

**L'intervention de la puissance publique dans
le contrôle de l'étalement urbain**
Première partie : état de la question en Belgique

Recherche financée par les SSTC dans le cadre du
plan d'appui scientifique à une politique de développement durable (PADD I)
programme « Leviers d'une politique de développement durable »

Projet : « Les comportements résidentiels des ménages
face à la problématique du développement durable »

Sandra Savenberg
Prof. Dr. E. Van Hecke

Laurent Brück,
Jean-Marie Halleux
& Nicolas Mairy
Prof. Dr. B. Mérenne-Schoumaker

Mars 2001

Table des matières

Introduction.....	8
1. Les fondements de l'intervention publique sur les marchés fonciers.....	9
1.1. La propriété individuelle et l'implication collective des marchés fonciers	9
1.2. La prégnance du droit de propriété	9
1.2.1. L'impact de la politique du logement	10
1.2.2. Le caractère illustratif de la ligne idéologique du Syndicat National des Propriétaires	10
1.3. La planification territoriale	11
1.3.1. L'inévitable équilibre entre droits individuels et droits collectifs	11
1.3.2. La faible perception des enjeux de la planification foncière.....	11
1.4. La culture politique : l'impossible réforme foncière ?	12
1.5. La collectivisation de la rente foncière	13
1.5.1. La projection de la globalité économique sur les marchés fonciers.....	13
1.5.2. Les évolutions du marché : la rente de croissance urbaine	13
1.5.3. Le changement de marché : la rente de mutation fonctionnelle et la rente d'intégration urbaine.....	14
1.5.3.1. Le cadre théorique	14
1.5.3.2. L'illustration du concept de rente foncière d'intégration urbaine	14
1.5.4. La dimension culturelle et la collectivisation de la rente foncière	15
1.6. Le degré de finalisation de l'offre foncière.....	16
1.6.1. Les types d'offres	16
1.6.1.1. L'offre accessible	16
1.6.1.2. L'offre juridiquement urbanisable	16
1.6.1.3. L'offre techniquement urbanisable	16
1.6.1.4. L'offre bâtie	17
1.6.2. La différenciation entre offre potentielle et offre réelle	17
1.7. Conclusion quant aux fondements de l'intervention publique sur les marchés fonciers.....	17
2. La politique du logement	19
2.1. L'évolution démographique et la croissance du parc de logements	19
2.2. L'évolution du standard d'habitation	20
2.3. Les différents types d'aides au logement.....	21
2.4. Les aides à la personne liées à l'accession à la propriété	23
2.4.1. La situation avant la Seconde Guerre Mondiale : la longue tradition des aides à l'accession à la propriété	23
2.4.2. Les aides directes	24
2.4.3. Les aides indirectes	27
2.5. Les aides à la pierre.....	28

2.5.1. La dualité des aides à la pierre : secteur locatif et secteur acquisitif	28
2.5.2. Le secteur acquisitif	30
2.5.2.1. Les maisons terriennes	30
2.5.2.2. Les lotissements « publics »	30
2.5.2.3. Le secteur locatif	31
2.5.2.4. Le financement de l'équipement et le mécanisme du fonds Brunfaut.....	31
2.6. La quantification des aides au logement	32
2.7. Les particularités de la politique du logement en Région flamande	34
2.8. Conclusion sur la politique du logement.....	37
3. La politique menée dans les domaines de la mobilité des personnes et de la localisation des activités économiques.....	39
3.1. Le développement de la mobilité individuelle.....	39
3.1.1. La densité du réseau routier	39
3.1.2. La croissance de la circulation et la dégradation de l'environnement urbain.....	39
3.1.3. Le coût financier de la mobilité.....	40
3.1.4. Les fondements politiques.....	40
3.2. La localisation des activités structurantes	41
3.2.1. La localisation des activités économiques	41
3.2.2. La localisation des équipements publics	42
3.2.3. Les liens entre la localisation des activités structurantes et les choix résidentiels des ménages	42
3.3. Conclusions sur la politique de mobilité et de localisation des activités structurantes	42
4. La fiscalité foncière et immobilière	44
4.1. Le rôle de la fiscalité foncière sur la production de l'espace géographique.....	44
4.2. La multiplicité des objectifs socio-politiques de la fiscalité foncière	44
4.3. Les mécanismes de taxation.....	45
4.3.1. L'impôt foncier et les revenus fonciers	45
4.3.2. L'impôt et les mutations	46
4.3.3. L'importance quantitative des différents impôts.....	47
4.4. Le précompte immobilier et le revenu cadastral.....	48
4.4.1. Le principe du précompte immobilier.....	48
4.4.2. Les bénéficiaires du précompte immobilier	48
4.4.3. Les liens entre le précompte immobilier et les choix résidentiels.....	50
4.4.3.1. L'absence de correspondance entre les revenus cadastraux et les valeurs du marché	50
4.4.3.2. L'évolution globale de la ponction fiscale	50

4.4.3.3. Les disparités spatiales de la ponction fiscale dues à l'absence de péréquation	51
4.4.3.4. Les disparités spatiales de la ponction fiscale et la prise en compte des centimes additionnels	52
4.4.3.5. L'impact des niveaux réels de taxation sur les logiques résidentielles : la différenciation centre – périphérie	52
4.4.4. Le précompte immobilier et les coûts de l'urbanisation.....	53
4.4.5. Le précompte immobilier et l'incitation économique.....	53
4.4.6. Le revenu cadastral et l'impôt sur les personnes physiques.....	54
4.5. L'imposition des plus-values réalisées	55
4.5.1. Le principe théorique et la dimension temporelle	55
4.5.2. L'extension du principe à la taxation des plus-values fondée sur l'établissement des plans d'affectation	57
4.6. La TVA	57
4.7. Les taxes de contribution à l'équipement	58
4.7.1. La taxe de remboursement	58
4.7.2. La taxe communale d'urbanisation	58
4.8. Les taxes sur les terrains non bâtis.....	59
4.8.1. L'objectif initial d'incitation économique et les besoins en recettes fiscales.....	59
4.8.2. La confusion entre les types d'offres (réelle et potentielle).....	59
4.8.3. Les relations entre les objectifs de la politique foncière et l'état des marchés	60
4.8.4. L'hypothèse du renforcement de l'enrubannement par la taxe sur les terrains à bâtir.....	60
4.8.5. L'adaptation des outils légaux à l'évolution des marchés.....	61
4.8.6. La taxe sur les logements abandonnés	61
4.9. L'enregistrement et les autres frais « d'installation »	61
4.9.1. Le mécanisme des droits d'enregistrement	61
4.9.2. Les conséquences économiques et spatiales de la taxation des mutations	62
4.10. Les droits de succession.....	63
4.11. La participation des opérateurs actifs dans le processus d'urbanisation	64
4.11.1. Le principe des charges d'urbanisme	64
4.11.2. Les deux situations de l'enrubannement et du lotissement avec ouverture de voirie	64
4.11.3. Le cas concret de l'épuration des eaux usées.....	65
4.11.4. L'enjeu de la rente foncière d'intégration urbaine	66
4.11.5. Le système des participations et les formes urbaines.....	67
4.12. Conclusion sur la fiscalité foncière.....	67

5. La politique d'aménagement du territoire.....	70
5.1. L'historique de la politique d'aménagement du territoire	70
5.1.1. Une lente progression vers la loi du 29 mars 1962	70
5.1.2. La loi organique de 1962.....	71
5.1.3. La réforme de l'Etat et la régionalisation des compétences en matière d'aménagement du territoire	72
5.2. Le zonage réglementaire	72
5.2.1. Qu'est-ce que le zonage réglementaire ?	72
5.2.2. Zonage et relâchement des contraintes de mobilité	73
5.2.3. Les conséquences du zonage : la possibilité de capter la rente d'urbanisation	73
5.3. Les plans liés à la planification territoriale en Belgique	74
5.3.1. La double mission des plans de secteur	74
5.3.2. L'héritage de la loi organique de 1962	75
5.3.3. Les échelles nationale et régionales	76
5.3.3.1. Le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.....	77
5.3.3.2. Le schéma de développement de l'espace régional wallon	80
5.3.3.3. Le plan régional de développement bruxellois.....	81
5.3.3.4. Comparaison des trois plans régionaux.....	82
5.3.4. L'échelle du secteur	82
5.3.5. Le niveau communal : le plan général d'aménagement.....	87
5.3.6. Le niveau infra-communal : les plans particuliers d'aménagement	88
5.4. Les plans de secteur et la diffusion de l'habitat.....	88
5.4.1. Le constat de la surabondance des terrains urbanisables	89
5.4.1.1. Les approches quantitatives.....	89
5.4.1.2. L'absence de débat sur la quantité des zones d'habitat	89
5.4.1.3. L'évolution récente en Flandre avec l'adoption du RSV	90
5.4.2. La relation entre l'abondance des terrains à bâtir et les niveaux fonciers	94
5.4.2.1. La prise en compte de la loi de « l'offre et de la demande »	94
5.4.2.2. La complexité des marchés fonciers et l'absence d'un cadre conceptuel adéquat	94
5.4.2.3. Le poids des différents lobbies	95
5.4.3. Le contexte culturel lors de la mise en place des plans de secteur.....	96
5.4.3.1. La logique keynésienne des plans de secteur	96
5.4.3.2. Keynes et les lobbies	97
5.4.3.3. Les « lobbies verts »	98
5.4.4. L'indemnisation des servitudes d'urbanisme	98
5.4.4.1. L'impact de la dimension philosophique du droit de propriété.....	98

