'infos sur les aires d'influence venant de Flandre comme Louvain, Haasrode...
3. Rappel rapide des cinq scénarios : invasives, grim-pantes, massifs, bambous, greffons
  4. Débat pendant une vingtaine de minutes par groupe de trois ou quatre personnes autour d'un scénario : « En quoi ce scénario est-il positif ou négatif pour ma région ? »
  5. Restitution des débats : pas de préférence accordée à l'un ou l'autre scénario.
    - **Invasives** : scénario qui existe déjà pour le Brabant wallon. Pas beaucoup de points positifs selon les CATUs : avantage sur le plan fiscal et accumulation de richesse avec l'augmentation de la population qui vient y résider, pas de nécessité de mener des politiques d'emploi aussi fortes qu'ailleurs, renforcement des densités près des gares. Semble solution moins coûteuse quant au développement de réseaux.

**Points négatifs** : problème de la mobilité (nuisances au cadre de vie, à la qualité de vie ; nécessité de nouvelles infrastructures ; problèmes de congestion) ; perte d'identité de l'habitant (province-dortoir) ; pas d'emplois créés sur le territoire sauf services aux résidents ; perte d'espaces agricoles de qualité ; augmentation des prix du foncier et de l'immobilier avec pour conséquence une migration des locaux.

- **Greffons** : Solution à très long terme seulement. Investissements très importants au départ. Les greffons ne peuvent être conçus que parallèlement à d'autres scénarios. Avenir du greffon ? Se transforme en massif ? Quel type de ville par rapport à la mobilité ?

**Points positifs** : si bien conçus permettent la mise en place d'une densification organisée, d'« innovations innovantes ». Idem point de vue des questions relatives à la mobilité et à l'énergie. Développement autour de pôles universitaires, de recherche.

**Points négatifs** : risque de créer des ghettos ; perte d'une identité, d'une identification au territoire.

L'exemple de Louvain-la-Neuve est discuté.

- **Grimpantes** : parallèle avec les eurocorridors  
**Points positifs** : organisés autour des transports (routes, chemins de fer), permet d'éviter les déplacements trop importants – 20 km de couloir où les fonctions sont regroupées, permet à l'agriculture de se développer au-delà des axes ; préservation des paysages

**Points négatifs** : dépendance si perte de l'un ou l'autre des modes de déplacement, par rapport au corridor ; communes à l'extrême ouest ou est sont défavorisées dans ce modèle ; diminution potentielle de l'identité

Les scénarios des massifs et des bambous sont débattus ensemble

- **Bambous** :  
**Points négatifs** : accessibilité aux réseaux.

- **Massifs** : se rapporte à la politique actuelle sur les noyaux d'habitat. Critères/seuils qui permettent de déterminer les pôles ?

**Points positifs** : accessibilité aux réseaux. La nécessité d'un niveau de gouvernance intermédiaire pour organiser les politiques est aussi mise en avant.

## HAINAUT 1



### Compte-rendu de l'atelier

Le groupe Hainaut 1 représente un périmètre qui couvre la partie occidentale de la province, rassemblant ainsi les arrondissements de Tournai, Mons, Ath, Mouscron-Comines et les trois communes de l'arrondissement de Soignies incluses dans la Wallonie picarde (Enghien, Silly et Lessines)...

### Douze personnes ont participé à l'atelier.

L'atelier a débuté par une rapide présentation du SDER et des défis, dont quelques points et chiffres clés ont été présentés à l'échelle de la sous région. Cette présentation a suscité plusieurs réflexions.

En ce qui concerne le défi démographique tout d'abord, les participants émettent quelques interrogations quant aux projections estimées.

Il s'agit en effet d'un exercice difficile qui a déjà montré ses limites par le passé : les projections à l'horizon 2010 utilisées pour le SDER de 1999 présentaient en effet un différentiel de facteur 3 entre les chiffres annoncés et les chiffres effectivement atteints dans la réalité. Dans le même ordre d'idée, on note que les évolutions démographiques précisées par le Bureau du Plan et celles de l'ADRAS présentent des différences qui peuvent semer une certaine incertitude à l'échelle locale (arrondissement de Mouscron).

