

PERSPECTIVES ET PREMIÈRES RECOMMANDATIONS

Le renchérissement de l'énergie et plus particulièrement du pétrole aura des répercussions territoriales importantes qu'il s'agit d'anticiper. Dans ce but, nous passons ici en revue les différents outils d'aménagement du territoire, ou qui touchent à cette matière, pour examiner la façon dont ils pourraient et devraient évoluer.

Ces outils ont pour la plupart été conçus pendant la période où le pétrole était bon marché et où les défis à relever étaient principalement l'étalement urbain et la dévitalisation des centres. Si ce mouvement s'inverse, ils devront bien entendu être adaptés ou remplacés. Dans un premier temps, toutefois, certains devraient au contraire être intensifiés pour montrer la direction à suivre.

Les orientations qui suivent ne prétendent pas épuiser le sujet mais simplement donner quelques pistes qui pourront être précisées lors de la révision du SDER, en lien avec d'autres politiques stratégiques et notamment celle de l'agriculture.

1. LE SDER ET LES PLANS STRATÉGIQUES RÉGIONAUX ET SUPRACOMMUNAUX

Le SDER, document faîtier de l'aménagement du territoire wallon, donne des orientations générales qui sont mises en œuvre à travers d'autres outils. En tant que document-cadre approuvé par le Gouvernement, il balise clairement les orientations des documents stratégiques, réglementaires et opérationnels qui lui sont subordonnés. Il devrait donc anticiper l'évolution progressive de ceux-ci pour répondre aux nouveaux enjeux énergétiques.

Bien que les documents stratégiques n'aient pas d'effet obligatoire et direct sur les décisions d'aménagement, ils ont un rôle important à jouer dans la prise de conscience des enjeux futurs et des moyens d'y répondre. Le SDER, le plan de mobilité et le plan climat-énergie devront aborder le problème du pétrole cher de manière coordonnée. Il en va de même pour le schéma de développement commercial par exemple.

L'évolution vers des déplacements plus lents, plus coûteux et sur des distances moyennes plus courtes impose de resserrer les liens entre mobilité et aménagement du territoire. La structure spatiale du SDER devrait être repensée en fonction de cette mobilité spatialement restreinte et des principales réponses qu'on peut y apporter, à savoir le développement des noyaux d'habitat, la mixité et les transports collectifs intra-urbains et interurbains. A l'échelle régionale, il s'agit avant tout de la hiérarchie des pôles et des rôles qui leur sont assignés, des relations ferroviaires pour les déplacements des personnes et des marchandises et de la voie d'eau pour les marchandises. Le SDER et le plan de mobilité devraient donc, en parallèle, définir les priorités de la Région wallonne concernant la desserte ferroviaire et fluviale et l'urbanisation (résidentielle, tertiaire et industrielle).

Les mesures du plan climat-énergie devraient également être coordonnées avec celles du SDER, en particulier pour tout ce qui touche à la localisation des sources d'énergie.

Le SDER a également un rôle à jouer dans la promotion des schémas supracommunaux¹. Ceux-ci seront nécessaires pour repenser la mobilité (trains locaux, bus) et l'aménagement du territoire à une échelle plus pertinente, peut-être celle des bassins d'emploi et des bassins de vie, qui seraient à définir dans le cadre du SDER. Cette échelle sera aussi celle à laquelle des circuits courts d'approvisionnement (agro-alimentaire, biomasse, etc.) qui vont probablement devoir se mettre en place pour contrebalancer le prix des déplacements. La localisation des équipements (hôpitaux, écoles, culture, sport, tourisme...) devrait également, plus que jamais, être pensée en fonction de leur accessibilité afin d'assurer un maillage de proximité.

La structure spatiale ainsi redéfinie aux niveaux régional et supracommunal trouvera notamment sa traduction, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, dans l'évolution du plan de secteur.

2. LE PLAN DE SECTEUR

A court terme, le plan de secteur et les autres outils normatifs devraient au minimum, dès aujourd'hui, éviter les révisions qui autorisent des implantations mal desservies par le train et la voie d'eau (personnes et marchandises).

Comme on l'a déjà dit à propos de la structure spatiale régionale, il faudrait lier beaucoup plus fortement la planification territoriale et la mobilité. Il faudrait par exemple exploiter au maximum les potentialités des lignes de train existantes en améliorant la desserte (en quantité et en qualité), voire en créant de nouvelles gares, et parallèlement en augmentant l'urbanisation et sa densité autour des gares existantes ou à créer (voir l'annexe « Urbanisme orienté rail »). La localisation de certaines activités économiques devrait également permettre d'exploiter au mieux les potentialités offertes par les voies d'eau.