5.4.4.2. Les conditions juridiques de l'indemnisation	100
5.4.4.3. Les conséquences de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme sur les configurations territoriales	100
5.4.5. La problématique des zones d'extension d'habitat	102
5.4.5.1. La conception initiale et les réalisations concrètes.....	102
5.4.5.2. Les essais de réforme.....	103
5.4.5.3. La règle du remplissage.....	104
5.4.6. L'absence de promotion d'une urbanisation compacte dans les plans d'affectation	105
5.4.7. Les révisions des plans de secteur.....	105
5.4.7.1. Les révisions partielles des plans de secteur	105
5.4.7.2. La révision globale des plans de secteur en Région wallonne	106
5.4.7.3. La suppression des plans de secteur dans la Région de Bruxelles-Capitale	107
5.4.7.4. L'introduction des nouveaux plans en Région flamande	107
5.5. Conclusion sur la politique d'aménagement du territoire	110
6. La production de l'urbanisation morphologique	111
6.1. Les filières de production foncière.....	111
6.1.1. Le degré d'implication de la puissance publique dans la production du sol urbain	111
6.1.2. Les filières initiées par le secteur public : l'aménagement public et l'aménagement négocié	112
6.1.2.1. La faiblesse de l'aménagement public en Belgique.....	112
6.1.2.2. L'aménagement négocié : un absent des espaces périurbains en Belgique.....	112
6.1.2.3. La planification socio-démographique à l'amont de la production foncière.....	113
6.1.2.4. L'impact de la faiblesse de l'aménagement public sur les formes urbaines	113
6.1.2.5. L'absence de régulation des marchés et des prix fonciers	113
6.1.3. Les filières initiées par le secteur privé.....	116
6.1.3.1. L'urbanisation diffuse le long des voiries existantes	116
6.1.3.2. Les lotissements avec ouverture de voirie.....	117
6.1.3.3. L'Impact sur les formes urbaines produites	118
6.2. Les filières de production de l'habitat individuel	119
6.2.1. La présentation des trois principales filières	120
6.2.1.1. La filière artisanale	120
6.2.1.2. La filière constructeur.....	120
6.2.1.3. La filière promoteur.....	120
6.2.2. Les poids relatifs des différentes filières en France et en Belgique	122

6.2.3. Les causes de la faiblesse de la filière promoteur	124
6.2.3.1. Les aspirations de la demande	124
6.2.3.2. Les acteurs de l'offre	124
6.2.4. Les relations entre le fonctionnement du secteur de la construction et la production de l'espace périurbain	126
6.3. Conclusion sur la mise en place de l'urbanisation morphologique	129
Conclusion	130
Annexes	138
Bibliographie	144

Introduction

Le but de la dernière phase du projet « Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable » est d'analyser les instruments utilisés par les pouvoirs publics pour gérer l'étalement urbain. Pour pouvoir effectuer des recommandations pertinentes, l'idée est de réaliser une comparaison internationale en étudiant plusieurs pays proches de Belgique connus pour leur aptitude à mieux contrôler l'étalement urbain : la Grande-Bretagne, les Pays-Bas (étudiés par l'équipe de la KULeuven), le Danemark et la Suisse (étudiés par l'équipe de l'ULg). Avant de réaliser cette comparaison internationale, un bilan préalable sur la Belgique s'avère toutefois nécessaire.

Le présent rapport tente donc de mettre en évidence les implications sur le processus de périurbanisation de différentes politiques sectorielles menées en Belgique. La complexité du processus implique en effet une approche systémique : c'est ainsi que seront successivement étudiés la politique du logement (chapitre 2), la politique de mobilité (chapitre 3), la fiscalité foncière et immobilière (chapitre 4) et la politique d'aménagement du territoire (chapitre 5). Ces interactions ne se limitent pas à la stricte dimension de l'étalement de l'habitat, mais concernent également d'autres paramètres du processus comme la forme de l'urbanisation et l'importance de l'enrubannage dans le contexte belge, le renforcement des inégalités sociales ou la contribution des différents acteurs du financement. A ce propos, un éclairage particulier doit être accordé à la mise en place concrète de l'urbanisation morphologique via les trois filières de production de l'habitat individuel (chapitre 6).

Les marchés fonciers possèdent une dimension collective évidente qui s'oppose souvent à la dimension individuelle du droit de propriété. Il convient dès lors, en guise de préambule, de replacer dans un contexte plus culturel l'intervention des pouvoirs publics sur ces marchés fonciers : l'enjeu principal est de savoir à qui va finalement profiter la rente foncière résultant de l'urbanisation (chapitre 1).

1. Les fondements de l'intervention publique sur les marchés fonciers

Ce chapitre plus théorique consiste une réflexion générale sur la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics sur les marchés fonciers. En effet, sans contrainte extérieure, la somme des choix résidentiels effectués individuellement par les ménages conduirait à la mise en place d'une urbanisation non durable par essence. Le rôle des pouvoirs publics est dès lors de réguler les marchés fonciers pour défendre l'intérêt collectif, pour le bien-être des générations actuelles et futures.

1.1. La propriété individuelle et l'implication collective des marchés fonciers

Dans nos sociétés occidentales modernes, le droit de propriété correspond à un élément essentiel, par ailleurs considéré comme une légitime liberté individuelle devant être protégée par l'autorité publique. Pour autant, la propriété n'est évidemment pas totale puisqu'elle n'implique pas nécessairement tous les droits. En effet, comme le précise l'article 544 du Code civil ("La propriété est le droit de jouir des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements"), le droit de jouir de la propriété n'est absolu que par rapport aux règlements mis en place pour le réguler. Son caractère plus ou moins poussé évolue donc en fonction des lois qui, elles-mêmes, dépendent des besoins et des exigences de la société. Afin de témoigner du caractère relatif de la propriété, nous pouvons relever avec John Christman (cité par D.A. Krueckeberg, 1995, p. 38) que diverses catégories de droits de propriété coexistent. Selon cet auteur, il est ainsi possible d'en identifier neuf : la possession, l'usage, les droits d'aliéner, de consommer, de modifier, de détruire, de gérer, d'échanger et le droit aux plus-values. Ainsi, par exemple, si la propriété d'une œuvre d'art ou même d'un immeuble classé peut signifier possession et usage, cela ne signifiera pas pour autant droit de détruire, voire même droit de modifier.

Par rapport à la logique des marchés fonciers, le droit de propriété peut se lire comme une composante individuelle. Parallèlement à cette dimension individuelle, il existe des dimensions collectives, notamment les besoins en termes de planification territoriale (point 5.3.), ainsi que la projection de la globalité économique sur les marchés fonciers, à savoir la récupération de la plus-value correspondant à la rente d'urbanisation (points 4.5. à 4.8.). En fait, c'est la nécessité d'arbitrer entre ces dimensions collectives et le droit de propriété qui explique l'intervention de la puissance publique sur les marchés fonciers. Plus précisément, nous développerons l'idée selon laquelle les deux dimensions collectives des marchés fonciers impliquent obligatoirement une opposition par rapport à la composante individuelle, c'est-à-dire le droit de jouir pleinement de sa propriété foncière.

1.2. Le modèle culturel : la prégnance du droit de propriété

Dans un article sur le culte de la propriété aux Etats-Unis, H.M. Jacobs (1997) développe la thèse selon laquelle l'idée même de la propriété pleine et entière a toujours occupé une place

centrale dans le rêve américain. Sur ce plan, globalement, l'idéologie dominante en Belgique n'est sans doute pas très éloignée de la situation américaine. A ce propos, nous pouvons relever, d'une part, l'impact de la politique du logement et, d'autre part, le caractère illustratif de la ligne idéologique du Syndicat National des Propriétaires (SNP).

1.2.1. L'impact de la politique du logement

Comme cela a par exemple été relevé par F. Haumont (1982, p. 180), le premier obstacle à la mise en place d'une politique foncière efficace correspond à l'idéologie de la propriété privée. En Belgique, la politique du logement a ainsi contribué à alimenter cette idéologie puisque, « toutes les campagnes en vue de favoriser l'accession à un logement décent, confortable, sont axées à tort sur l'idée de propriété » (voir également le chapitre consacré au logement). Ces politiques publiques déjà très anciennes (C. Mougenot, 1987) ont en fait été rapidement efficaces puisque, dès le début des années soixante, la part des ménages propriétaires atteignait le seuil des 50 % (J.-J. Granelle, 1998, p. 44). Or, intrinsèquement, « toute politique foncière se heurte à la réticence de chaque citoyen propriétaire » (F. Haumont, 1982, p. 180).