En ce sens, la mise à jour du SDER, notamment sur l'évaluation des besoins, semble nécessaire et vivement souhaitée, afin d'éviter tout décalage entre le contenu du document et les réalités du terrain.

Sur le défi énergétique et plus particulièrement sur la carte de la consommation d'énergie, le groupe regrette que l'on ne prenne pas en compte, au-delà de la simple représentation de la consommation d'énergie, un bilan des consommations et productions d'énergie. Le stockage du carbone et la production d'énergie verte (biomasse, bois énergie...) devraient par exemple être valorisés et représentés afin d'éviter la stigmatisation des milieux ruraux.

La seconde partie de l'atelier a consisté à travailler sur les scénarios en deux sous-groupes. Chaque sous-groupe avait pour consigne d'une part d'évaluer la dynamique de la sous-région au regard de ces scénarios et de dégager une « tendance actuelle », d'autre part d'évaluer les avantages et inconvénients de l'application de chaque scénario à leur territoire.

Dans un premier temps, il apparaît que la sous région est située aujourd'hui dans des dynamiques multiples au croisement des scénarios « invasives », « grimpantes » et « bambous ». Ce territoire est en effet polarisé par de nombreuses métropoles extrarégionales (Bruxelles/Lille/Gand), qui participent de manière plus ou moins forte à la structuration du territoire (Invasives). L'histoire et le réseau existant ont également été déterminants dans le développement de la sous région, principalement axée autour du sillon sambro-

mosan et le long des « eurocorridors » matérialisés par les grands axes autoroutiers (A8/E42) (Grimpantes). Enfin, actuellement, les participants estiment que le territoire se construit autour d'une somme de projets individuels et d'une juxtaposition de décisions communales, rappelant ainsi le scénario des Bambous.

En ce qui concerne les futurs possibles, l'ensemble des scénarios a été discuté. On note toutefois que le scénario des « Bambous » a été très rapidement écarté en raison de son caractère trop peu structurant.

Le scénario des « Grimpantes » a suscité quelques problèmes d'interprétation : s'agit-il d'un étalement urbain progressif le long des axes routiers ou au contraire d'une articulation du développement le long des axes de transport en commun (dorsale wallonne) ? Si la première alternative n'est pas plébiscitée, il semble néanmoins que la seconde pourrait se révéler cohérente et intéressante dans ce contexte.

Le même problème d'interprétation a été suscité par le scénario des « Greffons ». Si l'implantation de « villes nouvelles » n'apparaît pas crédible, on évoque néanmoins l'opportunité de renforcer plus intensément certains pôles existants afin de constituer des pôles relais dans la structure générale. On évoque ainsi l'exemple de Marche-en-Famenne qui constitue aujourd'hui un pôle structurant de la Famenne. En Hainaut, le développement important de la ville d'Ath comme pôle sous-régional pourrait être assimilé à une logique de greffon.

En ce qui concerne le scénario des « Invasives », le groupe souhaite insister sur ses particularités sous-régionales. Ce scénario semble en effet avoir une connotation relativement négative dans le cadre d'une analyse à l'échelle wallonne. Sur le territoire qui nous intéresse, les dynamiques transrégionales et transfrontalières induisent cependant une série d'effets bénéfiques qui participent au renouveau et au redéploiement du territoire. Il ne s'agit pas ici de subir la métropolisation mais d'en choisir les effets afin qu'elle puisse être un support de développement et d'intégration des pôles hennuyers dans une structure métropolitaine multipolaire. En Hainaut, les exemples de Mons et Valenciennes montrent également que deux pôles de taille équivalente peuvent se développer en synergie de part et d'autre de la frontière sans que l'un

ne prenne l'avenant sur l'autre. Les dynamiques transfrontalières en Wallonie ne sont donc pas toutes soumises à des logiques de métropolisation.

Le scénario des « Massifs » a été peu discuté puisqu'il reflète les orientations politiques actuelles et a déjà eu l'occasion d'être débattu. Il est néanmoins vu de manière assez positive par le groupe.

