



Schéma de Développement du Territoire

Projet adopté par le Gouvernement wallon le 12 juillet 2018
et soumis à enquête publique et consultation

Avis adopté par le Conseil d'administration du BEP, le 13 novembre 2018

1) Contexte général

Le Gouvernement wallon a adopté provisoirement le 12 juillet 2019 le Schéma de Développement du Territoire (SDT), en application des dispositions de l'article D.II.2. et suivants du CoDT.

Dans le cadre de cette procédure, une enquête publique est actuellement organisée via les communes. Cette enquête se clôture le 5 décembre 2018.

Le Gouvernement a par ailleurs sollicité une série d'organismes en date du 22 octobre 2018, lesquels disposent de 60 jours pour remettre leur avis. Wallonie-Développement, dont le BEP est membre, fait partie des organismes sollicités.

Enfin, le Gouvernement, comme le prévoient les dispositions du CoDT, demandera l'avis des Conseils communaux en date du 7 décembre 2018 ; les conseils communaux disposeront également de 60 jours pour remettre leur avis.

Tous les documents officiels relatifs au SDT sont disponibles sur le site de la DGO4, à l'adresse suivante : http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_aménagement/amenagement/sdt

Le présent avis, adopté par le Conseil d'administration du BEP en date du 13 novembre 2018 :

- Sera transmis à Wallonie-Développement, et servira de base aux services du BEP pour collaborer avec les autres intercommunales de développement économique à l'élaboration de l'avis commun de Wallonie-Développement ;
- Sera transmis dans le délai de l'enquête publique à la Ville de Namur, pour être officiellement enregistré comme avis du BEP sur le projet de SDT ;
- Sera exposé aux communes namuroises invitées à une réunion d'information le 10 décembre 2019 ;
- Sera adressé à toutes les communes de la Province de Namur, qui seront libres de s'en inspirer et/ou de le reprendre dans les projets de délibération qui seront soumis dans les Conseils communaux chargés d'élaborer leur propre avis.

2) Considérations générales sur le projet de SDT

D'une manière générale, le texte à l'examen a évolué positivement depuis l'avant-projet, en suite notamment des différents avis officiels requis à ce stade de la procédure et des recommandations formulées par l'auteur du rapport sur les incidences environnementales.

Le BEP relève néanmoins une série de points d'attention généraux.

- a. Tout d'abord, malgré les précautions liminaires rappelées dans le SDT (page 5), et même si le SDT est un instrument à portée indicative et non pas réglementaire, il ne faut néanmoins pas perdre de vue les conséquences suivantes :
 - Le SDT engagera le Gouvernement wallon dans la longue durée (le SDER, actuellement toujours en vigueur a été adopté en 1999 et aura donc vécu quasiment 20 ans) quand il arrêtera des décisions relatives à des révisions de plans de secteur, des schémas de structure, des schémas d'orientation locaux et des guides d'urbanisme.
 - Certes, le Gouvernement pourra s'écarter des recommandations du SDT, pour autant que les documents d'échelle inférieure démontrent qu'ils ne compromettent pas les objectifs de développement territorial ou d'aménagement, et qu'ils contribuent à la protection, gestion ou aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.
 - Il s'ensuit qu'un certain nombre de dispositions générales du SDT peuvent avoir des conséquences très directes dans des recommandations qui seront imposées dans certains documents d'échelle inférieure, voire dans l'impossibilité d'obtenir des décisions favorables, notamment en matière de révision du plan de secteur ou d'adoption de SOL.
 - Enfin, on ne peut exclure que le SDT influence in fine l'octroi de permis d'urbanisme, sinon directement, en tous cas indirectement en cas de recours au Conseil d'Etat à l'encontre d'une décision d'octroi de permis. Les requérants pourront trouver dans le SDT des arguments qui pourraient être suivis le cas échéant par le CE dans un arrêt qui ferait alors jurisprudence.
 - Pour ces raisons, et en rapport notamment avec le projet de structure territoriale (pôles et aires de développement et recommandations associées), il est indiqué de faire figurer explicitement dans le SDT une remarque liminaire stipulant que la mise en œuvre de tous les projets importants en cours (idéalement avec une liste annexée de ces projets) peut continuer à se poursuivre.
- b. Le SDT est un document qui engage l'avenir et le long terme, qui aura une influence durable sur les décisions d'aménagement pendant la très longue durée (il est rappelé supra que le SDER de 1999 a eu une influence jusqu'en 2019, soit 20 ans).