1.2.2. Le caractère illustratif de la ligne idéologique du Syndicat National des Propriétaires

Afin d'illustrer la prégnance du droit de propriété en Belgique, il est intéressant de relever l'importance du Syndicat National des Propriétaires. Ainsi, cette association ayant pour seul objet de défendre les intérêts des propriétaires fonciers compterait plus de 100 000 membres dans le pays. Manifestement, la ligne idéologique du SNP correspond à la défense du plus pur droit de propriété, comme en atteste le texte ci-dessous extrait d'un article publié dans le journal de cette association sur le thème du SDER (Schéma de Développement de l'Espace Régional wallon) (LE CRI, juin 1999, n°235, *Réaction du S.N.P. au S.D.E.R. Un projet pour la Wallonie : le Schéma de Développement de l'Espace Régional (S.D.E.R.)*, pp. 7-9).

« 2. Et la propriété privée ?

Ces réflexions nous amènent à un constat plus général. L'article 1er du C.W.A.T.U.P., qui sous-tend la philosophie du S.D.E.R., définit le territoire de la Région wallonne comme le « patrimoine commun de ses habitants ». Que devient dans cette optique le droit de propriété qui est toujours inscrit dans les garanties constitutionnelles et dans la philosophie de notre Etat de Droit ?

...

3. Les libertés individuelles

...

Ce projet de société veut notamment contraindre les citoyens à s'entasser dans les villes et à se déplacer à pied ou à vélo : on leur dira ce qui est beau, ce qui est bon. Ils seront sanctionnés s'ils utilisent leur droit de propriété d'une façon jugée inadéquate, en laissant par exemple un immeuble exceptionnellement inoccupé. Peu importe que ces « choix de sociétés » soient ou non défendables, peut-être sont-ils excellents. Ce qui importe, et dont il n'est pas fait

mention, est la part de liberté individuelle qui fait les frais de l'opération. Il nous paraît indécent que cette évolution soit passée sous silence, qu'elle ne fasse l'objet d'aucun débat véritable, et que le citoyen ne reçoive en contrepartie aucune garantie. »

1.3. La planification territoriale

1.3.1. L'inévitable équilibre entre droits individuels et droits collectifs

Lorsqu'il s'agit de justifier l'intervention de la puissance publique sur les marchés fonciers, c'est tout d'abord la nécessité de la planification territoriale qui s'impose à l'esprit. En effet, la gestion du foncier étant un préalable à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, ces mêmes activités portent en elles l'obligation d'intervenir sur les processus d'allocation des sols. En fait, très concrètement, « la tragédie consiste en ce que les propriétaires prennent des décisions économiques rationnelles pour eux-mêmes, mais qui ne sont pas adéquates au sens de l'intérêt général » (H.M. Jacobs, 1997, p. 57). In fine, la planification territoriale n'a donc pas d'autre objet que de résoudre cette « contradiction entre l'utilisation sociale optimale du sol et les intérêts des propriétaires fonciers individuels » (H.T. Andersen et S. Engelsoft, 1989, p. 172).

Sur le même thème, D.A. Krueckeberg relève que la propriété ou, plus précisément, la propriété foncière, correspond au concept central de la planification territoriale. En effet, « se demander où les choses sont à leur juste place n'est qu'une manière d'esquiver la question essentielle : à qui les choses appartiennent-elles ? » (D.A. Krueckeberg, 1995, p. 41). Dans la même optique, J. de Lanversin (1979) relève que la mise en place d'une politique foncière implique nécessairement la remise en cause, au moins partielle, du droit de propriété. De ce point de vue, l'arbitrage entre le droit de propriété privée et le contrôle social de l'espace par la réglementation est inévitable et « le point d'équilibre entre droits individuels et droits collectifs sera en permanence renégocié, au fur et à mesure des évolutions technologiques et des changements sociaux » (H.M. Jacobs, 1997, p. 58).

1.3.2. La faible perception des enjeux de la planification foncière

« L'idée prédominante en Belgique est que le sol n'est pas un bien rare, non reproductible, mais un bien abondant que l'on peut consommer » (R. Acosta, 1994, p. 43). Voici comment un observateur étranger situant la Belgique par rapport à d'autres contextes présente la culture des populations et des décideurs. Pourtant, au regard d'indicateurs simples tels que la densité de population ou le degré d'urbanisation morphologique, cette conception peut paraître paradoxale. En effet, situé au cœur de l'Europe du Nord-Ouest, la majeure partie du territoire national est caractérisée par une trame d'occupation particulièrement forte.

Un premier facteur explicatif de cet apparent paradoxe réside dans le fait, qu'à la différence des voisins néerlandais (C. Vandermotten et al., 1999, p. 75) ou des nordiques danois (V.

Renard, 1995, p. 1), la dimension culturelle des rapports au sol n'a pas été significativement influencée par la fragilité du milieu physique. Ainsi, l'enquête réalisée auprès de la population flamande sur les principes du Ruimtelijk Structuurplan (voir la partie consacrée à l'aménagement du territoire) a montré que seulement 40% des personnes interrogées étaient d'accord pour qu'au moins 60% des nouvelles constructions soient réalisées en milieu urbain. Parallèlement, en dépit de la valorisation du monde rural, il n'existe pas, par exemple à la différence de l'Angleterre ou de la Suisse, une volonté esthétique de préserver des paysages dégagés. Ainsi, selon A.W. Evans (1991, p. 865), en Angleterre, cette pure dimension esthétique est sans doute à intégrer parmi les facteurs explicatifs qui poussent les autorités à fortement canaliser les développements périurbains.

Toujours selon A.W. Evans (1991, p. 868), si, en Angleterre, les populations semblent globalement adhérer à la rigueur des contraintes urbanistiques, cela s'explique également par le fait que ces populations surestiment l'extension des développements urbains. Sur base de cette idée, un constat inverse peut sans doute être dressé pour le contexte belge en relevant l'héritage de l'ancienneté des migrations de travail. L'hypothèse est alors que, depuis 1870, la très ancienne habitude consistant à parcourir quotidiennement des distances importantes a conduit à une perception collective selon laquelle l'espace est abondant.

1.4. La culture politique : l'impossible réforme foncière ?

Lorsqu'en 1989, P. Doucet dresse le bilan belge en termes de politique foncière, son article publié dans la revue *Etudes Foncières* a pour titre « L'impossible réforme foncière ». S'appuyant notamment sur le double constat de la prégnance du droit de propriété et de la faible conscientisation aux enjeux de la planification foncière, l'auteur relève, en effet, les blocages politiques auxquels ont été confrontés les projets de réforme foncière. Manifestement, en liaison directe avec le contexte culturel décrit ci-dessus, la politique foncière apparaît comme un thème particulièrement impopulaire, dont la seule évocation donnerait « des frissons à l'électorat belge » (P. Doucet, 1989, p. 18).

Par rapport à cette inertie, par ailleurs sans doute extrêmement dommageable en termes de développement durable, nous pouvons néanmoins relever l'optimisme de F. Haumont (1990, pp. 530-531) lorsque, à l'issue de son ouvrage « Les instruments juridiques de la politique foncière », il prévoit que l'émergence de nouvelles exigences socio-environnementales pourrait bousculer l'immobilisme de la puissance publique. Sur ce plan, le mouvement est encore très lent mais, pour autant, certains signes de changements apparaissent. Ainsi, il est par exemple intéressant de relever qu'en Wallonie comme en Région de Bruxelles-Capitale, la relance du débat sur le droit de préemption s'explique par l'action du groupe Ecolo (F. Haumont, 1998, p. 230). Sur ce plan, la prévision de F. Haumont s'est effectivement réalisée puisque c'est l'expression des forces politiques liées à la défense de l'environnement qui explique qu'un outil juridique (trop ?) longtemps oublié par les forces politiques traditionnelles ait ensuite été intégré dans la construction juridique.

Naturellement, afin de sortir plus significativement de cet « immobilisme sans grands risques apparents » (F. Haumont, 1990, p. 530), l'unique possibilité s'inscrit dans la conscientisation des citoyens-électeurs. En effet, il s'agit là de la seule force susceptible d'obliger « le monde politique à ne plus ignorer ces exigences de nos sociétés » (F. Haumont, 1990, p. 531).

1.5. La collectivisation de la rente foncière

1.5.1. La projection de la globalité économique sur les marchés fonciers

Au-delà de la nécessaire mise en place d'une planification territoriale, une seconde dimension collective des marchés fonciers a été identifiée. Cette seconde dimension, économique cette fois, correspond au fait que l'état d'un marché foncier, en termes de prix ou en termes d'activité, n'est jamais que la projection sur le sol de la globalité économique. Par rapport au contexte des développements (péri)urbains, cette projection de la globalité économique peut se lire, tout d'abord en termes de profits (hausse des niveaux fonciers et de la rente foncière), mais aussi en termes de coûts (coûts des services collectifs nécessaires à l'urbanisation).

In fine, le prix du sol s'explique par la production de richesse qu'il supporte. En effet, c'est cette production de richesse - notamment induite par une urbanisation fonctionnelle qui autorise la croissance des interactions socio-économiques - qui se projette sur les marchés fonciers via les capacités financières des populations. Les évolutions des niveaux fonciers peuvent dès lors s'expliquer par deux causes distinctes : soit les évolutions du marché sur lequel le bien est susceptible d'être échangé, soit un changement de marché.