La discussion dans son ensemble a abouti à l'évocation d'un scénario « souhaitable » qui pourrait inscrire, sur base du scénario des « Massifs », des dynamiques « Invasives » choisies pouvant être source de redéveloppement pour la sous région.

On note par ailleurs la frontière parfois assez floue qui existe dans ce contexte sous-régional entre un scénario de « Grimpantes » et de « Massifs » : ce territoire s'organise aujourd'hui davantage en de vastes structures multipolaires axées sur la dorsale wallonne, qu'en de simples centralités autonomes. Une réflexion sur cet aspect sera donc certainement à approfondir.

## HAINAUT 2



### Réactions par rapport aux zooms sous-régionaux du diagnostic

Après présentations, Michèle Haine commence par présenter quatre points du diagnostic jugés pertinents pour alimenter la réflexion à l'échelle sous-régionale : les défis « démographique » et « mobilité », la hiérarchie urbaine, et l'agriculture et ses notions connexes de vulnérabilité et de diversification agricole des exploitations.

Les douze personnes assistant à cet atelier Hainaut I et II, dont dix CATUs et deux observateurs (Trame et ABV Environnement) réparties en deux groupes n'ont pas émis de commentaires oraux à ce sujet.

### Réactions par rapport aux scénarios

Après une brève présentation des cinq scénarios aux membres de l'atelier, les consignes suivantes leur étaient soumises : choisissez deux ou trois scénarios préférés, soulignez leurs avantages et inconvénients respectifs et exprimez vos recommandations afin de renforcer ces avantages et réduire ces inconvénients ?

Les membres du groupe 1 ont pointé deux scénarios préférés :

#### Le scénario « massifs » :

Avantages : permet une mobilité concentrée ; la préservation d'un cadre paysager ; et la densité du bâti.

Le plus réaliste pour la sous-région car permet de renforcer l'existant.

Inconvénients : la mobilité en termes absolus ; et ce qui est réellement envisagé pour le solde du territoire et non repris dans le scénario (agriculture, forêts, zones de loisirs ...).

Recommandations : pour renforcer les avantages, créer la notion de massif secondaire (afin d'éviter la concurrence entre pôles et permettre une meilleure appropriation par le politique) et faire un mix entre le scénario des massifs et celui des grimpances en développant les massifs en grappe et en chapelets comme dans le scénario des grimpances, c'est-à-dire créer de la mobilité entre les centres principaux et secondaires.

#### Le scénario « bambous » :

Avantages : correspond à la satisfaction des intérêts locaux particuliers ; crée de la proximité ; crée de l'emploi (services), du développement économique ; diminue le coût individuel de la mobilité.

Inconvénients : met en péril du paysage par le développement de projets tous azimuts ; va à l'encontre d'une gestion parcimonieuse du sol - incohérence vis-à-vis de l'organisation de la mobilité ; risque de créer un déséquilibre entre les zones urbanisées et non urbanisées ; risques de diminution de la qualité de l'environnement et d'augmentation de la pollution.

Recommandations : pour renforcer les avantages, mettre en place des mesures de protection du pay-



sage. Pour diminuer les inconvénients, pas de recommandation, ce qui signifie sans doute que ce scénario n'est pas envisageable...

Les membres du groupe 2 ont analysé les scénarios :

#### Le scénario « invasives » :

Inconvénients : fait subir les choses provenant de l'extérieur, et entraîne une inertie dans les communes des sous-régions. Il n'est donc pas intéressant ni avantageux.

Recommandations : pour diminuer les inconvénients, maîtriser les effets négatifs de ce scénario.

#### Le scénario « grimpantes » :

Avantages : présente un intérêt, surtout pour le nord de cette sous-région dont il faut utiliser les friches industrielles (Charleroi, La Louvière, Nivelles). La mobilité inhérente à ce scénario pourrait donc constituer un avantage.

Inconvénients : le sud est oublié, sauf dans le cas d'un renforcement des liaisons vers Couvin/Reims.

Recommandations : pour diminuer les inconvénients, tracer un axe supplémentaire entre les villes pour compléter le schéma, développer les liaisons vers Couvin, Reims.

#### Le scénario « massifs » :

Avantages : semble plus réaliste vis-à-vis du contexte régional de renforcement des pôles-Etats.