Néanmoins, l'analyse prospective incarnée dans la vision figurant aux pages 11 à 15 paraît relativement peu étayée et pas particulièrement mise en contexte par rapport aux spécificités propres au territoire wallon et à sa diversité. Cette vision projette directement la Wallonie dans un « 2050 idéal », et à certains égards assez radicalement différent du « 2018 réel » (notamment, une volonté affichée d'appuyer toute la stratégie sur le transport public et/ou alternatif à la route, alors que la route et la voiture individuelle ne sont pas loin aujourd'hui des 9/10 de parts modales), sans que soient décrits les cheminements intermédiaires pour y parvenir. Dans la suite du texte (modes d'action ; principes de mise en œuvre, mesures de gestion et de programmation), sauf exception, il n'est généralement pas prévu de quantification des objectifs ni de jalons intermédiaires.

En conséquence, le Gouvernement qui aura la responsabilité d'interpréter ces objectifs assez généraux dans les décisions sur les documents d'échelle inférieure aura une marge d'interprétation importante ... de même que certains requérants dans leurs motivations à refuser le cas échéant certains projets. Nous revenons sur ce risque d'interprétation infra dans les remarques de détail.

- c. Il y a très peu de connexions avec une « boîte à outils » existante (CoDT ; politique foncière ; différents outils de subventionnement ; ...) ou à améliorer, ni non plus avec des budgets disponibles ou à dégager. Les mesures de mises en œuvre sont rarement quantifiées, et lorsqu'elles le sont, sans rapport avec la réalité des budgets actuellement réellement affectés aux politiques concernées (par exemple, l'objectif de privilégier la reconstruction de la ville sur la ville, et donc de privilégier la réaffectation de friches à la mise en œuvre de nouveaux projets d'urbanisation).
- d. Les cartes sont figurées sans titres : on a dès lors du mal à percevoir leur portée réelle et souvent à distinguer entre les éléments relevant simplement d'une situation de fait et/ou de droit et les éléments comportant une portée stratégique et prospective, voire prescriptive.

Par ailleurs, la carte mentionnée à l'art D.II.2. du CoDT (structure territoriale) n'est pas complète (s'il faut entendre que c'est la carte figurant page 37), il manque les réseaux de communication et de transports de fluide.

Enfin, Namur-Capitale, qui est figurée de manière distincte par rapport aux autres pôles sur la carte page 37, conformément aux dispositions textuelles, est assimilée aux simples pôles régionaux sur les autres cartes. **Ce point est à revoir.**

3) Considérations particulières sur le projet de SDT

- a. Page 9 : le défi de « cohésion territoriale » pourrait être complété ou enrichi avec un objectif « d'équité territoriale raisonnée », un engagement que chaque territoire doit pouvoir bénéficier d'accès aux services, publics et privés, de manière équitable et équilibrée.

