

2. ARTIFICIALISATION DES SOLS AU DÉTRIMENT DES TERRES AGRICOLES

« *Lorsqu'on laisse au marché le soin de décider des usages du sol, l'activité la plus rémunératrice prévaut en chaque lieu*⁵⁰. »

Le foncier est une ressource limitée. A mesure que la demande en terres s'accroît, la pression sur cette ressource, qui n'est pas extensible, et la concurrence entre ses divers usages s'intensifient. La disparition de terres agricoles est à mettre en perspective avec une conversion accrue de terres agricoles en terrains à usages industriels ou pour des services, transports, habitat ou encore loisirs. On parle d'**artificialisation** pour toute construction ou transformation qui modifie, de manière généralement irréversible, la physionomie et le fonctionnement d'un espace naturel, d'un milieu ou d'un paysage. Artificialisés, les sols perdent leur fonction environnementale et agricole. Depuis le début des années 60, l'Union européenne (dans ses frontières actuelles) a perdu 20 % de sa surface agricole, soit plus de 33 millions d'hectares, ce qui équivaut à plus de 11 fois la superficie totale de la Belgique. Au niveau européen, 85 % des terres artificialisées sont des terres d'origine agricole⁵¹. Des études au niveau national (français) nous révèlent que « l'artificialisation repart ». « *Après un repli dû à la crise financière, l'urbanisation des terres agricoles repart à la hausse, principalement autour des grands pôles urbains.* » (Etude Safer pour la France).

L'artificialisation est un phénomène lent, première conséquence de l'extension de l'urbanisation, des zones d'habitat et des zones d'activités, de l'emprise des infrastructures. L'impact sur l'environnement est conséquent : imperméabilisation des sols, perturbation du cycle de l'eau, diffusion des pollutions, perte de biodiversité,... La création de barrières écologiques (routes, parcelles bâties...) fragmente le territoire, limite les échanges entre populations et perturbe la faune sauvage.

50 Geniaux, G., Napoléone C., « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », *Economie & prévision* 2005/2 (n°168), p. 77-95.

51 Eurostat

Une enquête⁵² assez poussée au niveau européen sur l'occupation des sols nous apprend que les sols artificialisés constituaient 4,1 % de la superficie totale de l'UE-27 en 2012. C'est à Malte et dans les pays du Benelux que les proportions de zones bâties étaient les plus importantes. En 2017, les terres artificialisées⁵³ wallonnes couvrent 2602 km², soit environ 15% du territoire. En Flandre, ce pourcentage s'élève à plus du double, 33%⁵⁴. Entre 1985 et 2017, les terres artificialisées wallonnes ont connu une croissance de 556,6 km², soit + 17,4%, ce qui correspond à une artificialisation moyenne de 17,3 km²/an.

Toutefois, cette progression n'est pas linéaire. La croissance des terrains artificialisés a été la plus intense entre la fin des années 80 et la fin des années 90, avec une artificialisation moyenne de plus de 18 km²/an. Durant les années 2000, l'artificialisation moyenne est tombée à environ 16 km²/an et elle baisse encore entre 2010 et 2015 à 12,4 km²/an, soit 3,4 ha par jour⁵⁵ (l'équivalent d'environ 5 terrain de foot par jour). En Flandre, l'artificialisation journalière entre 2010 et 2015 s'élevait à environ 5,8 ha (calculs IWEPS sur base du SPFF/AGDP).

Les enjeux de l'artificialisation peuvent être perçus d'un point de vue quantitatif mais également qualitatif : il s'agit d'envisager **quelles terres sont artificialisées et comment.**

52 Campagne LUCAS (Land Use/Cover Area frame Survey) menée par Eurostat en 2012, qui couvrait tous les États membres de l'UE-27

53 Y compris les terrains non cadastrés

54 Ruimte Vlaanderen-Witboek, 2016, p.36 <http://ebl.vlaanderen.be/publications/documents/97914>

55 Charlier, J. & Reginster, I., « Artificialisation et utilisation résidentielle du sol en Wallonie : quelles tendances récentes (2000-2015) ? » in *Dynamiques Régionales, IWEPS*, Automne 2017, n°5, p.52-69.

ARTIFICIALISATION DES TERRES EN WALLONIE

Moyenne des surfaces articialisées
par an = **1730 hectares**,
soit **2420** terrains de foot

Moyenne des terres agricoles perdues
par an = **1500 hectares**,
soit **2100** terrains de foot

« *terrain artificialisé* » :

Toute surface retirée de son état naturel,
forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue ou non.



En 2016, les terres artificialisées représentent 156 885 hectares.

En 2016, les terres agricoles représentent 730 012 hectares

2.1. ARTIFICIALISATION DES SOLS LIÉE À LA CONSOMMATION RÉSIDENTIELLE

Dans la mesure où l'expansion résidentielle a été identifiée comme l'un des moteurs principaux à l'artificialisation du territoire⁵⁶, nous nous intéresserons aux phénomènes d'urbanisation⁵⁷ et de consommation résidentielle, avant de détailler les usages industriel et artisanal.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ L'urbanisation se définit comme un processus démographique de concentration de la population dans les villes et d'extension de l'espace bâti. En d'autres termes, c'est une transformation d'un lieu en lui donnant les caractères de la ville.

2.1.1. Analyse prospective : quid des «réserves» de terres ?

L'impact de l'artificialisation sur les terres agricoles a été analysé de manière prospective à la demande du gouvernement wallon dans une étude publiée en 2016⁵⁸. Cette étude s'intéresse à l'évolution potentielle de la SAU au sein des communes wallonnes et dresse les constats suivants :

« Le plan de secteur, dans sa forme actuelle et via la zone agricole, protège 685 300 hectares de SAU et 65 000 hectares de terres agricoles qui ne sont pas considérées comme de la SAU. Les écarts observés entre terres agricoles et SAU au sein des différentes zones du plan de secteur laissent envisager des évolutions contrastées

⁵⁸ Grandjean, M., op. cit.



pour la SAU (ampleur et vitesse d'évolution). Les écarts sont les plus importants en zones urbanisables et les plus faibles au niveau de la zone agricole.»