Inconvénients : le renforcement de certains pôles peut amener de la concurrence entre certains pôles de même valeur ou secondaires ; quid du rôle et de la place de la campagne ?

Le scénario « greffons » : constitue une solution de réserve.

Recommandations : placer ces greffons sur des axes structurants. C'est-à-dire mêler le scénario « greffons » avec le scénario « grimpantes ».

Le scénario « bambous » : est perçu comme la situation qui prévalait en 1850.

Inconvénients : fin de la diversification du paysage.

#### En résumé :

Le scénario « invasives » contient beaucoup d'inconvénients, le scénario « bambous » n'est pas idéal. Le scénario « grimpantes » pourrait être couplé à celui des « massifs » ou à celui des « greffons ».

Enfin, un scénario « bonzaï » est proposé. L'idée est de redimensionner les grands systèmes à une échelle plus réduite (à la dimension de la région).



## LIÈGE (arrondissement de Liège)



### Réaction suite à la présentation du formateur.

Une habitante de la commune d'Ans insiste sur l'importance de la qualité des terres agricoles qui semble être ignorée. Le fait d'avoir construit en bandeau le long des routes a permis selon cette personne de conserver les terres. La crainte aujourd'hui est de perdre cette richesse et de voir les prairies disparaître au profit de nouvelles constructions.

Un représentant de la commune de Herstal précise que le zoning qui est en périphérie profite surtout aux communes avoisinantes. Les personnes qui s'y rendent congestionnent Herstal.

Après ces quelques réactions, il est demandé aux trois groupes de CATUs de réfléchir à l'impact que peuvent avoir les macro-scénarios exploratoires sur leur région. Des sous-questions permettent de guider la réflexion :

- Quelles recommandations pour renforcer les avantages et réduire les inconvénients ?
- Quels investissements nécessaires pour renforcer les avantages et réduire les inconvénients ?

#### Groupe 1 : scénarios choisis : Invasives/Massifs/Grimpantes

Les avantages des « **Invasives** » : ce scénario s'adapte à la taille d'une agglomération plutôt que une taille moyenne et représente une bonne force d'attraction.

L'inconvénient majeur est le manque de maîtrise de l'évolution.

Les trois scénarios se retrouvent en réalité dans le SDER de 1999, ce sont les options les plus consensuelles. Le monde rural est quant à lui plutôt concerné par les scénarios « Grimpantes » et « Invasives ».

La sous-région de Liège est spécifique ; ainsi, Visé est proche de deux grands pôles : Maastricht et Aix-la-Chapelle. Malgré le potentiel, il y a peu de connexions et les liens sont quasi absents.

Inconvénient du scénario « **Massifs** » : comment densifier les villes sachant qu'il y a des règlements existants (PCA, RCU...) ? Ce serait un travail titanesque de tout revoir pour adopter une densification.

Si on veut augmenter la densité des villes, faut-il augmenter la hauteur des bâtiments, construire en intérieur d'îlot ? On se trouve alors face à des problèmes de propriétés multiples.

Les trois scénarios ont du bon et il n'est pas possible de faire abstraction de l'un ou l'autre.

#### Groupe 2 : « Grimpantes » et « Bambous » qui représentent la situation actuelle.

« Bambous » parce que Liège enveloppe les villes avoisinantes.

Dans le futur il faudrait aller vers les scénarios « Massifs » et « Invasifs ».

Le scénario « Massifs » viserait à redensifier Liège. Comment faire de la rénovation urbaine, rénover le centre et ainsi offrir de meilleurs services ?

« Invasifs » : permettrait plus de connexion avec Bruxelles et de se sentir moins décentrer au niveau de la Région wallonne. Les « Invasifs » permettraient des interconnectivités pour se compléter.

Pas pris « Bambous » car conscients des désavantages liés à l'étalement urbain.

Pour le scénario des « Greffons », les avis sont partagés. Si les villes se développent trop, ça reste artificiel et pas facile à gérer. La Belgique est déjà assez dense et les infrastructures existantes pas faciles à gérer. Il vaut mieux se concentrer sur les villes existantes.