- b. Page 11 – Une vision – point 2. Il faudrait ajouter Charleville-Mézières, préfecture du département des Ardennes qui longe la frontière wallonne sur la moitié de sa longueur, parmi les pôles voisins mentionnés.
- c. Page 14 – point 6 – conclusion. Il est indiqué ici que le Gouvernement wallon doit mettre en place des mécanismes de contractualisation avec les territoires. A cet égard, les intercommunales de développement économique sont des acteurs, légitimes puisque contrôlés par des élus directs, et compétents en matière de développement et d’animation territoriale, qui sont particulièrement bien placés pour entrer dans une logique de contractualisation. Pareille logique a d’ailleurs déjà été proposée au Gouvernement par Wallonie-Développement. En ce qui concerne le territoire provincial namurois, **le BEP s’affirme comme un interlocuteur du Gouvernement wallon dans une démarche conjointe, en partenariat avec les Communes, de traduction opérationnelle des recommandations du SDT.**
- d. Page 24 – les pôles. Description de Namur. Il faut ajouter pour Namur, la présence des Universités, de Parcs d’activités économiques scientifique et thématiques, d’une gare connectée au réseau ferré international (cfr nouvelle liaison classique avec Paris à partir de décembre 2018), et du nœud autoroutier E42/E411.
- e. Pages 29, 30 et 31. Sont citées ici les coopérations transfrontalières ou transnationales qui ont pris une forme institutionnelle. Il y a lieu d’ajouter « Essaimage », programme de développement de l’Entre-Sambre-et-Meuse, qui s’est ouvert officiellement au Département des Ardennes, a reçu un soutien et une reconnaissance officielle du Gouvernement wallon, et est soutenue par des partenaires locaux.
- f. Pages 35 à 39. Favoriser la complémentarité entre les territoires. Est mentionné ici, parmi les enjeux, la « nécessité de mieux articuler les territoires isolés à la structure multipolaire de la Wallonie, en particulier au sud de l’axe Sambre-Mosan ». Le BEP se réjouit de la prise en compte de cette préoccupation, qui gagnerait cependant à être traduite dans les principes de mise en œuvre de la structure territoriale, qui accorde manifestement une forte prééminence à l’aire métropolitaine.

Il faut rappeler que l’espace métropolitain, tel que défini à la carte de la page 37, représente environ 60% de la population, et donc le reste du territoire, à la densité de population plus faible certes, pèse tout de même 40% de la population.

Par ailleurs, la croissance démographique a été nettement plus forte sur le dernier quart de siècle dans les entités de petite taille, dont la grande majorité est située hors zone métropolitaine. Ainsi, entre 1990 et 2016, à l’échelle de la Wallonie, la population des communes de plus de 20.000 habitants s’est accrue de 5% (les communes de plus de 150.000 habitants ont même perdu de la population), alors que la population des communes de moins de 20.000 habitants s’est accrue de 17%. Cela se traduit aussi sur le plan économique, où les villes petites et moyennes ont un taux d’entrepreneuriat plus élevé que la moyenne du territoire.

Or, à la lecture des mesures préconisées dans les trois types d'aire (développement métropolitain ; développement endogène ; développement mutualisé), il apparaît nettement que l'aire de développement métropolitain est la seule qui peut réellement capter des flux et faire face à des besoins exogènes, extérieurs à son propre territoire.

Cette spécialisation fonctionnelle du territoire fait fi de certaines réalités et pourrait conduire à un « dessèchement » économique et social de la partie moins densément peuplée de la Wallonie :

- En ce qui concerne le logement et les besoins de la population, comme indiqué supra, les ménages ont exprimé une préférence pour les localités de taille plus réduite et bien équipées, que ce soit en périphérie des grandes villes ou en milieu rural. Dès lors, dans une perspective d'équité territoriale, il serait souhaitable de **veiller à ce que l'offre de services publics et privés puisse continuer à se déployer sur toutes les parties du territoire wallon où s'expriment des besoins**, en particulier les territoires qui ont connu une croissance démographique importante.
- En ce qui concerne les activités économiques, la carte de structure territoriale et la logique d'aires spécialisées ne traduit pas adéquatement la réalité d'axes et corridors de développement. En particulier, par son expression cartographique, l'aire de développement métropolitain recouvre en large partie sur son flanc sud l'axe E42 Est-Ouest, tout en l'interrompant arbitrairement entre Namur et la périphérie liégeoise. L'axe E411 reliant les trois provinces centrales est coupé au sud de Namur. Ces « segments manquants » sont pourtant des vecteurs importants de développement, le long desquels sont implantés et se développent plusieurs PAE reconnus dans les plans prioritaires du Gouvernement et financés par celui-ci (citons notamment Andenne-Mécals et Ciney-Hamois avec son extension). **L'aire de développement métropolitain devrait être revue pour intégrer ces territoires porteurs de développement.**

Enfin, la carte de la page 37 ne reprend pas, parmi les pôles, ni la ville d'Andenne, ni celle de Sambreville (ou plus globalement le Val-de-Sambre). Andenne étant au surplus hors zone métropolitaine. La méthodologie multicritère utilisée ici par la CPDT, dans une étude datée de 2011 et s'appuyant sur des données plus anciennes encore, pose question.