Près de 46 500 hectares de SAU se situent encore en zone urbanisable en Wallonie (+ 4 200 ha en zone d'extraction) et ne sont, par conséquent, pas protégés de l'urbanisation. Il s'agit principalement de prairies permanentes, leur disparition semble donc inéluctable à court ou long terme. La vitesse à laquelle nous assisterons à cette disparition varie spatialement.

Les résultats de l'étude détaillent les implications pour les différentes régions en Wallonie, sur base de plusieurs indicateurs: croissance démographique, part de la SAU en zone urbanisable, écart entre SAU-terres agricoles en zone urbanisable, écart entre terres agricoles-SAU en zone agricole. Même si les spécificités locales ne se retrouvent pas toujours dans le découpage par région, il est important de noter que la **grande majorité du territoire wallon est soumis à une pression foncière accrue.** L'hypothèse de départ de l'étude qui identifiait un écart (statistique, en hectares) important entre terres agricoles et SAU révèle finalement que le potentiel de « réserve » joué par les terres agricoles pour limiter la perte de SAU reste modéré et ne s'exprime que dans de rares cas : lorsque l'écart entre SAU et terres agricoles est important en zone agricole et que la croissance attendue de population est peu importante.

De plus, l'absence de caractérisation (propriétaires, usages, taille, localisation,...) de ces 65 000 hectares de terres agricoles non repris comme SAU en zone agricole, ne nous permet pas d'évaluer de manière approfondie le rôle qu'elles pourraient jouer dans l'évolution future de la SAU en Wallonie. Ce qui ressort donc principalement de cette analyse est **l'absence de données suffisantes pour avoir une réelle vision prospective.** Une des recommandations est donc de mettre en place un observatoire foncier en Wallonie qui pourrait répondre, entre autres, à ce besoin. Cette mission de mise en œuvre d'un observatoire des prix et d'accès aux terres a bien été déléguée à la DAFOR, mais dans les faits, les données compilées depuis début 2017 ne sont pas encore en mesure d'être traitées par manque de moyens humains dédiés.

2.1.2. Dynamique d'urbanisation

L'une des approches fréquemment retenue par les géographes et les urbanistes pour analyser l'évolution des formes urbaines consiste à mettre en perspective les grandes tendances, à savoir l'évolution démographique, le développement de l'automobile et le prix des logements.

La Belgique est marquée par une **propension forte à l'étalement urbain** (surtout résidentiel). Cette spécificité avait déjà été exposée dans notre première étude (2014) qui identifiait comme causes principales à cela : l'aspiration résidentielle de la population belge pour un habitat de faible densité et un aménagement permissif. Les données actualisées nous apprennent que ce phénomène persiste.

Les wallons utilisent une superficie au sol en moyenne pour leur habitat (logement, jardin, cour, garage,...) plus élevée qu'en Flandre. Sur quinze ans, cette superficie résidentielle n'a pas cessé d'augmenter : de 270m²/habitant en 2000 à 297,4m²/habitant en 2017 (+11%), ce qui signifie que chaque habitant a en moyenne consommé 27m² de sol en plus pour son habitat⁵⁹. **Depuis 2011, les taux de croissance de la consommation résidentielle par habitant repartent à la hausse en Wallonie, alors que les disponibilités foncières ne cessent de diminuer.**

⁵⁹ IWEPS, 2017, « Le développement territorial wallon en fiches - Fiche 3 : consommation résidentielle du territoire » Octobre 2017, <https://www.iweps.be/projet/developpement-territorial-wallon-fiches/>

Le desserrement du résidentiel peut s'expliquer par différents facteurs : « *de larges disponibilités dans les zones d'habitats aux plans de secteur, une demande pour les parcelles résidentielles de grande superficie, une gestion communale inadaptée par rapport à la problématique et une réduction de la taille des ménages.* »

Le prix des terrains à bâtir vendus en Wallonie augmente de manière constante pour atteindre la valeur de 51€/m² en 2014 alors qu'elle était de 18€/m² en 2000. « *L'offre foncière déséquilibrée sur le territoire [wallon] contribue à la formation de prix élevés dans les zones centrales et à des mouvements de population centrifuges.*⁶⁰ » Cette pression foncière se joue particulièrement dans les zones urbanisables où la demande est plus forte, vu leur localisation en périphérie de métropoles (Bruxelles et Luxembourg). Dans le Brabant wallon par exemple, le problème est assez aigu et concerne des terres agricoles de grande qualité (Hesbaye).

De plus, l'information relative au zonage réglementaire peut être à la source de phénomènes spéculatifs et de valeurs foncières surévaluées par un changement d'affectation des sols en amont ou à venir. En Wallonie, le différentiel de prix entre une terre à bâtir et une terre agricole est d'un facteur de 20. « *Les anticipations sur le changement de statut de la terre agricole s'avèrent des plus significatives et dominant même la surface et la nature cadastrale de la terre qui sont généralement données comme les fondements du prix de la terre agricole.* » Non seulement le marché n'autorégule pas le prix des terres mais, en créant ces phénomènes de spéculation, il vient également « *amoindrir l'efficacité des outils actuels de régulation des usages du sol*⁶¹. »

Au-delà de la limite de la ressource foncière, il est important de noter que **les disponibilités foncières ne sont pas réparties uniformément sur le territoire wallon et ne correspondent pas nécessairement aux lieux de vie des habitants et donc à la demande future.** Cette inadéquation spatiale génère et générera, sans changement, des zones à forte tension foncière avec des prix inabordables pour un grand nombre de ménages⁶². Les conséquences négatives de l'étalement urbain et de la dispersion de l'habitat sont donc multiples.