### Groupe 3 : « Massifs » et un peu « Grimpantes »

« Massifs » : rejoint la réflexion sur les noyaux d'habitat. Renforce le sentiment d'appartenance des habitants, alors que les « Bambous » offre des modes de vie plus individualistes.

« Grimpantes » : il y a un risque que cela renforce la situation existante.

« Invasifs » : pas choisi car c'est ce vers quoi on tend si rien n'est fait. Et « Greffons », la ville type Louvain-la-Neuve doit rester une exception.

En conclusion, la réflexion prospective qui concerne l'aménagement de l'espace doit offrir des outils opérationnels qui soient réversibles et qui s'adaptent.

Récapitulatif	Invasives	Grimpantes	Massif	Greffon	Bambou
Avantages	Permet d'adopter une taille européenne.	Renforce les liaisons nord/sud.	Concentre l'énergie sur les polarités existantes permet une meilleure densification.	Permettrait de voir la qualité de l'espace public	Laisse la liberté.
	Liège deviendrait une métropole qui augmente les échanges.	Renforcer le lien avec Maastricht via les voies de communication (eau/E40).	Se développer autour des centres historiques et le sentiment d'appartenance.	Est le pendant du massif.	Facile à mettre en œuvre.
		On se développe vers l'extérieur.	Concentration des moyens financiers et des équipements.	Part d'une page blanche permettant un bon aménagement.	Rencontre le désir social.
Inconvénients	Risque d'être noyé dans l'agglomération.	Perte d'identité.	Trop petit.	Si nouvelle ville on empiète sur autre chose et peut déformer les villes existantes.	Ils sont bien connus.
	Risque de perdre sa spécificité et d'engendrer des problèmes de gouvernance.	On reste dans la politique ancienne sans projet fédérateur.	La densification a ses limites pour le million d'habitants.	Pas de communication historique.	
		Les axes sont saturés.	Difficulté au niveau de l'opérationnalité pour la densification.	Pas idéal de s'implanter là où il n'y a rien car va encore provoquer des interactions avec l'environnement autour.	

## ARRONDISSEMENT HUY-WAREMME



### Diagnostic ciblé

B. Vauchel présente en quelques minutes les principaux éléments marquants qui caractérisent la sous-région en s'appuyant sur des cartes issues du diagnostic territorial élaboré par la CPDT. Ceux-ci peuvent être résumés comme suit :

- La situation du SDER 99 :
  - deux eurocorridors (E40 – ligne 36, E42 – ligne 125 – Meuse, E25 – ligne 43)
  - deux points d'ancrage : Huy et Waremme
  - un point d'appui : Hannut
  - deux régions agro-géographiques
- Un trafic très dense sur l'axe est-ouest (E42) en 2040
- Un territoire dépourvu de polarités structurantes restant largement influencé par Liège
- Une forte croissance démographique relative
- Une urbanisation des terres agricoles essentiellement sur Hannut, Waremme et le long de la E42
- Une croissance de l'emploi moins affirmée que celle de la population
- Un niveau socio-économique plus favorable sur le plateau
- Une plus grande vulnérabilité face à l'augmentation du coût de l'énergie sur le plateau
- D'importantes zones de captage d'eau à protéger (Modave, Néblon)
- Un risque nucléaire sur l'ensemble de la zone (Tihange)
- Un important patrimoine bâti insuffisamment valorisé

- Un potentiel en tourisme de terroir
- Des projets de territoire : Gal, parc naturel (Pays des Condruses, Burdinale-Méhaigne)

Ce diagnostic est validé par les CATUs moyennant l'ajout du risque d'inondations dans la vallée de la Meuse. Ils font également remarquer que le schéma de Kroll sur le scénario « grimpantes », devrait indiquer l'eurocorridor Bruxelles – Liège (E40 – ligne 36).

### Analyse des scénarios

Les participants se sont principalement intéressés à deux scénarios : « les Massifs » et les « Grimpantes ». Le scénario « Bambous » a été considéré comme celui souhaité par une majorité des habitants ; le scénario « Greffons » n'a pas été abordé et le scénario « Invasives » à peine cité.

