AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET MOBILITE

(Juin 2006)

Inter-Environnement Wallonie a formulé des propositions concrètes pour la mise en place d'une **politique d'aménagement du territoire favorisant une mobilité durable à travers une réduction de la demande de déplacement et un transfert modal vers les modes doux et les transports en commun**. Les propositions sont centrées sur la problématique du transport passagers.

Ces recommandations ont été discutées lors d'une table-ronde organisée le 27 janvier 2006 avec trois experts étrangers et une vingtaine d'acteurs wallons concernés par cette problématique (voir invitation et liste des participants en annexe).
Cette table-ronde a permis :

- à Inter-Environnement Wallonie d'affiner et d'enrichir ses propositions en les confrontant à l'expérience des acteurs de terrain ;
- aux participants d'accroître encore leur expertise grâce au témoignage des trois acteurs étrangers qui ont présenté les politiques mises en place dans leur pays respectif en matière d'aménagement du territoire et mobilité et qui ont alimenté la réflexion en réagissant aux propositions et interrogations ;
- aux participants émanant de différents milieux (administrations, universités, monde économique, associations, bureaux d'étude spécialisés,…) de se rencontrer et d'échanger leurs points de vue.

Le sujet.

L'aménagement du territoire est un levier important pour promouvoir une mobilité durable : en orientant l'implantation des différentes fonctions, il influence fortement la demande de mobilité. Il n'est toutefois qu'un levier parmi d'autres… et pour obtenir des résultats concrets en matière de mobilité durable, il est indispensable d'actionner plusieurs leviers simultanément. La structuration du territoire doit en effet s'articuler à une amélioration de l'offre de transport alternatif à la voiture[1], à une attention particulière à la micro-accessibilité[2], à un travail sur les comportements,…

Si elle n'est pas suffisante, l'action sur le territoire reste néanmoins la condition préalable de toute politique visant une mobilité durable : une urbanisation éclatée et lâche compromet ou rend difficile et coûteuse toute tentative d'amélioration de l'offre de transport en commun par

[1] Amélioration de la cadence et du confort des transports en commun, aménagements de cheminements pour les piétons ou cyclistes,…

[2] Les gens ne marcheront pas 200 mètres jusqu'à un arrêt de bus si le parcours est semé d'embûches : trottoirs étroits ou en mauvais état, bordures infranchissables avec une poussette,…

exemple. La structuration du territoire ne peut, à elle seule, faire évoluer la mobilité mais permettra, au moins, de ne pas hypothéquer une politique plus globale menée dans ce sens à l'avenir. Ainsi, nous avons fait le choix de centrer nos propositions sur l'aménagement du territoire, tout en gardant en tête la nécessité d'actionner parallèlement d'autres leviers.

Propositions d'Inter-Environnement Wallonie.

Inter-Environnement Wallonie n'est pas un bureau d'étude… Pour élaborer les propositions qui suivent, nous nous sommes donc basés sur le témoignage de différentes personnes ressources que nous avons rencontrées ainsi que sur des documents existants, notamment et principalement, sur les recherches de la CPDT[3] consacrées aux mesures devant faciliter l'adhésion de la Région wallonne au protocole de Kyoto et limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Introduction

La plupart des déclarations politiques reconnaissent la nécessité d'agir sur la mobilité pour atteindre l'objectif de Kyoto. Une série de documents de référence en font état et identifient les liens entre aménagement du territoire et mobilité comme un enjeu majeur.

En Europe, le SDEC[4] préconise notamment une « *meilleure articulation de la politique de développement spatial et de la planification en matière de transport*. »

En Région wallonne, le SDER[5] constate que *« les enjeux liés à la mobilité concernent aussi la gestion… des localisations. L'expansion démesurée de l'habitat, la dispersion des différentes fonctions sur l'ensemble du territoire et la localisation peu judicieuse de certaines d'entre elles comptent en effet parmi les causes principales de la croissance des déplacements… , et particulièrement des déplacements motorisés »* et *« Dans la décision de la localisation des équipements et des services publics, la disponibilité foncière est souvent un critère déterminant, au détriment de leur accessibilité et de leur inscription correcte dans l'habitat. »* Il dit encore : *« Toute décision de localisation doit … faire l'objet d'une évaluation globale tenant compte des effets induits sur les déplacements. Il faut s'assurer que ces équipements et services puissent être aisément accessibles à pied ou pour le moins en transport en commun… »* Il recommande aussi de s'attacher à définir *« le profil d'accessibilité des lieux »* et de s'intéresser au profil de mobilité des activités.