Les tendances statistiques ainsi que les incitations économiques liées au marché doivent être mises en perspective avec les différentes stratégies de développement local et les relations entre acteurs publics et privés autour de la construction ou de la préservation de terres agricoles.

60 IWEPS, 2017, « Le développement territorial wallon en fiches - Fiche 5 : offre foncière et prix des terrains », Février 2017.

61 Geniaux, G., Napoléone C., « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », Economie & prévision 2005/2 (n°168).

62 J. Chartier & I. Reginster, « Artificialisation et utilisation résidentielle du sol en Wallonie : quelles tendances récentes (2000-2015) ? » in Dynamiques Régionales, IWEPS, Automne 2017, n°5.

LES WALLONS : GROS CONSOMMATEURS D'ESPACE RÉSIDENTIEL

+ 48,7 %

Terrains résidentiels

1985 → 2017
72291 ha → 107510 ha

«consommation résidentielle» :

La surface utilisée en moyenne
par habitant pour se loger
(logement, cour, garage,...)

+ 40 %

Terrains à usage industriel & artisanal

1985 → 2017
12343 ha → 17350 ha

Wallonie - 2017
Superficie résidentielle
= 297,4 m²/habitant.e

Wallonie - 2000
Superficie résidentielle
= 270 m²/habitant.e



La superficie résidentielle en Wallonie est

3 X plus élevée
qu'aux Pays-Bas



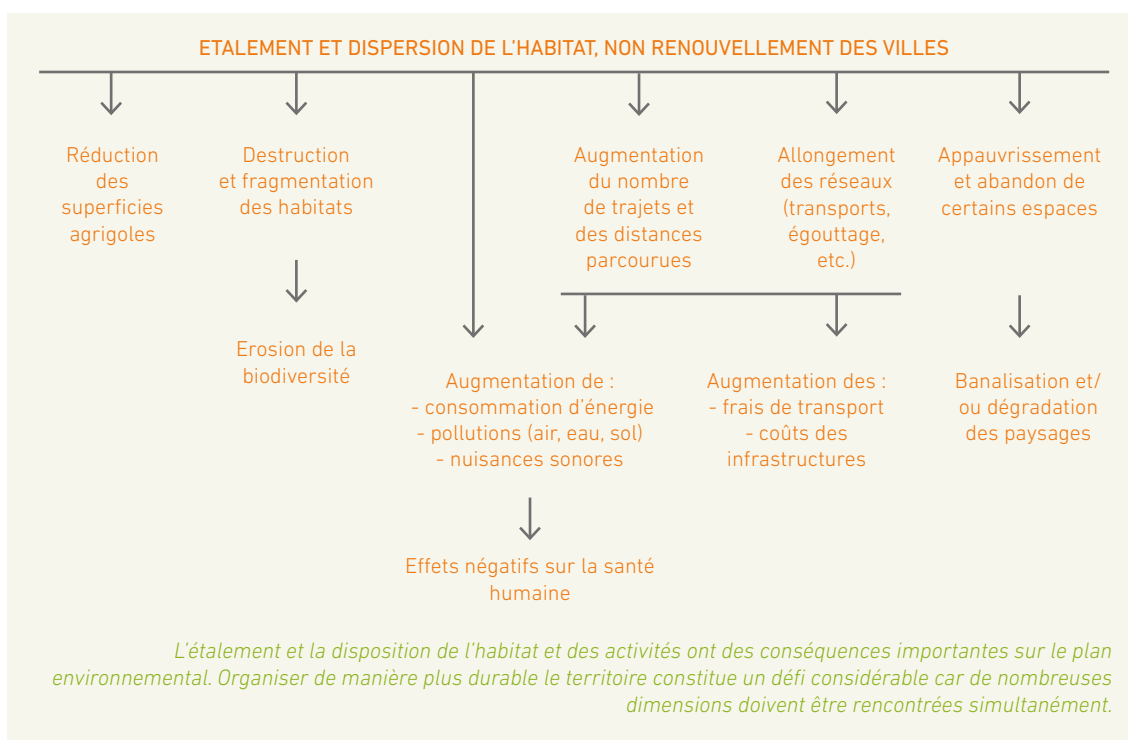
2 X plus élevée
qu'en Allemagne



1,7 X plus élevée
qu'en France







Source : Service public de Wallonie

2.1.3. Stratégies de développement local

Ces dernières années, les intervenants dans les débats autour de l'affectation, la propriété et l'usage du foncier agricole se sont diversifiés : à côté des services de l'État, d'autres institutions publiques et des acteurs privés contribuent également à la régulation des espaces agricoles périurbains. Le rôle des différents acteurs et les modes de gestion sont aussi modifiés par la nécessité d'articuler différentes échelles de décision.

Depuis une trentaine d'années, l'urbanisation du territoire wallon s'effectue en respectant le plan d'affectation du sol que constitue le plan de secteur⁶³. Les zones d'habitat et les zones d'habitat à caractère rural sont, d'après

le Codt (Article 24 et 25), les zones du plan de secteur destinées principalement à l'habitat. Elles s'urbanisent d'année en année, réduisant l'offre foncière pour l'habitat et pouvant ainsi créer des tensions sur les marchés fonciers⁶⁴. Notre étude de 2014 questionnait déjà cet outil et sa capacité à réellement protéger les terres agricoles. Nous relevons que la majorité des nombreuses modifications et dérogations ponctuelles opérées dans les plans de secteur consistait à inscrire de nouvelles zones urbanisables (principalement des zones d'activité économique) en lieu et place de zones non urbanisables (principalement des zones agricoles). A l'heure où l'on observe une multiplication des mesures réglementaires et des dispositifs de protection en faveur du foncier agricole chez nos voisins français (Zones Agricoles Protégées (ZAP) et Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels périurbains (PAEN)⁶⁵) et suisses

⁶³ La Région wallonne est couverte par 23 plans de secteur, adoptés entre 1977 et 1987. L'objet principal du plan de secteur est de définir les affectations du sol au 1/10 000ème (1cm=100mètres), afin d'assurer le développement des activités humaines de manière harmonieuse et d'éviter la consommation abusive d'espace.