### Les grimpantes

#### Points positifs

- poursuit le développement initié par le SDER 99 (eurocorridors : E42 – ligne 125 – Meuse, E40 – ligne 36 (Bruxelles-Liège: oublié sur le dessin de Kroll et à ajouter)
- correspond à la réalité du terrain
- investissements limités mais veiller aux pôles secondaires et à la solidarité
- permet de préserver les communes rurales et les terres agricoles pour la production alimentaire

#### Points négatifs

- zones inondables le long de la Meuse limitent le développement
- limiter le développement aux axes et aux pôles peut engendrer la création de villages-dortoirs
- quid de la saturation des infrastructures: E42 – trafic international (camions) – développement de plate-formes multimodales
- saturation du trafic à l'entrée des villes situées sur ces axes
- nécessité de développer les transports en commun
- soutenable
- oui mais avec un changement de mentalité puisqu'il faudra limiter le développement
- désirable
- oui dans le sens de préservation du territoire rural et d'une gestion parcimonieuse du sol
- sera forcé car préservation des zones inondables et zones de captage en eau potable

#### Les massifs

##### Points positifs

- favorise le développement des centres (en les densifiant), de les rendre plus attractifs (espaces publics conviviaux, activités culturelles...), de créer une dynamique
- permet le maintien d'une activité agro-alimentaire, production locale, circuits-courts...
- permet de préserver les communes rurales et les terres agricoles pour la production alimentaire
- développement raisonné en fonction des offres et services (sur base de la hiérarchie urbaine)
- maintien d'une identité des villes moyennes et petites
- renforce les structures existantes et développe les pôles secondaires et tertiaires (Huy, Waremme, Hannut et pôles ruraux) en protégeant les territoires ruraux.

##### Points négatifs

- nécessité de développer les transports en commun

Le développement territorial de la sous-région devrait s'appuyer sur une combinaison de ces deux scénarios afin de renforcer les axes structurants, développer les pôles secondaires et protéger les espaces ruraux.

## ARRONDISSEMENT DE VERVIERS-EUPEN-NE LUXEMBOURG



### Diagnostic territorial ciblé

En termes de patrimoine, la question du patrimoine commun est soulevée : **la réponse au défi démographique doit aussi être rencontrée par le bâti existant** à adapter au niveau énergétique et au niveau de la réaffectation (ex : plusieurs logements dans une maison de maître ou dans une ancienne ferme).

Les centres des noyaux anciens doivent être traités (espaces publics, espaces verts) pour améliorer leur attractivité.

En termes de commerces, la question de comment réinvestir les commerces dans les centres est posée.

En termes d'activités économiques, les demandes d'installation en zoning perdurent et les intercommunales se posent la question de comment les densifier. Le développement de micro-zones en milieu déjà bâti voit le jour.

En termes de TIC, un paradoxe apparaît si l'offre de réseau à tout le territoire renforce l'étalement urbain.

Qu'est-il juste d'offrir à tous ? Qu'est-il juste d'offrir seulement à certains ?

En termes de mobilité, comment penser TC quand la SNCB et les TEC réduisent leur offre ?

Pour les communes frontalières, l'offre TC est souvent plus performante vers les pays voisins qu'en interne à la Wallonie...

### Scénarios exploratoires

#### Invasives

Pour la Wallonie, ce scénario est un scénario « profil bas », car la Wallonie ne se donne aucun objectif propre.

Ce scénario existe et les « invasives » sont hors frontières et internes (Liège, Verviers).

Il s'accompagne d'une urbanisation résidentielle de type « dortoir » pour les résidents non belges, surtout pour les communes rurales frontalières

Ce scénario nécessite :

- le développement des TC pour canaliser l'urbanisation sinon les « bambous » se développent.
- l'affirmation de villes wallonnes voisines des métropoles européennes

#### Massifs

Le scénario des massifs pose la question de l'échelle de définition des massifs :

- une « centralité » par commune ? = 262 massifs... (ou 262 bambous ?)
- un massif ≠ une métropole
- la sélection des massifs doit s'accompagner d'une hiérarchie des pôles à l'échelle wallonne
- la sélection des « massifs » sera-t-elle plus que simplement politique ?

