

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2001

Septembre 2002

Thème 5

LE PATRIMOINE, OUTIL DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
5.1 : LE PATRIMOINE NATUREL

RESUME

**Université Libre de
Bruxelles**
GUIDE

**Université Catholique
de Louvain**
CREAT

**Université
de Liège**
**LEPUR
(ULg-FUSAGx)**

Equipe de recherche :

- **Pilote**

E. Melin (LEPUR-UIg)

- **Chef de service**

C. Feltz (LEPUR-FUSAGx)

- **Chargés de recherche**

O. Guillitte (LEPUR-ULg)

C. Van der Kaa (LEPUR-ULg)

1. LES ATTENTES DU GOUVERNEMENT WALLON

La mission attribuée à l'équipe de recherche du thème 5.1, pour ce qui concerne le volet « Patrimoine naturel », est la **constitution d'une base scientifique de caractérisation écologique du territoire wallon**, véritable référentiel précisant l'intérêt écologique du territoire régional aux échelles pertinentes. Pour chaque territoire écologique, l'objectif fixé est ainsi de caractériser les principaux biotopes et leurs interactions avec leur environnement, leur état et leur potentiel.

In fine, les résultats devront permettre de définir les objectifs actuels et futurs de la conservation du patrimoine naturel tenant compte des spécificités des territoires écologiques très diversifiés de l'espace wallon.

Sur le plan opérationnel, des éléments méthodologiques devront être apportés pour organiser la prise en compte du patrimoine naturel à travers les plans de secteur, et plus spécifiquement les affectations de zones naturelles et d'espaces verts, ainsi que les périmètres de protection visée par la législation sur la protection de la nature.

Parallèlement, l'identification des problèmes concrets rencontrés pour maintenir les milieux d'intérêt écologique – tant dans les modes d'occupation du territoire et d'exploitation des ressources que dans l'aménagement normatif - doit conduire à l'apport des éléments nécessaires aux gestionnaires du territoire de manière à ce qu'ils puissent évaluer la pertinence de leurs actions et valoriser le potentiel des outils d'aménagement du territoire à leur disposition (tels que plan communal d'aménagement, schéma de structure communal, etc.).

Trois attentes prioritaires furent cependant définies en cours de subvention et entérinées lors de groupes de travail et/ou de comités d'accompagnement :

- 1- **Préparation du cahier des charges pour la cartographie des écotopes à l'échelle de la Région wallonne** (volet qui fut ensuite écarté du programme),
- 2- **Traduction au plan de secteur des sites d'intérêt biologique, dont Natura 2000,**
- 3- **Etablissement de guides méthodologiques** à différents niveaux, avec une priorité accordée à des recommandations à inclure dans la notice préalable des incidences sur l'environnement.

2. LA STRUCTURE DU RAPPORT

Ce rapport s'organise de la manière suivante : après une **introduction** récapitulant les objectifs fixés à l'équipe et l'évolution qu'ils ont subies au fil des mois, plusieurs **chapitres** se consacrent à la présentation des principaux axes de la recherche :

- les aspects relatifs à la traduction aux plans de secteur des sites d'intérêt biologique sont rassemblés au Chapitre 1 ;
- les éléments rassemblés et/ou constitués par l'équipe de recherche en vue de l'élaboration de guides méthodologiques visant à une amélioration de la prise en compte du patrimoine naturel lors des projets et des actions d'aménagement du territoire figurent au sein du Chapitre 2 ;

Le contenu de ces divers chapitres se concentre sur la présentation du contexte au sein duquel s'inscrit la recherche ainsi que de ses aspects méthodologiques, les difficultés rencontrées, les limites d'exploitation des résultats,...

Suivant la **bibliographie**, une **conclusion** synthétique des résultats de l'année de recherche 2001-2002 clôture le corps principal du rapport.

Les recherches et travaux constituant des préalables indispensables, des illustrations ou des compléments à la constitution des résultats attendus sont quant à eux reportés en **annexes** à la fin du rapport. On compte ainsi la succession suivante de documents annexés :

Annexe I : Notice explicative de la carte des valeurs écologiques potentielles du territoires wallons

Annexe II : Carte des territoires écologiques : chronologie et exemple d'imprécisions

Annexe III : Trame commentée du vade mecum du Patrimoine naturel selon les éco-régions de Wallonie

Annexe IV : Potentiel de l'Inventaire Forestier Wallon (IFW) pour l'établissement d'indicateurs de développement territorial en relation avec la biodiversité

Annexe V : Exemples de guides méthodologiques

3. LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

La constitution d'une base scientifique de caractérisation écologique du territoire wallon est une tâche pour laquelle l'absence d'une cartographie exhaustive et récente des habitats pose un réel problème de méconnaissance effective de la situation de fait, sur le plan écologique, du territoire à caractériser. Il n'est guère possible en effet de se prononcer sur le caractère biologiquement intéressant ou non d'espaces dont la nature écologique n'est pas identifiée.

Par ailleurs, prendre ce problème à la base en réalisant la carte manquante des habitats est une démarche nécessaire mais de longue haleine, ce qui reporterait d'autant les délais de prise de décision en vue d'une protection du patrimoine naturel, alors que de telles dispositions présentent un réel caractère d'urgence.

L'objectif fondamental de la recherche est donc de déterminer le moyen le plus pertinent, donc rapide, efficace et surtout validé, pour contourner l'absence de référentiel idéal en matière d'évaluation écologique du territoire.

Par ailleurs, un objectif complémentaire consiste à spécifier un cadre spatial pertinent permettant une description relativement générale de la variabilité spatiale de la biodiversité et du patrimoine naturel à travers l'ensemble de la région wallonne. Cette description constituera le socle de référence permettant notamment aux aménageurs d'affiner leurs projets en fonction des caractéristiques écologiques principales de la zone écologique ou éco-région au sein de laquelle s'inscrivent ces projets.

Pour faciliter cette adaptation des actions et projets à leur cadre d'accueil, l'ultime objectif de la recherche est de tirer, en cohérence avec les résultats descriptifs liés à la division écologique du territoire, les enjeux majeurs ainsi que les principales lignes de conduite à suivre dans chacune des éco-régions, prioritairement dans le cadre d'une politique intégrée de conservation de la nature.

4. LES PRINCIPAUX RESULTATS

4.1 TRADUCTION AU PLAN DE SECTEUR DES SITES D'INTERET BIOLOGIQUE

L'outil fondamental permettant de pallier à l'absence de cartographie des habitats a été trouvé dans un document préexistant, la **Carte des Valeurs Écologiques Potentielles (CVEP)**. Cette carte résulte d'une pondération entre les valeurs respectives de diverses données liées au sous-sol, au sol, à la pente du point de vue de sa vigueur et de son exposition, ainsi que de l'occupation du sol donnée par imagerie satellite. La hiérarchie utilisée pour l'attribution de chaque cote, bien qu'arbitraire, a été conçue de manière à accorder la prééminence au caractère de naturalité de la superficie concernée. L'échelle utilisée comporte finalement 10 classes de valeurs, allant du milieu le plus artificialisé et le moins biodiversifié (grandes cultures) au milieu le plus naturel, proche de l'association climacique et le plus biodiversifié (érablières de ravin). Un avantage appréciable de cette méthodologie cartographique provient de l'homogénéité d'approche de l'ensemble du territoire wallon. La puissance de l'outil résulte quant à elle au degré de résolution cartographique puisque le système permet d'identifier la valeur écologique sur des surfaces réduites jusqu'à 10 ares.

L'équipe de recherche s'est attaché prioritairement à valider ce document en le soumettant à diverses comparaisons vis-à-vis soit de situations de terrain connues, soit de documents plus généraux pouvant être considérés comme apportant des éléments d'information écologique fiables. Tous les tests envisagés n'ont pu être menés complètement à bien (problématique de la disponibilité des périmètres Natura 2000 toujours en cours de délimitation). Mais, les résultats partiels permettent d'ores et déjà de mieux cerner le champ de validité de la cartographie proposée et de recommander des améliorations possibles de l'outil.

La carte et sa **Notice explicative** incluant une analyse critique des limites de l'outil constituent ainsi un dispositif spécifique dont l'aptitude à caractériser le territoire wallon sur le plan écologique est détaillée au sein du rapport.

Enfin, le potentiel d'utilisation de cet outil dans le cadre de la transcription au plan de secteur des sites présentant un intérêt biologique, dans celui de la désignation des sites Natura2000 et leur validation ainsi que pour la stabilisation des limites des éco-régions est également approfondi.

L'inscription au plan de secteur des sites d'intérêt biologique présente certains avantages, mais aussi certains inconvénients. Des séances en groupe de travail ont été menées, mais n'ont jusqu'ici pas encore permis de dégager une position vraiment consensuelle. Les éléments avancés de part et d'autres sont :

- La probabilité d'une meilleure prise en compte des autorités publiques des espaces naturels s'ils sont inscrits d'une manière ou d'une autre au plan de secteur en raison d'une longue habitude de consultation de ce plan de référence doit être mise en balance avec le développement de la pratique des outils GIS qui permettent une parfaite superposition de la problématique nature (mise régulièrement à jour) sur n'importe quel support géoréférencé (ce qui est le cas du plan de secteur),
- Les sites repris en zones d'espaces verts et en zones naturelles ont bénéficié par ce statut jusqu'à présent d'une relativement bonne protection contre l'urbanisation, mais ils ne profitent pas du régime de gestion active que permettent les statuts de la conservation de la nature. Or nombreux biotopes d'intérêt biologique ne gardent leur intérêt que si cette mesure de gestion leur est appliquée. Il est donc inutile de les conserver au plan de secteur s'ils perdent de manière irréversible cet intérêt.

