



ACTUALISATION DU SCHEMA DE DEVELOPPEMENT DE L'ESPACE REGIONAL (SDER)

PROPOSITIONS D'OBJECTIFS

Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Synthèse

Le SDER exprime les options d'aménagement et de développement durable pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne. Il s'agit donc d'un **document d'orientation essentiel**, qui trace les grandes lignes du développement territorial destinées à guider les différents acteurs de celui-ci.

Le SDER actuellement applicable a été adopté le 27 mai 1999. Le constat de son obsolescence est aujourd'hui unanimement posé. Il fait, en outre, l'objet d'un bilan relativement mitigé, notamment en termes d'appropriation par les pouvoirs locaux.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie salue, à ce titre, la volonté de révision du SDER, lequel devra nécessairement s'accompagner d'une réforme du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, notamment, pour répondre concrètement aux enjeux qu'il sous-tend.

Le chantier de révision du SDER a été officiellement initié au mois de juillet 2011. Le Gouvernement wallon a adopté, le 28 juin 2012, les objectifs poursuivis par le SDER révisé. Une structure spatiale et des mesures de mise en œuvre compléteront les objectifs définis par le Gouvernement wallon et veilleront à les concilier.

Le SDER révisé vise à rencontrer les défis majeurs auxquels sera confrontée la Wallonie dans les prochaines décennies, singulièrement aux horizons 2020 et 2040. Ces défis sont au nombre de six: le **défi démographique**, le **défi de la cohésion sociale**, le **défi de la compétitivité**, le **défi de la mobilité**, le **défi énergétique**, le **défi climatique**.

Afin de relever les défis ainsi identifiés, le Gouvernement wallon a distingué quatre piliers qui consistent respectivement à répondre aux besoins des citoyens en logements et en services et développer l'habitat durable, à soutenir une économie créatrice d'emplois en exploitant les atouts de chaque territoire, à développer des transports durables pour un territoire mieux aménagé et à protéger et valoriser les ressources et le patrimoine. Chacun de ces piliers s'est vu assortir d'objectifs, parfois précis, parfois chiffrés, ambitieux pour certains, et pour lesquels les options d'aménagements apporteront des réponses opérationnelles pour les relever.

Face à la multiplicité des objectifs poursuivis, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide, tout d'abord, pour que le SDER révisé assure, afin de permettre la transposition des principes qu'il édicte, une **clarté forte sur les priorités** devant être poursuivies par les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire, par une **hiérarchisation des objectifs** et la mise à disposition d'une grille de lecture permettant au SDER d'être un véritable outil d'appui à la décision.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie relève, ensuite, que **la contribution des autorités locales à l'atteinte des objectifs chiffrés préconisés dans le projet du Gouvernement wallon n'est pas précisée**. Au vu de la diversité des territoires communaux, une contribution uniforme des communes à l'atteinte de ces objectifs ne semble pas réaliste. L'Union plaide donc pour que les politiques d'impulsions de la Région à l'égard des pouvoirs locaux constituent un levier d'actions dans ce cadre.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie s'interroge également sur **le mode de transposition, au niveau communal, de ces objectifs**, exprimés de manière précise. Les nouveaux objectifs préconisés par la Région laissent-ils par ailleurs une marge de manœuvre encore suffisante aux communes pour développer de tels outils et conserver la maîtrise de leurs territoires? **Le rôle des communes en matière d'aménagement du territoire doit, à notre sens, et à la lecture des objectifs du SDER, être réaffirmé.**

Soulevons en outre que **les objectifs du futur SDER conditionnent, encadrent et orientent de manière forte, parfois de manière stricte, l'initiative privée**, tant économique, que individuelle, notamment dans ses aspects résidentiels. Les leviers à mettre en œuvre pour permettre une telle mobilisation sont aujourd'hui peu présents et devraient, largement, être précisés, afin d'assurer la faisabilité des objectifs ambitionnés (captation des plus-values immobilières, possibilité de créer des réserves foncières, ...).

L'absence de considérations relatives à **l'inscription de la Wallonie dans l'espace européen**, au **renforcement de son positionnement** et à la **prise en compte des métropoles voisines**, apparaît de plus constituer un oubli majeur. Le manque d'ambition suprarégionale transparaissant des objectifs du SDER révisé nous interpelle d'autant plus que le SDER de 1999 y consacrait une place appréciable, et non uniquement centrée sur les aspects économiques.

L'Union s'inquiète, enfin, sur la possibilité-même d'apprécier des objectifs dont la faisabilité n'est pas démontrée ni même développée, à défaut d'avoir été, à ce stade, déclinés en options. **Tout objectif nous semble devoir, pour être apprécié correctement, être appréhendé au regard des moyens (financiers, réglementaires, opérationnels, et, le cas échéant, humains) qui seront mis en œuvre pour l'atteindre.** L'Union des Villes et Communes de Wallonie insiste pour qu'une **consultation soit ultérieurement organisée sur un document global**, à savoir le projet de SDER révisé, ce conformément au prescrit de l'article 14, paragraphe 2, du Cwatupe et pour que, dans le cadre de cette consultation, le champ d'action des acteurs ne soit en aucune manière restreint par les résultats de la consultation en cours.

C'est donc fort logiquement que notre association souhaite préciser que la présente note revêt une portée provisoire.

La révision des plans de secteur: un manquement de taille!

L'opérationnalité des futurs objectifs du SDER se heurte à **l'absence complète de prise en considération de la problématique de la révision des plans de secteur**. Or, ceux-ci

demeurent, toujours à l'heure actuelle, un facteur déterminant du développement de l'espace régional et bon nombre d'objectifs poursuivis ne pourront que partiellement être atteints sans la volonté de s'attaquer à ce chantier d'ampleur.

Les objectifs du SDER ne prévoient pas de modification majeure ou massive des plans de secteur, tout au plus est-il prévu leur modification ponctuelle, dans les territoires centraux en milieu urbain et rural pour lesquels les disponibilités foncières ne permettent pas un développement suffisant de l'urbanisation. Cette perspective apparaît assez légère au regard des besoins identifiés par les enjeux du SDER, de l'obsolescence de ces plans, voire de leur caractère inadapté. L'Union des Villes et communes de Wallonie plaide, comme par le passé, pour que **la révision des plans de secteur soit identifiée comme une priorité dans le SDER**, lequel pourrait utilement déterminer les zones où cette révision doit être le plus rapidement opérée.

De: la grande solution à: la grande inconnue des bassins de vie

La notion de bassin de vie est fortement utilisée dans la structuration et la formalisation d'un certain nombre d'objectifs du SDER: répartition de l'effort en matière de logement public, quantité et qualité des équipements structurants (installations sportives, administrations, centres culturels, écoles secondaires, centres commerciaux...) et des commerces, avec, pour ces derniers, une coordination afin d'éviter tant les pénuries que les suroffres de surfaces commerciales, coordination de la localisation des activités de plein air (ulmodromes, terrains de moto-cross, chasse, etc.).

Les objectifs poursuivis au niveau des bassins de vie sont ambitieux et pour partie nécessaires, et répondent pour certains aux revendications de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Il convient toutefois de rappeler que l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour que ceux-ci sous-tendent un ***réel projet territorial de développement***. Les compétences des bassins de vie ne peuvent donc se limiter aux éléments évoqués dans le projet d'objectifs pour le SDER.

Les bassins de vie, au vu des objectifs qu'ils sous-tendent, seront, demain, un outil essentiel dans la planification territoriale en Wallonie. Cette perspective, intéressante, ne peut toutefois être validée sans circonscrire les conditions nécessaires à son bon fonctionnement, notamment en termes de gouvernance des futurs bassins de vie.

Il convient à notre sens que ***le mouvement de recomposition territoriale présidant à la création des bassins de vie soit porté par une démarche ascendante***, qui part de la base, qui est fondée sur la motivation et l'adhésion des forces vives locales, avec une participation des intercommunales de développement économique, notamment dans leur rôle d'initiateur. Il nous semble à ce titre que la définition des bassins de vie sur base des déplacements privilégiés aux équipements structurants et aux commerces de consommation semi-courante, porté par le projet d'objectifs pour le SDER, est trop restrictive et fait fi d'autres dynamiques, existantes ou sur base desquelles des bassins de vie pourraient être créés. En outre, la création du bassin de vie est préconisée sur base d'une volonté politique tant régionale que locale. Les deux approches ont peut-être vocation à se rencontrer et à se compléter. Si la Région wallonne fixera vraisemblablement de grands pôles autour desquels un développement territorial cohérent devra se construire, à l'image de communautés urbaines autour de grandes villes, autour d'axes territoriaux à l'image d'eurocorridors voire de pôles extérieurs, des projets territoriaux d'initiative locale devraient pouvoir se mailler librement autour de ces pôles. Cette articulation à double niveau nous semble préférable à une restriction trop importante de l'émergence de bassin de vie par une vision régionale trop restrictive des projets de

territoires pouvant être développés par l'initiative locale pure. Pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie, cette articulation double devrait porter sur la mise en place d'aires de développement, à un niveau sous-régional, et sur la création de communautés urbaines ou de communautés de communes à un niveau supracommunal. Pour ce dernier notamment, **des assurances quant à la possibilité d'émergence d'initiatives locales doivent être apportées.**

L'implication des communes, les conséquences des bassins de vie pour celles-ci de même que **leur inscription territoriale** nous semblent devoir être prioritairement définies avant d'en valider, même partiellement, les compétences. **Les mécanismes de gouvernance, les instances de pilotage et la participation des pouvoirs locaux doivent être préalablement connus avant de déterminer les compétences que ce nouvel acteur devra ou pourra jouer.**

A ce titre, il nous semble impératif que, sur le plan de la gouvernance, les bassins de vie disposent d'un conseil, organe politique délibérant composé notamment d'élus communaux; son exécutif serait un collège au sein duquel, notamment, tous les bourgmestres concernés devraient siéger. Celui-ci veillerait à assurer la cohérence et la coordination dans des matières où une approche pluricommunale permet de développer une stratégie commune et de susciter et impulser des projets et des activités nouvelles. Cette structure de base pourrait s'accompagner d'un Comité de développement, ouvert, notamment, aux partenaires socio-économiques et aux forces vives locales, constituant une chambre de consultation et de réflexion. La structure d'appui des aires de développement s'appuierait quant à elle sur les intercommunales de développement économique.