Dans la culture politique wallonne, la définition

de « massifs » est une atteinte à l'autonomie communale

#### Grimpantes

Ce scénario est envisageable :

- s'il intègre des axes secondaires, voire d'un nouvel axe parallèle à celui de Mons-Namur-Liège au sud de celui-ci,
- si les axes se composent d'un chapelet de pôles (pas de développement continu).

Ce scénario est le scénario politique retenu dans les années '50 qui a permis le développement d'habitat

et de zones d'emplois le long d'axes ferroviaires et routiers...

#### Greffons

Ce scénario est peu réaliste pour des raisons de faisabilité politique, fonctionnelle (quel grand employeur), financière, planologique... Le défi démographique ne peut être relevé avec la création de villes nouvelles.

#### Bambous

Le scénario des « bambous » est celui qui est le plus politiquement soutenable pour beaucoup d'élus locaux !

**Réflexion : Le SDER '99 est peut être le bon scénario... à quantifier**



## LE LUXEMBOURG



Le temps imparti à l'atelier ne peut permettre des résultats significatifs sur des scénarios exploratoires qui demandent une réflexion approfondie du territoire.

Les cinq macro-scénarios sont envisageables en province du Luxembourg de manière combinée, ils sont tous potentiellement bénéfiques s'ils sont localisés correctement et soutenus par des moyens réglementaires cohérents (modifier le PS) avec une stratégie régionale responsable et volontaire (SDER plus précis):

1. les « Invasives » (attractivité du Luxembourg): économies d'énergie, amélioration de la gestion foncière (accessibilité au foncier par l'élargissement des zones d'habitat), maintien du cadre de vie du solde territorial mais perte de la maîtrise de développement par la province
2. les « Grimpanes » : axes routiers et ferroviaires (E411, chemin de fer, N4...) structurants avec fort potentiel de développement mais zones est et ouest défavorisées
3. les « Massifs » : favoriser les petites villes bien desservies en tenant compte du potentiel touristique mais risque d'abandon des villages traditionnels
4. les « Greffons » : pourquoi pas s'ils s'intègrent dans le développement de la province du Luxembourg
5. les « Bambous » : maintien du développement naturel des villages (pas d'abandon) inévitable - La province du Luxembourg a une ardeur d'avance :

il manque un scénario prenant en compte ses dynamiques sous-régionales (parc naturel, GAL, Pays...), son développement dépend autant de celui du Luxembourg que celui de ses villages et villes secondaires et ne se limite pas à ses frontières administratives.



## NAMUR



### Diagnostic ciblé

Muriel Dagrain présente rapidement les principaux éléments marquants qui caractérisent la sous-région de Namur (Province) en s'appuyant sur des cartes issues

du diagnostic territorial élaboré par la CPDT. Ceux-ci peuvent être résumés comme suit :

Croissance démographique (2040)	+25% (Namur); +20% (Philippeville, Dinant)
Vulnérabilité face ↑ coût énergie	(mobilité et chauffage) : dans le sud
Emplois en ↑	(services)
Commerce	↓ en centre et ↑ en périphérie (à relativiser pour certaines petites villes)
Cohésion sociale	Habitat permanent ↑ plateaux périphériques de Namur ↓ centres urbains de vallées, ↓ vallée touristique et bordure frontière
Mobilité	Des zones moins desservies en transport en commun, Saturation attendue de la E42
Hébergements et attractions touristiques	
Des exploitations agricoles plus vulnérables (Fagne et Famenne)	
Sous-sol (calcaire)	Beaucoup de gisements potentiels
Projets extérieurs	Chemin de fer Bruxelles-Bâle; Chemin de fer Givet-Dinant; Route : E420 Charleroi-Reims
Projets supra-communaux sauf à Namur	
Saturation des ZH :	Forte dans vallée et Gembloux ; Modérée en périphérie de Namur et dans petites villes
Structure fonctionnelle	Modèle plutôt mono-centrique sur Namur Peu d'autres polarités vraiment rayonnantes

### Réactions par rapport au zoom sous-régional du diagnostic

Ce diagnostic est validé par les CATUs moyennant l'ajout de :

- Namur est caractérisée par une typologie de l'emploi orientée "services publics" et enseignement. Cela engendre des pics horaires marqués.
- Namur est à la confluence entre la Sambre et la Meuse, ce qui constitue un atout pour le transport fluvial

### Analyse des scénarios

Une présentation rapide des scénarios est faite et cinq groupes sont constitués. Chacun des groupes se penche sur un seul scénario. Une restitution des réflexions est faite en commun.