- Le zonage « nature » au plan de secteur permet d'imposer malgré tout une protection de sites d'intérêts biologiques où le contexte foncier ou juridique empêche la mise en place aisée des systèmes de protection prévus par la loi sur la conservation de la nature. Mais une erreur d'appréciation de la valeur biologique (régulièrement constatée) d'un site qui conduirait à son inscription dans une affectation inappropriée induit non seulement des erreurs d'interprétations pour une longue période et donc peut discréditer l'usage du plan de secteur pour la protection du patrimoine naturel.
- L'activation de la surimpression de périmètres de liaisons écologiques semble prometteuse, mais il faudra vérifier si le mode d'établissement des sites Natura 2000 ne répond pas en tout ou partie à la fonction de cette mesure d'inscription particulière au plan de secteur.

4.2 GUIDES METHODOLOGIQUES

4.2.1 Cadres spatiaux de référence pour le patrimoine naturel

En Région wallonne, les prescriptions en matière de conservation de la nature s'effectuent le plus souvent à l'échelle de tout le territoire ou au contraire de manière très locale. Dans les deux cas, la dimension environnementale intermédiaire qui est sans doute la plus homogène en terme biophysique est souvent reléguée si ce n'est pas complètement oubliée. Or, c'est bien à cette échelle intermédiaire que les prescriptions sont en général les plus pertinentes.

La **Carte des éco-régions** a été donc retenue comme le cadre spatial le plus pertinent pour faciliter l'intégration des enjeux et objectifs de la conservation de la nature dans les politiques et actes d'aménagement du territoire. Cette carte constitue en quelque sorte la synthèse de la cartographie des territoires écologiques développée par Galoux et al. à partir de 1962. Elle regroupe les 28 secteurs écologiques (encore trop restreints pour une politique d'aménagement efficace) proposés dans ce document en 5 grandes éco-régions, proches des régions agrogéographiques ou des régions agricoles. Pour obtenir une bonne cohérence, certains secteurs de vallées traversant différentes régions ont dû être scindés. Le choix de cette carte, la détermination des limites des éco-régions et une analyse critique sont également discutés en détail. Les informations relatives aux secteurs écologiques du moins pour certains d'entre eux bien identifiés sont conservées pour certains affinements de prescriptions générales données au niveau des éco-régions.

Une trame commentée pour un **Vade-mecum des éco-régions** ajoute à la carte des éco-régions la description écologique de chacune de celles-ci. Cette description porte tout d'abord sur les aspects physiques du territoire (climatologie, géologie et pédologie, relief et géomorphologie, écologie) puis développe les caractéristiques spécifiques des éco-régions en fonction de différents thèmes : conservation de la nature, forêt, agriculture, ... Une caractérisation d'ensemble de la région wallonne est également fournie et se montre utile pour discerner les écarts les plus notables à la situation moyenne du territoire.

La constitution du *vade mecum* reste bien sûr encore partielle, limitée par le nombre et la nature des informations disponibles.

Pour ce qui concerne les données climatiques, un travail considérable de remise en forme des données de Galoux a été réalisé mais il apparaît clairement qu'une remise à jour est nécessaire. Les données géologiques et pédologiques sont encore traitées trop sommairement, mais pourront être complétées dans un avenir proche. La caractérisation des éco-régions au moyen de la carte des valeurs écologiques potentielle s'avère très intéressante notamment pour orienter une éventuelle révision des limites actuelles des éco-régions.

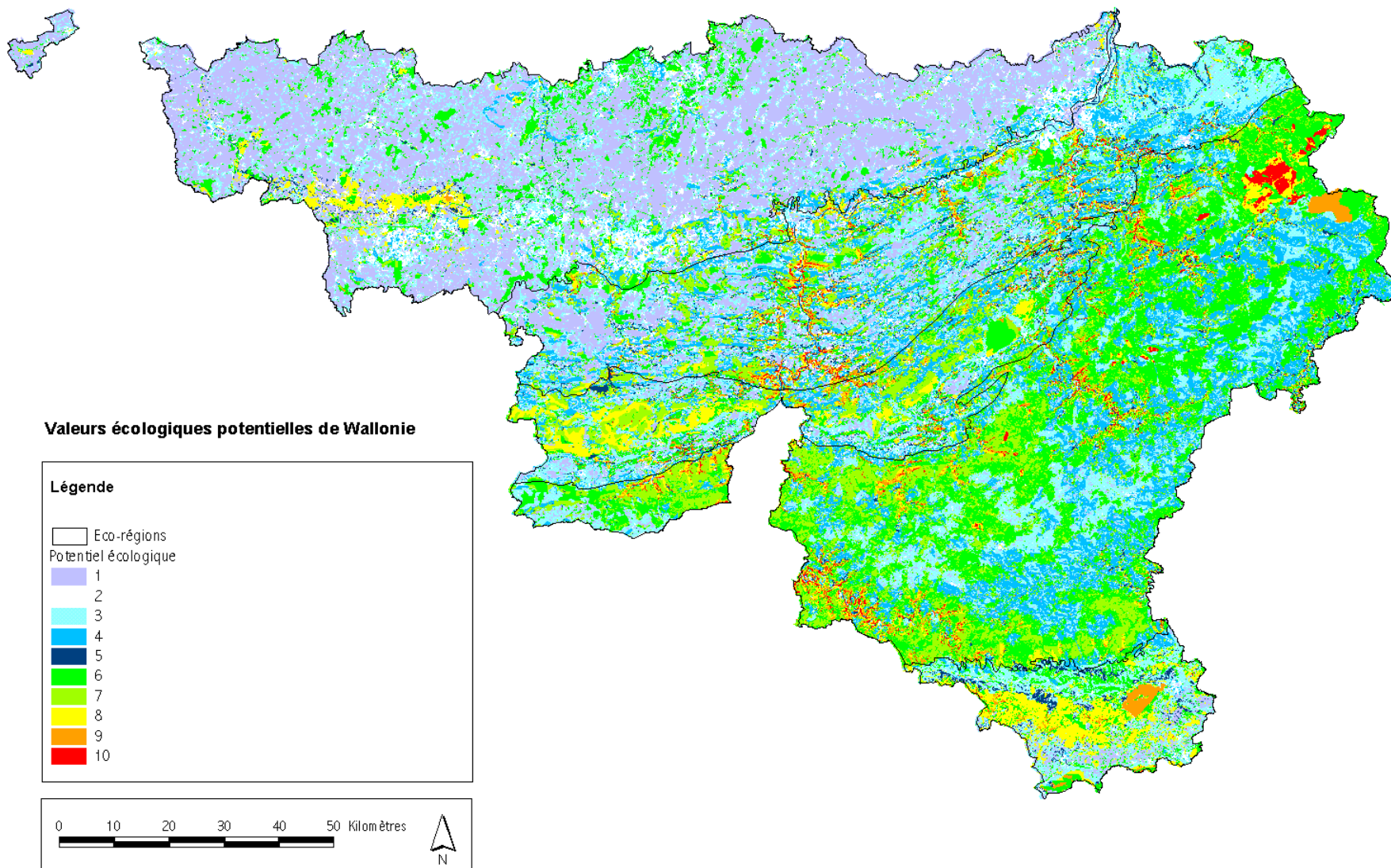
En matière de biodiversité, l'essentiel des éléments présentés provient d'une première interrogation de l'Inventaire Forestier Wallon, la seule banque de données biologiques entièrement homogène sur le territoire wallon, qui fait d'ores et déjà preuve d'un potentiel largement sous-utilisé. L'exercice convainc l'intérêt d'étendre la méthodologie de l'IFW à l'ensemble du territoire wallon pour pouvoir quantifier d'autres les évolutions de paramètres biologiques sur les espaces non forestiers. L'annexe 4 montre tout le potentiel de la démarche, mais précise ses limites notamment pour des écosystèmes linéaires ou de petites tailles qu'occupent de nombreux habitats de grand intérêt écologique.

4.2.2 Construction des guides méthodologiques

Les prémices d'un **Guide méthodologique** de conservation de la nature établissent de façon concrète, selon trois approches, une transversale entre éco-régions, une verticale pour l'éco-région du Nord du Sillon Sambre et Meuse et une thématique forestière dans cette dernière éco-région, d'une part les mesures les plus favorables à la conservation de la nature et du patrimoine naturel, et d'autre part les mesures à proscrire, cela en fonction des caractéristiques détaillées au sein du *vade-mecum*.

L'exercice doit bien sûr être confronté à l'opinion d'autres experts en matière de biodiversité avant d'être étendu à toutes les éco-régions et à toutes les problématiques de développement territorial confrontées à la biodiversité et à la conservation de la nature.

Les divers documents présentés ci-avant ont tous été pensés dans une optique intégrée et sont ainsi largement « compatibles » entre eux et avec d'autres documents tels que le Tableau de Bord de l'Environnement de la DGRNE, bien qu'ils puissent chacun être par la suite exploités individuellement.



GIREA ULg - LEPUR ULg
(09/2002)

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2001

Septembre 2002

Thème 5

LE PATRIMOINE, OUTIL DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
5.1 : LES PAYSAGES

RESUME

**Université Libre de
Bruxelles**
GUIDE

**Université Catholique
de Louvain**
CREAT

**Université
de Liège**
**LEPUR
(ULg-FUSAGx)**

L'équipe de recherche tient à remercier les nombreuses personnes ayant participé aux consultations et plus particulièrement les membres du groupe de travail « paysages »

pour les universités,

ANTROP Marc (RUG), BELAYEW Dimitri (FUNDP), BILLEN Claire (GUIDE), CHRISTIANS Charles (ULG), FROMENT Alfred (ULG), GUILLITTE Olivier (LEPUR-ULG), NEURAY Claire (GUIDE), MELIN Eric (LEPUR-ULG), SCHMITZ Serge (ULG), VAUCHEL Bernadette (LEPUR-ULG), VAN DER KAA Claire (LEPUR-ULG),

pour le Ministère de la Région Wallonne,

CARBONNELLE Stanislas (DGRNE), CORTEMBOS Thérèse (DGATLP), DECONINCK Mireille (DGATLP), DEVILLERS Gislaine (DGATLP), HALLET Catherine (DGRNE), STEIN Jacques (DGRNE), VANSTIPELEN Olivier (DGRNE),

pour le Conseil Wallon pour le développement Durable,

BRASSINE Benoît (CWEDD).