Le territoire du Val-de-Sambre, peuplé de presque 50.000 habitants, fait face depuis des décennies à une mutation industrielle importante, tout en conservant des fleurons importants (AGC, Innovyn qui consolide sa position avec le rapatriement de son bureau d'études). Par ailleurs, il bénéficie de disponibilités foncières importantes et multimodales. Enfin, ce territoire est engagé dans une stratégie de redéploiement, menée en partenariat avec le BEP et avec le soutien des autorités régionales. La Ville de Sambreville fait partie en outre des 12 villes reconnues dans le programme FEDER Wallonie2020, et participe à ce titre à la politique de la Ville organisée par la Région.

En ce qui concerne la Ville d'Andenne, celle-ci a connu un renouveau de son centre-ville, avec une belle dynamique sur le plan du logement, ainsi que le développement de deux nouvelles zones d'activité, dont celle de Mécalys, qui offre un potentiel intéressant pour des entreprises de grande taille capables d'apporter un développement exogène. **Le BEP demande que ces deux villes soient ajoutées à la liste des pôles et que la cartographie soit corrigée en conséquence.**

- g. Pages 43-45. Réseaux de communication et de transports.

Il convient d'inscrire, dans les éléments régionaux à retenir, page 44, la nouvelle ligne classique Namur-Paris, via Charleroi et Mons, à consolider/maintenir dans la mesure où elle permet à ces trois villes wallonnes d'être reliées à l'international et de disposer d'une liaison forte avec la métropole parisienne.

En ce qui concerne la carte en page 45, et la mention qui y est faite d'une liaison Dinant-Givet (ainsi que dans les mesures de programmation page 46), il est rappelé que le Comité AXUD avait remis un avis mitigé à ce propos (avis sur les priorités wallonnes en matière d'investissements ferroviaires). Il y a un conflit d'usage entre le développement du RaVel en bord de Meuse et la remise en service d'une liaison ferroviaire. Le BEP plaide certes pour un renforcement de la desserte transfrontalière en transport public entre Givet et Dinant, mais le choix du mode (fer ou TEC) doit être examiné en prenant en compte les avantages et inconvénients des différentes formules.

- h. Page 49. Articuler les dynamiques territoriales supralocales.

Il doit être rappelé ici que les intercommunales de développement, et en particulier le BEP, sont des structures supra-communales, établies depuis le début des années 1960 pour favoriser le développement territorial, en accord et avec le soutien des autorités, hier nationales, et aujourd'hui régionales. Leur mandat et leurs compétences vont bien au-delà du développement des parcs d'activités. Ce sont aussi des opérateurs de services pour leurs communes, avec une réelle capacité de porter et développer des projets d'aménagement et de valorisation du territoire ; elles ont développé au fil du temps une connaissance experte de leur territoire et de ses enjeux, et continuent de mener des réflexions prospectives, en relation avec les élus et les forces vives.

- i. Page 49. Tendre en 2030 vers une implantation de 50% de nouveaux logements au sein des cœur des villes et villages, et 75% en 2050.

Cet objectif louable de re-densification peut être soutenu par le BEP, car s'il est mis en œuvre avec une logique de mixité de fonctions bien étudiée, il peut conduire à une réduction notable de la demande de mobilité individuelle. Toutefois, le mot « cœur » doit être défini de manière plus précise. **Le BEP plaide à cet égard pour qu'il soit fait confiance, au cas par cas, à l'autonomie de chaque commune de proposer des objectifs de densité par zone**, en laissant aux communes la possibilité de proposer ce zonage (via par exemple, soit des schémas de structure, soit des « stratégies de ville ou de commune, non obligatoirement fondées sur le CoDT), et non en l'imposant « top-down » via une cartographie imposée par la Région.

- j. Page 67-70. Anticiper les besoins en espaces destinés à l'activité économique.