1.5.2. Les évolutions du marché : la rente de croissance urbaine

A chaque bien foncier correspond un marché sur lequel il est susceptible d'être échangé. En première analyse et au niveau d'une logique mono-fonctionnelle, une ville correspond à un marché. Naturellement, suite à une croissance urbaine - démographique ou économique -, la demande intéressée par les différents biens du marché - c'est-à-dire les différentes localisations - s'accroît. La concurrence pour l'occupation de l'espace devient alors plus importante, les enchères montent et les transactions se concluent à des niveaux plus élevés. Si, en comparaison de l'évolution économique générale, cette croissance des niveaux fonciers est plus forte, cela signifie que de la rente foncière est générée. En effet, ce sur-rendement ne pourra être alimenté que par un prélèvement sur les autres secteurs de l'économie. Pour un bien foncier déterminé, ce type d'évolution est à mettre en parallèle avec une évolution du marché plutôt qu'avec un changement de marché.

1.5.3. Le changement de marché : la rente de mutation fonctionnelle et la rente d'intégration urbaine

1.5.3.1. Le cadre théorique

En ce qui concerne les évolutions des niveaux fonciers induits par un changement de marché, les changements d'affectation fonctionnelle correspondent à un élément clef. Ainsi, en fonction de la destination fonctionnelle, les terrains vont être concernés par différents types de marchés caractérisés par des niveaux d'enchères extrêmement variables. Par exemple, lorsqu'un terrain initialement voué à une activité non urbaine intéresse des demandeurs urbains, les niveaux de prix augmentent sensiblement. En effet, la valeur d'échange d'une terre à bâtir est généralement sans commune mesure avec la valeur d'usage d'une terre agricole.

Suite à la hausse des niveaux d'enchères engendrée par le possible changement d'affectation, le propriétaire est alors susceptible de capter une rente foncière, dénommée rente de mutation fonctionnelle. Dans le cas précis où le changement d'affectation s'inscrit dans un processus d'urbanisation, il s'agira d'une rente d'intégration urbaine.

Concrètement, dans le cadre des développements périurbains, la rente d'intégration urbaine est déterminée par la somme que les ménages acceptent de déboursier pour acquérir une parcelle de terrains susceptible d'accueillir une nouvelle construction

1.5.3.2. L'illustration du concept de rente foncière d'intégration urbaine

Dans l'ouvrage « La logique des villes », P. Claval et F. Claval (1981, p. 181) (sur base de J. Bastié) ont présenté un exemple illustrant parfaitement le concept de rente foncière d'intégration urbaine. Cet exemple correspond à la situation de la banlieue parisienne entre les deux guerres mondiales. Ainsi, à Paris, c'est à la veille et au lendemain de la Première Guerre Mondiale que la dissociation des zones de travail et d'emploi devient possible pour les catégories populaires. Les territoires de la quotidienneté urbaine connaissent en effet une extension significative : le train devient moins cher, plus fréquent, avec des stations plus rapprochées ; la bicyclette se généralise ; les journées de travail sont moins longues (8 heures) ; les salaires sont meilleurs.

Suite à cette extension du champ urbain, en quelques années, ce sont 10 000 ha qui passent du marché foncier agricole au marché foncier urbain. L'opération est avantageuse pour ceux qui la lancent : la terre agricole vaut en moyenne 5 000 FF l'hectare ; le lotisseur en proposera en moyenne 20 000 FF à l'agriculteur. Comme le coût des opérations de division et de mise sur le marché est de l'ordre de 15 ou 20 000 FF à l'hectare, il reste au lotisseur qui vend en moyenne soit 70 000 FF à l'hectare - un bénéfice de 30 ou 35 000 FF. L'agriculteur, lui, a gagné 15 000 FF de plus que s'il avait vendu à un autre agriculteur.

Les plus-values - c'est-à-dire la rente foncière d'intégration urbaine - qui, à raison de 50 000 FF par hectare en moyenne, ont représenté environ 500 millions de FF pour les 10 000 ha. En fait, cette somme a été captée sur l'épargne des quelques 300 000 ouvriers, employés ou petits fonctionnaires qui sont alors devenus propriétaires.

1.5.4. La dimension culturelle et la collectivisation de la rente foncière

Comme nous l'avons précisé dans l'introduction générale, le droit aux plus-values correspond à un des divers droits auxquels la propriété peut donner accès. En Belgique, la conception généralement répandue est ainsi qu'il est légitime de laisser au propriétaire foncier initial le bénéfice de la rente, y compris la rente d'intégration urbaine lorsque le terrain passe d'un usage rural à un usage urbain. A ce titre, l'enquête réalisée auprès de la population flamande sur les principes du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen est à nouveau révélatrice : une majorité des personnes interrogées (60%) s'oppose à une éventuelle taxation des plus-values résultant des modifications des plans, tout comme d'ailleurs à une taxation des parcelles non bâties (Vrind, 1997, p.76).

Or, cette conception n'est pas universelle et, globalement, il apparaît pertinent de différencier le Sud et le Nord de l'Europe (V. Renard, 1999, p. 10) où le bien-fondé des plus-values liées à la propriété foncière est parfois critiqué. Dans ces pays, la conception largement répandue est que « la propriété du sol n'inclut pas le droit à la plus-value résultant du mouvement général d'urbanisation et, concrètement, la réalisation d'équipements d'infrastructures généralement est à la charge partagée des constructeurs et de la collectivité. C'est par exemple le cas en Suède ou aux Pays-Bas : suivant des mécanismes différents (réserves foncières à long terme des villes en Suède, quasi-monopole de fait des villes sur la production de terrain à bâtir aux Pays-Bas), la plus-value d'urbanisation est pour l'essentiel captée par la collectivité (V. Renard, 1999, p. 10). Le postulat de départ est que : « on ne s'enrichit pas dans le négoce foncier » (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 46). « Ce sont toutes deux des économies de marché. Les promoteurs, sociétés commerciales de droit privé, se font concurrence pour gagner de l'argent. Mais s'ils se font concurrence sur la qualité de leurs réalisations, la matière première leur est fournie par la collectivité publique à un prix donné, connu... et faible » (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 46).

En Belgique, par contre, l'idée selon laquelle il est tout à fait légitime de faire fructifier son patrimoine foncier semble clairement inscrite dans les mentalités. De ce point de vue, notre pays semble donc s'intégrer dans le complexe des pays du sud où, sous réserve de corrections fiscales (voir le chapitre sur la fiscalité), le droit de propriété intègre le droit aux plus-values. Comme nous le développerons ci-dessous, l'intense degré de diffusion périurbaine peut être relié à cette thématique, notamment en termes d'offre foncière potentielle.

1.6. Le degré de finalisation de l'offre foncière

Afin de préciser les articulations entre le rôle de la puissance publique et le fonctionnement des marchés fonciers, il convient de préciser les différents types d'offre foncière. En réalité, en fonction de son caractère plus ou moins finalisé, il est en fait possible de distinguer quatre types d'offre foncière périurbaine : l'offre accessible, l'offre juridiquement urbanisable, l'offre techniquement urbanisable et l'offre bâtie.

1.6.1. Les types d'offres

1.6.1.1. L'offre accessible

Afin de mettre en place une maison unifamiliale à quatre façades, il faut tout d'abord disposer d'une ressource naturelle qui est le sol. Naturellement, ce sol doit être accessible, les développements périurbains résidentiels ne seront possibles qu'à l'intérieur d'un périmètre dont la taille dépend de la configuration des réseaux de transport. Par exemple, pour Liège, la durée du déplacement du domicile vers le lieu de travail ne dépassera généralement pas plus de 30 minutes en voiture.

1.6.1.2. L'offre juridiquement urbanisable

Le relâchement des contraintes de mobilité qui caractérise la période contemporaine est à mettre en parallèle avec des périmètres de localisation résidentielle des ménages sensiblement élargis par rapport aux périodes passées. L'offre accessible est en fait devenue telle que la puissance publique, par le biais du zonage et des plans d'urbanisme, a été contrainte de la limiter juridiquement. Par offre juridiquement urbanisable, nous entendrons donc les terrains considérés comme zone aedificandi au sein des plans d'urbanisme.

1.6.1.3. L'offre techniquement urbanisable

Par offre techniquement urbanisable, il faut entendre les parcelles susceptibles d'accueillir une construction (par exemple une M.U.I) sans intervention collective. Afin que cette condition soit remplie, il faut notamment que la parcelle puisse être connectée aux différents réseaux d'infrastructures par la mise en place d'un simple branchement individuel. En outre, pour ce qui est des parcelles à bâtir, il faut également que la condition de constructibilité physique soit remplie. De ce point de vue, l'offre ne pourra donc être considérée comme techniquement urbanisable que si des travaux de déboisement, de drainage ou de nivellement ne sont pas - ou plus - nécessaires.

Il est important de rappeler que le critère de constructibilité technique n'est pas nécessairement associé au critère de constructibilité juridique. Ainsi, il est tout à fait possible que les abords d'une voirie parfaitement équipée ne soient pas classés en zone aedificandi. De

même, il est possible qu'un terrain considéré comme urbanisable par le plan d'urbanisme nécessite de substantielles viabilisation avant d'être techniquement constructible.