⁶⁴ IWEPS, Potentiel foncier en zones d'habitat au plan de secteur in Chiffres clés 2017

⁶⁵ Ces outils de planification doivent être intégrés à des politiques plus globales pour avoir une vraie efficacité.

(Surfaces d'Asselement SDA), il semble normal de s'interroger sur le cadre légal belge qui affirme d'un côté « *vouloir relever le défi de l'étalement urbain* » et qui, d'un autre côté, crée des moyens très clairs pour élargir les zones urbanisables (ZEC et ZER) dans la nouvelle version du Code de développement territorial (Codt) entrée en vigueur en juin 2017⁶⁶.

Les principes de l'intervention publique cherchent aujourd'hui à dépasser les approches purement réglementaires (« *urbanisme de lois* » dans l'ancien CWATUP) et/ou sectorielles pour privilégier une dynamique de projet (« *urbanisme de projets* » dans le nouveau Codt), où la problématique agricole serait intégrée aux politiques d'aménagement.

Si cette démarche offre le mérite d'adopter une approche plurisectorielle pour relever les défis de l'aménagement du territoire au XXI^e siècle et permet une prise en compte de la ressource foncière comme ressource territoriale d'intérêt collectif, les projets centrés sur la libération de foncier demeurent. A titre d'exemple, la mobilisation des habitants pour le site de Ry-Poney dans la région de Liège a bien obligé les élus à reconsidérer leur perception du site et des multiples fonctions qu'il abrite. Mais, sous pression, ils ne l'ont fait qu'à la marge.

Au détriment de la recherche d'autres leviers, lors de la discussion, la maîtrise de l'affectation des sols par les élus conjugue attractivité des espaces périurbains et abondance des réserves foncières. Dans ces débats locaux, la fonction alimentaire est reléguée en arrière-plan. En initiant les changements d'usages des sols, les élus utilisent le foncier comme moyen de développement privilégié; ces changements d'usage sont déterminés par les relations tissées par les différents utilisateurs du sol, qu'ils soient publics ou privés. Les différents cas répertoriés dans cette étude démontrent que la faveur est encore trop souvent accordée aux intérêts privés.

L'échelle locale ne semble pas permettre d'éviter des projets centrés sur la captation de la rente foncière. « *Il est, à notre sens, de la responsabilité de l'État de mettre en œuvre des outils permettant à la collectivité de récupérer les plus-values qu'elle crée en modifiant les droits des sols et qui sont susceptibles de lui permettre de financer des modes d'urbanisme respectueux à la fois des besoins de développement urbain et des espaces agricoles ou naturels existants*⁶⁸ ». Nous détaillerons plus largement les leviers d'action à disposition des décideurs politiques dans la dernière partie de cette étude.

⁶⁶ Inter-Environnement Wallonie regrette que « l'équilibre dans l'usage parcimonieux des sols, la valorisation du patrimoine architectural ou naturel et la participation citoyenne sont trop peu pris en compte, voire inexistant dans le Codt. »

⁶⁸ Delattre L., Napoleone C. (2011), « Écologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels », Courrier de l'environnement, INRA, n°60.

ÉTUDE DE CAS : LE PARC DE RY-PONET

La tension foncière est particulièrement marquée dans l'arrondissement de Liège, déjà fortement urbanisé. Les demandes nombreuses pour de nouveaux logements s'expliquent en partie par une croissance de la population plus importante. On parle même de « saturation » qui « entraîne inévitablement une spéculation foncière forte et la disparition des superficies disponibles pour les productions agricoles⁶⁷ ».

L'espace paysager autour du val du Ry-Poney, de plus de 300 hectares, s'étalant sur les communes de Liège, de Beyne-Heusay, de Fléron et de Chaudfontaine, s'est vu menacé par un projet immobilier de la société Neufcour qui envisage de construire plus de 500 logements. Le plan de secteur distingue, au sein des 300 ha du parc, une zone de 35 hectares (propriété de Neufcour) qui se répartit entre « zone d'habitat » (les Haïsses) et « zone d'habitat à caractère rural » (le Piedroux). Cette affectation signifie que la zone est destinée à l'urbanisation même si les surfaces concernées sont actuellement surtout composées de prairies et de landes (les Haïsses) et exploitées en agriculture intensive (Le Piedroux). Sur le territoire de la commune de Beyne-Heusay, il y a également deux « zones d'habitat ». Le reste du parc est classé en zones naturelles /de parc/ agricole et est donc protégé de l'urbanisation.

Active depuis 2015, la Plateforme Ry-Ponet, aux côtés des habitants des quartiers voisins et d'ailleurs, a demandé aux autorités compétentes de refuser le permis de construire à ce projet immobilier et de protéger durablement ce site magnifique.

Ainsi, le collectif s'est mobilisé à de nombreuses reprises ces dernières années en organisant notamment des promenades guidées à travers le site et des séances publiques d'information. La plateforme a également coordonné les réponses à une enquête publique pour s'opposer au projet d'urbanisation.