### Réactions par rapport aux scénarios

#### Invasives

Dualisation de la Province entre le nord (périphérie de Bruxelles) et le sud (désert économique).

#### Avantages :

- Au nord : développement économique, développement de l'enseignement
- Au sud : caractère rural, attractivité touristique

#### Inconvénients :

- Au nord : pression sur les communes initialement rurales (pressions urbanistique, pression sur le logement)
- Au sud : pas de développement économique

#### Recommandations :

- Renforcement des transports en commun, combinaison avec le scénario des grimpantes, synergies

#### Grimpantes

#### Avantages :

- Augmentation des modes doux car axe principal, investissements nécessaires localisés

#### Inconvénients :

- Dépendance au réseau, congestion (si l'offre est inchangée), mobilité résidentielle forte, augmentation des émissions de GES liées aux déplacements, diminution de la qualité de vie sur les axes, augmenta-

tion des coûts en infrastructures, augmentation des déplacements liés aux loisirs en dehors de l'axe

#### Autres commentaires :

- Campagnes uniquement agricoles et commerces concentrés
- Concentration des activités nuisibles
- Scénario le plus efficace en termes de soutenabilité

#### Recommandations:

- Besoin d'une offre en transport en commun suffisante, réseau de voiries suffisant, parking de délestages, combinaison avec les "Greffons"

#### Greffons

Réflexion basée sur une sélection de pôles :

- a. Sambreville, car existence de voies navigables et ferroviaires
- b. Philippeville-Couvin, car moins accessibles d'un point de vue ferroviaire, moins d'activités côté français
- c. Ciney, car bonne accessibilité ferroviaire et autoroutière, nombreuses terres agricoles
  - Permet de diminuer les coûts de transports
  - Pourquoi ne pas "absorder" Givet dans le territoire Wallon ?
  - Option coûteuse, moins réaliste

#### Massifs

#### Avantages :

- Groupement des équipements, bonne accessibilité si tous les pôles ont tous les services (pas de hiérarchie des pôles), complémentarité entre la ville et la campagne, densification des centres

#### Inconvénients :

- Tensions entre les pouvoirs locaux, quid du coût des équipements (répartition des charges), ségrégation sociale en dehors des pôles (personnes non-motorisées)

#### Recommandations :

- Meilleure coopération nécessaire, plus de synergies, nécessité de développer un pouvoir supra communal, politique multi-sectorielle efficace, changement des comportements, réseau de connections entre les pôles, travail conjoint entre les TEC, la SNCB, etc.

#### Autres commentaires :

- Peut-être le plus soutenable des scénarios mais enjeux de grande ampleur, scénario le plus faisable

## Bambous

### Avantages :

- Aucun car vision politique actuelle (continuité), favoriserait éventuellement la mobilité douce

### Inconvénients :

- Gaspillage d'espace, d'énergie et d'investissements dans les transports, perte d'identité, développement anarchique,

### Recommandations :

- Scénario possible: combinaison entre les « grim-pantes » et les « massifs » car ils permettent des liaisons nationales et internationales, la diminution des dépenses énergétiques, respectent l'identité, création d'un réseau intelligent

## Autres réactions

- Création de « massifs de bambous » car il y a du positif et du négatif dans chacun des scénarios
- Attention aux « invasives » car la Wallonie n'en a pas la maîtrise
- Aucun des scénarios n'offre de solution pour le monde rural
- Combinaison idéale: invasives-grimpantes-massifs
- Namur : petite même au sein de la Région
- Atout de Namur: au confluent de la Sambre et de la Meuse, sur la dorsale wallonne (E42) et l'axe Bruxelles-Luxembourg (E411). Il existe des infra-structures existantes à exploiter.