La question des pôles urbains et ruraux

Après celle des bassins de vie, **le projet fait référence à une nouvelle notion non définie à ce jour, celle de pôles urbains et ruraux.** Présentés comme lieux d'attraction et de rayonnement, les objectifs sous-tendus au sein des pôles urbains et ruraux nous semblent faire transparaître deux réalités distinctes, apportant une certaine confusion quant aux objectifs poursuivis.

Ainsi, les pôles urbains et ruraux semblent d'une part être **des points d'appui** de développement, à l'échelle régionale ou sous-régionale, à l'image des pôles définis antérieurement dans le SDER actuel. D'autre part, les pôles urbains et ruraux semblent recouvrir les **territoires denses, les plus denses, des villes et communes wallonnes.** Les objectifs du SDER prévoient le renforcement de leurs centralités, en termes d'équipements et de services. Cette vision, qui semble rappeler celle des **noyaux d'habitat**, doit être appréhendée avec discernement, selon des contours et des finalités maîtrisées, en amont du processus de leur définition.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie insiste pour que **la Région ne détermine pas seule ces pôles, a fortiori s'ils recouvrent la notion de territoire dense,** et consulte concrètement les communes à cet égard; tout à la fois concernant leurs objectifs qu'au niveau de leur délimitation, si tant est que celle-ci doit être précisément définie, ce que nous ne pensons pas, afin de ne pas freiner le développement local. L'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur les pôles urbains et ruraux est, à ce titre, lié à la clarification des objectifs qu'ils sous-tendent et à leur définition.

Le grand absent: la prise en compte de la ruralité

La ruralité est une composante essentielle du territoire wallon. Ses spécificités sont importantes et doivent être sauvegardées afin d'assurer un développement équilibré du territoire et le maintien de l'identité des espaces wallons. A cet égard, la prise en compte des spécificités rurales semble être reléguée à sa portion congrue, et sans présenter de levier pour leur développement équilibré, à l'exclusion de considérations assez pesantes sur le renforcement des centralités dans les pôles ruraux.

En outre, les objectifs du SDER sont muets quant à ***l'articulation des relations entre les agglomérations, et plus spécifiquement les pôles urbains, et le monde rural***. La structuration des relations villes-campagnes constitue à ce titre à notre estime le moteur d'un développement territorial équilibré, où chaque territoire, selon ses spécificités et ses potentialités, pourrait participer au déploiement régional, et ce sans hiérarchie entre les territoires urbains et ruraux.

Une réelle ambition nous semble nécessaire pour les espaces ruraux wallons, et devrait utilement être transcrite dans les objectifs du SDER.

Une articulation à fédérer: le déploiement d'une politique de la ville

Le développement territorial s'articule autour des villes. La métropolisation de l'économie est en outre un mouvement prégnant à l'échelle mondiale. ***La place de la ville est donc essentielle et la structuration territoriale de la Wallonie se doit de la prendre en compte.***

A ce titre, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour un ***renforcement du rôle des villes***, a fortiori pour celles ayant une vocation internationale, dans la structuration de l'espace régional, notamment au travers de la structure spatiale et des bassins de vie, et pour l'inscription des prémisses d'une véritable politique wallonne de la Ville dans ses objectifs. Le rayonnement wallon, la structuration territoriale wallonne et l'attractivité urbaine, dans tous ses aspects, doivent être mieux articulés au sein du futur SDER.

Selon l'article 13, paragraphe 1^{er}, du Cwatupe, le SDER "*exprime les options d'aménagement et de développement durable pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne*". Il s'agit donc d'un document d'orientation essentiel, qui trace les grandes lignes du développement territorial destinées à guider les différents acteurs de celui-ci.

Le SDER actuellement applicable a été adopté le 27 mai 1999. Le constat de son obsolescence est aujourd'hui unanimement posé. Il fait, en outre, l'objet d'un bilan relativement mitigé.

La vaste enquête récemment menée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie auprès de ses membres a d'ailleurs confirmé que la perception qu'ont les communes du SDER est plutôt négative. Parmi les critiques formulées, le caractère trop général et difficilement transposable de l'instrument aux réalités communales a été régulièrement souligné. Il est également qualifié de dépassé. En outre, il apparaît que la majorité des communes ne s'y réfèrent pas, ni pour l'élaboration de leurs documents planologiques ni, a fortiori, pour la motivation de leurs décisions individuelles, si ce n'est de manière fort ponctuelle.

Dans la perspective de son actualisation, les communes ont exprimé le souhait que son applicabilité à l'échelon local soit accrue. Elles ont aussi insisté sur la nécessité de tenir compte des spécificités des communes rurales.

Dans ce contexte, on ne peut que se réjouir de l'intention manifestée par le Gouvernement wallon d'actualiser le SDER, actualisation qui devra nécessairement s'accompagner d'une réforme du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, notamment, pour répondre concrètement aux enjeux qu'il sous-tend.

On peut lire plus précisément à cet égard, dans la déclaration de politique régionale :

"Le Gouvernement s'engage à actualiser le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) en définissant les options stratégiques pour structurer le territoire wallon de manière à favoriser la compétitivité régionale et apporter une réponse efficace aux défis climatiques, énergétiques et de mobilité. De manière à accroître son rôle d'orientation, le SDER déclinera des options régionales ainsi que des objectifs chiffrés et des indicateurs qui permettront d'évaluer les projets. Le SDER doit pleinement devenir un outil de prospective. L'actualisation portera 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. La conception et la concrétisation du SDER se fera en partenariat avec toutes les forces vives concernées, dont les acteurs locaux et de terrain"¹.

Le chantier de révision du SDER a été officiellement initié au mois de juillet 2011, sur la base, notamment, d'un important travail préparatoire réalisé par la CPDT qui a procédé à l'élaboration du diagnostic du territoire wallon.

Le Gouvernement wallon a adopté, le 28 juin 2012, les objectifs poursuivis par le SDER révisé.

¹ Déclaration de Politique régionale 2009-2014, p. 135.

L'ambition du SDER révisé ne se limite pas à la définition des **objectifs** ici présentés. Une **structure spatiale** et des **mesures de mise en œuvre** veilleront à concilier l'ensemble des objectifs du SDER, déclinés aux échelles suprarégionale, régionale ou locale. Les mesures d'aménagement intégreront les questions de localisation des activités, de polarités, de réseaux, de potentialités et de contraintes du territoire.

I . PRESENTATION DES OBJECTIFS DU SDER REVISE

Le **SDER révisé vise à rencontrer les défis majeurs auxquels sera confrontée la Wallonie dans les prochaines décennies**, singulièrement aux horizons 2020 et 2040. Ces défis majeurs, au nombre de six tels qu'identifiés par la CPDT dans le cadre de son diagnostic du territoire, sont les suivants:

- le défi démographique ;
- le défi de la cohésion sociale ;
- le défi de la compétitivité et le défi de la mobilité ;
- le défi énergétique ;
- le défi climatique.

Le **défi démographique** auquel la Wallonie doit faire face trouve son origine dans la croissance constante de sa population, le vieillissement de celle-ci ainsi que dans l'évolution de la structure des ménages. Il en résulte de nouveaux besoins, tant en matière de logements que de services, ou encore de modes de travail ou de déplacement, besoins auxquels la structure territoriale de la Wallonie doit permettre de répondre.

Le **défi de la cohésion sociale** se confond avec le souci de garantir le bien-être de tous, sans discrimination, et donc l'accès de chacun aux droits fondamentaux, tels le logement, la santé, l'enseignement, etc. A cet égard, de fortes disparités sont observées en Wallonie, certains territoires cumulant les difficultés sociales. A titre illustratif des solutions que peut apporter la structure territoriale au manque de cohésion sociale, on peut pointer l'accès de tous aux services de base.

Le **défi de la compétitivité** pose la question de la capacité de la Wallonie à générer de hauts niveaux de revenus et d'emplois, à appréhender les nouveaux enjeux macro socio-économiques. Cette capacité est intimement liée au positionnement de la Wallonie par rapport aux régions limitrophes et à l'attractivité de son territoire.