La mobilisation citoyenne a porté ses fruits puisque la demande de permis a été retirée par

le promoteur à la suite de l'enquête publique. Depuis, en novembre 2017, les conseils communaux de Chaudfontaine et Liège ont voté pour la protection du site et reconnaissent « sa dimension paysagère et considèrent que sa préservation est un enjeu majeur pour l'avenir urbain de l'agglomération. »

Si l'on peut se réjouir de cette issue – temporairement – positive pour l'espace paysager, elle pose néanmoins plusieurs questions. Comment justifier qu'une telle mobilisation des citoyens soit nécessaire pour alerter les élus? S'il est possible de trouver des solutions alternatives à présent pour envisager de déplacer le projet immobilier sur d'autres sites, comment se fait-il qu'elles n'aient pas été avancées dès le départ ? Comment expliquer l'absence de plan global pluri annuel d'aménagement du territoire pour les différentes communes concernées ? De plus, il est interpellant que la question alimentaire en périurbain ne soit pas davantage mise en avant.

Le promoteur a déjà annoncé son intention de déposer un nouveau projet immobilier similaire, après les élections communales de 2018. Cela pose la question de la pérennité des engagements au-delà des mandats politiques. C'est pourquoi il est difficile de conjuguer des intérêts à court terme avec l'obligation de vision à long terme que suppose l'aménagement du territoire. Le collectif espère faire reconnaître l'espace du Ry Poney comme parc naturel urbain pour le protéger définitivement de toute nouvelle tentative d'accaparement.



⁶⁷ M. Grandjean, op. cit.

ETUDE DE CAS : PARKVELD À LOUVAIN

Le groupe d'action Parkveld s'oppose à différents projets, portés par la ville de Louvain, l'intercommunale Interleuven et l'entreprise Extensa, qui visent à détourner de leur fonction agricole et paysagère 34 ha de terres agricoles⁶⁹, de forêts et jachère sur Parkveld situé dans les alentours de la ville de Louvain. La zone convoitée se situe sur des terres agricoles qui appartiennent encore en grande partie au CPAS et qui sont actuellement exploitées par des agriculteurs de la région. Une autre partie des terres est détenue par Extensa SA.

Le Plan d'exécution spatiale régionale de Parkveld (RUP Parkveld) permettrait l'extension de la ZAE de Haasrode et la construction de 8 immeubles. Depuis les années 90, plusieurs tentatives de réaffectation de la superficie agricole ont été rejetées par le Conseil d'Etat. Le RUP Parkveld a été rejeté par le Conseil d'Etat en 2011⁷⁰ parce que la zone urbaine régionale n'avait pas encore été délimitée dans le RUP. Depuis, le dossier est bloqué, en attente de l'approbation de RUP par le ministre. Récemment, le conseil consultatif stratégique en aménagement du territoire (SARO) sur la demande du ministre a émis un avis sur l'avant-projet du RUP concerné⁷¹ et demande de maintenir l'espace ouvert Parkveld en tant que zone agricole. L'avis spécifie que « *les plans de zonage proposés dans l'avant-projet de plan de la RUP mettraient fin à cet usage agricole et auraient un impact sérieux sur les activités commerciales* »⁷².

Les terrains détenus par Extensa SA se trouvent sur une zone à bâtir (erreur historique qui date, selon le groupe d'action, de 1977) et sont entièrement entourés de terres agricoles. Extensa SA a acquis ces terres en achetant systématiquement des parcelles à bas prix.

En 2009, Extensa a obtenu un permis de construire pour développer un lotissement. Depuis lors, il y a eu une bataille juridique. En février 2017, le « Conseil pour les contestations des autorisations » a rejeté le permis de construire pour la seconde fois⁷³. Le groupe d'action estime que l'octroi d'un permis de construire est complètement dépassé dans le contexte actuel de pression foncière.

Le cas de Parkveld est un bel exemple de résistance à la destruction de terres agricoles qui dure depuis près de vingt ans. Les différents citoyens et agriculteurs concernés ont utilisé différentes stratégies pour s'opposer aux plans de construction: des actions politiques (initiative citoyenne), des démarches juridiques, l'organisation d'un festival pour attirer l'attention du grand public et le jardinage collectif pour promouvoir une alternative positive.

La vraie question ici est de savoir si le besoin d'extension du zoning et de construction du lotissement demeure après 20 ans. Le contexte a beaucoup changé depuis. Actuellement, il existe un contraste entre les plans historiques de la ville et la vision actuelle. Ces différents projets vont à l'encontre des intentions énoncées par la ville qui a lancé le programme d'action *Leuven Klimaatneutraal 2030* (Louvain climatiquement neutre en 2030) et inscrit dans son plan politique (2013-2018)⁷⁴ « *la préservation des terres agricoles* » (en exemptant les terres déjà attribuées).

Pour le groupe d'action, le cas de Parkveld symbolise une pratique dépassée: le besoin d'espace supplémentaire pour le logement et l'industrie est largement surestimé, tandis que le besoin d'espace pour la nature et l'agriculture est sous-estimé.

⁶⁹ La superficie a été estimée par l'expert en aménagement du territoire du groupe d'action Parkveld.

⁷⁰ Advocaten-Leuven, "Raad van State vernietigt RUP Parkveld Leuven", Décembre 2011, <http://advocaten-leuven.be/raad-van-state-vernietigt-rup-parkveld-leuven/>

⁷¹ SARO, "Advies van 28 juni 2017 over het voorontwerp RUP afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven", Juin 2017: <https://www.rwo.be/Portals/126/SARO%202017-26%20Advies.pdf?ver=2017-06-29-145316-853>

⁷² Ibid.