Equipe de recherche :

• **Pilote**

E. Melin (LEPUR-ULG)

• **Chef de service**

C. Feltz (LEPUR-FUSAGx)

• **Chargés de recherche**

E. Droeven (LEPUR-FUSAGx)

M. Kummert (LEPUR-FUSAGx)

1. ATTENTES DU GOUVERNEMENT WALLON

De plus en plus, la valorisation des ressources patrimoniales s'inscrit comme l'une des priorités de notre société. Parmi les richesses patrimoniales wallonnes, le paysage, fruit et témoin de l'évolution de cette société, fait l'objet d'une attention croissante. Cette préoccupation trouve écho au niveau européen dans la Convention européenne du paysage (Florence, 20 octobre 2000).

C'est dans ce contexte que l'équipe de recherche du thème 5.1 « Paysages » de la CPDT s'est vu confier « la déclinaison pratique et opérationnelle pour le territoire wallon des obligations découlant de la Convention européenne du paysage et plus particulièrement des mesures reprises aux chapitres 2 et 3 du document (...), de même que (...) des propositions d'outils adéquats pour leur implémentation » (*cf.* décision du Gouvernement wallon relative à la subvention 2001-2002).

Pour rappel, la Convention européenne du paysage invite chaque Etat Membre à :

- identifier ses paysages sur l'ensemble de son territoire,
- en analyser les caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient,
- en suivre les transformations,
- qualifier les paysages identifiés en tenant compte de la valeur spécifique que la population concernée leur attache.

Cette convention prévoit également, in fine, l'adoption de mesures pour la protection*, la gestion* et l'aménagement* des paysages (*telles que définies à l'article 1 §d, e & f).

2. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Les objectifs assignés à l'équipe de recherche pour la subvention 2001-2002 peuvent s'énoncer comme suit.

- L'équipe de recherche participe au suivi de la Convention européenne du paysage.
- Un inventaire cartographique des paysages wallons conforme aux exigences d'identification et de caractérisation des paysages prévues par la Convention européenne du paysage constitue l'objectif principal à atteindre pour la fin de la subvention. Une fois finalisé, ce document doit servir de support de sensibilisation du public.
- Parallèlement, des travaux de réflexion relatifs à la définition du paysage patrimonial doivent aboutir à la rédaction d'un document de consensus.
- Le suivi des transformations des paysages doit quant à lui être concrétisé par la rédaction d'une note méthodologique relative à l'observation du paysage et par l'identification, sur base de la cartographie des paysages réalisée, de points fixes de prise de vue de paysages « typiques » c'est-à-dire représentatifs des territoires paysagers identifiés.

3. STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport s'organise autour de deux parties.

La première partie fait état de la méthodologie de l'inventaire cartographique des paysages wallons et des résultats obtenus : carte des territoires paysagers de Wallonie accompagnée d'un « livret explicatif » dressant la caractérisation des paysages identifiés. Un CD-Rom reprenant une version illustrée de ce livret accompagne le rapport.

La deuxième partie du rapport se place dans la continuité des travaux entrepris : elle présente les documents méthodologiques relatifs à un essai de définition des paysages patrimoniaux et au suivi des transformations des paysages .

En guise de conclusion, quelques perspectives de recherche sont avancées.

4. PRINCIPAUX RESULTATS

4.1 CARTOGRAPHIE DES PAYSAGES WALLONS

La Convention européenne du paysage prévoit l'identification et la caractérisation des paysages. La cartographie des territoires paysagers constitue donc une première étape nécessaire d'identification et de caractérisation devant conduire à la connaissance approfondie des spécificités paysagères du territoire wallon. De là, le repérage, l'identification et la délimitation de périmètres de paysages patrimoniaux, mais aussi des grands paysages régionaux, pourront être réalisés.

La démarche poursuivie visait à identifier et caractériser des « territoires paysagers », c'est-à-dire des territoires formés par un ensemble d'unités paysagères locales de morphologie homogène (les unités paysagères étant délimitées par leurs horizons visuels).

Cette cartographie a été réalisée à l'échelle du 1/50 000^e. Cette échelle, qui se situe entre l'échelle de la région wallonne et celle des secteurs d'aménagement, permet en effet d'appréhender la Wallonie dans son ensemble tout en restant suffisamment grande pour permettre une analyse relativement détaillée.

Les grandes lignes de la **méthodologie** suivie pour l'élaboration de cette cartographie sont les suivantes.

- **Première identification des territoires sur base de critères morphologiques de relief et d'occupation du sol**

Ce traitement systématique du territoire sur base de ses caractéristiques physiques visait à constituer une caractérisation « systématique » (base objective), identique pour l'ensemble du territoire wallon.

Les données de base utilisées sont le modèle numérique de terrain au 1/50 000^e de l'IGN dont ont été dérivées les altitudes et les pentes ainsi que le plan d'occupation du sol au 1/50 000^e du Ministère de la Région wallonne. En plus de ces données de base, les cartes lithologique, géologique et la carte des associations de sols ont également été utilisées (à titre informatif étant donné leur échelle, le 1/500 000^e).

Les critères qui ont permis de différencier les territoires sont le caractère plan, ondulé, vallonné ou accidenté du relief, l'appartenance à un plateau, un versant, une dépression, une vallée, un fond de vallée ou une plaine alluviale, des particularités du relief (tiges et chavées, buttes, terrasses et talus...), le niveau d'altitude, le caractère ouvert ou fermé du paysage et variantes, le type d'occupation du sol ou la combinaison d'occupations du sol (proportion) et enfin, le type d'habitat (habitat dispersé/dense).

Ce traitement systématique a conduit à l'établissement d'une carte provisoire qui a servi de base, d'une part à une consultation, et d'autre part à l'intégration de critères fonctionnels et culturels.

- **Consultations**

Deux séries de consultations se sont déroulées du mois de mars à la mi-mai 2002.

Une première série de consultations a permis de rassembler les avis, remarques et suggestions des personnalités dont les travaux et/ou les enseignements sont en lien avec la problématique des paysages.

Une deuxième série de consultations, organisée par sous-région, a permis de récolter les remarques et avis des témoins privilégiés que sont les personnes confrontées quotidiennement à la gestion du territoire à l'échelle sous-régionale (gestionnaires des parcs naturels, des réserves naturelles, des « contrats rivière »,...).

Une nouvelle consultation est organisée le 19 septembre 2002. La troisième version de la carte sera présentée lors de cette réunion à laquelle toutes les personnes qui ont marqué leur intérêt pour la démarche de cartographie des territoires paysagers ont été conviées.

Les nombreuses discussions auxquelles les consultations ont donné lieu ont largement contribué à l'affinement de la cartographie des territoires paysagers, notamment par l'ajustement de certaines limites de territoires.

- **Affinement de la délimitation et de la caractérisation des territoires**

Une phase d'affinement de la délimitation et de la caractérisation des territoires a été menée parallèlement aux consultations, par introduction de critères fonctionnels (activités, type d'urbanisation) et culturels (formes d'habitat).

De nombreux documents cartographiques ont été consultés et comparés à la carte provisoire des territoires paysagers. Ces confrontations ont principalement permis d'appuyer certains découpages.

Les hypothèses émises lors des consultations ainsi que l'introduction des nouveaux critères ont conduit à la production d'une deuxième version de la cartographie des territoires paysagers. C'est cette version de la carte qui a servi de base à la campagne de terrain qui a suivi.

- **Approche de terrain**

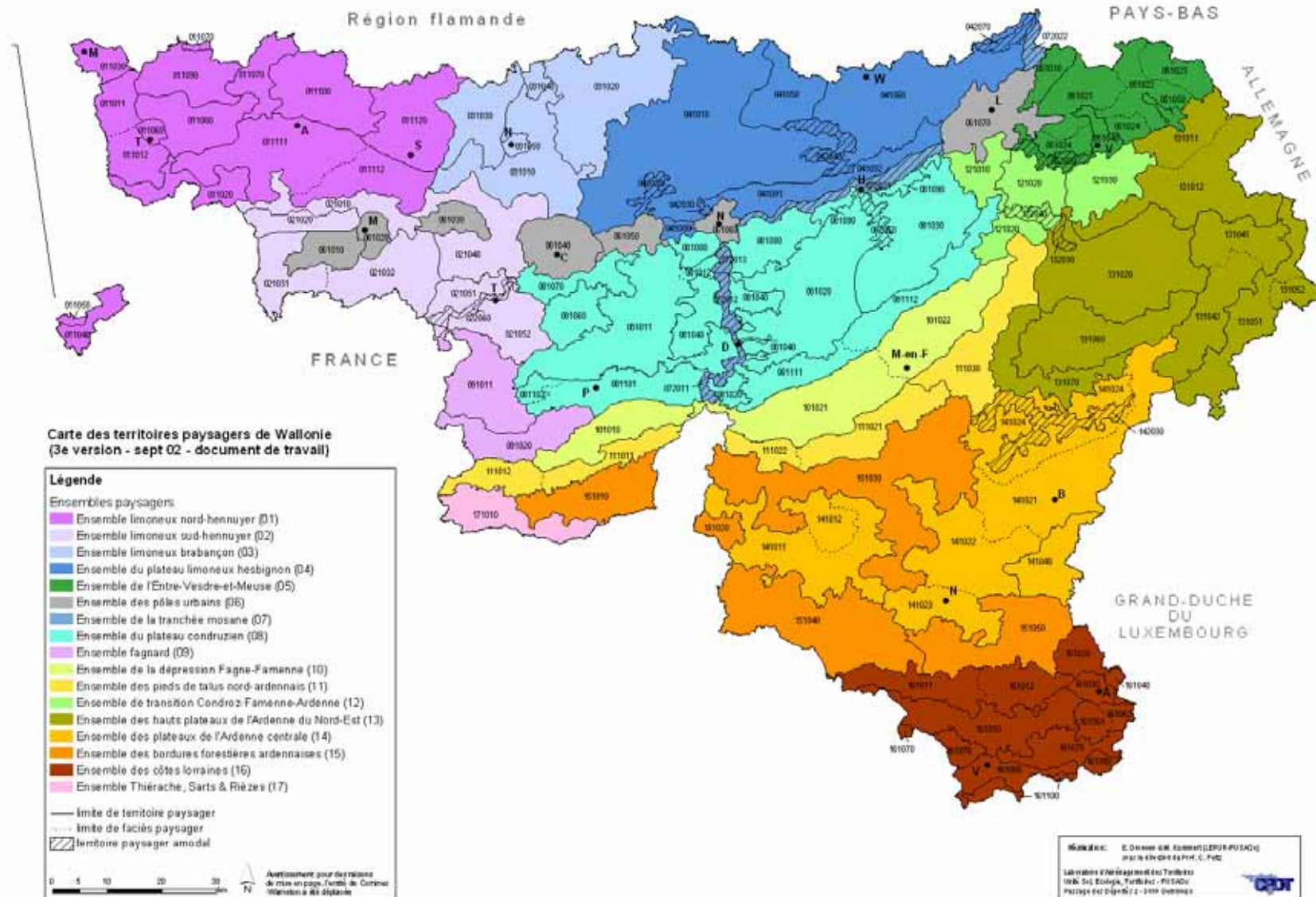
Une approche de terrain a été menée de la mi-juin à la fin août. Vingt-trois itinéraires ont permis de parcourir l'ensemble des territoires paysagers.