Relever le **défi de la mobilité** impose de pouvoir maîtriser la demande en la matière, d'encourager le report modal et les modes moins énergivores ainsi que l'accès aux transports en commun. A cette fin, il importe notamment de veiller à la mixité des fonctions, au partage adéquat de l'espace public, à la mise en place d'infrastructures appropriées et de corridors de fret efficaces ainsi qu'au développement d'une offre de services de transports adaptés.

La Wallonie n'échappe pas au **défi énergétique**, lequel résulte du paradoxe suivant : alors que les réserves d'énergies fossiles mondiales tendent à s'épuiser, la demande en la matière ne cesse de croître, ce en raison notamment de la croissance de la population et de l'évolution des modes de vie. Afin de relever ce défi, il convient, d'une part, d'améliorer l'efficacité énergétique de la Wallonie et, d'autre part, de développer, sur son territoire, des capacités de production d'énergie.

Tout comme le reste du monde, la Wallonie est confrontée au **défi climatique**. Celui-ci revêt deux implications. D'une part, un effort important de diminution de la production de gaz à effet de serre doit être réalisé, spécialement par la réduction des besoins en mobilité ou encore par l'amélioration de la performance énergétique du bâti. D'autre part, les impacts du réchauffement climatique, tels le risque de pénurie d'eau en période estivale, l'aggravation des risques d'inondation ou encore la fragilisation des essences forestières, doivent être appréhendés. A cette fin, on peut pointer la nécessité de prévoir des réserves d'eau supplémentaires, de limiter l'imperméabilisation des sols ou de protéger les zones forestières et agricoles.

Afin de relever les défis ainsi identifiés, **le Gouvernement wallon a distingué quatre piliers** qui consistent respectivement à :

- répondre aux besoins des citoyens en logements et en services et développer l'habitat durable ;
- soutenir une économie créatrice d'emplois en exploitant les atouts de chaque territoire ;
- développer des transports durables pour un territoire mieux aménagé ;
- protéger et valoriser les ressources et le patrimoine.

Plus précisément, le **premier pilier, qui vise à répondre aux besoins des citoyens en logements et en services et développer l'habitat durable**, se compose des cinq objectifs suivants :

- répartir 350.000 **nouveaux logements** sur l'ensemble du territoire. Les perspectives démographiques wallonnes aboutissent à la nécessité de construire ou réhabiliter 350.000 logements d'ici 2040. La répartition de ces logements devra, selon le projet d'objectifs pour le SDER, être réalisée à l'échelle du bassin de vie, notamment pour ce qui concerne les logements publics, qui devront constituer 10% de l'offre de logement. Le projet préconise encore que les territoires centraux, tant en milieu urbain que rural, soient les réceptacles prioritaires de ces logements (280.000 logements sur les 350.000, mobilisant 13.500ha à urbaniser nouvellement, moyennant au besoin la révision des plans de secteur concernés) ;
- permettre à tous d'accéder à un **logement décent** par la création de logements publics ou subventionnés, ainsi que le développement d'une politique foncière accrue des autorités publiques, afin de diminuer notamment le prix des terrains et des bâtiments;
- adapter le parc de logement actuel et à venir aux défis de demain, par la **diversification de la typologie de l'habitat** (taille, localisation, formes,...) ainsi que **l'isolation massive du logement** wallon (800.000 logements à améliorer d'ici 2040) et le remplacement de logements dégradés difficilement améliorables. ;
- (offrir) **des services et équipements accessibles** à tous. Le projet prévoit la disponibilité d'une offre suffisante de services et d'équipements structurant (installations sportives, centres culturels, administrations, centres commerciaux, écoles secondaires), à l'échelle des bassins de vie. La localisation des commerces et des équipements structurants est en outre préférentiellement localisée dans les pôles urbains et ruraux, de manière équitable à l'échelle des bassins de vie. La conservation et le renforcement des services de base au cœur des quartiers et des villages est en outre évoquée, de même que le développement d'alternatives pour les zones peu desservies ;
- **aménager durablement les villes et villages**, notamment par la réutilisation et la valorisation des terrains sous-occupés pour la création de logement, par une

urbanisation plus compacte, par une plus grande mixité générationnelle et sociale et une amélioration de la qualité des espaces publics et de l'environnement.

Le deuxième pilier, dont l'objet est le soutien d'économie créatrice d'emplois en exploitant les atouts de chaque territoire, comporte les sept objectifs suivants :

- **renforcer l'attractivité de la Wallonie**, par l'amplification des dynamiques transrégionales, des retombées aéroportuaires et la captation des retombées économiques des flux traversant la Wallonie (activités logistiques), par une localisation des activités économiques à proximité des zones densément peuplées et des nœuds de communication, par un plus grand développement de l'offre de terrain à vocation économique, et par une réaffectation accrue des friches industrielles. Le projet prévoit en outre de tenir compte des besoins des opérateurs économiques en matière de localisation des entreprises, et des besoins en matières d'accessibilité (modes d'accès, proximité de la clientèle, complémentarité entre entreprises,...) ;
- créer **un environnement favorable aux activités économiques** en offrant des espaces d'accueil diversifiés, par la mise à disposition d'infrastructures adaptées aux entreprises, par le développement d'une plus grande mixité fonctionnelle, en localisation préférentiellement les nouveaux espaces pour les entreprises dans les pôles urbains et ruraux et par l'optimisation de l'espace dans les parcs existants;
- encourager l'émergence des secteurs participant à l'excellence wallonne ou contribuant à la diversité des emplois, par le développement de possibilité de localisation adéquate des secteurs de l'économie de la connaissance et des activités innovantes, et des pôles de compétitivité;
- créer **les conditions du redéploiement industriel**, par une stratégie foncière forte, renforçant l'attractivité wallonne pour les nouveaux investisseurs et assurant l'implantation adéquate des activités ;
- assurer la sécurité énergétique pour tous, développer l'énergie renouvelable, pour atteindre 20% de la consommation d'énergie finale produite par des énergies renouvelables, et adapter les infrastructures aux nouveaux modes de production énergétique ;
- assurer que la Wallonie soit une terre d'accueil pour **le tourisme et les loisirs**, en renforçant l'attractivité des sites et territoires touristiques, au travers d'une offre hôtelière adéquate et renouvelée ;
- valoriser **les ressources naturelles** de manière durable, au travers du soutien à la diversification des filières agricoles, la structuration de la filière bois et du secteur carrier, et la protection des ressources en eau.

Le troisième pilier, qui vise à développer des transports durables pour un territoire mieux aménagé, est décliné en cinq objectifs, à savoir :

- renforcer **l'accessibilité régionale et internationale** de la Wallonie, en assurant la fluidité et la fiabilité du réseau routier, en améliorant la sécurité routière, et, positionnant la Wallonie dans le réseau à grande vitesse européen, tant pour les voyageurs que pour le fret, et en investissant dans les infrastructures aéroportuaires et fluviales ;
- aboutir à **moins de trafic routier** pour une **mobilité plus durable**, en structurant plus adéquatement la localisation des activités et des services (notamment scolaires), par le biais d'une politique de localisation prenant en compte les besoins d'accessibilité et de mobilité des activités (c'est-à-dire en localisant les activités ayant beaucoup d'employés et de visiteurs préférentiellement aux endroits

- bénéficiant d'une bonne accessibilité aux modes actifs (marche, vélo) et aux transports en commun), en développant la logistique urbaine et le covoiturage ;
- développer **l'usage de la voie d'eau et du train** pour le transport des marchandises, par l'aménagement des infrastructures fluviales et ferroviaires notamment ;
 - développer **des transports collectifs performants** pour un meilleur accès aux emplois et aux services, notamment en réorganisant et en structurant les transports collectifs à l'échelle des bassins de vie, en collaboration avec les communes, en assurant une desserte performante des agglomérations et le développement d'alternatives en milieu rural ;
 - favoriser **la pratique de la marche et du vélo** par de meilleurs aménagements, afin que 30% des déplacements de courte distance se réalisent à pied, et 10% des déplacements de courte et de moyenne distance se réalisent à vélo à l'horizon 2020, en assurant la qualité des infrastructures notamment et le développement de réseaux d'itinéraires structurants et sécurisés.

Sous **le quatrième pilier, qui consiste à protéger et valoriser les ressources et le patrimoine**, sont rassemblés les cinq objectifs suivants :

- préserver **les espaces non bâtis** et organiser la multiplicité de leurs fonctions, en freinant **l'étalement de l'urbanisation**, la limitant à 1200ha par an d'ici 2020 et à 900 ha par an d'ici 2040 (contre 2000ha par an repris à la zone agricole principalement ces 30 dernières années), en appuyant la structuration de l'espace agricole et forestier (morcellement des exploitations, localisation des bâtiments d'exploitation et en encadrant le développement des activités de plein air (golf, ulmodromes, terrains de moto-cross, sports aventures, etc.), en veillant notamment à leur répartition équilibrée à l'échelle des bassins de vie ;
- protéger **les sites d'intérêt biologique** et garantir les continuités écologiques ;
- gérer **les ressources naturelles exploitables** de manière parcimonieuse, en protégeant les eaux souterraines, en tenant compte des capacités de traitement des eaux usées, en limitant l'imperméabilisation et en luttant contre l'érosion des sols. ;
- développer une **gestion active du paysage et du patrimoine** ;
- réduire **la vulnérabilité aux risques naturels** (inondations, risques liés au sol et au sous-sol) et technologiques et l'exposition aux nuisances sonores et aux pollutions atmosphériques des populations à risque.