1.6.1.4. L'offre bâtie

Ce dernier type d'offre foncière périurbaine correspond soit à l'achat d'un logement préexistant, soit à la construction d'habitations par un entrepreneur, constructions qui seront par la suite mise en vente sur le marché immobilier

1.6.2. La différenciation entre offre potentielle et offre réelle

Afin d'être complet, la problématique de l'offre foncière nécessite de croiser la grille des types de produits à la différenciation entre offre potentielle et offre réelle. Pour un système urbain considéré, l'offre potentielle correspond à la totalité des biens fonciers existants, soit accessibles, soit juridiquement urbanisables, soit techniquement urbanisables, soit bâtis. En termes d'offre juridique, cela correspond, par exemple, à l'ensemble des terrains situés en zone aedificandi.

Quant à l'offre réelle, elle correspond, à un moment déterminé, aux biens effectivement offerts sur le marché. Ainsi, pour garder le même exemple des zones aedificandi, nous relevons qu'en raison de la seule volonté des propriétaires, l'offre réelle peut ne correspondre qu'à une partie minimale de l'offre potentielle. De même, au sein de certains lotissements, il est possible que certaines parcelles non encore construites ne soient pas placées sur le marché, par exemple parce qu'elles sont la propriété d'un voisin qui ne désire pas de nouvelles constructions à proximité de son domicile.

Même si cette différenciation entre offre potentielle et offre réelle peut paraître triviale, nous verrons que différents problèmes générés par l'intervention de la puissance publique sur les marchés fonciers périurbains s'expliquent par la confusion fréquemment entretenue entre ces deux catégories.

1.7. Conclusion quant aux fondements de l'intervention publique sur les marchés fonciers

Le principal enseignement émergeant des propos précédents est l'importance de la dimension culturelle de la problématique de la périurbanisation en Belgique. Ainsi, le droit de propriété est profondément ancré dans les mentalités : il est généralement admis que le propriétaire d'un bien foncier conserve la rente foncière tirée lors de l'intégration urbaine, à l'inverse de ce qui se passe aux Pays-Bas ou en Suède, par exemple, où la rente issue du passage d'un usage rural à un usage urbain est généralement collectivisée.

Outre la dimension de la collectivisation de la rente foncière, l'intervention des pouvoirs

publics est également nécessaire pour réguler l'usage du sol de manière à protéger l'intérêt collectif face à l'intérêt privé du droit de propriété. Le contrôle du processus de périurbanisation implique en effet de limiter ce droit de propriété, notamment à travers les politiques d'aménagement du territoire (détermination des zones urbanisables) et de la fiscalité (incitation au « meilleur usage possible »).

2. La politique du logement

Avant d'entamer la présentation des interactions entre les aides accordées au logement et la périurbanisation, nous devons attirer l'attention sur deux facteurs de l'étalement urbain lié au secteur du logement : l'évolution démographique et la recherche d'un meilleur confort matériel.

2.1. L'évolution démographique et la croissance du parc de logements

Durant les années soixante et septante, la croissance des zones périurbaines pouvait s'alimenter du seul accroissement démographique : il s'agissait d'un jeu à somme positive et le développement des zones périphériques n'impliquait pas obligatoirement une diminution de la population dans les parties centrales des agglomérations. Toutefois, le départ des ménages belges des centres était compensé par l'arrivée d'une population étrangère, ce qui initiait déjà un processus de « zonage social ». Aujourd'hui, avec la stagnation de la population, il s'agit d'un jeu à somme nulle, voire négative : le développement des espaces périurbains ne peut s'effectuer qu'au détriment des espaces centraux des agglomérations via une relocalisation des ménages. La dynamique n'est toutefois pas uniforme sur l'ensemble du pays : en raison du processus de métropolisation, l'ensemble du système urbain bruxellois continue à croître, ce qui explique notamment le développement du nombre de lotissements en Brabant wallon.

Outre le nombre d'habitants, la structure des ménages est une autre composante démographique qui influence également la demande en logement. En effet, depuis plusieurs décennies, la taille moyenne des ménages n'a pas cessé de diminuer. Ainsi, même si le volume global de population stagne, le nombre de ménages continue lui à progresser, ce qui alimente la demande en nouveaux logements.

Malgré cela, selon P.-M. Boulenger et al. (1997, p.195), au cours des trois dernières décennies, la croissance nette du nombre de ménages est significativement inférieure à la création nette de logements (solde des constructions moins les destructions). C'est par rapport à ce mécanisme qu'il faut appréhender la masse des logements vacants (on en compterait 35 000 rien que pour la Wallonie). Par ailleurs, la diminution de la taille des ménages en milieu urbain pose certains problèmes d'adaptation des logements existants. La démolition-reconstruction (surtout pratiquée dans les années 1960 et 1970) et la subdivision d'anciennes maisons de maître en plusieurs appartements (plutôt pratiquée aujourd'hui) sont ainsi des pratiques courantes.

A titre illustratif, le tableau 1 reprend l'évolution du nombre d'habitants et du nombre de ménages de la Région de Bruxelles-Capitale et des communes centrales de Liège et de Bruxelles. Dans les trois entités, le nombre d'habitants est en forte baisse sur la période considérée. Toutefois, en raison de la diminution de leur taille moyenne, le nombre de ménages n'a pas connu la même évolution : à l'exception de Bruxelles durant la décennie

1970, il est resté stable, voire a légèrement progressé. Ainsi, alors que Liège perdait 20 000 habitants entre 1981 et 1991 (-9,1 %), le nombre de ménage est resté stable.

Par ailleurs, il convient de relever que les centres urbains abritent une population de fait non négligeable qui n'est pas reprise dans les statistiques officielles de population : étudiants en kot, travailleurs immigrés...

Tableau 1. Comparaison de l'évolution du nombre d'habitants et du nombre de ménages

		1970	1981	1991	Evol. 70 - 81	Evol. 81 - 91
Région de	Nombre d'habitants	1 075 136	997 293	954 045	-7,2	-4,3
Bruxelles- Capitale	Nombre de ménages	449 195	453 778	460 091	+1,0	+1,4
	Taille des ménages	2,39	2,20	2,07	-8,2	-5,6
	Nombre d'habitants	161 080	139 678	136 424	-13,3	-2,3
Bruxelles - ville	Nombre de ménages	71 879	66 749	67 077	-7,1	+0,5
	Taille des ménages	2,24	2,09	2,03	-6,6	-2,8
	Nombre d'habitants	242 986	214 119	194 596	-11,9	-9,1
Liège	Nombre de ménages		96 052	96 290		+0,2
	Taille des ménages		2,23	2,02		-9,3

Source : INS, Recensements de la population et des logements de 1970, 1981 et 1991

2.2. L'évolution du standard d'habitat

Un autre paramètre à prendre en considération pour comprendre l'étalement urbain en Belgique est l'élévation constante depuis la seconde guerre mondiale du standard d'habitat, c'est-à-dire la surface de sol dévolue à la fonction résidentielle disponible par habitant (comprenant les habitations et les jardins privés). Cette élévation générale du confort matériel est évidemment à mettre en relation avec l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages, ainsi qu'avec la diminution du nombre de personne par logement. Ainsi, l'étude consacrée aux consommations d'espace a montré que, de 1980 à 1995, le standard d'habitation est passé de 158 à 214 m² par habitant pour l'ensemble de la Belgique, soit une augmentation de 35 % (de 169 à 233 m² pour la Flandre et de 174 à 229 m² pour la Wallonie).

A ce propos, notons que les revenus des ménages jouent un rôle capital dans la décision de quitter la ville. Pour les familles aux revenus aisés, le déménagement est généralement volontaire et s'accompagne d'une augmentation du confort matériel (maison plus spacieuse, grand jardin...). Par contre, les ménages défavorisés ne quittent la ville que lorsqu'ils y sont contraints, car pour eux, migrer vers la périphérie implique généralement une détérioration des conditions de vie : leur relocalisation implique souvent une augmentation des dépenses en logement et par conséquent une contraction des autres postes du budget.

Si nous prenons en considération la consommation d'espace pour l'ensemble des activités urbaines, les normes sont globalement de 150 à 250 m² d'espace urbanisé par habitant pour les pays européens. Les valeurs sont effectivement plus élevées en Belgique, puisque de 1983 à 1995 on est passé de 250 à 330 m² par habitant. Et ces chiffres sont encore faibles en comparaison de la situation américaine – où, dans une ville comme Denver, la même variable est de 800 m² par habitant (J.-P. Orfeuil, 2000, p.10).

Nous verrons dans le chapitre qui leur est consacrée que les activités économiques ont également une répercussion sur le marché du logement dans la mesure où les activités tertiaires concurrencent la fonction résidentielle dans les centres urbains.