La zone agricole, souvent considérée comme une « zone solde » et une réserve de terrains à bâtir, devrait se voir accorder une importance primordiale. En effet, elle devra à la fois répondre :

- à des besoins alimentaires en proportion croissante puisque l'importation de nourriture risque de devenir économiquement moins intéressante en raison des coûts du transport (relocalisation de la production, circuits courts) ;
- à des besoins énergétiques : agrocarburants, biomasse, etc. ;
- à des besoins de tourisme et de loisirs pour remplacer en partie les voyages actuels devenus trop chers.

Ce qui précède pousse à revoir le plan de secteur pour préserver de l'urbanisation les zones urbanisables mal situées du point de vue de leur accessibilité, surtout si elles ont une bonne valeur agronomique. A terme, il est probable qu'on verra diminuer le prix des terrains à bâtir excentrés et augmenter celui des terres agricoles, ce qui facilitera les compensations.

La réflexion à long terme devrait intégrer le fait que les logements et autres bâtiments ont une durée de vie d'une centaine d'années au maximum, et certainement moins pour les constructions rapides et mal isolées qui ont souvent caractérisé les années 60. Aujourd'hui déjà, certains de ces bâtiments sont démolis et remplacés. Il ne faut donc pas exclure l'idée que certaines zones résidentielles particulièrement mal situées et mal construites puissent être un jour arasées et assainies.

¹ Le SDER de 1999 préconisait déjà de tels outils pour les aires de coopération transrégionale et supracommunale, sans que cette recommandation ait été suivie d'effet.

De même, la reconversion totale ou partielle de certaines infrastructures et de certains bâtiments soit mal situés, soit dépendant directement du pétrole (ex. centres de logistique routiers) pourrait déjà être prise en compte dans les décisions. Il est probable également que l'activité des aéroports régionaux diminue (du moins pour le transport des personnes), même si les prévisions à court terme semblent montrer le contraire.

3. LE SCHÉMA DE STRUCTURE

La vocation première du schéma de structure est de transcrire la stratégie territoriale du SDER au niveau communal. Document de planification programmatique, il permet l'articulation entre la stratégie et l'opérationnel. Chef d'orchestre des actions et des outils d'aménagement, il est le garant de cohérence et des objectifs à moyen terme. A ce titre, dans un contexte énergétique contraint, le schéma de structure devrait viser :

- le renforcement des zones centrales (centre-ville, centre de village) et leur couronne urbaine immédiate. Une réflexion sur la « bonne échelle » sera nécessaire. Notamment, il faudra garder à l'esprit que c'est parfois le blocage foncier des secondes couronnes périurbaines (notamment dans les villes petites et moyennes) qui participe à l'étalement et la rurbanisation des villages. Le renforcement passe notamment par une politique de mise en œuvre de logements en nombre suffisant (action programmatique pluriannuelle en adéquation avec l'ancrage communal), par une politique visant un meilleur équilibre entre emplois et logements dans un cadre spatial compact et enfin un meilleur équilibre entre services / équipements / commerces et logement ;
- l'édiction claire de programmes réalistes, établis en fonction des besoins, en termes de production de logements, d'équipements et de bâtiments à vocation économique. Les programmes sont déclinés en moyenne annuelle et permettent un pilotage des outils opérationnels ;
- considérer la mobilité comme le principal élément structurant du territoire. Il faudra tenir compte à la fois de la mobilité à l'échelle du bassin d'emploi et de la mobilité locale. Toutefois, ni le parc de logements planifiés ni les emplois rassemblés près des centres et près des gares ne suffiront à recréer des marchés de l'emploi unifié sur les aires d'agglomération. La navette inter-agglomération restera nécessaire, surtout pour les plus petites villes et les villages. De ce point de vue, la connexion ferroviaire (transport des personnes et fret) et fluviale (transport de fret) sera structurante et déterminante.

Le schéma de structure peut aussi chercher à anticiper l'évolution négative que risquent de connaître les zones dont l'accessibilité n'est pas améliorable pour des raisons de rentabilité (zones trop excentrées et trop dispersées). Il est possible que certaines de ces zones connaissent progressivement une dévalorisation foncière et immobilière qui y attirerait des populations plus fragiles, qui s'y trouveraient reléguées loin des emplois et des services dont elles ont besoin. L'avenir de ces zones-pièges risque de poser à terme de réels problèmes.