Malheureusement, ces documents ont une portée réduite car ils n'ont pas de valeur réglementaire et n'ont pas ou peu de volet opérationnel (lien avec la planification, subside, fiscalité, droit foncier,…). Beaucoup d'activités s'implantent encore aujourd'hui en ignorant les principes élémentaires de la mobilité durable : commerces de détail le long des routes régionales en dehors des noyaux d'habitat, bureaux dans des zones d'activité économique connectées uniquement à la route, lotissements totalement excentrés,… On peut se demander pourquoi de telles implantations sont encore autorisées…

Dans certains cas, l'autorité chargée de délivrer les permis, le plus souvent la commune, ne s'oppose pas à un projet inadapté sur le plan de l'accessibilité parce qu'elle n'est pas sensible

[3] Conférence permanente de développement territorial
[4] Schéma de développement de l'espace communautaire
[5] Schéma de développement de l'espace régional

aux enjeux de la mobilité durable ou ne sent pas directement concernée par ceux-ci,… mais surtout, parce qu'elle craint de voir l'investisseur partir vers une autre commune ce qui la priverait de rentrées fiscales. Or, à l'heure actuelle, la fiscalité (précompte immobilier, impôt sur les personnes physiques,…) représente une des principales ressources de la commune. Néanmoins, même si l'autorité est sensible à ces enjeux, elle ne dispose pas toujours des moyens légaux pour refuser un projet dont l'implantation défavorable du point de vue de l'accessibilité. Si un propriétaire souhaite valoriser son terrain et que son projet respecte les différents documents réglementaires dont le plan de secteur, l'autorité publique peut difficilement s'y opposer… Et quand bien même elle pourrait se référer à des critères inscrits dans le CWATUP pour motiver son refus, il est toujours délicat, et par ailleurs peu conforme aux objectifs de relance économique portés par le Gouvernement, de refuser un projet sous prétexte que l'affectation n'est pas adéquate, lorsque le promoteur a déjà investi dans l'achat du terrain, les frais d'architecte, des études diverses,… La définition en amont de l'affectation est préférable dans la mesure où elle évite une perte d'argent et d'énergie pour l'investisseur surtout, mais aussi pour les administrations et commissions chargées d'étudier les dossiers. Pour éviter des localisations inadéquates, il faut donc donner aux décideurs des outils adaptés.

Le principal document réglementaire qui régit les implantations est le plan de secteur[6]. Or, celui-ci est obsolète et peu précis. Par exemple, la zone d'activité économique mixte (ZAEM) peut accueillir aussi bien des bureaux ou des commerces que des entreprises artisanales susceptibles de générer des nuisances pour le voisinage. Le profil de mobilité de ces activités étant très différent, il n'appelle pas le même type de localisation : certaines ZAEM peuvent être parfaitement adaptées à un type d'activité et pas du tout à un autre.

Les questions…

Ce constat nous amène à nous interroger :

- Comment favoriser l'urbanisation adéquate des zones très accessibles par des modes alternatifs à la voiture (quartiers de gares, centres des villes et des villages en général) ?
- Comment éviter l'implantation de fonctions qui génèrent d'importants flux de personnes dans des zones peu accessibles par des modes alternatifs à la voiture ?
- Comment éviter l'urbanisation de zones non (ou peu) accessibles par des modes alternatifs à la voiture?

Les mesures

A l'échelle de la Région wallonne

Le contexte wallon est diversifié : la question de la mobilité se pose en des termes très différents en Brabant wallon, dans la province du Luxembourg ou dans le sillon industriel par exemple. Au niveau de la Région ne peuvent dès lors être prises que des mesures très générales, complétées par la définition d'un cadre dans lequel les pouvoirs locaux devront travailler plus finement. Il faut en effet éviter de déforcer certains centres ruraux : une certaine mixité fonctionnelle doit y être préservée (ou rétablie).