⁷³ Gemeenteraad Leuven, "Mondelinge vraag van raadslid David Dessers: Verkavelingsvergunning Parkveld (2017_MV_00012), 20 februari 2017

⁷⁴ Stad Leuven, "Bestuursnota 2013 – 2018", p. 142: <https://www.leuven.be/bestuursnota-2013-2018>

2.2. ACCROISSEMENT DE SUPERFICIE POUR DES USAGES INDUSTRIEL/ARTISANAL

2.2.1. Les zonings, localisation privilégiée pour les entreprises

La consommation foncière occasionnée par les espaces industriel et artisanal ne doit pas être négligée. En 2016, les terrains résidentiels occupent 106 792 ha en Wallonie contre 17 246 ha pour les usages industriel et artisanal. **Si leur impact en volume reste bien moindre que le logement, le taux de progression des surfaces dédiées aux zones d'activités économiques est équivalent en Wallonie (+10,6% entre 2006 et 2016) à celui du logement (+11% sur la même période) cette dernière décennie⁷⁵.** De plus, la lutte contre l'étalement urbain imprègne en partie les politiques territoriales du logement quand les préoccupations de localisation relative aux activités économiques et commerciales ne le font que très rarement.

La question du développement des parcs d'activité en Wallonie se pose presque toujours d'un point de vue économique et est analysée sous l'angle des « disponibilités foncières » (besoins en terrains sur le court terme) pour « *accueillir à l'avenir les investissements nécessaires au redéploiement économique régional⁷⁶* ». Le Gouvernement a d'ailleurs confié en 2016 à la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) une mission d'expertise en vue d'évaluer les « besoins spatiaux » en matière de zones d'activité économique (actualisation de l'étude de 2006)⁷⁷.

En Belgique, comme dans de nombreux pays industrialisés européens, les Zones d'activités économiques (ZAE) ont été développées depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale.

Aujourd'hui le territoire wallon compte 224 parcs d'activités, dont 7 parcs scientifiques, 6 aires logistiques et 11 infrastructures multimodales sur une superficie de plus de 12 000 hectares.

S'il n'existe pas de définition précise et normative des parcs et zones d'activités économiques, il est néanmoins possible de proposer la définition suivante : « *la zone d'activités économiques désigne la concentration ou le regroupement d'activités économiques (artisanales, tertiaires, industrielles et logistiques) sur un périmètre correspondant à une opération d'aménagement réalisée par un maître d'ouvrage public ou par des promoteurs/ investisseurs privés qui vont céder ou louer les terrains et les bâtiments à des entreprises⁷⁸.* »

Les appellations peuvent varier et reflètent ainsi les évolutions de la vocation des ZAE : parc industriel, éco-parcs, éco-zones, pôles d'activités économiques et technologiques, etc., mais aussi de la destination du foncier économique. Aujourd'hui, si ces zones sont diverses par leur taille ou leur localisation, il est souvent difficile de distinguer les zones industrielles des zones de services et d'artisanat. **Le belgicisme «zoning» recouvre l'ensemble de ces situations.**

Les acteurs impliqués sont multiples. Il s'agit des acteurs publics, comme les intercommunales de développement économique et les communes qui sont souvent à l'initiative de la création de ces zonings, mais également ceux qui régulent et accompagnent l'aménagement du territoire. En Wallonie, c'est la Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW (DATU), qui gère les nouvelles demandes de mise en œuvre des zones économiques et intervient en cas de révision des plans de secteur⁷⁹. Ces acteurs publics collaborent directement avec des acteurs privés, notamment les promoteurs immobiliers, qui contribuent à l'évolution et à la transformation des terrains aménagés.

75 Chiffres IWEPS

76 Lambotte J.-M., 2009, « Les parcs d'activités en Wallonie : quels besoins fonciers pour quels développements ? » in Territoire(s) wallon(s), Conférence Permanente du Développement Territorial. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/14_lambotte.pdf

77 Notre demande d'accéder à ces données prospectives nous a malheureusement été refusée par le cabinet du Ministre donneur d'ordre.

78 CEREMA, « Zones d'activité économique en périphérie : les leviers pour la requalification », Décembre 2014.

79 B. Mérenne-Schoumaker, « L'avenir des zones d'activités économiques en Wallonie », in Territoire en mouvement (Revue de géographie et aménagement), 2007: <http://tem.revues.org/725>

L'implantation des zones et des parcs, tant en Belgique qu'en Wallonie, relève d'une double législation : expansion économique régionale et aménagement du territoire⁸⁰. Ces deux objectifs se révèlent être souvent contradictoires et ne facilitent pas une planification concertée ni s'inscrivant dans la durée.

Comme pour l'habitat, on note un déséquilibre croissant entre là où les besoins en foncier économique sont les plus criants (au nord du sillon) et là où les disponibilités en ZAE sont les plus significatives (dans l'est de la Wallonie et, secondairement, au niveau du sillon).

2.2.2. Enjeux fonciers liés à l'extension des surfaces des ZAE

L'extension des zones pose de plus en plus de problèmes et des voix de plus en plus nombreuses s'insurgent contre la tendance à y localiser la majorité des nouveaux développements économiques qui entrent alors en concurrence avec l'agriculture et les besoins en logements.

Parmi les syndromes liés à la multiplication des ZAE, les auteurs s'accordent à identifier : une consommation accrue d'espaces, une augmentation de la mobilité voitures et camions, un affaiblissement des espaces urbains et une périurbanisation généralisée. En effet, les ZAE induisent des mécanismes d'urbanisation à partir des axes de communication qui vont de pair avec l'aménagement de tels espaces.

De plus, leur utilité est de plus en plus souvent questionnée. En Wallonie, « *l'examen de différentes créations ex nihilo de parcs d'activités et plateformes logistiques de cette dernière décennie montre un déficit d'optimisation de la valorisation de l'espace retenu*⁸¹. » On parle même de « surconsommation de l'espace industriel ». En effet, en 2008 seuls cinq des vingt arrondissements wallons affichaient un rapport d'emplois par hectare supérieur à la valeur nationale (14,5 emplois/ha).