Inversement, les quartiers centraux bien accessibles par les modes collectifs et bien desservis en commerces et services vont probablement connaître une pression foncière accrue. L'avenir de ces quartiers demande également une réflexion particulière quant au contrôle de cette pression foncière et de ses effets négatifs.

4. LES NOYAUX D'HABITAT

Dans le droit fil de ce qui précède, la délimitation des noyaux d'habitat indiquerait de manière claire quels seront les quartiers-centres par rapport auxquels tous les projets privés comme publics auront à se situer, la distance par rapport à ces noyaux devenant progressivement un handicap. Il faudrait que les critères appliqués au choix des noyaux et de leurs limites intègrent sans hésitation les perspectives de renchérissement des déplacements motorisés. La question de la bonne échelle sera cruciale, de même que les conditions d'accès aux infrastructures de transport (notamment les autoroutes) sous peine de stimuler les dynamiques de rurbanisation des villages connectés.

5. LES RÈGLEMENTS, LES PCA ET LES PERMIS

Les règlements régionaux et communaux d'urbanisme, les plans communaux d'aménagement et les permis d'urbanisation et d'urbanisme sont par excellence des outils qui permettront de mettre en œuvre les recommandations micro-urbanistiques et architecturales dont on a vu l'utilité à propos du logement, et qui valent également pour la plupart des commerces et services :

- typologies d'implantation : remplacement des quatre ou trois façades par des bâtiments accolés et des appartements ;
- taille du bâtiment (volume à chauffer) ;
- isolation des différentes parties du bâtiment (double vitrage, murs, toiture...).

La localisation de ces projets, par ses conséquences en termes de modes utilisés et de kilomètres parcourus, est cependant fondamentale. Les bonnes performances énergétiques d'un bâtiment ne peuvent pas masquer les éventuels risques de dépendance au pétrole induits par sa localisation. A terme, tous les bâtiments (nouveaux, reconstruits ou rénovés) seront performants et les problèmes énergétiques ne concerneront que ceux qui sont mal situés.

6. LA RÉNOVATION ET LA REVITALISATION URBAINES

La revitalisation urbaine est un processus de partenariat public-privé favorisant la mixité des fonctions (notamment économique et habitat) dans des quartiers urbains désaffectés avec une prise en charge régionale des coûts d'espace public. S'il est vraisemblable que la croissance des prix pétroliers et énergétiques va progressivement favoriser des processus de réinvestissement privés des quartiers anciens, il n'en restera pas moins indispensable, dans un premier temps, de maintenir des outils orientant l'investissement privé vers les parties les plus dégradées et les plus complexes, sous contrôle du pouvoir public. Le rôle de « manager de projet urbain » des Communes devrait s'accroître car les villes risquent généralement d'être confrontées à des problèmes de demande et de pression. Les dossiers complexes vont se multiplier et la reconstruction de la ville sur la ville nécessitera encore parfois des accompagnements lourds.

La rénovation urbaine, dont l'objectif est plus large (fonctions sociales, culturelles et économiques, vie des quartiers), pourrait évoluer de manière à prendre en compte ces nouvelles demandes et pressions et leur harmonisation.

7. LES SITES À RÉAMÉNAGER

La politique des sites à réaménager se trouvera probablement confrontée au même type d'évolution : reconversion « spontanée » des sites bien accessibles, et au contraire manque de perspectives pour les sites entièrement dépendants de l'accessibilité routière. En ce qui concerne les bâtiments, les possibilités d'améliorer leurs performances énergétiques vont devenir un critère de plus en plus important. Lorsque les lieux désaffectés cumulent les deux types de handicaps (mauvaise localisation et performances énergétiques difficiles à améliorer), l'arasement et l'assainissement pourront être une solution. Certains centres commerciaux encore récents, par exemple, pourraient peut-être connaître ce sort dans quelques dizaines d'années. Des projets de ce type ne devraient plus être autorisés même s'ils semblent répondre actuellement à une demande.