II. REMARQUES ET PROPOSITIONS SUR LES OBJECTIFS DU SDER

DE LA MULTIPLICITE DES OBJECTIFS DU SDER

Le SDER propose, face à l'ensemble de ces objectifs, une approche transversale, permettant à chaque pilier de concourir à rencontrer l'ensemble des défis rencontrés par la Wallonie. Ainsi, le premier pilier veille à l'accueil et au développement de l'économie productive (secteur de la construction notamment) et au renforcement de l'économie résidentielle (commerces, loisirs), contribuant ainsi à la rencontre des objectifs du deuxième pilier, à savoir la compétitivité du territoire.

L'augmentation de la population, induite dans le premier pilier toujours, va agir sur la demande de mobilité, développée dans le troisième pilier et renforcer la pression sur les espaces non bâtis, dont la protection et la valorisation est inscrite dans le quatrième pilier.

De la même manière le troisième pilier, relatif à la mobilité, pourra influencer, en fonction de l'atteinte des objectifs préconisés, la localisation des services, équipements et activités.

Le projet de SDER préconise donc la **conciliation**, au travers de la structure spatiale et des mesures de mise en œuvre, de l'ensemble des objectifs du SDER. **Aucune priorité de l'un ou l'autre de ces objectifs n'est établie.**

L'option prise de ne pas hiérarchiser les objectifs poursuivis par le futur SDER apparaît logique, tant chacun des enjeux se doit d'être appréhendé pour faire face aux défis futurs auxquels doit répondre la Wallonie.

Toutefois, cette absence de hiérarchie, si elle peut subsister au niveau des objectifs, ne pourra subsister dans le cadre des options d'aménagements, voire de la structure spatiale.

En effet, le SDER actualisé représentera les lignes directrices fondatrices de la politique d'aménagement du territoire, laquelle devra tout à la fois faire l'objet d'une **grille de lecture commune** de la part de chacune des autorités compétentes, ainsi que permettre, de manière très opérationnelle, aux **arbitrages nécessaires** d'avoir lieu. Les projets d'aménagement du territoire, les projets d'urbanisation, les documents d'orientation de l'aménagement du territoire, ainsi que les outils opérationnels qui en découlent devront tout à la fois pouvoir transcrire les options définies par le Gouvernement wallon et transcrire finement en décision les choix qui en découlent, transcription devant s'affranchir de l'approche sectorielle et segmentée dans laquelle les objectifs sont présentés.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide donc pour que **les options d'aménagement qui feront partie intégrante du futur SDER soient suffisamment claires, éclairantes**, exemplifiées que pour permettre aux décideurs locaux notamment de faire les choix d'aménagement en connaissance de cause, de manière éclairée, en connaissant les marges de manœuvre qui sont les leurs et qui doivent subsister largement.

Par ailleurs, la **contribution des autorités locales à l'atteinte des objectifs chiffrés préconisés dans le projet du Gouvernement wallon n'est pas précisée**. Chaque autorité locale devra-t-elle concourir à l'atteinte des résultats globaux attendus à l'échelle de la Wallonie? Cette option ne semble pas satisfaisante, toutes les communes ne se trouvant pas, de par la typologie de son habitat; de ses activités économiques et de son territoire, de par la qualité de son plan de secteur ou de par les plans ou règlements s'appliquant à son territoire, en mesure de participer de manière égale à l'atteinte des objectifs. **Il nous semble que les politiques d'impulsions de la Région** à l'égard des pouvoirs locaux doivent ici pouvoir s'exprimer pleinement, afin de rencontrer les objectifs du Gouvernement wallon au mieux.

DE LA CONSULTATION DES ACTEURS SUR LES OBJECTIFS DU SDER REVISE

Les propositions d'objectifs pour le SDER révisé sont soumis à la consultation d'un certain nombre d'acteurs.

Si les objectifs poursuivis dans le cadre de la révision du SDER sont essentiels, ils ne constituent néanmoins qu'une partie du document global attendu, lequel devrait en sus comprendre notamment les options destinées à assurer leur mise en œuvre ainsi qu'une structure spatiale.

Le choix posé par le Gouvernement de soumettre ces propositions d'objectifs à la participation témoigne de sa volonté d'associer les acteurs à chaque stade de la réflexion et mérite, à ce titre, d'être salué.

Ce choix n'est toutefois pas sans poser question.

Ainsi peut-on légitimement s'interroger sur l'intérêt et même la possibilité d'apprécier des objectifs dont la faisabilité n'est pas démontrée ni même développée, à défaut d'avoir été, à ce stade, déclinés en options. L'appréhension du document se voit donc nécessairement biaisée par la formule choisie. Tout objectif nous semble devoir, pour être apprécié correctement, être appréhendé au regard des moyens (financiers, réglementaires, opérationnels, et, le cas échéant, humains) qui seront mis en œuvre pour l'atteindre. Or la déclinaison ultérieure desdits objectifs en options aurait peut-être amené les acteurs à se positionner différemment sur les objectifs.

En outre, nous comptons sur le Gouvernement wallon pour éviter un quelconque saucissonnage du processus de participation. Tel serait le cas dans l'hypothèse où il serait envisagé de ne soumettre à consultations successives que des documents partiels.

Cette option nous semblerait regrettable et entraînerait une dilution de l'intérêt porté par les acteurs à la démarche en cours.

Ces quelques questionnements se posent avec d'autant plus d'acuité que l'on ignore totalement aujourd'hui quelles seront les caractéristiques des parties encore manquantes du document, et quant à leur contenu, et quant à leur ampleur, et quant à leur articulation avec celle à présent soumise à consultation.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie insiste pour qu'une **consultation soit ultérieurement organisée sur un document global**, à savoir le projet de SDER révisé, ce conformément au prescrit de l'article 14, paragraphe 2, du Cwatupe et pour que, dans le cadre de cette consultation, le champ d'action des acteurs ne soit en aucune manière restreint par les résultats de la consultation en cours.

C'est donc fort logiquement que notre association souhaite préciser que la présente note revêt une portée provisoire.

Notons, pour le surplus, que notre association formule les mêmes remarques pour ce qui concerne la consultation des communes sur le SDER révisé. Il nous paraît indispensable que, outre les questions de temporalité liées aux élections communales, **les communes puissent, sans préjudice de consultations préalables ou partielles, se positionner globalement sur un document complet, tant sur ses objectifs, sa structure spatiale que sur les options d'aménagements**, que le Gouvernement s'est dit vouloir appréhender à l'échelle suprarégionale, régionale et locale.

LA REVISION DES PLANS DE SECTEUR: UN MANQUEMENT DE TAILLE

L'opérationnalité des futurs objectifs du SDER se heurte à l'absence complète de prise en considération de la problématique de la révision des plans de secteur. Or, ceux-ci demeurent, toujours à l'heure actuelle, un facteur déterminant du développement de l'espace régional et bon nombre d'objectifs poursuivis ne pourront que partiellement être atteints sans la volonté de s'attaquer à ce chantier d'ampleur.

Les objectifs du SDER ne prévoient pas de modification majeure ou massive des plans de secteur, tout au plus est-il prévu leur modification ponctuelle, dans les territoires centraux en milieu urbain et rural pour lesquels les disponibilités foncières ne permettent pas un développement suffisant de l'urbanisation. Cette perspective apparaît assez légère au

regard des besoins identifiés par les enjeux du SDER, de l'obsolescence de ces plans, voire de leur caractère inadapté.

Il convient de constater la difficulté croissante de faire évoluer l'aménagement du territoire pour répondre à l'évolution des besoins socio-économiques et environnementaux en raison des nombreux problèmes inhérents à l'obsolescence des plans de secteur. Ils ne répondent plus aux contraintes et réalités actuelles: nombreuses urbanisations en ruban, zones d'habitat et ZACC mal situées, absence de mixité de fonction, ... autant de constats contraires au développement durable recherché tant par les politiques régionales que communales.

La segmentation des fonctions, principe issu de la Charte d'Athènes, a par ailleurs une influence financière non négligeable pour les communes: réalisation et entretien de voiries, égouttage, collecte des déchets, transports publics, etc.

L'Union des Villes et communes de Wallonie plaide, comme par le passé, pour que **la révision des plans de secteur soit identifiée comme une priorité dans le SDER**, lequel pourrait utilement déterminer les zones où cette révision doit être le plus rapidement opérée.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie tient ici également à rappeler son souhait de voir, pour répondre aux besoins d'un développement durable de notre territoire, une réflexion globale associant les pouvoirs locaux sur une **révision globale des plans de secteur**, tant sur les principes et objectifs que sur les méthodes, délais et procédures du processus. La mise à jour des plans de secteur offre en effet diverses opportunités intéressantes: correction des défauts du plan (prise en compte des zones de risques, ...) organisation de la production du foncier public, prise en compte des disparités territoriales, etc.