Cela signifie que, dans l'ensemble, ces espaces sont largement sous-occupés.

Peu de territoires établissent leur politique d'offre foncière pour l'accueil d'activités économiques au regard de la demande et du « marché », ce qui provoque bien souvent l'aménagement d'une offre foncière pléthorique et inadaptée par rapport aux entreprises déjà présentes sur le territoire.

Les ressources fiscales sont bien souvent un miroir aux alouettes pour les petites communes qui s'endettent pour acheter, équiper les terrains et construire les bâtiments des futures ZAE. De plus, le mode de financement des intercommunales de développement économique dépend en grande partie de la plus-value issue de la modification d'affectation et de l'équipement de terres agricoles. Cela n'incite pas les opérateurs à gérer de manière parcimonieuse l'usage du sol et la structuration du territoire et limite le potentiel retour de ces espaces à l'agriculture s'ils ne sont pas utilisés.

Enfin, « *l'enjeu de l'emploi* » et le « *raccourci* » trop souvent fait entre l'aménagement d'une ZAE et la création d'emplois, probablement aussi la culture des élus pour les bâtiments, demeurent encore tenaces dans les faits et les pratiques d'aménagement⁸². » Cela impose une pédagogie permanente afin de privilégier des schémas de stratégies économiques et foncières (schéma d'accueil d'entreprises) pour les petites collectivités.

Très souvent prévues à l'échelle de la commune, les ZAE se sont développées en très grand nombre sans que soient pris en compte les besoins des entreprises à une échelle territoriale plus importante. Le positionnement de la ZAE doit être correctement étudié et décliné dans une logique de territoire supra-communale. Les rôles de coordination et surtout de mise en perspective des enjeux d'aménagement du territoire avec les intérêts économiques doivent être assurés par la DATU qui se veut le garant au niveau régional.

80 Ibid.

81 K. Fontaine, P. Neri ; P. Defourny et Y. Hanin (Dirs.), « L'occupation du sol en Wallonie » in *Les approches spatiales, Diagnostic territorial de la Wallonie*, CPDT, M. Grandjean et Y. Hanin, 2011 https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/dt2_approches_spatiales_0.pdf

82 CEREMA, op. cit.

2.2.3. Quel avenir pour les ZAE ?

Déjà, les ZAE seront confrontées au risque de leur obsolescence. Si les ZAE créées dans les années 80 et 90 sont les premières concernées, celles aménagées dans les années 2000 et 2010 devront faire face au même problème si la consommation de terres agricoles continue d'alimenter la production de nouveaux espaces économiques. L'enjeu majeur est de les requalifier et d'entretenir ces zones récentes avant qu'elles ne deviennent des friches, tout en limitant les extensions et les créations tant que les friches ne sont pas résorbées ou en voie de l'être.

Ainsi, avec la mise en œuvre de nouvelles zones, les questions relatives à l'efficacité des localisations, à la préservation indispensable des espaces agricoles et aux modalités de cession du foncier se posent avec plus d'acuité, surtout face aux contraintes budgétaires qui n'invitent pas forcément aux bonnes pratiques. Par ailleurs, développer des espaces à vocation économique en milieu urbanisé est nettement plus coûteux (et plus complexe) qu'en zone rurale⁸³.

De plus, il existe de nombreuses friches industrielles en Wallonie. « Au 1er janvier 2014, la Wallonie compte 3 795 ha de sites à réaménager (SAR) « de fait », soit 0,23 % de son territoire⁸⁴. » Cela constitue une offre foncière réelle pour l'activité économique. Pourtant, il est souvent plus facile et moins coûteux d'urbaniser des terres vierges que des terres désaffectées (friches urbaines...). Moins coûteux à la construction mais bien souvent à plus long terme, cela s'avère généralement plus onéreux pour la collectivité (coûts de la mobilité, des équipements...)⁸⁵.

L'artificialisation des terres agricoles est essentiellement due à l'expansion du résidentiel, et cela, même si l'on observe un accroissement important des surfaces dédiées à l'usage industriel et artisanal cette dernière décennie en Wallonie. Nos observations empiriques, sur base de plusieurs témoignages de collectifs en lutte contre ces nouvelles activités économiques, laissent entrevoir un fort potentiel conflictuel en Wallonie.



83 K. Fontaine, P. Neri ; P. Defourny et Y. Hanin (Dirs.), « L'occupation du sol en Wallonie » in Les approches spatiales, Diagnostic territorial de la Wallonie, CPDT, M. Grandjean et Y. Hanin, 2011 https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/dt2_approches_spatiales_0.pdf

84 IWEPS, 2017, « Le développement territorial wallon en fiches - Sites à réaménager », Septembre 2017. <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/sites-a-reamenager/>

85 J. Charlier & I. Reginster, « Artificialisation et utilisation résidentielle du sol en Wallonie : quelles tendances récentes (2000-2015) ? » in Dynamiques Régionales, IWEPS, Automne 2017, n°5.

ETUDE DE CAS : LE COLLECTIF DU « PAYS VERT » QUESTIONNE LA MOBILITÉ ET LES INTÉRÊTS PRIVÉS⁸⁶

Le parc zoologique Pairi Daiza est situé dans la province de Hainaut, à Brugelette. Fondé en 1994, il s'est appelé Paradisio jusqu'en 2010. Il présente plus de 5 000 animaux de 470 espèces sur 65 hectares.