Les objectifs de cette campagne de terrain étaient double. Si l'objectif principal était bien sûr de parcourir tous les territoires pour en valider la définition et les limites, il était également de constituer une base de données photographiques sur la Wallonie pour assurer un suivi de l'évolution des paysages dans le temps.

Six mille six cent vingt-sept kilomètres ont été parcourus, ponctués par 637 arrêts et 2 509 prises de vue.

Cette quatrième étape de la constitution de la cartographie des territoires paysagers a conduit à l'élaboration d'une troisième version de la carte des territoires paysagers de Wallonie (*cf.* carte¹). Il faut cependant signaler que la masse d'informations recueillie lors de cette campagne de terrain n'a pas encore pu être entièrement exploitée.

¹ Pour des raisons techniques, la taille de représentation de la carte a été réduite. De ce fait, l'impression est de moindre qualité.



La **carte des territoires paysagers wallons** divise la Wallonie en 17 ensembles paysagers regroupant 94 territoires paysagers, comprenant pour certains, des faciès paysagers.

Les ensembles paysagers, regroupant les territoires paysagers sur base des grandes structures du relief, sont les suivants.

- Ensemble paysager limoneux nord-hennuyer
- Ensemble paysager limoneux sud-hennuyer
- Ensemble paysager limoneux brabançon
- Ensemble paysager du plateau limoneux hesbignon
- Ensemble paysager de l'Entre-Vesdre-et-Meuse
- Ensemble paysager des pôles urbains
- Ensemble paysager de la tranchée mosane
- Ensemble paysager du plateau condruzien
- Ensemble paysager fagnard
- Ensemble paysager de la dépression Fagne-Famenne
- Ensemble paysager des pieds de talus nord-ardennais
- Ensemble paysager de transition Condroz-Famenne-Ardenne
- Ensemble paysager des hauts plateaux de l'Ardenne du Nord-Est
- Ensemble paysager des plateaux de l'Ardenne centrale
- Ensemble paysager des bordures forestières ardennaises
- Ensemble paysager des côtes lorraines
- Ensemble paysager Haute Thiérache, Sarts et Rièzes

4.2 SUIVI DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

4.2.1 Suivi des transformations des paysages

L'observation continue dans le temps du paysage constitue un outil privilégié pour en suivre l'évolution et en comprendre les mécanismes. Elle permet en outre de mesurer l'efficacité des mesures de gestion, de protection et de requalification du paysage mises en œuvre. Elle constitue donc un outil précieux pour le développement d'une politique du paysage avertie et efficace. Une telle démarche peut également fournir un matériau de base à des activités de sensibilisation aux paysages et aux pressions qu'ils subissent (parcours d'observation, reconstitution de l'historique d'un paysage...).

Il était donc demandé à l'équipe de rédiger une note méthodologique relative au suivi des paysages et d'identifier, dans un premier temps, des points fixes de prises de vue de paysages « typiques » c'est-à-dire représentatifs des territoires paysagers. L'identification de points de prise de vue des autres « catégories » de paysages serait réalisée ultérieurement.

La photographie diachronique, campagne photographique d'un certain nombre de points fixes de prises de vue reconduite chaque année dans les mêmes conditions, doit permettre l'observation des évolutions du paysage. Le choix des points fixes de prise de vues constitue donc un élément central de la réflexion à mener. Comment, en effet, garantir l'observation objective d'un échantillon représentatif des paysages wallons ?

De nombreux systèmes de choix de localisation des points d'observation peuvent être envisagés : échantillonnage aléatoire, quadrillage systématique (*cf.* par exemple, l'Inventaire forestier wallon), élection stricte et entièrement contrôlée des points de prise de vues.

La proposition de l'équipe de recherche consiste à envisager ce choix à travers des catégories non pas qualitatives des paysages (remarquables, ordinaires ou dégradés) mais plutôt selon les catégories d'activités et de pressions qui les façonnent.

Une approche au départ de ces grands domaines d'activités – sans oublier les lieux qui concrétisent les transitions entre celles-ci – offre en effet l'avantage de permettre une analyse des dynamiques d'évolution des paysages sans introduire de jugement de valeur dans l'observation.

Le suivi des évolutions du paysage nécessite la reconduction, année après année, de la prise de vue photographique dans les mêmes conditions (même cadrage, même saison, mêmes conditions météo, même éclairage,...). Aussi, pour permettre la comparaison des paysages, il est nécessaire de respecter un **protocole** de prise de vue. Pour cela, une fiche a été établie pour chaque prise de vue.

La campagne de terrain réalisée durant l'été 2002 a permis de mettre en place une base de données photographiques (Access) de l'ordre de 640 points fixes de prise de vue et 2 500 photos.

Cette base de données comporte autant de fiches que de photographies, indépendamment des points à partir desquels celles-ci ont été prises. Toute information des fiches de terrain est transcrite sur ces fiches.

Une **première série de points fixes de prise de vues représentatifs des territoires paysagers** issus de cette base de données est proposée.

4.2.2 Essai de définition des paysages patrimoniaux

La priorité en temps de travail ayant été donnée cette année à la cartographie des territoires paysagers, l'objectif des travaux relatifs aux paysages patrimoniaux était de proposer une définition du paysage patrimonial suffisamment ouverte pour pouvoir évoluer en fonction des travaux futurs. Les idées et réflexions émises tout au long de l'année de travail écoulée dans le cadre des réunions du groupe de travail « paysage » ainsi qu'au cours de l'année de subvention 2000-2001 sont compilées dans le rapport.

L'identification des paysages patrimoniaux devrait être conduite au départ d'une typologie analytique basée sur quatre catégories de paysages :

- Les **paysages patrimoniaux dits « de nature »** c'est-à-dire de structure dominante déterminée par la nature. Ils devraient distinguer :
 - les « géotopes », non pas les « sites » ou « objets » locaux comme par exemple l'anticlinal de Durbuy, ou des profils et affleurements géologiques ponctuels mais des ensembles d'ampleur significative, comme, par exemple, certaines « falaises » mosanes, des méandres du massif schisteux (Ourthe, Semois, ...)
 - les « écotopes », unités paysagères entièrement « naturelles » ou plutôt « végétales » comme le plateau des Hautes-Fagnes, par exemple.
 - ...
- Les **paysages « ruraux »** :
 - les vestiges des archétypes de paysages agraires, finage d'« openfield », unité de « bocage » et paysages intermédiaires,
 - les paysages de défrichements lointains ou plus récents (dont les dernières « campagnes »),

- les paysages témoins de pratiques culturelles spécifiques anciennes y compris certaines actions plus récentes de l'homme sur des espaces ruraux comme par exemple certains remembrements ou mutations paysagères,
- les unités d'habitat rural dont l'authenticité et l'état de conservation leur confèrent valeur de témoin,
- ...
- Les **paysages « urbains »** :
 - sitologie urbaine puissante,
 - silhouettes urbaines marquantes et harmonieuses,
 - limites et franges urbaines expressives (enceintes, ...)
 - organisation urbaine expressive d'une particularité historique (par exemple Spa, une des plus anciennes cités thermales d'Europe occidentale),
 - ...
- Les **paysages « industriels »** :
 - unité paysagère expressive d'une activité industrielle (ensemble d'ampleur, expressif d'une activité et d'une société industrielle comme le charbonnage et les carrés de Bois-du-Luc ou le Grand Hornu par exemple, ou encore comme certaines vallées vestiges de la sidérurgie proto-industrielle, ...) ;
 - unité paysagère rassemblant des ouvrages d'art historiquement significatifs (tels l'ensemble des ascenseurs - anciens et nouveaux - du canal du Centre et témoins annexes,...)
 - ...

Il y a lieu d'être attentif au fait que l'objectif de la typologie proposée doit rester la gestion des paysages et non la caractérisation des territoires paysagers.

Pour chacune des catégories identifiées, une liste de critères d'évaluation permettant d'apprécier le caractère patrimonial d'un paysage devrait être établie. C'est également au niveau de chacune de ces catégories qu'il y a lieu de décliner plusieurs niveaux d'échelle.