Ainsi, au niveau de la Région wallonne, nous proposons d'(e) :

1. **Urbaniser en priorité les zones très accessibles par les modes alternatifs à la voiture** (centre des villes et des villages). Il s'agit de créer des zones de discrimination positive en concentrant les moyens et les interventions publics. L'offre de transport

[6] Les Plans communaux d'aménagement (PCA) aussi mais ils ont un impact beaucoup plus local.

alternatif à la voiture doit par ailleurs y être optimalisé. La délimitation des noyaux d'habitat prévue par le code du logement pourrait être utilisée pour définir les zones dans lesquelles travailler en priorité.

Comment ?

- En y concentrant les **investissements publics** : logements sociaux, administrations, services et équipements publics, rénovation urbaine, Sites à réaménager d'intérêt régional (SARIR),… ;
- En multipliant les **implantations exemplaires** comme le CAMET à la gare de Namur ;
- En y favorisant **l'investissement privé** par une majoration des aides régionales (subsides, primes ou dégrèvement) : primes logements, moyens spécifiques dans le cadre des lois d'expansion économiques[7], revitalisation urbaine, Sites à réaménager (SAR)… ;
- En permettant aux communes de lever une **taxe plus élevée sur les terrains non bâtis** au-delà d'une certaine dimension afin d'éviter le « gel » de terrains bien localisés ;
- En donnant aux pouvoirs publics des outils leur permettant d'acquérir la **maîtrise foncière** de terrains bien localisés : droit de préemption, expropriation,… Afin d'éviter une flambée des prix, les pouvoirs publics doivent se doter d'une stratégie globale et non se centrer sur un très petit nombre de terrains. On pourrait envisager la mise en place d'une **régie foncière** dont la mission explicite serait de favoriser la concentration des activités tertiaires dans les zones très accessibles par les modes alternatifs à la voiture. Cette régie constituerait un parc de terrains et de bâtiments bien localisés du point de vue la mobilité durable.
- En y établissant des **normes de stationnement** pour limiter celui-ci. Un système de modulation en fonction de la localisation géographique mais aussi des besoins sociaux (état de santé par exemple) doit être mis au point.

2. **Interdire certaines fonctions** (au minimum les bureaux, les écoles et les commerces de détail hors pondéreux) dans les zones difficilement accessibles par les modes alternatifs à la voiture. Il faut bien entendu élaborer un ensemble de critères pérennes et objectifs pour classer les activités.

3. **Eviter l'urbanisation de certaines zones urbanisables** en vertu du plan de secteur mais inaccessibles ou presque par les modes alternatifs à la voiture. Différents moyens existent pour ce faire :
   - **Modifier le plan de secteur** par PCA dérogatoire ou par une procédure de révision de plan de secteur. Il s'agit d'une mesure qui a le mérite d'être claire mais qui a un coût certain lié à l'indemnisation des moins-values. Il faut noter à ce propos que le CWATUP, au fil des différentes révisions, a fortement limité les cas ouvrant le droit à une telle indemnisation. Il reste que cette mesure est difficile à accepter par le citoyen (qui veut avoir un patrimoine à transmettre) et par le politique.

[7] Certaines zones d'activité économique destinées à accueillir des entreprises qui peuvent présenter des nuisances pour le voisinage doivent bien entendu exister en dehors des centres des villes et des villages. Toutefois, des subsides majorés pourraient être octroyés dans le cadre des lois d'expansion économique pour la réalisation de zones urbaines avec l'obligation d'y accueillir des activités qui génèrent un important flux de personnes.

- **Différer la mise en œuvre** de terrains mal situés du point de vue de l'accessibilité. Au Grand-Duché de Luxembourg, par exemple, certains terrains peuvent être gelés pour une durée de 10 ans. Au terme de ce délai, une nouvelle décision doit être prise. Il s'agit d'une procédure plus facile à porter politiquement et moins onéreuse puisqu'il ne faut pas indemniser les propriétaires.
- Imposer des **contraintes de mise en œuvre** (critères d'accessibilité notamment) telles que certaines zones seront de fait non urbanisables.

Comment ?

Pour pouvoir appliquer une telle politique, il faut « objectiver » l'accessibilité des différents points du territoire par des modes alternatifs à la voiture. Les cartes d'accessibilités mises au point par le LEPUR de l'université de Liège dans le cadre des travaux de la CPDT (voir annexe) constituent une source d'inspiration intéressante.