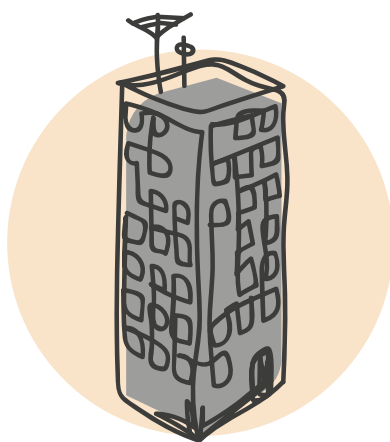
Il est la propriété d'Eric Domb, fondateur du parc, et de Marc Coucke, milliardaire et président-directeur général du groupe pharmaceutique Omega Pharma. Ces deux propriétaires disposent d'arguments économiques convaincants : la fortune dont ils disposent mais également les retombées positives en termes d'emplois et d'activités annoncées aux communes environnantes du parc. Leur pouvoir d'influence n'est donc pas négligeable.

La croissance exponentielle du nombre de visiteurs du parc a amené les patrons du parc à acquérir des terres agricoles environnantes afin d'étendre les parkings et construire des routes pour fluidifier l'accès au parc avec le soutien de la Région wallonne. Une première « route Pairi Daiza » de 3 kilomètres a été mise en service en 2014 afin d'éviter le village de Cambron.

La croissance continue du nombre de visiteurs incite à la création d'une seconde route. Le tracé de la future route, réalisé sans consultation préalable des riverains, fait débat. « *Dans l'ensemble les bourgmestres négocient seuls* ». Plusieurs collectifs de citoyens et agriculteurs se mobilisent à travers des marches et des tracts dans lesquels ils demandent une étude complète de mobilité et une étude d'incidence sur l'environnement afin de voir l'utilité réelle de construire une nouvelle route en site propre plutôt qu'un simple contournement.

Le parc envisage également de s'agrandir et a déposé plusieurs permis de construire qui ont été soumis à enquête publique en août 2017. Les collectifs relèvent plusieurs dérogations au plan de secteur ainsi que des écarts significatifs par rapport au plan communal d'aménagement.

Ce qui pose vraiment question ici c'est le poids que la collectivité doit supporter (nuisances, travaux, coûts financiers...) pour des intérêts privés (le parc ne génère des profits que pour ses seuls propriétaires) sous prétexte qu'une activité génère des retombées économiques.



⁸⁶ <https://fr-fr.facebook.com/collectifpaysvert/>

ETUDE DE CAS : LE PROJET DE ROUTE DE CONTOURNEMENT ET L'EXTENSION DU ZONING DE PERWEZ⁸⁷

La commune de Perwez est devenue le symbole d'une résistance paysanne contre la volonté « bâtisseuse » de certains élus, résistance qui s'est vue renforcée suite à une grande mobilisation citoyenne le 17 avril 2017.

Depuis 10 ans, un collectif de paysans se bat contre la construction d'une nouvelle route et l'extension d'une ZAE. Si les deux projets sont distincts, ils sont néanmoins liés comme nous le rappelle le bourgmestre de Perwez et ancien ministre de l'Aménagement, André Antoine, fervent défenseur du projet : « *l'extension de la zone d'activités économiques a besoin de la nouvelle voirie de liaison afin de pouvoir se développer.* »

Depuis 2007, les agriculteurs directement concernés par les menaces d'expropriation que représente le projet de nouvelle route, appuyés par un syndicat (FUGEA), des associations (RÉSAP) et des membres de l'opposition communale mènent une bataille politique et juridique. Ils ont monté un dossier conséquent pour proposer une alternative plus durable au projet de route.

Moins coûteux et requérant moins d'expropriations, le projet répondait également pleinement à l'objectif de fluidifier le trafic. Une étude comparant la proposition alternative à celle d'André Antoine s'est exprimée en faveur de cette dernière. L'impartialité de l'étude pose question.

Les agriculteurs ont poursuivi leurs démarches et introduit en 2011 au Conseil d'Etat une requête en annulation contre le permis d'urbanisme, mais celui-ci a estimé que les moyens invoqués n'étaient pas suffisants.

Le principal argument motivant la construction de la route est de fluidifier le trafic. Or la construction de la route, en permettant l'agrandissement de la ZAE, entrainera inévitablement une hausse du trafic et renforcera finalement le problème que la route de contournement prétend résoudre. De plus, l'extension du zoning aura des conséquences néfastes directes sur l'environnement qui l'entoure, dont le bois du Pré du Duc qui abrite plusieurs espèces animales rares.

A ces différents arguments, André Antoine répond que le principe de compensation planologique (ainsi que d'autres compensations alternatives⁸⁸) sera appliqué, tel que décrit dans le Codt⁸⁹. Néanmoins, cette compensation ne représentera que 82% du périmètre de l'extension. Nous pouvons également nous interroger sur la pertinence de cette proportionnalité. Un ha de terres agricoles a-t-il la même valeur peu importe où il se trouve ? Selon la Fédération IEW, il est inacceptable que des zones non urbanisables deviennent urbanisées sans être entièrement compensées. Et ce, quel que soit l'« enjeu » qui se cache derrière la zone concernée, pour reprendre le vocabulaire du Code.

« Cette « aide à l'urbanisation » traduit un mépris maladroit pour des zones qui contribuent fortement à l'attractivité de notre territoire et rendent de nombreux services à l'ensemble de la population. Les citoyens perçoivent de plus en plus mal la perte de surface non urbanisable et la disparition d'espaces naturels ou cultivés. »

⁸⁷ http://www.luttespaysannes.be/IMG/pdf/dossier_presse_17_avril2017.pdf

⁸⁸ Lire l'analyse complète d'IEW sur ces différentes formes de compensation : <http://www.iewonline.be/spip.php?>

⁸⁹ « Dans le respect du principe de proportionnalité, l'inscription de toute nouvelle zone destinée à l'urbanisation et susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en lieu et place d'une zone non destinée à l'urbanisation, est compensée par la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation ou d'une zone d'aménagement communal concerté en zone non destinée à l'urbanisation..... » http://spw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/amenagement/views/documents/juridique/codt/codt_decret_11-04-17_bat.pdf