L'équipe de travail propose¹ de distinguer dès l'abord les qualités intrinsèques et les qualités patrimoniales d'un paysage et de **considérer comme qualités intrinsèques d'un paysage** :

- **la cohérence sitologique** qui exprime l'adéquation entre les caractéristiques et potentialités biophysiques d'un site et son occupation humaine ;
- **l'unité** ou la cohérence spatiale, morphologique et fonctionnelle entre les différents éléments constitutifs d'un paysage, même non contemporains entre eux ;
- **l'harmonie** c'est-à-dire la cohérence esthétique que suscite sa perception ;
- **l'« imagibilité »** qui constitue la capacité d'un paysage à laisser dans la mémoire de l'observateur une « image », une représentation caractéristique commune au groupe, de par la simplicité et la force de ses éléments ; en cas de bonne imagibilité, c'est-à-dire si le paysage génère une image forte, cette dernière possède le plus souvent un rôle

¹ Signalons d'ores et déjà qu'il est apparu, lors d'une réunion de travail du groupe « paysage » en date du 13 septembre 2002, que peu de critères d'appréciation de la qualité patrimoniale parmi ceux proposés ici font l'unanimité. Seuls les critères de lisibilité, d'unité, d'intégrité et de cohérence, dans des acceptations parfois différentes mais non encore consensuelles de celles proposées, semblent unanimement acceptés. Le choix de ces critères fera l'objet de la prochaine année de subvention.

identitaire en combinant les éléments caractéristiques et fortement perceptibles du paysage ;

- **l'intégrité** c'est-à-dire la qualité de présenter un ensemble non altéré, « intègre » dans ses propriétés physiques et caractéristiques spécifiques ; l'intégrité est également synonyme de bon état de conservation ou de l'absence de perturbation ou d'élément anachronique.

Les qualités patrimoniales d'un paysage qui guideront son éligibilité (sociétale et juridique) à valoir être transmis aux générations futures seraient les suivantes :

- **la « richesse paysagère »** associée à la diversité morphologique des éléments constitutifs de l'unité paysagère et au nombre de témoins de chaque type d'élément représenté ;
- **la rareté** des éléments paysagers constitutifs de l'unité et la rareté typologique de l'ensemble résultant de la combinaison des différents éléments ;
- **l'authenticité** ou la cohérence typologique, c'est-à-dire la capacité à faire percevoir et comprendre le paysage et ses éléments constitutifs en tant qu'expression d'une même temporalité (unicité temporelle) ; elle rend compte de conservation du modèle originel, (paysage relique porteur d'information) ;
- **la lisibilité chronologique** : le paysage peut être considéré comme un véritable document historique permettant de rendre compte des états successifs des sociétés qui se sont succédées dans un espace et réalisé par l'action de facteurs naturels et culturels, c'est-à-dire humains, pendant des périodes de temps plus ou moins longues ; le paysage peut donc être considéré comme une juxtaposition/superposition de temporalités multiples expressive de la succession de systèmes fonctionnels ou culturels ; c'est de la lisibilité de ces événements/éléments que dépendra l'apport informatif du paysage et sa qualité patrimoniale.

Un **paysage patrimonial** est donc un paysage dont les éléments, les structures et leurs agencements sont particulièrement signifiants, c'est-à-dire porteurs de valeurs sociales et culturelles, représentatifs d'une société dans un contexte historico-technique déterminé et qui répond aux critères de qualité patrimoniale précités.²

Ces paysages constituent alors un héritage qu'il nous revient de transmettre aux générations futures et dont il importe de protéger les composantes témoins.

² Concernant l'échelle territoriale, à la différence de la notion de site, il y aurait lieu de considérer comme « paysage patrimonial » une étendue de l'ordre de l'unité paysagère voire un ensemble d'unités paysagères homogènes ou tout au moins une partie significative d'une unité paysagère à valeur patrimoniale.

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2001

Septembre 2002

Thème 5

LE PATRIMOINE, OUTIL DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
5.2 : LE PATRIMOINE BÂTI

RESUME

**Université Libre de
Bruxelles**
GUIDE

**Université Catholique
de Louvain**
CREAT

**Université
de Liège**
**LEPUR
(ULg-FUSAGx)**

Equipe de recherche :

- **Pilote**

- B. Declève (CREAT-UCL)

- **Chefs de service**

- C. Billen (GUIDE-ULB)

- P. Govaerts (CREAT-UCL)

- **Chargés de recherche**

- L. Gaiardo (GUIDE-ULB)

- X. Georges (CREAT-UCL)

- A. Timmermans (CREAT-UCL)

- T. Vanloqueren (CREAT-UCL)

1. RAPPEL DES OBJECTIFS

Cette recherche aborde la problématique de la valorisation du patrimoine bâti dans une perspective globale de développement territorial durable.

Elle pose tout d'abord la question de la réutilisation des bâtiments et espaces vacants existants en milieu urbain, en lieu et place de la consommation de nouveaux espaces. Quelles sont les causes d'abandon du patrimoine bâti ? Pour quelles raisons la réutilisation du patrimoine bâti est-elle préférable à la consommation de nouveaux espaces ? Comment le patrimoine bâti est-il réutilisé et valorisé en Région wallonne ? Comment promouvoir cette réutilisation ?

D'autre part, l'élargissement progressif de la notion de "patrimoine bâti", ainsi que la "perspective globale de développement territorial durable" nécessite une approche transversale de cette problématique. Aussi, la recherche questionne les liens entre les politiques du patrimoine (protection, inventaire, sensibilisation...), les politiques d'aménagement opérationnel et les autres politiques sectorielles, et ce, tant à l'échelle locale que régionale.

Le programme de travail de la CPDT approuvé par le Gouvernement Wallon en septembre 2001 indique que le thème 5.2. "Patrimoine bâti" vise deux types de résultats :

- *élaboration d'une grille d'aide au diagnostic et d'aide à la décision destinée à la Région et aux communes concernant l'opportunité de mettre en œuvre des opérations de recyclage du bâti ou de requalification d'espaces publics. D'autre part, des propositions de stratégies et de modalités d'actions et d'adaptation d'outils existants seront formulées.*

Le rapport final de la subvention, dont le contenu est détaillé ci-dessous, répond à cette partie du cahier des charges.

- *élaboration d'un "guide de montage de projet à l'attention des communes".¹*

Le second document, fourni en annexe du rapport, intitulé "Références pour la réhabilitation et la rénovation de l'espace bâti en Région wallonne" s'intéresse à la problématique du montage de projet et s'adresse en particulier aux acteurs locaux, responsables politiques, mais aussi public au sens large. Il constitue un premier projet de contenu pour une future publication.

2. LE RAPPORT

2.1 METHODE DE TRAVAIL

Afin de réaliser ces objectifs, trois approches complémentaires ont été développées :

- (a) Une approche théorique, réalisée à partir de la littérature existante et des études récentes, qui a servi de base pour s'interroger sur le concept de patrimoine, en relation avec la notion de développement durable, ainsi qu'à l'analyse des causes d'abandon du patrimoine et a fourni les arguments en faveur de sa réutilisation.

¹ Conférence Permanente du Développement Territorial, cahier des charges 2001-2002.

- (b) Une approche concrète, fondée sur des études de cas réalisées en 2000-2001 et sur la rencontre de personnes ressources tant au niveau local que régional. Ces rencontres ont donné lieu à toute une série d'interviews, qui ont elles-mêmes permis de prendre la mesure concernant les pratiques en matière de recyclage urbain. Parallèlement, les documents officiels ont été examinés, afin de mettre l'accent sur les politiques énoncées en matière de recyclage urbain.
- (c) Une approche comparative, mettant en perspective la situation wallonne avec les contextes institutionnels et des expériences hors Région wallonne (Bruxelles, Flandre, Pays-Bas, France, Royaume-Uni).

Ces trois approches ont permis l'élaboration d'une série de recommandations, qui ont été développées et étayées suite à une table ronde organisée en juin 2002, réunissant des acteurs régionaux et locaux.

2.2 PRINCIPAUX RESULTATS

2.2.1 Qu'entendons-nous par patrimoine bâti dans le cadre de cette recherche ?

Face à la complexité du concept et aux multiples interprétations qui peuvent en être faites, il est nécessaire de clarifier le sens de l'expression "patrimoine bâti" telle qu'elle est comprise dans le cadre de cette étude. Soucieux de développer une vision large du patrimoine bâti, il s'agit de distinguer, d'une part, l'espace bâti, au sens large et, d'autre part des patrimoines bâtis porteurs, à différents degrés, d'une certaine valeur qu'il s'agit de transmettre aux générations futures.

2.2.2 Le patrimoine bâti, outil de développement durable

Ce chapitre met le thème du patrimoine bâti en relation avec la question du développement durable et examine le type de prise en compte dont il fait l'objet dans la littérature consacrée à la "ville durable", ainsi que dans les principaux documents officiels régionaux qui se réclament du concept de durabilité. Le constat qui prévaut est que, globalement, tant dans la littérature générale portant sur le développement durable, que dans celle traitant de la ville durable, le patrimoine bâti et, plus largement, le cadre de vie est peu pris en compte. Il y a là toute une réflexion à développer. Quant aux documents officiels, à des degrés divers, l'importance de prendre en compte et de valoriser le patrimoine bâti est clairement affirmée.

Le chapitre développe également une première réflexion sur la question du paysage urbain et sur celle de la réaffectation. Ces sujets étant très vastes, il s'agit d'une première réflexion qui pourra être développée par la suite.

2.2.3 Le patrimoine bâti, abandonner ou recycler?

L'approche théorique de la littérature existante a permis d'atteindre les deux résultats suivants, qui serviront à alimenter le guide à destination des communes :

- Une "grille d'aide au diagnostic et d'aide à la décision" sous la forme d'une description systématique de l'ensemble des causes d'abandon du patrimoine bâti complétée par une série de pistes de réponse. Les vingt-cinq causes décrites sont regroupées en cinq domaines ou thématiques (les acteurs concernés, la dynamique économique, le domaine social et démographique, le domaine physique et environnemental, et enfin le domaine

du logement, du foncier et de l'immobilier) et trois niveaux d'observation (causes globales, locales et au niveau du projet).