La liste des PAE de niveau régional (figurée en annexe page 160) doit aussi inclure les parcs d'Achêne, d'Andenne-Mécallys et à Namur, les deux PAE en projet que sont CARE-YS (Bouge) et CIT-YS (Belgrade). De même, Andenne, avec ses PAE de Seilles et de Mécallys doivent être figurés sur la carte page 69.

Il se déduit de l'encadré sur les mesures de gestion, page 70, que 100% des nouveaux espaces d'activité économique devront être érigés en 2050 sur des espaces déjà artificialisés ou déjà consacrés par des outils planologiques (30% en 2030). Un tel objectif péremptoire, à un horizon aussi lointain, peut amener à des impasses non prévisibles aujourd'hui ; il doit être assoupli. Le même encadré prévoit un COS (coefficient d'occupation au sol) de 70% minimum ; ce chiffre est excessif, il n'est pas fondé sur une analyse de l'existant, et peut contrarier l'accueil d'entreprises qui ont besoin de parcelles plus grandes en vue de permettre des extensions futures.

- k. Page 73-75. Transition numérique.

Il est indiqué que « la mise en œuvre de nouvelles zones d'activité ou d'habitat est conditionnée à la présence de très haut débit ou à la possibilité de résorber ce manque ». Si ce principe se conçoit pour les nouveaux PAE, où il est déjà d'application via le décret sur les PAE, il peut être très pénalisant pour le développement de nouveaux quartiers, particulièrement dans les territoires moins bien desservis, et peut entrer en contradiction avec la volonté exprimée par ailleurs de renforcer les « cœurs de ville et de village ». Nombre de ZACC peuvent présenter un potentiel intéressant de développement, sans pour autant être raccordées au réseau fibre. Il paraît plus intéressant que le Gouvernement s'engage proactivement, aux côtés des communes, pour que les opérateurs complètent leur offre là où les communes expriment des priorités de développement.

- l. Pages 86 à 95. Assurer à tous l'accès à des services + conditions favorables à la diversité des activités.

Au niveau des constats, il est énoncé qu'au vu de la restriction des moyens publics, il s'indique « d'établir de nouvelles stratégies de financement, de rationalisation et d'organisation territoriale de services et équipements ». Le BEP rappelle que le mode d'action intercommunal est précisément un des moyens de répondre à cet enjeu, et que les intercommunales de développement économique en particulier sont équipées pour analyser les besoins du territoire et formuler des propositions concrètes d'action. Cette remarque vaut aussi pour le constat qui est fait en page 93, à propos de la mixité sociale et fonctionnelle souhaitée.

Le BEP soutient par ailleurs l'approche (page 88) consistant à organiser une « nouvelle proximité », à partir d'espaces partagés, multifonctionnels et flexibles. Le SDT vise ici une mixité entre logement et services, en connexion avec la mobilité « non automobile » ; il pourrait être intéressant, notamment hors des pôles identifiés dans

la structure territoriale, d'accroître encore la multifonctionnalité en y ajoutant la dimension économique, avec l'accueil de petites entreprises et d'artisans.

Page 90, dans les mesures de gestion, il est indiqué que les ensembles commerciaux de plus de 2.500 m² ne seront plus autorisés, sauf exception, en périphérie des villes. Outre qu'il faudrait définir ce qui est entendu par périphérie, il ne paraît pas opportun que le SDT crée une règle dans un domaine déjà régi par le décret sur les implantations commerciales.

Page 95, dans les mesures de gestion, il est prévu d'établir un « référentiel précisant les conditions d'une activité avec le voisinage ». Cet exercice pourrait contribuer à alimenter le NIMBY plutôt qu'à le désamorcer, en fournissant des arguments à des opposants aux projets. En outre, il y a un risque de contradiction avec les conditions générales, sectorielles et particulières, établies par le décret sur le permis d'environnement, qui est une base parfaitement adaptée pour gérer les implantations d'activité.

- m. Pages 103 à 107. Soutenir les modes de transport plus durables.