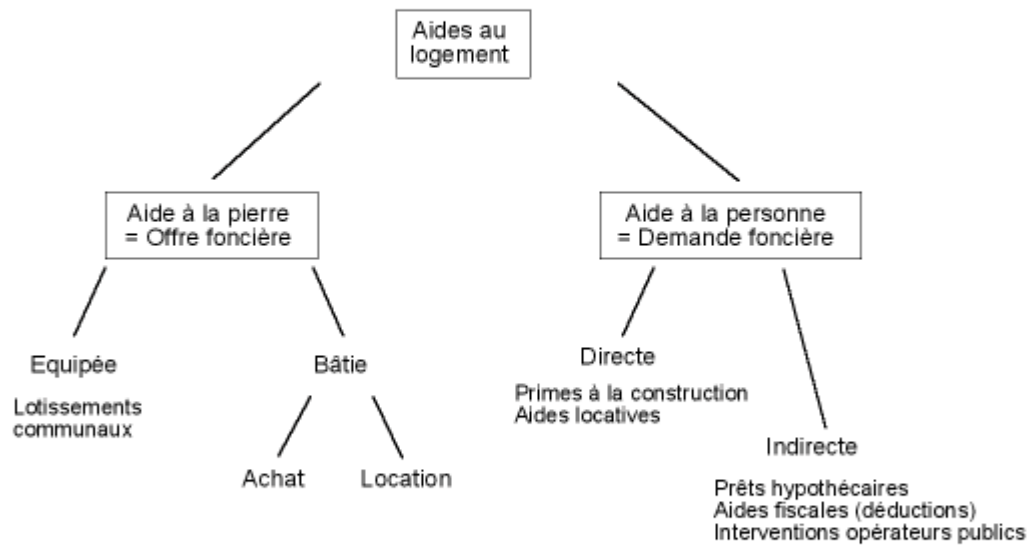
2.3. Les différents types d'aide au logement

Afin d'expliquer l'intensité de la périurbanisation en Belgique, un premier élément en relation avec le secteur du logement est la tendance « naturelle » du belge à devenir propriétaire d'une maison individuelle. En effet, d'après le recensement de 1991, 65 % des ménages sont propriétaires de leur logement, chiffre qui monte à 78 % pour les maisons unifamiliales. Dans les zones périurbaines, ce pourcentage tourne autour de 79 % pour l'ensemble des logements et de 82 % pour les maisons unifamiliales. Comme nous l'avons vu, ces taux sont parmi les plus élevés en Europe occidentale. C'est que, depuis la fin du 19^e siècle, les pouvoirs publics ont adopté une multitude d'instruments pour inciter les ménages à accéder à la propriété, parmi lesquels les avantages fiscaux.

Dans le but de comprendre le rôle de l'action publique dans le processus de périurbanisation, il est donc essentiel d'intégrer les aides allouées aux ménages afin de réduire le coût économique de l'achat ou du loyer. En Belgique, au moins un logement sur trois bénéficierait d'une de ces aides (C. Mougenot, 1987, p. 78). Traditionnellement, on oppose deux types d'aides au logement : l'aide à la pierre et l'aide à la personne.

L'aide à la pierre a pour objectif de réduire le prix de certaines catégories de biens. L'achat ou la location d'un logement construit par une société publique de logement social s'inscrit donc dans cette catégorie. De même, sur le plan du foncier non bâti, l'achat de parcelles issues d'un lotissement communal correspond également à une aide à la pierre. En fait, généralement, lorsque l'on traite du « logement social », il s'agit uniquement d'aide à la pierre.

Figure 1. Les différents types d'aides au logement



Source : SEGEFA, 2001

Plutôt que de réduire le prix d'un bien, les aides à la personne se traduisent par une augmentation du revenu des ménages. L'exemple le plus évident correspond aux primes à la construction ou aux aides locatives. Dans ce cadre, l'aide est alors directe : les conditions d'octroi correspondent à des paramètres précis parmi lesquels le revenu est un des plus importants. Notons que, à la différence de la France, les aides locatives à la personne n'ont jamais représenté une partie importante du budget du logement social en Belgique, puisqu'elles ont toujours été inférieures à 3 % (C. Mougenot, 1987, p. 78).

Quoique indirectes, les aides fiscales peuvent également être considérées comme des aides à la personne. A l'inverse des primes et subsides, elles interviennent pour toutes les classes de revenus. L'intervention d'opérateurs publics ou semi-publics ayant pour objet de proposer des prêts hypothécaires avantageux s'inscrit dans la même gamme de mesures.

Notons que la suite de ce chapitre ne présentera pas la politique du logement de manière exhaustive. Son objectif est d'établir les liens qui existent entre la politique du logement et la production des espaces périurbains, lesquels sont en réalité de deux types.

- En Belgique en particulier, il faut tout d'abord mentionner que la plupart des aides aux personnes destinées à faciliter l'accès à la propriété ont eu pour effet de renforcer le secteur de la construction neuve sous forme de maisons isolées.
- De même, les aides à la pierre ont souvent concerné des espaces liés au fonctionnement périurbain, surtout dans le cas des propriétés terriennes (c'est peut-être moins le cas pour le secteur locatif, lequel est essentiellement urbain).

Suite à la fédéralisation du pays, ce sont maintenant les régions qui sont compétentes en matière de logement. Elles sont responsables du parc de logements sociaux (aides à la pierre) et de l'octroi des aides directes aux personnes. Par contre, l'Etat est toujours compétent en ce qui concerne les aides indirectes aux personnes via la fiscalité, et en particulier l'impôt sur les personnes physiques (exonérations et abattements lors d'un emprunt hypothécaire).

2.4. Les aides à la personne liées à l'accès à la propriété

2.4.1. La situation avant la Seconde Guerre Mondiale : la longue tradition des aides à l'accès à la propriété

En Belgique, c'est la loi du 9 août 1889 qui inaugure la politique sociale du logement. Par le biais de l'attribution de crédit peu onéreux et d'avantages fiscaux, cette loi avait pour finalité d'encourager la construction privée de maisons destinées à être vendues aux ouvriers (P. Doucet, 1983, p. 3). Dès lors, il s'agissait déjà de promouvoir le statut de propriétaire ou, en d'autres termes, la fameuse « brique dans le ventre » qui, comme le précise aujourd'hui l'expression populaire, semble génétiquement attachée à la population belge.

La même politique basée sur des aides à la personne et ayant pour objectif, d'une part, de faciliter l'accès à la propriété et, d'autre part, de promouvoir la construction neuve, sera utilisée à la sortie de la Première Guerre Mondiale. Tout d'abord, par un renforcement des aides indirectes, c'est-à-dire des avantages fiscaux et des prêts à taux réduits. Ensuite, par l'institution des primes à l'achat et à la construction. En 1929, les possibilités de prêts à la construction et à l'achat seront de nouveau renforcées suite à la constitution du Fonds du Logement de la Ligue des Familles nombreuses (C. Mougenot, 1987).

Afin d'expliquer les raisons qui, très tôt, ont poussé l'Etat belge à développer un type bien particulier d'aide au logement, un facteur essentiel correspond à la volonté politique du contrôle social (W. De Lannoy et C. Kesteloot, 1985, p. 145 ; C. Mougenot, 1987 ; R. Schoonbrodt, 1987, p. 67). Sans nous étendre sur le sujet, relevons effectivement que dans ces contextes historiques antérieurs à la Seconde Guerre Mondiale, le pouvoir politique conservateur voyait dans la multiplication du nombre de propriétaires un moyen d'orienter la classe ouvrière vers des préoccupations socio-politiques plutôt sereines.

2.4.2. Les aides directes

Après la Seconde Guerre Mondiale, dans la continuité de la politique précédemment engagée, la « loi De Tave » (1948) détermine un accroissement sensible des primes à la construction. En parallèle, cette loi institue, sous certaines conditions, la garantie de l'Etat au remboursement des emprunts hypothécaires contractés (P. Doucet, 1983, p. 4). Dans la même ligne de conduite est ensuite votée la « loi Breyne » (1971) afin de protéger le candidat-acquéreur vis-à-vis du promoteur et du constructeur. Il s'agit donc toujours de permettre à un maximum de ménages d'accéder à la propriété.

Les aides directes ont aujourd'hui des formes diverses. Les points suivants détaillent la situation en Région flamande, mais des aides similaires se retrouvent au niveau de la Région wallonne (voir les annexes 1 et 2).

• Les prêts sociaux accordés par les sociétés de logements

Au niveau du Vlaams Woningfonds (VWF - Fonds flamand du Logement), le nombre de prêts accordés annuellement est d'environ 2 100 (Vrind, 1999). Depuis le début de 1999, toutes les familles résidant en Région flamande avec un revenu modeste et au moins deux enfants y ont droit. Plus de la moitié des aides vont à l'achat d'un logement (avec ou sans rénovation) ; une très petite part seulement est consacrée à la construction neuve. Le reste des prêts est destiné aux propriétaires qui souhaitent réaliser des travaux dans leurs habitations.

Au niveau de la Vlaams Huisvesting Maatschappij (Société flamande du Logement), 1194 prêts ont été accordés en 1998 (VHM, rapport annuel de 1999), dont plus de la moitié à des

particuliers en vue de la construction, de l'achat ou de la rénovation. Le reste a été consacré à l'achat de logements sociaux. Au total, en 1995, 32 200 dossiers de prêts étaient en cours auprès du VWF et plus de 40 000 auprès du VHM (De Decker, 2000).