- Un argumentaire mettant en évidence les effets positifs et négatifs (directs et indirects) du recyclage des espaces bâtis, dans une optique de comparaison avec la consommation de nouveaux espaces. Douze domaines sont abordés : la consommation d'espace, la structure spatiale, le paysage, les coûts fonciers, les coûts de construction, le coût des infrastructures, le coût des équipements et services publics, la mobilité et l'accessibilité, l'environnement, la cohésion sociale, l'économie et l'évolution institutionnelle. Pour chaque domaine, deux points de vue sont comparés : le point de vue du développement durable, global, à long terme, proche du point de vue de la collectivité et, d'autre part, le point de vue plus local, à court terme, proche de celui des acteurs privés considérés individuellement.

Cette approche théorique démontre clairement que l'abandon d'un patrimoine bâti n'est jamais une solution souhaitable. C'est rarement un choix délibéré du politique, mais la résultante d'une série de problèmes et contraintes auxquelles les acteurs publics et privés ne savent pas répondre. Il s'agit d'une perte de contrôle de la situation par les pouvoirs publics, aggravée par la fuite des acteurs privés.

Dans la mesure où l'abandon du patrimoine engendre des coûts collectifs importants, auxquels s'ajoutent les coûts de la croissance urbaine, le recyclage doit être favorisé par l'ensemble des pouvoirs publics. Ces derniers ont la responsabilité de promouvoir et défendre le recyclage du patrimoine existant.

Une réponse à la question "abandonner ou recycler ?" ne peut pas être formulée de manière univoque. Les décisions doivent se prendre au cas par cas, en fonction du projet, en considérant avec respect les bâtiments et leur histoire, dans le cadre d'une politique cohérente et d'une vision globale qui réunisse l'ensemble des acteurs du développement urbain, et pour inscrire ces décisions dans l'optique du développement durable.

2.2.4 Politiques et pratiques du recyclage urbain en Région wallonne

Les politiques

La première partie du chapitre cherche à synthétiser les principales orientations et les principaux objectifs exposés par le Gouvernement wallon concernant le patrimoine bâti et la réutilisation du bâti en général. Les documents analysés essaient de faire le tour du "discours politique" concernant ces matières, chacun ayant son champ et ses finalités propres. Il s'agit d'abord du Contrat d'Avenir pour la Wallonie et de ses évolutions récentes. Ensuite, le SDER, le CWATUP et le Code Wallon du Logement complètent ou précisent les orientations affichées dans le Contrat d'Avenir.

Il ressort de la lecture de ces documents que la priorité sera donnée à l'amélioration de l'attractivité de la Wallonie, notamment en termes d'image. Pour y parvenir, différents moyens seront mis en œuvre. D'une part, en intensifiant l'élimination des chancres et la résorption des friches et d'autre part, en portant l'accent sur l'amélioration du cadre de vie. La requalification des centres urbains de Wallonie constitue une priorité du Gouvernement et il concentrera ses efforts dans les quartiers et les zones les plus dégradés. L'ensemble de ces actions contribuera à encourager l'habitat dans les noyaux agglomérés et participera donc à la densification de l'urbanisation.

Le patrimoine sera non seulement protégé, mais aussi développé. L'accent sera mis sur la sensibilisation et la responsabilisation du citoyen au cadre de vie en général et au patrimoine en particulier, ainsi que sur le développement d'une culture architecturale permettant de générer un patrimoine contemporain de qualité à transmettre aux générations futures. La

prévention doit également être développée, en activant les nouveaux mécanismes mis en place pour prévenir la dégradation du potentiel que constitue le patrimoine de la Wallonie.

Pour parvenir à l'ensemble de ses objectifs, le Gouvernement veillera à développer des synergies entre le patrimoine, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le logement, les travaux publics, l'environnement, la culture, le tourisme, le RAVEL,... Il veillera à la cohérence, à la concertation et à la qualité des projets. Afin d'optimiser l'utilisation des moyens, il cherchera à améliorer la transversalité et les synergies entre les différents pouvoirs subsidiaires potentiels dans les opérations d'envergure menées à l'initiative du pouvoir communal. La contractualisation entre le Gouvernement et les pouvoirs locaux sera développée pour permettre aux métropoles de mieux planifier leurs projets de rénovation et d'assainissement. Enfin, l'apport de partenaires privés dans les opérations sera fortement encouragé.

Les pratiques

La deuxième partie du chapitre essaie de faire le bilan de la mise en œuvre des objectifs annoncés par le Gouvernement wallon. Ce bilan s'appuie essentiellement sur des entretiens menés auprès de différents acteurs, majoritairement des fonctionnaires régionaux, mais aussi locaux qui intègrent, à des titres divers, la problématique du patrimoine bâti et de son éventuelle réaffectation. Il en a été tiré une synthèse, structurée en différents thèmes, en lien avec les objectifs annoncés par le Gouvernement wallon, qui nous apprend que :

- Le patrimoine bâti est perçu très différemment selon les acteurs, d'une vision assez large à celle plus traditionnelle qui prévaut généralement. Si, au sein de la DGATLP, on s'accorde sur une nécessaire prise en compte du patrimoine "ordinaire", celui-ci en tant que tel n'apparaît pas véritablement comme un levier du développement local. Il est plutôt considéré comme un des éléments des matières concernées, sans en être un moteur. L'absence de prise en compte du patrimoine résulte souvent d'une recherche de la solution la plus simple, la plus facile ou la plus rapide.
- La question de la sensibilisation suscite l'unanimité afin d'améliorer la prise en compte du patrimoine bâti. Toutefois, elle implique un processus très lent et doit avoir une portée très vaste. Au niveau des acteurs locaux, la sensibilisation s'avère particulièrement déterminante car elle peut impulser des actions de terrain.
- La commune a un rôle central à jouer en matière de prévention. Toutefois, très peu de communes disposent d'outils de gestion de leur patrimoine, ceux-ci restant d'ailleurs, en l'état actuel des choses, une initiative purement locale. Or, la nécessité d'une bonne connaissance de l'état sanitaire des quartiers joue non seulement sur le préventif, mais aussi sur l'élaboration d'une vision stratégique du développement du territoire communal. La difficulté de l'action préventive résulte aussi d'un manque de moyens d'action sur la propriété privée, essentiellement due à la réticence politique à mettre en œuvre des moyens, notamment de politique foncière.
- Concernant le patrimoine classé, les mesures de classement s'avèrent souvent être un frein plus qu'un incitant à la réhabilitation des biens. Il s'agirait sans doute d'être plus rigoureux et sélectif dans ce qu'on classe afin d'augmenter l'efficacité des subsides à la restauration.
- Pour être cohérente et efficace, une politique de renouvellement urbain doit résulter d'une réflexion globale et à long terme et s'inscrire dans une optique de développement stratégique du territoire communal, voire supra-communal. En effet, la forte concurrence qui s'exerce entre territoires centraux et périphériques ne peut que nuire au renouvellement urbain. D'autre part, la multiplicité des politiques sectorielles auxquelles le milieu urbain est sensible nécessite cette vision globale et

transversale. Cependant, ce genre de réflexion demande de la part des instances communales un investissement de moyens financiers et humains important. On relève des réticences : procédures longues, lourdes et complexes ; insécurité quant aux crédits et à la continuité des opérations sur le long terme.

- Au niveau régional cependant, on ne peut affirmer qu'il y ait une réelle ligne politique claire et cohérente en matière de renouveau urbain. Le SDER est une avancée en matière de planification du développement régional, mais les compétences liées à la Ville et à la question urbaine restent dispersées entre plusieurs ministères. Il n'existe aucune structure permanente, réunissant les différents acteurs et niveaux de pouvoir concernés entre autres par les quartiers en difficulté. La transversalité annoncée semble encore peu inscrite dans les faits. C'est au niveau fédéral que s'est récemment créé un ministère pour la politique des grandes villes.
- Parmi les communes touchées par le déclin industriel, il est en général peu question de réaffecter des SAED, des friches, des chancres, Par contre, il y a toujours une demande pour urbaniser de nouveaux espaces. On peut se demander si les communes, avec les moyens dont elles disposent, sont les mieux à même de mener les actions nécessaires pour réhabiliter ces sites ou si la Région ne devrait pas prendre en charge l'assainissement avant de céder les terrains aux communes. Outre le réel problème de la pollution de certains sites, l'absence de mise en œuvre des outils de politique foncière existants (expropriation, préemption, plans d'aménagement, charges d'urbanisme,...) et la lourdeur des procédures sont autant de freins à la réutilisation de ces zones. Les intercommunales qui s'attachent à développer des zones d'activité économique sur des terrains inoccupés pourraient avoir un rôle plus important à jouer dans cette optique.
- La densification des noyaux d'habitat doit s'appuyer notamment sur les politiques du logement (création de logements à travers les opérations de rénovation et de revitalisation urbaines). En effet, certaines primes ou subsides au logement sont conditionnées par une localisation en noyau d'habitat, mais pas toutes. Le terme de densification des noyaux d'habitat est sans doute mal choisi car il est souvent connoté négativement par la population. De plus, il ne correspond pas à la réalité : l'enjeu d'une politique de renouveau urbain réside moins dans la densification que dans le maintien et le développement des noyaux d'habitat urbains, qui peuvent même passer par une "dédensification" raisonnée. La fiscalité communale ne favorise pas non plus le retour des habitants dans les centres.
- On relève une forte unanimité en faveur d'une vision plus intégrée des interventions à opérer et en faveur d'une approche allant du général au particulier. Toutefois, la transversalité est difficile à mettre en œuvre et elle se heurte à un problème de mentalités et de culture au sens large (ouverture d'esprit ; dépassement des clivages politiques ; nécessité d'un climat de confiance et de partenariat ; acceptation du partage des compétences). A l'échelon communal, on constate encore trop souvent que les échevins ignorent ce que font leurs collègues. Au niveau supra-communal, les acteurs locaux sont confrontés à une multitude d'interlocuteurs car il existe une grande dispersion des compétences sectorielles ayant un lien plus ou moins direct avec la problématique de la ville. Les outils eux-mêmes manquent de transversalité. Il faut augmenter les synergies entre l'aménagement opérationnel, le logement, le patrimoine, les travaux subsidiés, l'économie, le social, le culturel,... pour monter de bonnes opérations.
- Il existe une abondance d'outils, gérés par différentes administrations, susceptibles de favoriser la prise en compte du patrimoine et sa réutilisation. Même s'ils ne sont pas parfaits, ni toujours très cohérents, ils sont plutôt suffisants. Il ne s'agit donc pas d'en créer de nouveaux mais plutôt d'y mettre de l'ordre. En effet, la multiplicité des