Le BEP plaide pour un réseau express namurois « REN » qui pourrait être connecté à celui proposé pour Charleroi à travers le Val-de-Sambre, et selon un losange Charleroi/Sambreville/Gembloux/Namur/Andenne/Ciney. Il y a là une masse critique de 750.000 habitants. L'axe sambro-mosan est densément peuplé et émaillé de centralités équipées d'une infrastructure ferroviaire, autour desquelles subsistent des disponibilités foncières, notamment à proximité des gares, permettant de poursuivre la densification souhaitée par ailleurs. Une véritable offre de services cadencés, coordonnée avec l'offre TEC et un système de tarification unique (CityPass comme à Liège) serait un atout déterminant d'attractivité résidentielle et économique de ce territoire déjà densément peuplé, dans une logique de réduction de la part modale du transport en voiture individuelle et de réponse aux enjeux climatiques, fortement encouragée par le SDT d'autre part.

Il est proposé de revoir le texte et la carte en conséquence.

Les objectifs de transfert modal annoncés dans l'encadré avec les mesures de gestion paraissent très ambitieux et l'on ne perçoit pas comment ils pourraient effectivement être atteints sans modifications fondamentales dans l'organisation sociale (travail / école) d'une part, et renforcement très significatif de l'offre en transports publics d'autre part.

- n. Pages 115 à 117. Renforcer l'attractivité des espaces urbanisés.

Le BEP soutient globalement les objectifs de cet axe, mais attire l'attention sur la nécessité de prévoir des budgets publics suffisants, notamment pour les mesures SAR (l'objectif de reconversion annuelle de 100 ha paraît très ambitieux), et aussi d'accroître les moyens de l'administration pour traiter les dossiers.

Par ailleurs, une réflexion pourrait être entamée pour développer un outil permettant une maîtrise foncière publique des espaces urbains stratégiques à requalifier, et qui

ne peuvent aujourd'hui être qualifiés juridiquement de SAR (par ex., les anciennes galeries Wérenne à Namur).

- o. Pages 125-127. Soutenir une urbanisation et des modes de production économes en ressources.

La mesure de gestion figurée à la page 127 (réduire la consommation de sol) a été surnommée par certains le « stop-béton », dans la mesure où elle prévoit à l'horizon 2050 de tendre vers 0% d'artificialisation de terres, en passant par un cap de 6 km² d'artificialisation en 2030, soit la moitié de ce qui est actuellement constaté.

L'objectif intermédiaire de 2030, s'il est ambitieux, est éventuellement atteignable. Il suppose un effort important de densification d'une part, et de redéploiement accru des friches d'autre part. On peut s'inquiéter néanmoins de la territorialisation effective de cet objectif : comment ces 6 Km² seront répartis sur le territoire ? **Le BEP considère à cet égard que la structure territoriale figurée en page 37 ne constitue pas une grille de lecture appropriée pour « répartir » l'urbanisation nouvelle** ; celle-ci doit aussi tenir compte des besoins réels exprimés par la population, et notamment les dynamiques démographiques et économiques observées sur tout le territoire.

L'objectif 2050 paraît quant à lui excessif, surtout s'il devait réellement se traduire par un refus systématique de tout permis d'urbanisme portant sur un terrain non encore bâti et néanmoins juridiquement constructible.

De manière générale, alors que le SDT indique très peu d'objectifs quantifiés explicites, le BEP considère qu'il vaut mieux privilégier les objectifs de moyen terme (2030) sans indiquer un cap de long terme quantifié, à un horizon de temps où trop d'éléments du contexte actuel peuvent avoir changé, parfois radicalement, de manière non prévisible.

- p. Pages 135 – 137. Faire des atouts du territoire un levier de développement touristique.

Le BEP soutient les propositions formulées en matière d'élargissement de l'offre touristique, et notamment l'indication que « l'offre touristique et innovante sera encouragée dans les zones agricoles et forestières ». L'habitat touristique insolite et/ou innovant doit être encouragé, surtout dans la mesure où il n'est pas durablement ancré au sol. Un examen de l'application des dispositions prévues à cet égard par le CoDT devrait être réalisé, pour mesurer s'il subsiste des blocages, et les lever le cas échéant.