L'objectivation de l'accessibilité des différents points du territoire donnerait également l'occasion de poser des choix politiques en matière de développement territorial et de transport. Cette analyse pourrait, par exemple, mettre en avant la mauvaise desserte par les modes de transport alternatifs à la voiture de certaines zones pourtant urbanisées et conduire l'autorité politique à « rectifier » le tir. De manière plus globale, cette réflexion donnerait aussi l'occasion d'affiner (ou de faire évoluer) la structure territoriale du SDER et de proposer les choix nécessaires en matière de transport pour la concrétiser. Un grand nombre d'expériences positives en matière d'intégration mobilité/aménagement du territoire repose sur une structuration territoriale polycentrique composée de pôles multifonctionnels. L'accessibilité telle qu'elle existe aujourd'hui n'est donc pas figée.

Le périmètre des zones inaccessibles (dans lesquelles il faut éviter l'urbanisation), peu accessibles (dans lesquelles il faut interdire certaines fonctions) et très accessibles (dans lesquelles il faut mener une politique volontariste) pourraient être inscrits dans le **plan de secteur**. L'article 41 du CWATUP prévoit en effet l'inscription de prescriptions supplémentaires à l'affectation des zones prévues au plan de secteur. Le CWATUP préciserait notamment les fonctions qui doivent être interdites dans les zones peu accessibles Un **Règlement régional d'urbanisme** définirait les prescriptions relatives à chaque périmètre, en ce qui concerne les normes de stationnement par exemple.

Ces propositions soulèvent évidemment les éternelles questions de l'aménagement du territoire : Comment indemniser les propriétaires des terrains qui subiront une moins-value ? Comment éviter que certaines communes ne soient lésées par la perte de nombreuses zones urbanisables génératrices de rentrées fiscales ?
Pour mettre en œuvre une telle politique, il faut envisager de:

- **Taxer les plus-values** foncières par le biais d'une **régie foncière régionale** pour indemniser les moins-values foncières ;
- Organiser une **bourse d'échange de terrains** en zone urbanisable/ non urbanisable à l'échelle de la Région wallonne ;
- Mettre en place un système de **péréquation** financière de manière à dédommager les communes lésées ;
- Revoir le mécanisme de **financement des communes.**

A l'échelle locale

Une réflexion plus fine doit être menée au niveau local. L'approche locale permet de tenir compte des spécificités et des enjeux différenciés propres à chaque territoire. Les stratégies locales ne devraient pas toutes se couler dans le même moule mais naître des défis que chaque entité doit relever. La Région proposerait une « obligation » de résultat (réduction de la part modale des voitures par exemple) tout en laissant le choix des moyens aux acteurs locaux. Certains subsides pourraient être conditionnés à l'atteinte de ces objectifs.

Le **bassin de vie** (agglomération urbaine ou aire de coopération supra-communale[8]) semble être une bonne échelle car c'est au sein de ce territoire que s'effectue la majorité des chaînes de déplacements quotidiens. De plus, l'approche à l'échelle du bassin de vie faciliterait la mise en œuvre d'un un mécanisme de péréquation financière. En effet, certaines communes, mal desservies par les transports en commun, vont être amenées à limiter leur urbanisation, tandis que d'autres vont voir certaines partie de leur territoire densifiées. Partant du principe que les communes offrent toutes des services à la population dont certains sont rémunérateurs (comme le logement ou les activités économiques) et d'autres moins (comme les forets par exemple), il est normal de ne pas pénaliser certaines communes. Les ressources devraient donc être redistribuées au sein du bassin de vie en fonction de certains critères (dont les coûts à supporter).

Néanmoins, si la mise en place d'une structure supracommunale en charge des questions d'aménagement du territoire et de mobilité nous semble inéluctable à long terme, la route est encore longue et semée d'embûches … Aujourd'hui, la supracommunalité pose en effet de nombreuses questions (quelles compétences ? qui décide ? avec quelle représentativité ? quelle autonomie financière ? comment les définir (en milieu rural, ce n'est pas évident) ? quelle complémentarité avec les provinces et les communes ? …) et de nombreux problèmes (perte d'autonomie des communes, concertation difficile entre communes,…) Il serait dès lors dommage de conditionner toute politique locale volontariste en matière d'accessibilité à cette évolution institutionnelle. A court terme, **la commune** semble donc être l'acteur local le plus pertinent. Les propositions qui sont faites ici peuvent être mises en œuvre tant au niveau communal (au travers du Schéma de structure communal et du Règlement communal d'urbanisme) qu'au niveau supracommunal (via un schéma d'agglomération). Dans la situation actuelle, l'échelon des communes semble d'autant plus adapté que la gestion des permis, finalité de tous les plans, est de leur ressort.