A cet égard, l'Union tient à rappeler les deux options qu'elle préconise dans ce dossier

La première option impose une réflexion approfondie (environnementale, juridique, économique, comparée, etc.) visant à créer un système nouveau de planification évolutif, dynamique et respectueux d'un développement durable du territoire. La continuité est ici dans le changement.

Ce pourrait être la notion même de l'affectation des sols qui pourrait être réexaminée. Il serait certainement judicieux de passer d'un urbanisme de zonage en deux dimensions à un aménagement dynamique intégrant d'autres dimensions (paysage, mobilité,...) , pour le plus grand bénéfice de la Région et des entités locales.

Une réflexion d'envergure mériterait d'être menée au sein de la Wallonie afin de définir les solutions les plus opportunes pour mener à bien ce défi.

La seconde option s'inscrirait, par contre, dans la continuité du mécanisme actuel. Le plan de secteur est conservé mais sa mise à jour sur le long terme est réalisée. Le changement est ici dans la continuité. Il conviendrait d'agir, dans le meilleur des cas en trois temps: un, la définition des objectifs au niveau régional par le SDER; deux, l'analyse des besoins et réalités au niveau des bassins de vie; trois, une étude similaire à l'échelle communale, par le biais notamment des schémas de structure. A chaque étape d'application successive, des modifications d'ampleur sont réalisées au niveau du plan de secteur en veillant à associer, étroitement, chaque acteur concerné.

Cette hypothèse impose, outre une coordination d'ampleur des politiques sur les différents niveaux, la révision, voire la création, d'un ensemble d'outils complémentaires: mécanisme de captation des plus-values immobilières, remembrement, simplification de la procédure de révision des plans de secteur, étude sur l'équilibre financier des mécanismes, mécanisme de compensation entre communes, possibilité de créer des réserves foncières, etc.

Notons qu'une procédure de révision optimisée devrait notamment prévoir l'allègement de la durée et octroyer aux communes la capacité d'initier une révision de plan de secteur. La mise en place d'une procédure partenariale entre la Région et les communes dans cette matière serait opportune.

Dans les deux cas, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour une réelle réforme et plaide pour sa mise en œuvre dans le cadre de l'opérationnalisation du nouveau SDER.

DE LA PORTEE DES OBJECTIFS DU SDER REVISE ET DE LEUR OPERATIONNALITE

Globalement, les principaux objectifs exprimés sont fédérateurs et emportent donc, à tout le moins dans leur principe, l'adhésion.

A ce stade, il est cependant légitime de s'interroger sur leur **faisabilité** et, surtout, sur **les moyens qui pourront y être affectés**, qu'ils soient de nature réglementaire ou incitative.

Outre la question de la révision des plans de secteur, force est par ailleurs de constater une certaine diversité quant au niveau de précision des objectifs et quant à leur degré d'ambition. A titre illustratif, la construction de quelques 350.000 logements à l'horizon 2040 emportera d'importants moyens que pour y répondre. A l'inverse, la création de 10% de ces logements dans le cadre de la reconstruction de la ville sur la ville apparaît fort peu ambitieuse, et proche des résultats actuellement observés, et alors que 280.000 logement devront être créés au sein des pôles urbains ou ruraux.

En résulte, *de facto*, un sentiment fort de déséquilibre entre les différents objectifs poursuivis.

Par ailleurs, si certains des objectifs s'apparentent à de véritables engagements concrets et ambitieux, d'autres se résument en un vague constat de l'existant alors qu'une action est pourtant attendue. La prise en compte des paysages ou les leviers socio-économiques à mettre à l'œuvre pour répondre à l'enjeu de l'attractivité économique semblent peu développés. Cette discordance mériterait, à tout le moins, d'être aplanie.

Cette discordance pose en outre question d'un strict point de vue juridique, pour ce qui concerne les objectifs précis chiffrés qui sont présents dans le document. Ainsi, les objectifs du SDER révisé apparaissent si précis dans certains domaines, par exemple, quant aux critères de localisation des activités économiques, ou quant à l'implantation des commerces, qu'ils tendent à revêtir une valeur réglementaire, ce au détriment de l'exercice, par les autorités communales, de leur pouvoir d'appréciation.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie s'interroge également sur **le mode de transposition, au niveau communal, de ces objectifs**, exprimés de manière précise. Bon nombre de communes se sont dotées d'instruments d'orientation ou d'outils de planification dont la validité, notamment au niveau de leurs objectifs, a été confirmée par la Wallonie. Les schémas de structure communaux, les plans communaux d'aménagement,

les rapports urbanistiques et environnementaux, les règlements communaux d'urbanisme devront-ils être révisés, ou deviendront-ils de fait obsolètes de par l'adoption du nouveau SDER? Le financement de leur révision sera-t-il, le cas échéant, pris en charge par l'autorité régionale. Les nouveaux objectifs préconisés par la Région laissent-ils par ailleurs une marge de manœuvre encore suffisante aux communes pour développer de tels outils et conserver la maîtrise de leurs territoires? **Le rôle des communes en matière d'aménagement du territoire doit, à notre sens, et à la lecture des objectifs du SDER, être réaffirmé.**

Par ailleurs, et alors que certaines préoccupations aiguës du développement territorial ne sont qu'effleurées, telle la problématique des inondations, les objectifs abordent des éléments qui, sans pour autant remettre leur intérêt en cause, ne paraissent pas devoir être développés dans le SDER, sauf à étendre sans limite son objet. On peut notamment citer à ce titre le tourisme fluvial, le télétravail, le covoiturage, ou encore la prévention des accidents de la route. On peut également pointer que la cohésion sociale, dont l'inscription territoriale est potentiellement fort marquée, n'est pas appréhendée par le document.

Notons que l'ensemble des objectifs développés paraît de prime abord transposable à toute région de l'Europe occidentale. Ce constat soulève nécessairement la question de savoir si le souci de sauvegarde, de promotion de l'identité wallonne, et des spécificités locales ou sous-régionales a bien été pris en compte. Cette impression semble renforcée par l'absence de considérations relatives **à l'inscription de la Wallonie dans l'espace européen, au renforcement de son positionnement et à la prise en compte des métropoles voisines.** Le **manque d'ambition suprarégionale** transparaissant des objectifs du SDER révisé nous interpelle d'autant plus que le SDER de 1999 y consacrait une place appréciable, et non uniquement centrée sur les aspects économiques.

Soulevons enfin que **les objectifs du futur SDER conditionnent, encadrent et orientent de manière forte, parfois de manière stricte, l'initiative privée,** tant économique, que individuelle, notamment dans ses aspects résidentiels. Les leviers à mettre en œuvre pour permettre une telle mobilisation sont aujourd'hui peu présents et devraient, largement, être précisés, afin d'assurer la faisabilité des objectifs ambitionnés.

REMARQUES QUANT A L'APPROPRIATION DES OBJECTIFS DU SDER PAR LES AUTORITES LOCALES

L'un des reproches majeurs émis à l'encontre du SDER de 1999 a trait à la forme du document, spécialement à son manque de lisibilité. Ce souci a sans doute contribué à l'appropriation limitée du document par les communes. Dès lors qu'on ignore la forme que prendra le document finalisé, et notamment s'il proposera ou non des outils destinés à en favoriser l'assimilation, il serait aujourd'hui prématuré de se prononcer à cet égard.

Il serait tout aussi prématuré de se prononcer sur le caractère ou non transposable du document à l'échelon local.

Notre association entend néanmoins profiter du présent avis pour insister sur **la nécessité, outre d'une hiérarchisation des objectifs poursuivis, de disposer d'un document à la fois lisible et praticable par l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire,** et singulièrement accompagné d'**outils** permettant une utilisation accrue du document et appuyant les décisions des autorités locales.

Dans cette perspective, il peut déjà être relevé que le document pourrait faire l'objet d'une réelle simplification, laquelle passerait notamment par la suppression pure et simple des éléments redondants et des considérations superflues. En résulterait un document plus synthétique, à la maniabilité accrue.

DE: LA GRANDE SOLUTION A: LA GRANDE INCONNUE DES BASSINS DE VIE

La notion de bassin de vie est fortement utilisée dans la structuration et la formalisation d'un certain nombre d'objectifs du SDER. Force est de constater que cette notion fondamentale ne trouve qu'une définition partielle, à notre sens, dans le document. Le texte renvoie en effet le bassin de vie à "*un territoire de référence qui sous-tend des enjeux et des projets de développement territorial dépassant les limites communales. Il s'appuie notamment sur les déplacements privilégiés des habitants en vue d'accéder aux services et équipements structurants et aux commerces de consommation semi-courante ainsi que sur des volontés politiques régionales et locales pour développer un projet pour ce territoire. Chaque bassin de vie est composé de pôles urbains et ruraux diversifiés et hiérarchisés organisant un développement équilibré du territoire*".

Les objectifs sous-tendus au sein de bassin de vie sont nombreux: répartition de l'effort en matière de logement public, quantité et qualité des équipements structurants (installations sportives, administrations, centres culturels, écoles secondaires, centres commerciaux...) et des commerces, avec, pour ces derniers, une coordination afin d'éviter tant les pénuries que les suroffres de surfaces commerciales, coordination de la localisation des activités de plein-air (ulmodromes, terrains de moto-cross, chasse, etc.).