- *Les primes et subsides individuels accordés par les pouvoirs publics*

Différentes primes sont accordées par les autorités flamandes afin de permettre aux particuliers de construire, acheter ou rénover. Il s'agit d'interventions individuelles dans le cadre des habitations personnelles en dehors du système des prêts sociaux accordés par les sociétés du logement. En 1993, de nouvelles règles ont été introduites afin d'augmenter la sélectivité de l'octroi. Auparavant, un ménage avait la possibilité de demander des primes à la construction, des primes à l'achat, des primes d'assainissement ou des primes de rénovation. En 1993, cet ancien système d'aide a été remplacé par une intervention dans la charge d'emprunt. Pour autant que le ménage réponde aux conditions (revenus, montant de l'emprunt, taille du logement, première propriété), l'autorité flamande intervient pendant trois ans dans les remboursements mensuels des emprunts hypothécaires. Une prolongation de trois ans est en outre possible. Ce nouveau système a lui-même été supprimé au début de l'année 2000. Les conditions d'octroi des aides ont par ailleurs varié au cours du temps, tout comme les primes elles-mêmes : le nombre total de bénéficiaires a ainsi progressivement diminué et il y a eu un net changement de d'orientation en faveur de la rénovation.

- *Les primes d'aménagement*

Ces primes doivent être considérées à part, car en raison de la suppression du système d'intervention dans la charge d'emprunt, il s'agit actuellement du seul type de prime octroyée par l'autorité flamande au niveau du secteur acquisitif. Elles sont cependant aussi d'application dans le secteur locatif. Ces primes peuvent être réclamées pour l'adaptation d'un logement à une personne handicapée, une personne âgée, ou pour une amélioration en cas de logement exigü. Le montant des revenus est le critère principal d'octroi.

- *L'assurance contre les pertes de revenus.*

L'autorité flamande fournit une assurance gratuite contre les pertes de revenus aux personnes qui contractent un emprunt hypothécaire en vue de l'achat, de la construction ou de la rénovation d'une habitation. Les conditions d'octroi sont le revenu et l'activité professionnelle ; par ailleurs, il doit s'agir pour le propriétaire de la première propriété occupée. Pour les pouvoirs publics, l'avantage de cette aide est qu'aucun montant n'est versé au départ : l'autorité ne devra jamais intervenir si le ménage n'a subi aucune perte de revenu pour cause de chômage involontaire ou d'incapacité de travail dans les 10 ans qui suivent l'octroi du prêt.

De manière générale, les conditions d'octroi des aides ont donc été étendues de manière à

permettre au maximum de ménages d'accéder à la propriété : chaque système d'aide atteint théoriquement entre 60 et 80 % des ménages fiscaux. Certaines mesures sont par ailleurs réservées aux ménages avec un revenu net imposable inférieur à 1 200 000 BEF (montant à augmenter de 40 000 BEF par personne), ce qui correspond au septième décile des revenus de l'enquête sur le budget des ménages. La volonté de toucher une grande partie de la population implique cependant une faible intervention financière par ménage, de l'ordre de 4 % du prix total d'une nouvelle construction en 1994, ou entre 2 et 9 % dans le cas des logements sociaux. Ces taux sont évidemment trop faibles que pour permettre à l'ensemble des ménages d'accéder à la propriété.

Aujourd'hui, ce sont principalement les dimensions du statut d'occupation et de la gamme des revenus qui conditionnent l'octroi des aides aux personnes. Toutefois, jusque récemment, ces conditions étaient renforcées par une dimension urbanistique significative. Ainsi, de nombreuses aides n'étaient allouées qu'en fonction de certaines conditions techniques qui avaient pour effet de stimuler la production périurbaine. Par exemple, pendant longtemps, les primes à la construction n'ont été accordées que pour des maisons individuelles construites en dehors des périmètres bâtis (C. Mougenot, 1987, p. 83). En outre, ces maisons individuelles devaient posséder trois ou quatre façades et être implantées sur une parcelle suffisamment importante. Ainsi, pendant les années septante, pas de primes à la construction pour des parcelles de moins de 800 m² (G. Géron, 1997, p. 85) ! Pour ce qui est de l'obtention des prêts sociaux, les conditions se sont d'ailleurs inscrites dans la même logique, c'est-à-dire dans l'obligation de sortir des villes pour y souscrire (G. Géron, 1998, p. 12).

Afin d'expliquer cette ligne politique, il est tout d'abord essentiel de relever qu'accession à la propriété et construction neuve sont longtemps demeurées synonymes. Parallèlement, afin d'expliquer la valorisation de la périphérie, le projet fonctionnaliste et keynésien de l'après-guerre est également à relever (G. Géron, 1997 ; G. Géron, 1998). Il s'agissait alors, notamment, de désengorger les villes (par exemple en organisant un zonage des activités au niveau des plans de secteur). Suite au choc de 1973, il est rapidement apparu que ces hypothèses formulées dans l'immédiat après-guerre étaient à remettre en question. Naturellement, la prise de conscience a été progressive et le freinage organisationnel lent, mais, aujourd'hui, la machine semble avoir fait marche arrière. Par exemple, en Wallonie « pour les prêts sociaux, on a supprimé les conditions de non-accolement et de superficie de terrain. Quant aux primes à la construction, elles ne sont plus accordées que pour les logements accolés, ce qui est donc la situation inverse de celle décrite tout à l'heure » (G. Géron, 1998, p. 12).

Les dernières années, les rénovations sont devenues plus importantes au sein des subventions, grâce à des aides diverses sous forme de prêts avantageux, de primes non remboursables ou de réductions fiscales. Des discriminations positives ont même été établies par les régions ou les communes à l'intérieur de certains périmètres de rénovations en milieu urbain.

En Flandre, en 1998, au maximum un tiers du total des candidats bâtisseurs était concerné par les subventions individuelles ou les prêts sociaux accordés aux ménages particuliers dans le cas de la construction neuve (et encore, en considérant qu'il n'y a pas cumul des aides, ce qui n'est pas le cas dans la réalité). La plupart des nouvelles constructions sont donc construites sans intervention directe des autorités, ce qui relativise la portée des aides. En outre, à l'heure actuelle, le nombre d'habitations achetées est plus grand que le nombre de logements construits. Si l'on considère l'ensemble des aides directes accordées à la construction et à l'achat d'une habitation, les ménages concernés ne représentent plus qu'un cinquième du total (chiffres de 1998). En conséquence, la plus grande partie des accédants à la propriété ne reçoivent pas d'aides directes et profitent seulement des avantages indirects accordés par la fiscalité en cas d'emprunt.

2.4.3. Les aides indirectes

Les principales aides indirectes prennent la forme de déductions fiscales octroyées lors de la contraction d'un emprunt hypothécaire ou personnel en vue de l'achat ou de la construction d'une maison. L'importance de l'avantage dépend de la situation des emprunteurs et de l'objectif de l'emprunt. De manière générale, sont déductibles les intérêts de l'emprunt hypothécaire, de même que l'amortissement en capital et les primes versées pour l'assurance du solde restant dû. Les avantages sont généralement plus importants dans le cas de la construction neuve que pour une acquisition sur le marché secondaire, ce qui favorise l'adoption d'un choix résidentiel de type périurbain.

Les aides fiscales sont accordées à tous les ménages. Elles augmentent proportionnellement aux revenus et seuls les ménages qui empruntent pour accéder à la propriété y ont droit. Les aides fiscales indirectes renforcent donc les inégalités sociales puisqu'elles ne profitent qu'aux « riches » et ne s'adressent pas aux personnes qui éprouvent les plus grandes difficultés pour accéder au marché immobilier (Conseil supérieur des finances, 1997, p.46). En 1995, en Flandre, sur l'ensemble des déclarations de l'année, 1 026 919 ménages (soit 40 %) ont ainsi reçu un avantage fiscal (De Decker, 2000).

Parmi les mesures indirectes d'encouragement à l'accès à la propriété, il convient encore de signaler l'utilisation des taux de la TVA (ici aussi il s'agit d'une politique déterminée au niveau fédéral). Ainsi, la TVA sur la construction des logements de dimension modeste a été abaissée de 21 à 12 % entre le premier janvier 1996 et le 30 juin 1998. Or, on note dans les statistiques qu'un nombre plus important de constructions ont été entamées en 1996 et 1997 que les années précédentes et qu'après la fin de la mesure (l'écart entre les chiffres de 1995 et de 1996 résulte du comportement des constructeurs qui ont postposé le début des travaux pour pouvoir profiter d'un taux de TVA favorable). Par ailleurs, un arrêté royal du 18 janvier 2000 a ramené de 15 à 5 ans la durée minimale de possession du logement donnant droit à une réduction à 6 % du montant de la TVA en cas de rénovation, ce qui montre à nouveau que les aides se tournent à présent vers la valorisation du parc ancien. Enfin, récemment, un

abaissement de la TVA sur la construction/rénovation de 21 % à 6 % dans les grandes villes a été proposé ; l'objectif est de favoriser l'accès à la propriété tout en renforçant l'attrait du milieu urbain.