Les communes, ensemble ou séparément, devraient donc réfléchir avec les principaux acteurs amenés à faire des choix en matière de localisation sur le territoire (société de logement social, intercommunale de développement,…) et les institutions en charge des transports en commun (TEC, SNCB), à un **schéma de structure ou d'agglomération** intégrant mobilité et aménagement du territoire, les prescriptions des plans de secteur devant bien entendu être respectées.

La réalisation d'un tel schéma ne devrait pas être une obligation mais les différents partenaires devraient y trouver intérêt (échange de savoir et d'expérience, identité commune,…) mais surtout l'existence d'un schéma devrait ouvrir le droit à divers

[8] Elles sont prévues par le SDER

avantages (aides financières majorées, investissements prioritaires dans le transport,…) Ces schémas pourraient servir de base à une révision des plans de secteur.

Le schéma de structure communal et le règlement communal d'urbanisme ou le schéma d'agglomération détermineraient :

- les **densités** à respecter en fonction, notamment, de l'accessibilité (densité plus grande dans les zones très accessibles)[9] ;
- la **mixité fonctionnelle** à respecter : dans tout projet d'une certaine ampleur, qu'il s'agisse de construction neuve ou de rénovation, une certaine mixité fonctionnelle doit être imposée ;
- les **« nœuds » stratégiques** du point de vue de l'accessibilité (comme les gares par exemple) qui devraient faire l'objet d'un **PCA** afin de garantir l'opportunité des projets : optimisation de l'utilisation du sol, arbitrage des éventuels conflits d'intérêt entre fonctions (stationnement et cheminement piéton par exemple), mixité fonctionnelle (les quartiers de gares ne doivent pas devenir uniquement des zones de bureaux),... Des projets publics ainsi que des partenariats privés pourraient être développés sur ces sites.
- l'**affectation** des différentes zones du plan de secteur et notamment :
    - les **Zones d'aménagement communal concerté** (ZACC). A l'heure actuelle, ces réserves foncières peuvent recevoir tout type de fonction. Dans les faits, leur affectation est souvent laissée à l'initiative privée : l'investisseur propose un projet qu'il soumet à l'autorité publique à travers un Rapport urbanistique et environnemental (RUE). La marge de manœuvre de celle-ci est dès lors fortement réduite. Le secteur public doit reprendre la main car la logique du privé ne l'amène pas, et c'est bien normal, à intégrer les enjeux collectifs.
    - les **zones bleues et les zones blanches** (zones SNCB et zones militaires). Depuis peu, le fonctionnaire délégué peut délivrer dans ces zones des permis pour tout type de fonction. Ici encore, c'est le privé qui propose une affection et l'autorité publique qui réagit dans un second temps. Il s'agit d'un enjeu stratégique. Les terrains de la SNCB ont en effet généralement un grand potentiel du point de vue de l'accessibilité. Les terrains militaires par contre sont souvent situés dans des zones très peu accessibles et leur urbanisation doit être parfois remise en question ou, en tous cas, mûrement réfléchie.
- la **précision des affectations** au plan de secteur. Par exemple, selon son accessibilité, une zone d'activité économique mixte (ZAEM) pourrait accueillir des bureaux ou des activités susceptibles de générer des nuisances pour le voisinage. Idem pour la zone d'habitat ou toute autre zone.
- **l'implantation d'équipements** sportifs, culturels,… et de services publics importants.

De manière générale…

Il est indispensable, parallèlement à toutes ces mesures, de sensibiliser, tant le grand public que les acteurs concernés, notamment les autorités locales, aux enjeux qui les justifient. Pour que les mesures ne soient pas ressenties comme arbitraires, les différents acteurs doivent en effet en saisir le sens. Il faut notamment communiquer abondamment sur les coûts collectifs et individuels des déplacements en voiture et de la vie périphérique.

[9] Les schémas de structure communaux comportent déjà souvent des indications concernant la densité, la mixité et l'implantation des grands équipements.