outils de petite portée empêche d'atteindre des effets visibles et la dispersion des outils ne favorise pas les démarches intégrées. Le manque de moyens par rapport aux outils est récurrent, qu'il s'agisse de patrimoine ou d'aménagement opérationnel. Dans l'ensemble, beaucoup de procédures sont fort longues et fort coûteuses, notamment lors de la réalisation du projet de quartier ou de l'élaboration d'un plan communal d'aménagement. De même, l'aménagement normatif est souvent perçu comme inadapté et manquant totalement de souplesse. Cette lourdeur décourage parfois les mandataires politiques à mettre en œuvre des actions qui prennent beaucoup de temps. Certains outils sont sous-utilisés (atlas des centres anciens protégés), non appliqués (préemption et expropriation) ou contradictoires.

- Le rôle des acteurs locaux est essentiel, car ils sont le mieux à même d'identifier leurs problèmes et leurs besoins. Du reste, en matière d'aménagement opérationnel, c'est de la commune que vient l'initiative des projets. L'évolution vers une plus grande contractualisation entre le Gouvernement régional et les pouvoirs communaux est inscrite comme un des objectifs du Contrat d'Avenir. Pour y arriver, il est essentiel que la Région fixe un bon cadre de travail à l'intérieur duquel s'inscriront les projets des communes. Certaines communes n'ont pas toujours le personnel, les compétences professionnelles et l'expérience pour mener à bien leurs projets, tandis qu'au niveau régional, l'accompagnement des projets nécessite du temps, mais également des compétences transversales.
- Les partenariats public-privé sont difficiles à établir, parce qu'il ne s'agit pas d'une pratique courante du point de vue administratif et que les autorités communales n'en ont pas l'habitude. Or, l'intervention du privé est nécessaire parce que les pouvoirs publics n'ont pas la capacité de gérer tout le territoire, en particulier le patrimoine bâti, essentiellement aux mains du privé. En outre, les freins au partenariat sont parfois importants, notamment du fait d'une différence de temporalités entre le public et le privé.

2.2.5 Comparaison avec d'autres contextes

Politiques mises en œuvre en France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Flandre en matière de rénovation urbaine

Afin d'élargir la compréhension des systèmes de rénovation urbaine, nous avons souhaité étudier d'autres contextes, sous l'angle de la politique de rénovation urbaine et de ses liens avec la politique de la ville et celle du patrimoine. L'analyse des expériences française, britannique, néerlandaise et flamande a permis de tirer certaines conclusions.

1. Le tour d'horizon des systèmes de rénovation urbaine étrangers met en évidence une variété de concepts et pratiques qu'il faut concevoir dans leur globalité.

Si les différents éléments de ces puzzles n'ont de sens que dans leur contexte institutionnel spécifique, il n'en reste pas moins que dans leur principe, nombre d'entre eux peuvent inspirer la mise en place d'une politique de rénovation plus intégrée en Région wallonne, en pariant sur la volonté de chacun des acteurs concernés de rendre le système actuel plus performant :

- *approche territoriale* : si l'approche spatiale concentrée sur le quartier reste la plus fréquemment utilisée, d'autres échelles sont également pertinentes : commune, communauté de communes/agglomération, réseau de communes ;

- *objet de la rénovation urbaine* : chez nos voisins, la politique menée dans les espaces urbains dégradés tente d'être la plus globale possible, intégrant les dimensions physique, sociale et économique du développement de quartier ;
- des exemples de politiques ou d'outils de rénovation établissent des *ponts entre la notion de patrimoine et celle d'aménagement, de développement*. Le patrimoine y est vu comme un atout à développer et non pas seulement un monument à protéger source de contraintes ;
- une approche intégrée au niveau de l'objet de la rénovation urbaine requiert également des *structures institutionnelles de coordination*, tant entre niveaux de pouvoir qu'entre domaines d'intervention. Modes de gouvernance : quelle légitimité démocratique, quelle efficacité et sous quelles conditions ? quelle participation des acteurs via quels partenariats à imaginer ? ;
- *culture de projet*, contractualisation, vision à long terme, transparence et communication sont des traits, si pas caractéristiques, du moins relativement marqués des programmes de rénovation urbaine étudiés ;
- utiliser les projets et investissements publics comme des *leviers financiers*, pour susciter les investissements privés dans les opérations de rénovation ;
- via l'*évaluation continue* et la mise sur pied de *programmes pilotes*, se donner les moyens du diagnostic et de l'innovation pour apprendre à améliorer le système de réhabilitation urbaine.

2. L'action sur le bâti ne suffit pas à résoudre la question des quartiers en déclin.

Ce tour d'horizon confirme aussi que l'action sur le bâti n'est pas nécessairement prioritaire pour résoudre la question des quartiers en déclin : les revenus des habitants (la question de l'emploi), leur sentiment de sécurité, les espaces publics sont des sujets au moins tout aussi prioritaires. Les politiques menées en Flandre et au Royaume-Uni en témoignent.

3. Il est nécessaire de mettre en place des mesures de prévention de la dégradation et de lutter contre la gentrification.

Les deux grandes lacunes des politiques de rénovation urbaine étudiées sont l'absence d'un système de *prévention* du déclin du bâti d'une part, et le manque de mécanismes luttant explicitement contre la *gentrification* d'autre part (l'impact des opérations visant l'espace bâti sur la mobilité résidentielle des habitants n'étant pas systématiquement pris en compte).

2.2.6 Recommandations

Ce chapitre constitue la synthèse des parties qui précèdent. Il dresse, en les schématisant, les grands thèmes et constats déjà dégagés, en les situant tant au niveau local que régional. Par ailleurs, sur base de ces constats, il pose une série de recommandations. Celles-ci ont largement bénéficié des réflexions émises lors de la table organisée le 14 juin 2002, avec la participation d'acteurs régionaux, pour l'essentiel, et locaux.

Les recommandations s'articulent autour de trois grands problématiques :

- La prise en compte de l'espace et du patrimoine bâti
- Les acteurs du renouveau urbain.
- La mise en œuvre du renouveau urbain.

La prise en compte de l'espace et du patrimoine bâti

Au niveau régional

Il est certainement utile de redéfinir la politique patrimoniale actuelle, son champ, sa portée, ses moyens d'actions. Le patrimoine bâti doit être reconnu dans son potentiel de valorisation et de développement économique, culturel, social et environnemental. A ce titre, il doit être intégré aux critères de décision et d'intervention de chaque administration.

Il existe une volonté d'être plus restrictif au niveau du classement, ce qui doit permettre de recentrer les moyens sur les objets patrimoniaux les plus significatifs et permettre une politique de restauration efficace. Ce recentrage devrait être accompagné, en contrepartie, d'un effort supplémentaire consacré aux outils qui valorisent le patrimoine bâti ordinaire (ensembles bâtis cohérents, paysages urbains spécifiques, bâtiments significatifs et repères spatiaux importants, etc.).

Afin de permettre une identification complète et cohérente des ressources que constitue ce vaste stock de bâtiments et de structures construites, l'inventaire du patrimoine, dans sa nouvelle conception, doit être activement poursuivi, ainsi que le recensement des SAED, celui des logements et bâtiments vides ou abandonnés et celui des logements sociaux.

Un grand travail d'explicitation, de sensibilisation et de promotion doit s'effectuer. En premier lieu, la Région doit montrer l'exemple et pratiquer systématiquement pour ses propres biens la conduite qu'elle préconise aux communes. En second lieu, la Région doit être cohérente, elle ne peut plus accorder de subvention ou de permis pour des opérations dont elle réfute par ailleurs les résultats. Il faut à l'administration "un lieu commun" où échanger expériences et informations sur le développement territorial au sens large. En troisième lieu, la Région, si elle doit être claire et rigoureuse sur sa politique, doit aussi être attentive à l'assistance dont les communes ont besoin. Au-delà des cadres contraignants, il y a la dynamisation, l'accompagnement des projets et l'aide à la décision. De nouveaux types de relation Région/communes doivent être explorés.

Au niveau local

Il est indispensable de faire prendre conscience aux communes de l'interdépendance existant entre la redynamisation économique et sociale et la politique urbanistique. Il faut montrer à quel point l'étalement urbain, auquel une demande non contrôlée aboutit presque toujours, entraîne surcoûts récurrents et gaspillages d'équipement. Il faut avertir des dépenses croissantes, matérielles et sociales, auxquelles contraint à terme un bâti mal entretenu ou laissé à l'abandon.

Une commune désireuse de sortir du cercle vicieux de la dégradation progressive de son espace bâti doit en tout premier lieu, énoncer son orientation politique en la matière. Elle doit ensuite réaliser un bilan systématique et approfondi de la situation existante, des atouts et faiblesses du territoire, des projets en gestation le concernant, de ses ressources bâties et paysagères. A cette fin, elle doit pouvoir disposer des banques de données et inventaires réalisés ou en cours de réalisation par la Région.