8. LA POLITIQUE FONCIÈRE ET LES ZIP

Différents outils relevant de la politique foncière au sens large pourraient se voir reconnaître une utilité accrue, du moins à court terme :

- la récupération des plus-values dues aux révisions des plans d'aménagement, de même que les compensations alternatives en cas de révision visant l'inscription d'une nouvelle zone urbanisable, perdront progressivement de leur intérêt si les demandes de révisions de ce type diminuent, ce qui devrait être le cas pour les projets résidentiels et d'activité économique par exemple. En attendant, elles peuvent permettre de limiter les localisations inadéquates et constituent un « signal » pour les demandeurs (une remarque qui vaut pour la plupart des outils) ;
- l'acquisition par les pouvoirs publics de terrains bien situés permettra de répondre aux futurs besoins en équipements comme aux futures demandes en logements sociaux. C'est à long terme que les opérations de ce genre doivent être prévues pour éviter les prix rédhibitoires. Le droit de préemption est un des moyens qui pourraient être utilisés pour faciliter ces acquisitions ;
- une politique foncière basée sur l'acquisition à l'amiable et l'expropriation pour cause d'utilité publique devra également permettre aux communes de se constituer un portefeuille foncier utile à la bonne gestion des projets. Les régions foncières ont de ce point de vue un rôle essentiel à jouer ;
- la délimitation des différents types de ZIP (zones d'initiatives privilégiées) devra sans doute être progressivement revue en fonction de l'évolution des prix et des caractéristiques du bâti et de la population.

9. LE PLAN COMMUNAL DE MOBILITÉ (PCM)

Le PCM est un document stratégique visant à réguler la mobilité et à l'orienter vers les modes doux ou alternatifs à l'automobile. Dans l'optique d'une réorientation de l'outil vers la prise en compte de la fin des énergies bon marché, on pourra préconiser :

- l'intégration complète ou partielle de l'outil dans le SSC ou les schémas intercommunaux, afin de faire cesser la scission entre mobilité et aménagement du territoire ;
- d'accroître le rôle d'outil de négociation entre les divers acteurs de la mobilité (SNCB, TEC, SPW, ...), car dans les faits la commune a peu de leviers d'action sur les infrastructures ;

- d'accroître la prise en compte et la compréhension du mécanisme de la vitesse de déplacement dans la structuration du territoire et comme levier d'aménagement.

10. L'IMPLANTATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

L'étude de la localisation des acteurs économiques fait ressortir trois éléments importants :

- les « zonings » ne représentent qu'une faible part des emplois. L'écrasante majorité des emplois wallons sont concentrés dans les tissus urbains et périurbains (villes et villages) ;
- les « zonings » ne regroupent pas que de l'emploi industriel, mais beaucoup d'activités tertiaires et de commerces ;
- la part modale de la voiture dans l'accès aux zoning est écrasante.

Dans ce cadre, il convient de s'interroger sur la poursuite d'une politique de zonage de l'activité économique et sur son remplacement par une politique de mixité. Toutefois, on ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur l'échelle de cette mixité et sur l'opportunité de conserver une forme de zonage fin à l'échelle des quartiers.

11. LA POLITIQUE RURALE ET AGRICOLE

A l'origine de la politique agricole commune, deux objectifs complémentaires s'imposaient : garantir un revenu décent et prévisible aux agriculteurs et assurer l'approvisionnement alimentaire de la population. Désormais, deux autres objectifs viennent s'y rajouter : la gestion du territoire par les agriculteurs dans le respect de leur environnement et les produits de qualité sanitaire et de goût.

Selon la Commission européenne, l'objectif d'accroître la part d'agrocarburants dans les transports à 10% d'ici 2020 selon des « critères de durabilité » est nécessaire pour la sécurité énergétique et la prise en compte du changement climatique. Les agrocarburants ouvrent la voie vers des transports plus durables et sont avantageux pour réduire la dépendance aux importations de pétrole, offrant des opportunités de développement pour les pays pauvres et laissant entrevoir un avenir pour les agrocarburants de seconde génération.

Qu'il soit intégré ou non dans la prochaine réforme de la PAC prévue en 2013, cet objectif énergétique concernera au premier plan l'agriculture. Or, la réforme de la PAC est considérée par beaucoup comme l'occasion de parvenir à un « changement de paradigme » de la production intensive centralisée vers une approche plus territoriale prenant en compte les valeurs des différences locales ainsi que l'environnement. L'approche territoriale de l'agriculture aiderait à trouver un équilibre entre les préoccupations environnementales, économiques et sociétales, permettant à chacun d'obtenir « une part équitable de la valeur ajoutée » créée par l'agriculture. L'avenir de la PAC doit être en mesure de soutenir une diversité des activités agricoles dans toutes les zones rurales. Chaque région doit pouvoir fournir des biens car, selon S. Laruelle (Ministre de l'agriculture), la diversité des produits locaux et les identités culturelles peuvent être une source de richesse qui doit être encouragée. Ce changement important pourrait aussi conduire à une diversification de l'activité économique (et même à une « renaissance économique ») dans les zones rurales (agriculture, tourisme, services, transport). Même si le développement rural n'est pas seulement l'agriculture, il s'avère que c'est elle qui, à la base, a le potentiel de relance économique des zones rurales.