Les objectifs poursuivis au niveau des bassins de vie sont ambitieux et pour partie nécessaires, et répondent pour certains aux revendications de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Ainsi, la répartition de l'effort en matière de logement public doit pouvoir s'appréhender à l'échelle des bassins de vie, afin d'assurer, pour les locataires et les candidats-locataires, des logements accessibles et proches des services de base utiles.

De même, la coordination envisagée au niveau des implantations commerciales est assurément nécessaire, afin d'équilibrer l'offre commerciale et d'assurer notamment le bon fonctionnement du commerce en centre-ville.

La coordination des équipements structurants apparaît plus être un impératif de bonne allocation des moyens régionaux dans son soutien aux pouvoirs locaux pour la construction d'infrastructures structurantes, et mérite à ce titre d'être saluée. La décentralisation de la répartition de ces infrastructures au niveau des bassins de vie constitue une avancée permettant d'envisager la mise en place du droit de tirage pour les soutiens régionaux à la construction, l'entretien et au fonctionnement de ces équipements.

La gestion des infrastructures récréatives et des activités de plein-air (ulmodromes, terrains de motocross, chasse,...) nous apparaît plus problématique et semble plus guidée par la volonté de minimiser et concentrer les nuisances que par une dynamique de planification territoriale. Cet élément nous semble devoir être précisé pour mieux en cerner les contours.

Notons qu'il n'entre pas dans la vision de l'Union des Villes et Communes de Wallonie de limiter les compétences des bassins de vie aux éléments évoqués dans le projet d'objectifs pour le SDER. Il nous semble en premier lieu nécessaire de souligner la nécessité d'insister sur le rôle de planification stratégique du développement des futurs bassins, en termes socio-économique et territorial. Les seuls éléments préconisés par les SDER apparaissent donc insuffisants. Précisons enfin qu'il nous importe que la mise en œuvre, d'autres compétences puissent être exercées par celles-ci, à la demande d'au moins la moitié des communes qui la composent et pour autant que ces communes représentent les deux tiers de la population de la communauté (exemple: tourisme, etc.).

Les bassins de vie, au vu des objectifs qu'ils sous-tendent, seront, demain, un **outil essentiel dans la planification territoriale en Wallonie**. Cette perspective, intéressante, ne peut toutefois être validée sans circonscrire les conditions nécessaires à son bon fonctionnement, notamment en termes de gouvernance des futurs bassins de vie.

Pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie, les bassins de vie se doivent de constituer un outil de coopération supracommunale déterminant **les orientations stratégiques du territoire, en un véritable projet territorial de développement**. Le bassin de vie disposerait d'une mission de structuration territoriale, de mise en cohérence des politiques et de coordination de l'affectation des moyens. Ces bassins de vie s'articuleraient à la fois autour d'agglomérations, à l'image de communautés urbaines, et permettrait le regroupement de communes rurales, articulées autour de villes-centres, à l'image de communautés de communes. Les propositions d'objectifs pour le SDER vont en ce sens.

Il convient à notre sens que **le mouvement de recomposition territoriale présidant à la création des bassins de vie soit porté par une démarche ascendante**, qui part de la base, qui est fondée sur la motivation et l'adhésion des forces vives locales, avec une participation des intercommunales de développement économique, notamment dans leur rôle d'initiateur. Il nous semble à ce titre que la définition des bassins de vie sur base des déplacements privilégiés aux équipements structurants et aux commences de consommation semi-courante, porté par le projet d'objectifs pour le SDER, est trop restrictive et fait fi d'autres dynamiques, existantes ou sur base desquelles des bassins de vie pourraient être créés. En outre, la création du bassin de vie est préconisée sur base d'une volonté politique tant régionale que locale. Les deux approches ont peut-être vocation à se rencontrer et à se compléter. Si la Région wallonne fixera vraisemblablement de grands pôles autour desquels un développement territorial cohérent devra se construire, à l'image de communautés urbaines autour de grandes villes, autour d'axes territoriaux à l'image d'eurocorridors voire de pôles extérieurs, des projets territoriaux d'initiative locale devraient pouvoir se mailler librement autour de ces pôles. Cette articulation à double niveau nous semble préférable à une restriction trop importante de l'émergence de bassin de vie par une vision régionale trop restrictive des projets de territoires pouvant être développés par l'initiative locale pure. Pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie, cette articulation double devrait porter sur la mise en place d'aires de développement, à un niveau sous-régional, et sur la création de communautés urbaines ou de communautés de communes à un niveau supracommunal. Pour ce dernier notamment, **des assurances quant à la possibilité d'émergence d'initiatives locales doivent être apportées**.

L'implication des communes, les conséquences des bassins de vie pour celles-ci de même que **leur inscription territoriale** nous semblent devoir être prioritairement définies avant d'en valider, même partiellement, les compétences. **Les mécanismes de gouvernance, les instances de pilotage et la participation des pouvoirs locaux doivent être préalablement connus** avant de déterminer les compétences que ce nouvel acteur devra ou pourra jouer.

A ce titre, il nous semble impératif que, sur le plan de la gouvernance, les bassins de vie disposent d'un **conseil, organe politique délibérant composé notamment d'élus communaux**; son exécutif serait un **collège au sein duquel, notamment, tous les bourgmestres concernés devraient siéger**. Celui-ci veillerait à assurer la cohérence et

la coordination dans des matières où une approche pluricommunale permet de développer une stratégie commune et de susciter et impulser des projets et des activités nouvelles. Cette structure de base pourrait s'accompagner d'un Comité de développement, ouvert, notamment, aux partenaires socio-économiques et aux forces vives locales, constituant une chambre de consultation et de réflexion. La structure d'appui des aires de développement s'appuierait quant à elle sur les intercommunales de développement économique.

Notons enfin que l'Union des Villes et Communes plaide pour le financement des projets de développement de la communauté de territoires instauré dans le cadre des bassins de vie soit assuré via la mise en place de contrats de territoires et/ou via une dotation complémentaire au Fonds des communes. Le droit de tirage devrait présider aux mécanismes de soutien prévus par la Région. Une subvention communale pourrait être accordée, ou une part de la fiscalité pourrait être affectée ou partagée, en fonction des compétences qui seraient attribuées à la future structure.

LA QUESTION DES PÔLES URBAINS ET RURAUX

Après celle de bassin de vie, le projet fait référence à une nouvelle notion non définie à ce jour, celle de pôles urbains et ruraux.

Il édicte ainsi que les "bassins de vie sont principalement structurés par des pôles qui constituent des lieux d'attraction et de rayonnement (actuels ou futurs). Selon leur importance et le contexte dans lequel ils se situent, ils peuvent être qualifiés de pôles urbains et de pôles ruraux. La structure spatiale permettra d'identifier l'ensemble de ces pôles".

Le texte va plus loin en évoquant la diversité des pôles et la hiérarchie existant entre ceux-ci, lesquels permettent un développement équilibré du territoire.

Le projet fait la part belle à ces pôles, et prévoit notamment:

- la répartition des nouveaux logements à construire ou à rénover, à l'échelle des bassins de vie, et en fonction des besoins et des spécificités de chaque pôle. Le texte sous-entend une localisation préférentielle au sein des pôles;
- la localisation des commerces et des équipements structurants au sein des pôles, dans leurs localisations les plus centrales et les plus accessibles, tout en veillant, à l'échelle des bassins de vie, à une répartition équilibrée de ces équipements entre les pôles;
- la création d'espaces à destination des entreprises au sein des pôles, en quantité suffisante à l'horizon 2040, afin d'assurer une meilleure mixité fonctionnelle;
- la création d'espace de co-working et de télétravail dans les pôles ruraux;
- le développement dans les pôles urbains et ruraux d'une offre hôtelière et en logements de tourisme de qualité;
- le développement de nouvelles attractions touristiques renforçant les pôles urbains ou ruraux;
- la mise en place d'infrastructures logistiques permettant le développement de la distribution de marchandise en circuit-court dans les pôles urbains;
- la réorganisation des transports en commun, à l'échelle des bassins de vie, en tenant compte de la spécificité des pôles.

Au regard des objectifs poursuivis par le projet d'objectifs pour le SDER, **les pôles urbains et ruraux nous semblent recouvrir deux réalités distinctes**, apportant une certaine confusion quant aux objectifs poursuivis.

Ainsi, les pôles urbains et ruraux semblent d'une part être **des points d'appui de développement**, à l'échelle régionale ou sous-régionale, à l'image des pôles définis antérieurement dans le SDER actuel. Cette vision spatiale structurante est intéressante dans le cadre de la structuration du territoire en bassin de vie. Toute autre finalité mériterait d'être précisée.

D'autre part, les pôles urbains et ruraux semblent recouvrir **les territoires denses, les plus denses, des villes et communes wallonnes**. Les objectifs du SDER prévoient le renforcement de leurs centralités, en termes d'équipements et de services. Cette vision, qui semble rappeler celle des **noyaux d'habitat**, doit être appréhendée avec discernement, selon des contours et des finalités maîtrisées, en amont du processus de leur définition.