L'élaboration d'un diagnostic est une étape cruciale de tout projet. Il doit être partagé avec la population. Si nécessaire, c'est dès ce moment qu'une cellule d'aide ou de soutien doit pouvoir intervenir. Une telle cellule pourrait fonctionner à un niveau supra-communal pour des petites communes. De l'état des lieux découlera l'élaboration d'un projet et d'un plan d'action qui peuvent ou non prendre une forme réglementaire, qui peuvent ou non concerner l'ensemble du territoire communal.

Il faut enfin insister sur l'importance de la continuité dans l'action. Celle-ci doit être portée de l'intérieur et se poursuivre si possible sur plusieurs législatures. C'est la raison pour laquelle elle doit associer étroitement la population et faire régulièrement l'objet d'information, d'explication, de concertation.

Les acteurs du renouveau urbain

Au niveau régional

Pour mettre en place une politique urbaine digne de ce nom, on ne peut pas faire l'économie d'une structure institutionnelle de coordination incluant des représentants de tous les ministères concernés. D'une part, une telle structure devrait englober la problématique de la régénération des quartiers en difficulté dans sa totalité et d'autre part, elle devrait viser à la cohérence de la politique urbaine avec la Politique des Grandes Villes du Gouvernement fédéral.

La Région doit être la garante que les projets subsidiés correspondent bien aux orientations générales qu'elle s'est fixées. Pour cela, il faut non seulement que l'octroi des subsides soit conditionné par l'observance de ces orientations, mais il faut également développer le rôle de sensibilisation et d'accompagnement des autorités régionales vis-à-vis des acteurs locaux. Un plus grand dialogue entre ces niveaux de pouvoir doit être promu.

La mise en place de relations contractuelles entre la Région et les communes serait préférable à un système de subsidiation au coup par coup. De même, il faut encourager les concertations entre administrations en amont des projets, afin qu'un blocage ne mette pas d'office en péril la réalisation du projet, et au contraire, qu'il soit possible de trouver des solutions nouvelles entre les différents services concernés.

Au niveau local

Pour un grand nombre de communes et d'intercommunales, il faut évoluer d'une culture de la croissance urbaine vers une culture de valorisation et de gestion de l'existant. Dans ce but, il faut intéresser ces communes à d'autres formes de développement que la consommation d'espace, mieux subsidier la protection de la nature et du paysage et compléter l'équation simpliste "nouveaux habitants = recettes" pour tenir compte des coûts à long terme. Afin de réduire l'écart d'attractivité entre le recyclage de quartiers existants et l'urbanisation nouvelle, il est nécessaire d'augmenter pour cette dernière les exigences en matière de densité, de mixité et de proximité avec les pôles de développement actuels.

Il faut développer une véritable culture du dialogue, qui permette de prendre en compte les échelles de valeur et l'intérêt de chacun des partenaires concernés, publics et privés.

La mise en œuvre du renouveau urbain

Au niveau régional

En ce qui concerne les outils, il faut promouvoir auprès des pouvoirs locaux ceux qui peuvent les aider à avoir une vision globale de leur territoire et à élaborer une stratégie de développement. Cette vision globale doit être une condition pour l'obtention de subsides. La Région peut aider les pouvoirs locaux à définir leur stratégie. Ceci débouche sur la nécessité d'une mise à plat des outils d'orientation stratégiques et opérationnels.

Une évaluation de certaines mesures d'aide (prêts jeunes, prêts hypothécaires, primes façade...) devrait être réalisée afin d'estimer leur impact réel et de détecter leurs éventuels effets pervers. Une simplification des procédures des outils d'aménagement visant, entre autres, à réduire les délais de décision peut s'avérer utile.

Il faut veiller à optimiser les outils existants, en particulier ceux dont l'efficacité est reconnue. Pour ce faire, la mise en place de processus d'évaluation est une nécessité. Les évaluations, actuellement manquantes, devraient concerner premièrement la dynamique générée par l'outil : quels impacts sur l'espace bâti, sur la cohésion sociale ? quels coûts engendrés pour quelle efficacité ?, etc. Le but est de permettre de réorienter la manière dont sont alloués les fonds, tout en restant dans le cadre des objectifs fixés au départ.

Au niveau local

Il faut encourager l'utilisation des outils permettant un contrôle de l'évolution de l'espace bâti local. Pour améliorer la connaissance de l'état de l'espace bâti, il est important que l'administration communale mette en place des synergies avec un ensemble d'acteurs de terrain capables de la renseigner (agents de quartiers, stewards urbains...).

Il faut avoir la volonté de faire appliquer les normes, réglementations et outils existants en mesure d'améliorer la gestion de l'état des quartiers (salubrité, taxes, expropriation, préemption,...). Parallèlement, des mesures incitatives pourraient être mises en place et le rôle des Agences Immobilières Sociales devrait être développé, il faudrait étudier la possibilité de leur attribuer des compétences en matière de requalification. Cependant, ces actions doivent être soutenues par une volonté politique forte au niveau communal, car certaines d'entre elles ne sont pas très populaires.

La mise à jour d'une banque de données concernant les bâtiments à réaffecter, qu'ils soient publics ou privés (bâtiments d'une certaine importance, dont la vocation première n'est pas le logement) pourrait être accessible sur le net de façon à informer les investisseurs. Enfin, la commune doit montrer l'exemple en toute occasion. Les bâtiments dont elle a la charge doivent être entretenus et affectés.

La réhabilitation de quartiers dégradés nécessite un investissement public fort et une mobilisation de moyens qui dépassent largement l'échelle du site (commune, agglomération, Région, État, Europe). Les coûts à prendre en compte sont multiples (coût de la requalification ou la remise à niveau de certains sites pollués ou particulièrement dégradés, coûts inhérents aux besoins de mobilisation du foncier, coût des compétences nécessaires au montage de projet,..).

Le retour progressif de l'investissement privé ne peut se faire sans un apport public important au départ. Cependant, il n'y aura de dynamique durable de développement que si les acteurs privés s'intéressent, participent et investissent à leur tour. Pour faciliter ce retour progressif au marché, plusieurs éléments peuvent être soulignés : recherche de l'investissement privé dès l'amont des projets, recours à des mécanismes favorisant l'investissement privé (assurances contre les impayés ou de loyer garanti). Pour acquérir la confiance du privé, il faut que les premières réalisations de renouveau urbain d'un quartier, même modestes, soient réussies pour offrir une bonne visibilité afin de lancer une dynamique positive. Il faut aussi donner l'assurance de la continuité et de la stabilité des décisions de manière à ce que les projets approuvés puissent aboutir, même en cas de changement politique.

Enfin, pour contrer certains effets pervers de la réhabilitation du bâti, il faut veiller à prendre des mesures en faveur des plus démunis (contrôle des loyers, accompagnement social).

3. LES "REFERENCES POUR LA REHABILITATION ET LA RENOVATION DE L'ESPACE BATI EN REGION WALLONNE"

Ce document est destiné à être publié. Il tend à s'adresser à l'ensemble des communes wallonnes confrontées à la question de la réhabilitation et de la rénovation urbaine.

Partant du principe que les communes et les acteurs locaux sont responsables de la gestion de leurs espaces construits, patrimoine bâti et espaces publics confondus, le but de la publication tend à montrer, à travers des études de cas ponctuelles puisées en Wallonie, mais aussi à Bruxelles, en Flandre et à l'étranger, comment certaines dynamiques se sont mises en place et quels leviers ont été actionnés pour que de telles opérations aboutissent. Dans cette optique, on se place résolument dans une logique de projet.

La publication s'articule en deux parties. La première synthétise certains aspects développés dans le rapport (définition de ce que l'on entend par "patrimoine bâti" ; causes de l'abandon du patrimoine bâti et pistes de réponses ; effets positifs et négatifs du recyclage en comparaison avec la consommation de nouveaux espaces ; notion de "développement durable" et réutilisation du bâti existant).

La deuxième partie du document s'intéresse à la question des espace et patrimoine bâtis abordée sous l'angle des dynamiques de quartiers et des démarches de projets. A travers une très brève évocation de la formation des espaces bâtis en Wallonie, on tente de voir les différents contextes et d'évaluer dans quelle mesure les réponses à apporter aujourd'hui sont dépendantes de la situation héritée du passé. Un second chapitre vise d'une part, à présenter une démarche globale permettant d'aborder le problème du recyclage urbain au niveau d'un quartier (élaboration d'un diagnostic, définition d'objectifs, mise au point d'une stratégie et mise en œuvre). D'autre part, il présente les principaux outils d'aide au renouveau urbain à l'échelle locale en Région wallonne et pose la question des enseignements que l'on peut tirer d'expériences étrangères.

Enfin, cette partie a aussi pour objectif de présenter, à travers l'évocation de différentes expériences menées dans des quartiers ou noyaux urbains en Région wallonne, ailleurs en Belgique et à l'étranger, la grande diversité des situations ainsi que la variété des démarches qui peuvent être mises en œuvre. On ne peut évidemment prétendre à l'exhaustivité et envisager tous les cas de figure du recyclage de l'espace bâti, en fonction du contexte local. Toutefois, des cas emblématiques ont été abordés, qu'il s'agissent de noyaux urbanisés d'ancienne industrialisation, de bourgs situés en milieu rural ou de petites villes dont la vocation administrative, notamment, en fait des points de référence pour le territoire environnant. Pour ce faire, on s'est interrogé sur les montages de projet, leurs composantes et leurs différentes étapes (diagnostic, programmation, pilotage, etc.). Ensuite, sont développés une série d'exemples de projets urbains plus ponctuels mais porteurs de méthodes intéressantes de mise en œuvre aux différents stades du montage de projet, avec chaque fois, un point d'entrée spécifique (prise en compte du patrimoine bâti ; réhabilitation, réaffectation et comblement de dents creuses ; réhabilitation d'un chancre ; la problématique des intérieurs d'îlots ; la "participation citoyenne" ; la concertation et la gestion du bâti au quotidien).