A l'avenir, la PAC (comme les autres politiques agissant sur les territoires ruraux) devrait donc concilier l'objectif énergétique en agrocarburants (émanant de besoins vitaux) et l'agriculture « territorialisée », en précisant que les états membres devront notamment identifier les zones les plus adaptées au développement des agrocarburants (proximité des usines de transformation, de plateformes multimodales, des voies d'eau ou ferrées) et les zones rurales plus adaptées à la diversification agricole. Le résultat (désavantageux pour la diversité de ses paysages) pour la Wallonie serait une spécialisation accrue d'une part des plaines agricoles à haut rendement (au nord) et d'autre part des régions herbagères à caractère rural renforcé (au sud).

12. CONCLUSION

L'adaptation des politiques et des outils de développement territorial aux nouveaux enjeux induits par le renchérissement du pétrole devra tenir compte de différenciations spatiales et temporelles.

12.1 DIFFÉRENCIATIONS TEMPORELLES

Comme on l'a vu dans la partie consacrée au pic pétrolier, le renchérissement de l'énergie et particulièrement du pétrole est une certitude. Il est toutefois impossible de dire s'il s'agira d'une évolution brutale ou progressive, et surtout de prévoir si cette évolution sera plus rapide que celle des techniques et des pratiques qui devraient permettre de la neutraliser.

En tout état de cause, trois attitudes devraient d'ores et déjà prévaloir :

- observer le territoire et son évolution de manière à repérer les lieux où l'énergie chère risque de poser problème, et ne prendre aucune décision qui risque d'aggraver ces problèmes (voir ci-dessous) ;
- coordonner de manière beaucoup plus étroite les politiques d'aménagement du territoire et de mobilité ;
- avertir l'opinion publique et la sensibiliser aux difficultés futures. Le message est déjà bien passé en ce qui concerne les coûts de chauffage et la nécessité d'isoler les logements, mais la dépendance à la voiture constitue un défi beaucoup plus difficile à affronter.

12.2 DIFFÉRENCIATIONS SPATIALES

Le territoire ne va pas évoluer partout de la même manière. Les outils stratégiques comme le SDER à l'échelle régionale et le schéma de structure à l'échelle communale devraient autant que possible anticiper les évolutions prévisibles. Au minimum, dans un premier temps, ils devraient prévoir où des problèmes risquent de se poser, qu'il s'agisse de surchauffe immobilière ou de difficultés d'accès. Les outils réglementaires, du plan de secteur aux permis, devraient n'autoriser aucun projet qui risquerait d'aggraver ces problèmes le jour où ils se présenteront.

- Les villes, aujourd'hui désertées par certaines catégories d'habitants, vont connaître un regain de faveur. Il faudra gérer cette nouvelle demande à la fois sur le plan social, en évitant les exclusions provoquées par la croissance des prix fonciers et immobiliers, sur le plan des équipements et infrastructures (y compris de logement), en se préparant à répondre aux besoins de nouveaux habitants, et sur le plan de l'organisation interne de l'espace urbain et des déplacements. Les outils opérationnels comme la revitalisation et la rénovation urbaines ou encore les ZIP devront progressivement évoluer pour s'adapter à ces nouveaux défis. La définition des noyaux d'habitat permettra des politiques adaptées.
- Les espaces périurbains connaîtront une évolution différente selon leurs caractéristiques. Elle sera d'autant plus favorable qu'ils connaîtront une densité suffisante ou améliorée et qu'ils sont facilement accessibles en transports en commun ou pourraient le devenir.
- Les campagnes, au sens des communes les plus éloignées des villes (en temps et difficulté de déplacements) devront s'adapter aux difficultés induites par leur moindre accessibilité, qui risque de poser notamment des problèmes sociaux (relégation des habitants à revenu faible dans des zones-pièges isolées). Par ailleurs, l'agriculture redeviendra sans doute le moteur principal de leur développement, mais elle prendra de nouvelles formes, en raison notamment de la production d'agrocultures. Les programmes de développement rural devront s'adapter à ces nouveaux défis. D'autres outils pourraient être créés pour répondre aux changements qui s'annoncent importants dans ces communes. Certains pourraient prendre une dimension supracommunale (ex. projets de pays).