Ces deux visions, si elles peuvent s'articuler au travers d'une appréhension à une échelle différenciée, méritent toutefois d'être mieux établies, afin de mieux en percevoir les finalités. Leur clarification est en outre nécessaire. **L'Union des Villes et Communes de Wallonie insiste en outre pour que la Région ne détermine pas seule ces pôles**, a fortiori s'ils recouvrent la notion de territoire dense, et **consulte concrètement les communes à cet égard**; tout à la fois concernant leurs objectifs qu'au niveau de leur délimitation, si tant est que celle-ci doit être précisément définie, ce que nous ne pensons pas, afin de ne pas freiner le développement local.

L'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur les pôles urbains et ruraux est, *in fine*, lié à la clarification des objectifs qu'ils sous-tendent et à leur définition.

LE GRAND ABSENT: LA PRISE EN COMPTE DE LA RURALITE

La **ruralité est une composante essentielle du territoire wallon. Ses spécificités sont importantes et doivent être sauvegardées** afin d'assurer un développement équilibré du territoire et le maintien de l'identité des espaces wallons. A cet égard, la prise en compte des spécificités rurales semble être reléguée à sa portion congrue, spécifiquement portée par la nécessité de sauvegarder les espaces naturels et agricoles, et sans présenter de levier pour leur développement équilibré, à l'exclusion de considérations assez pesantes sur le renforcement des centralités dans les pôles ruraux.

Les objectifs sous-tendus par le projet d'objectifs pour le SDER nous semblent à ce titre peu adapté.

Il nous semble à ce titre que le Gouvernement devrait, dans son projet de structure spatiale, préciser sa vision du développement des espaces ruraux, pour chacun des piliers mis en évidence.

Si la sauvegarde des surfaces agricoles et naturelles constitue un enjeu majeur, le potentiel de développement économique, social et humain des zones rurales ne doit pas être écarté et mériterait une place à part entière dans le futur SDER. A ce titre, il nous semble que la relégation, dans les espaces ruraux, à **un développement basé sur des alternatives** à des services et infrastructures de base ne peut être appuyé, comme par exemple un développement exclusif des alternatives aux services de transports en commun

par route, ou le développement de services mobiles palliant le désinvestissement d'entreprises publiques ou privées de service aux citoyens.

En outre, les objectifs du SDER sont muets quant à ***l'articulation des relations entre les agglomérations***, et plus spécifiquement les pôles urbains, et le monde rural. La structuration des relations villes-campagnes constitue à ce titre à notre estime le moteur d'un développement territorial équilibré, où chaque territoire, selon ses spécificités et ses potentialités, pourrait participer au déploiement régional. Sur ce point, nous tenons à insister sur l'absence de hiérarchie à établir entre les territoires urbains et ruraux, chacun devant, selon ses spécificités, assurer un développement adéquat, articulé sur ses forces et ses opportunités.

Une réelle ambition nous semble nécessaire pour les espaces ruraux wallons, et devrait utilement être transcrites dans les objectifs du SDER.

UNE ARTICULATION A FEDERER: LE DEPLOIEMENT D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE

Le développement territorial s'articule autour des villes. La métropolisation de l'économie est en outre un mouvement prégnant à l'échelle mondiale. ***La place de la ville est donc essentielle et la structuration territoriale de la Wallonie se doit de la prendre en compte.***

Le projet d'objectifs du SDER ne semble toutefois pas prendre la mesure de l'importance des villes wallonnes pour le développement et le déploiement de la Wallonie, singulièrement à l'échelle internationale.

A ce titre, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour un ***renforcement du rôle des villes***, a fortiori pour celles ayant une vocation internationale, dans la structuration de l'espace régional, notamment au travers de la structure spatiale et des bassins de vie, et pour l'inscription des prémisses d'une véritable politique wallonne de la Ville dans ses objectifs. Le rayonnement wallon, la structuration territoriale wallonne et l'attractivité urbaine, dans tous ses aspects, doivent être mieux articulés au sein du futur SDER.

REMARQUES PARTICULIERES RELATIVES AU PREMIER PILIER : RÉPONDRE AUX BESOINS DES CITOYENS EN LOGEMENTS ET EN SERVICES ET DÉVELOPPER L'HABITAT DURABLE

Pour rappel, le premier pilier, qui vise à répondre aux besoins des citoyens en logements et en services et développer l'habitat durable, se compose des cinq objectifs suivants :

- répartir 350.000 nouveaux logements sur l'ensemble du territoire. Les perspectives démographiques wallonnes aboutissent à la nécessité de construire ou réhabiliter 350.000 logements d'ici 2040. La répartition de ces logements devra, selon le projet d'objectifs pour le SDER, être réalisée à l'échelle du bassin de vie, notamment pour ce qui concerne les logements publics, qui devront constituer 10% de l'offre de logement. Le projet préconise encore que les territoires centraux, tant en milieu urbain que rural, soient les réceptacles prioritaires de ces logements (280.000 logements sur les 350.000, mobilisant 13.500ha à urbaniser nouvellement, moyennant au besoin la révision des plans de secteur concernés) ;
- permettre à tous d'accéder à un logement décent par la création de logements publics ou subventionnés, ainsi que le développement d'une politique foncière

- accrue des autorités publiques, afin de diminuer notamment le prix des terrains et des bâtiments;
- adapter le parc de logements actuel et à venir aux défis de demain, par la diversification de la typologie de l'habitat (taille, localisation, formes,...) ainsi que l'isolation massive du logement wallon (800.000 logements à améliorer d'ici 2040) et le remplacement de logements dégradés difficilement améliorables. ;
 - (offrir) des services et équipements accessibles à tous. Le projet prévoit la disponibilité d'une offre suffisante de services et d'équipements structurant (installations sportives, centres culturels, administrations, centres commerciaux, écoles secondaires), à l'échelle des bassins de vie. La localisation des commerces et des équipements structurants est en outre préférentiellement localisée dans les pôles urbains et ruraux, de manière équitable à l'échelle des bassins de vie. La conservation et le renforcement des services de base au cœur des quartiers et des villages est en outre évoquée, de même que le développement d'alternatives pour les zones peu desservies ;
 - aménager durablement les villes et villages, notamment par la réutilisation et la valorisation des terrains sous-occupés pour la création de logement, par une urbanisation plus compacte, par une plus grande mixité générationnelle et sociale et une amélioration de la qualité des espaces publics et de l'environnement.

Parmi les objectifs du premier pilier, est exprimée la volonté de pouvoir offrir 350.000 nouveaux logements, dont 280.000 dans les territoires centraux en milieu urbain et rural, et ce d'ici 2040. Cet objectif apparaît ambitieux, même s'il correspond à des besoins auxquels il conviendra de répondre à moyen terme. Si l'Union s'interroge, malgré l'annexe explicative du document, sur la pertinence de ces estimations, **le volume de logement à construire dans les pôles urbains et ruraux apparaît d'une part conséquent** et l'absence de précision quant aux contours de ces pôles pose évidemment question. En outre, la faisabilité de cet objectif interpelle, singulièrement dans le cadre du financement de construction du logement public, pour lequel un objectif de 10% est confirmé. **Le financement de ces opérations par les opérateurs locaux risque en effet de s'avérer problématique.** 55.209 logements publics devront être créés pour atteindre le seuil de 10% poursuivi par la Wallonie d'ici 2040, dont 48.031 logements sociaux. Ce volume de construction représente un financement par les communes et les sociétés de logement de service public de 2,20 milliards d'euros d'ici 2040, eu égard aux conditions de subvention actuelles, et dans le cadre d'une appréhension des besoins en logement par bassin de vie. Le système de financement actuellement connu ne saura assumer cet investissement colossal sans en revoir profondément l'ampleur et les mécanismes.

En outre, un tel développement du logement, tant privé que public, ne peut s'affranchir d'une **réelle politique foncière**, dotée de moyens conséquents, afin de permettre aux pouvoirs locaux d'être des leviers et des acteurs de la politique poursuivie. Les mécanismes juridiques et financiers apparaissent à ce jour insuffisants que pour y parvenir et une réelle réflexion et ambition doit être assurée dans cette optique. A ce titre, il est essentiel de veiller à la levée des freins procéduraux (mise en place d'un droit de préemption plus efficace, uniformisation des procédures d'expropriation, simplification de l'acquisition et de la vente d'immeuble par les communes,...) et financiers (mise en place d'un véritable droit de tirage, suppression des droits d'enregistrement et de succession à charge des pouvoirs locaux,...). Il est par ailleurs essentiel d'amplifier l'appui aux pouvoirs locaux de l'autorité régionale, notamment en accélérant l'assainissement des sites à réaménager ou encore en soutenant l'élaboration d'un outil local de stratégie foncière.

Notons en outre que nombre d'objectifs liés à l'habitat nécessitent de la part des pouvoirs publics de peser fortement sur les comportements individuels et collectifs. Ainsi, la rénovation et l'isolation de 800.000 logements d'ici 2040, ou encore le quadruplement des opérations de démolition/reconstruction, d'ici 2020, constituent des objectifs ambitieux pour lesquels seuls des mécanismes incitatifs (primes) sont à l'œuvre. La concrétisation de ces différents objectifs, eu égard aux contraintes budgétaires wallonnes, nous semble compromise, et ce d'autant que le rôle d'exemple que doivent jouer les pouvoirs publics en matière de performance énergétique ou pour ce qui concerne les questions de salubrité de logement, nécessitera des budgets conséquents (rénovation des logements publics, rénovation énergétique des bâtiments publics, etc.).

REMARQUES PARTICULIÈRES RELATIVES AU DEUXIÈME PILIER : SOUTENIR UNE ÉCONOMIE CRÉATRICE D'EMPLOIS EN EXPLOITANT LES ATOUTS DE CHAQUE TERRITOIRE

Pour rappel, le deuxième pilier, dont l'objet est le soutien d'économie créatrice d'emplois en exploitant les atouts de chaque territoire, comporte les sept objectifs suivants :

- renforcer l'attractivité de la Wallonie, par l'amplification des dynamiques transrégionales, des retombées aéroportuaires et la captation des retombées économiques des flux traversant la Wallonie (activités logistiques), par une localisation des activités économiques à proximité des zones densément peuplées et des nœuds de communication, par un plus grand développement de l'offre de terrain à vocation économique, et par une réaffectation accrue des friches industrielles. Le projet prévoit en outre de tenir compte des besoins des opérateurs économiques en matière de localisation des entreprises, et des besoins en matières d'accessibilité (modes d'accès, proximité de la clientèle, complémentarité entre entreprises,...) ;
- créer un environnement favorable aux activités économiques en offrant des espaces d'accueil diversifiés, par la mise à disposition d'infrastructures adaptées aux entreprises, par le développement d'une plus grande mixité fonctionnelle, en localisant préférentiellement les nouveaux espaces pour les entreprises dans les pôles urbains et ruraux et par l'optimalisation de l'espace dans les parcs existants;
- encourager l'émergence des secteurs participant à l'excellence wallonne ou contribuant à la diversité des emplois, par le développement de possibilité de localisation adéquate des secteurs de l'économie de la connaissance et des activités innovantes, et des pôles de compétitivité;
- créer les conditions du redéploiement industriel, par une stratégie foncière forte, renforçant l'attractivité wallonne pour les nouveaux investisseurs et assurant l'implantation adéquate des activités ;
- assurer la sécurité énergétique pour tous, développer l'énergie renouvelable, pour atteindre 20% de la consommation d'énergie finale produite par des énergies renouvelables, et adapter les infrastructures aux nouveaux modes de production énergétique ;
- assurer que la Wallonie soit une terre d'accueil pour le tourisme et les loisirs, en renforçant l'attractivité des sites et territoires touristiques, au travers d'une offre hôtelière adéquate et renouvelée ;
- valoriser les ressources naturelles de manière durable, au travers du soutien à la diversification des filières agricoles, la structuration de la filière bois et du secteur carrier, et la protection des ressources en eau.

Le projet d'objectifs du SDER entend cadrer mieux la localisation des activités économiques notamment sur le territoire de la Région wallonne. A ce titre, il évoque clairement la mise en place **de critères nouveaux à évaluer dans le cadre de l'implantation d'activités économiques**. Ainsi, le texte prévoit que: "*Pour favoriser l'accessibilité réciproque des actifs et des entreprises, tout en tenant compte des impératifs des entreprises, leur localisation devrait croiser le profil d'accessibilité du site et le profil de mobilité de l'entreprise afin de réserver les lieux aux activités qui les exploitent le mieux :*

A. les activités tertiaires ayant beaucoup d'employés ou attirant de nombreux visiteurs, devraient notamment bénéficier d'une excellente accessibilité par les transports en commun et les modes actifs ;

B. les activités attirant moins de personnes, mais qui doivent rester accessibles par la route, devraient bénéficier d'une double desserte automobile et par les transports en commun, voire les modes actifs (marche et vélos) ;

C. les activités dépendant principalement du transport routier ne doivent pas disposer d'une desserte majeure en transports publics, leur localisation peut être périphérique".

Bien que déjà présent dans le SDER de 1999, il faut d'une part relever le caractère inopérant de ces critères. Il convient de relever que ce type de politiques a été mené pendant plusieurs années aux Pays-Bas, sans rencontrer le succès escompté, notamment pour des questions de disponibilité foncière, de coût des localisations attractives et d'adéquation de la politique aux besoins des entreprises. La localisation préférentielle envisagée pour les implantations commerciales dans les pôles urbains et ruraux pose la même question de l'adéquation de la politique aux besoins des entreprises commerciales. A ce titre, l'appréhension de la problématique à l'échelle des bassins de vie devrait permettre, dans le cadre de l'adoption de schémas de développement de l'espace commercial à cette échelle, de répondre mieux aux contraintes de localisation que le simple principe de localisation préférentielle édicté.

A cet égard, il nous semble qu'une grande prudence devrait présider à l'inscription de cet objectif dans le futur SDER, et qu'un ensemble de mesures complémentaires devraient être mises en œuvre pour l'encadrer, le cas échéant, notamment dans le cadre du déploiement des pouvoirs publics en matière de politique foncière. Nous tenons à rappeler ici que le développement économique doit constituer une priorité nécessitant, en termes de structure spatiale et de localisation, une politique incitative pour les entreprises et les investisseurs et que le projet de SDER devrait utilement veiller à inscrire les conditions territoriales permettant le déploiement économique et la mobilisation rapide du territoire, plutôt que d'encadrer de manière rigide les projets de développement.

Nous tenons par ailleurs à réitérer nos revendications concernant la mise en place d'un cadre pour les activités de **productions d'énergie renouvelable** et la nécessaire place des communes dans le dispositif décisionnel à mettre en place.

REMARQUES PARTICULIERES RELATIVES AU TROISIEME PILIER : DÉVELOPPER DES TRANSPORTS DURABLES POUR UN TERRITOIRE MIEUX AMÉNAGÉ

Le troisième pilier, qui vise à développer des transports durables pour un territoire mieux aménagé, est décliné en cinq objectifs, à savoir :

- renforcer l'accessibilité régionale et internationale de la Wallonie, en assurant la fluidité et la fiabilité du réseau routier, en améliorant la sécurité routière, en positionnant la Wallonie dans le réseau à grande vitesse européen, tant pour les voyageurs que pour le fret, et en investissant dans les infrastructures aéroportuaires et fluviales ;
- aboutir à moins de trafic routier pour une mobilité plus durable, en structurant plus adéquatement la localisation des activités et des services (notamment scolaires), par le biais d'une politique de localisation prenant en compte les besoins d'accessibilité et de mobilité des activités (c'est-à-dire en localisant les activités ayant beaucoup d'employés et de visiteurs préférentiellement aux endroits bénéficiant d'une bonne accessibilité aux modes actifs (marche, vélo) et aux transports en commun), en développant la logistique urbaine et le covoiturage ;

- développer l'usage de la voie d'eau et du train pour le transport des marchandises, par l'aménagement des infrastructures fluviales et ferroviaires notamment ;
- développer des transports collectifs performants pour un meilleur accès aux emplois et aux services, notamment en réorganisant et en structurant les transports collectifs à l'échelle des bassins de vie, en collaboration avec les communes, en assurant une desserte performante des agglomérations et le développement d'alternatives en milieu rural ;
- favoriser la pratique de la marche et du vélo par de meilleurs aménagements, afin que 30% des déplacements de courte distance se réalisent à pied, et 10% des déplacements de courte et de moyenne distance se réalisent à vélo à l'horizon 2020, en assurant la qualité des infrastructures notamment et le développement de réseaux d'itinéraires structurants et sécurisés.

Les objectifs relatifs à l'enjeu de la mobilité sont nombreux, très présents et traversent l'ensemble des piliers identifiés par le document. La question de la mobilité, de l'accessibilité, de leur adéquation, apparaît ainsi centrale.

Le corollaire immédiat se pose évidemment en termes d'infrastructures et de services, volet pour lesquels, nous semble-t-il, l'important volet de la **hiérarchisation du réseau routier** est manquant. Il apparaît pourtant hautement nécessaire pour répondre à certains objectifs particuliers, tels que le renforcement des itinéraires destinés aux modes doux ou le renforcement de la qualité des infrastructures et de l'espace public. L'Union plaide donc pour l'inscription de la hiérarchisation de l'ensemble du réseau routier, tant régional que communal, dans le cadre de l'articulation entre les deux réseaux, en tant qu'objectif à part entière dans le SDER, et pour une opérationnalisation rapide de celui-ci.

En outre, la **refonte du réseau de transport public par route** est érigée en objectif fort. L'Union des Villes tient à rappeler la nécessaire concertation préalable avec les communes dans cet ambitieux projet et rappelle que le maintien des services de transport en milieu rural doit être assuré.

Enfin, l'Union des Villes et Communes de Wallonie s'est positionnée, au sujet de la consultation menée dans le cadre de l'élaboration d'une politique de desserte ferroviaire pour la Wallonie, sur la nécessaire utilisation rationnelle des moyens alloués par l'autorité fédérale en matière d'investissement ferroviaire, en pointant la disproportion du projet de desserte de l'aéroport de Gosselies par le rail, au travers un double raccordement aux lignes 124 et 140, alors qu'un simple raccordement vers la ligne 140 semble plus en phase avec les moyens dont dispose la Wallonie en la matière. Cet élément semble omis dans le projet d'objectifs pour le SDER, qui envisage de manière extensive le raccordement ferroviaire des aéroports.

MIB/TOM/AWI/VBI/25.9.2012