Tableau 2. Evolution du nombre de constructions et de rénovations (année de démarrage des travaux)

	<i>Belgique</i>	<i>Flandre</i>
1995	21 597	16 507
1996		24 688
1997	32 825	21 702
1998	25 895	17 966

Source : INS, Statistique de la construction et du logement

2.5. Les aides à la pierre

2.5.1. La dualité des aides à la pierre : secteur locatif et secteur acquisitif

En Belgique, les aides à la pierre s'inscrivent à la fois dans un volet locatif et dans un volet acquisitif. Afin d'expliquer cette dualité, il est utile de remonter à la sortie de la Première Guerre Mondiale. Cette époque, en raison des besoins liés à la reconstruction, correspond à une période importante en termes d'intervention publique sur le logement. C'est alors (loi du 11 octobre 1919) qu'est créée la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché (devenue en 1956 la Société Nationale du Logement), c'est-à-dire l'institution ayant alors pour objet de coordonner l'action des diverses sociétés locales actives dans le domaine du logement social (secteur locatif). D'inspiration socialiste, ce volet locatif du logement social sera ensuite complété par un volet acquisitif, cette fois d'inspiration catholique. En 1935, une coalition gouvernementale catholique - libérale met sur pied une nouvelle société nationale d'aide au logement : la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne (devenue en 1970 la Société nationale terrienne). L'objectif politique était alors de freiner l'exode vers les villes en valorisant un mode de vie à la fois familial et rural. Par exemple, initialement, les constructions mises en place grâce à cette société devaient comporter un potager et un petit élevage (C. Mougenot, 1987, p. 79) ! A côté des programmes de construction de maisons individuelles à vendre, cette société pratique aussi le prêt à l'achat ou à la construction.

Aujourd'hui, ces deux institutions ont été fusionnées et régionalisées. Ainsi, au niveau wallon, c'est actuellement la Société wallonne du Logement (SWL) qui coordonne, contrôle et subventionne les différentes sociétés actives dans le logement social. Il s'agit à la fois des sociétés locales (plus de 100) ayant pour mission de construire et de gérer les logements sociaux destinés à la location (mission de l'ancienne Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché), ainsi que des sociétés agréées qui développent des moyens d'accès à la propriété (mission de l'ancienne Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne).

2.5.2. Le secteur acquisitif

Le secteur du logement social acquisitif comprend les logements vendus sur le marché du logement (qu'ils aient été construits pour la vente ou qu'ils aient été loués avant) et les lotissements sociaux (vente de parcelles de terrains).

2.5.2.1. Les maisons terriennes

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, initialement, la raison même du volet acquisitif du logement social correspond à la valorisation d'un mode de vie à la fois rural et familial. Pour autant, dans la réalité, les pratiques spatiales actuelles font que ce rural initial correspond en fait davantage à du périurbain. En conséquence, au niveau du volet acquisitif du logement social, c'est-à-dire en relation avec l'action de l'ancienne Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne, la relation entre les aides à la pierre et la périurbanisation est manifeste. Jusqu'en 1981, la Société Nationale Terrienne avait ainsi construit et vendu en Belgique 45 200 maisons individuelles, jumelées ou isolées, sur des parcelles relativement grandes (C. Mougenot, 1987, p. 81). Ces 45 000 maisons censées abriter 45 000 familles « rurales » peuvent en fait être considérées comme une production périurbaine. Abritant sans doute plus de 150 000 personnes, ces logements illustrent donc parfaitement comment les aides au logement ont contribué à la mise en place de l'espace périurbain.

2.5.2.2. Les lotissements « publics »

En Région wallonne, un moratoire sur les nouvelles constructions de logements sociaux a du être imposé pendant les années quatre-vingt. Ce moratoire a été décidé en raison de la lourde dette du secteur (environ 100 milliards de BEF au début de la décennie quatre-vingt). La formation de cette dette résultait de la conjonction entre, d'une part, l'ampleur des réalisations mises en place à la fin des années septante et, d'autre part, le retournement économique ayant caractérisé la même période.

En raison de ce moratoire portant notamment sur le volet acquisitif, certains pouvoirs publics (essentiellement les communes) ont réagi en développant de nouvelles opérations de lotissements. En théorie, il s'agissait alors d'aider les segments socio-économiques précédemment orientés vers les maisons terriennes. A la fois en termes de localisation, de formes architecturales – la maison unifamiliale isolée – ou de niveaux qualitatifs, ces lotissements communaux ne semblent pas significativement différents des lotissements mis en place par des opérateurs privés. De nouveau, il s'agit donc d'un exemple évident de la manière dont la puissance publique a contribué de manière directe à la mise en place de la périurbanisation.

Le secteur des lotissements sociaux reste toutefois assez limité. Ainsi, en Flandre, en 1998, seulement 122 parcelles ont été vendues par la VHM à des ménages particuliers, tandis que

437 parcelles ont été destinées à la construction de logements sous forme d'habitat collectif. Les chiffres concernant les lotissements mis en place par les provinces, les communes et les intercommunales ne sont pas connus, mais leur importance semble cependant limitée.

2.5.2.3. Le secteur locatif

Tout comme pour le volet acquisitif des aides à la pierre, des liens entre la production de la périurbanisation et le logement social locatif sont également manifestes. Dans ce cadre, c'est tout d'abord le modèle de la cité-jardin qui est à évoquer (E.-J. Fettweis, 1994, p. 105). Ainsi, à la sortie de la Première Guerre Mondiale, les courants de pensée de l'ère industrielle qui avaient vu la naissance du logement social à proximité des lieux de travail vont se modifier au bénéfice d'un urbanisme plus aéré, inspiré des exemples anglais et du modèle de la cité-jardin. Par ailleurs, dans une certaine mesure, le lotissement actuel apparaît également comme le prolongement de cette vision aérée de la cité-jardin.

Après la Seconde Guerre Mondiale, le modèle architectural des tours fonctionnalistes va éloigner une partie des réalisations du modèle périurbain. Pour autant, en termes de localisation, il est manifeste que de nombreux grands ensembles ont alors été disséminés en périphérie, notamment parce que le coût d'acquisition du foncier y a toujours été beaucoup moins élevé qu'à proximité des centres urbains.

2.5.2.4. Le financement de l'équipement et le mécanisme du fonds Brunfaut

Afin de compléter l'analyse de l'articulation entre la thématique du logement social et la dispersion périurbaine de la fonction résidentielle, il est important de prendre en compte le mécanisme du fonds Brunfaut. Avec le fonds Brunfaut adopté en 1949, nous retrouvons le contexte de la sortie de la Seconde Guerre Mondiale et de la loi « De Taye ».

Le mécanisme du fonds Brunfaut a pour finalité de financer tous les équipements de viabilisation des cités d'habitations sociales. Initialement, ce mécanisme de subvention imposait différentes conditions techniques importantes. Ainsi, jusque 1985, il ne pouvait intervenir que pour équiper au minimum 30 parcelles de 400 m² chacune. Tout comme les « candidats-bâisseurs » privés, les sociétés de logements sociaux étaient dès lors obligées de mettre au point des projets périphériques pour espérer profiter des financements et des subventions. Par ailleurs, « les sociétés locales avaient le choix entre, d'une part, acquérir des terrains dans les noyaux d'habitat ou à proximité immédiate des noyaux d'habitat et, d'autre part, acquérir des hectares à très bas prix en plein milieu des champs de pommes de terre, ce qui leur faisait réaliser une économie substantielle au niveau de l'acquisition. Les responsables des sociétés d'habitation sociale ont dès lors eu tendance à acheter des terrains à bon marché dans les zones agricoles et non dans les noyaux d'habitat. Si on fait un calcul global au niveau du coût de cette politique pour l'Etat, c'est une véritable aberration. Le coût d'équipement moyen d'une parcelle de ce type [propriété terrienne], en 1995, était de 400 000 BEF. Si on

prend une parcelle de 400 m², taille moyenne des parcelles des logements sociaux, on arrive à un coût de terrain équipé de 1 000 BEF/m², soit un même ordre de grandeur qu'un terrain situé dans un noyau d'habitat. Le fait que l'argent ne sorte pas de la même caisse constitue la seule différence » (G. Géron, 1997, p. 85).

Tout comme pour les aides à la personne liées à l'accession à la propriété, l'évolution du contexte par rapport aux attentes des trente glorieuses a également obligé à réorienter les conditions techniques liées à l'intervention du fonds Brunfaut. En fait, il a fallu pas moins de cinq étapes et dix années pour renverser la situation (Ibidem, p. 88). A partir de 1985, la condition technique du nombre de parcelles est ainsi passée de 30 à 15, puis à 12, ensuite à 9 et maintenant à 2, ce qui permet enfin de viabiliser des terrains en zones urbaines bâties. Par ailleurs, des critères de compacité ont été introduits pour réduire l'extension des réseaux et le coût de l'équipement par parcelle : superficie inférieure à 8a, largeur à front de voirie inférieure à 25m pour 70 % des parcelles (longueur moyenne inférieure à 20m).

2.6. La quantification des aides au logement

Un rapport du Conseil Supérieur des Finances (1997, p.37) nous apprend que les abattements et déductions à l'I.P.P. – soit les aides indirectes aux personnes - représentaient, en 1994, 22 milliards de BEF (soit 10 % de l'ensemble des revenus provenant des taxes immobilières). Cette somme était par ailleurs en forte progression depuis une dizaine d'années. Reste encore à déterminer dans quelle mesure les exonérations ont réellement favorisé les propriétaires-occupants - notamment les ménages périurbains - plutôt que les locataires.

Tableau 4. Budget flamand du logement

<i>Année</i>	<i>Montant (en milliards de BEF)</i>
1992	17,803
1993	21,378
1994	21,545
1995	11,579
1996	10,914
1997	11,309
1998	11,646
1999	12,330
2000	13,375

* y compris le « urgentieprogramma sociale huisvesting »

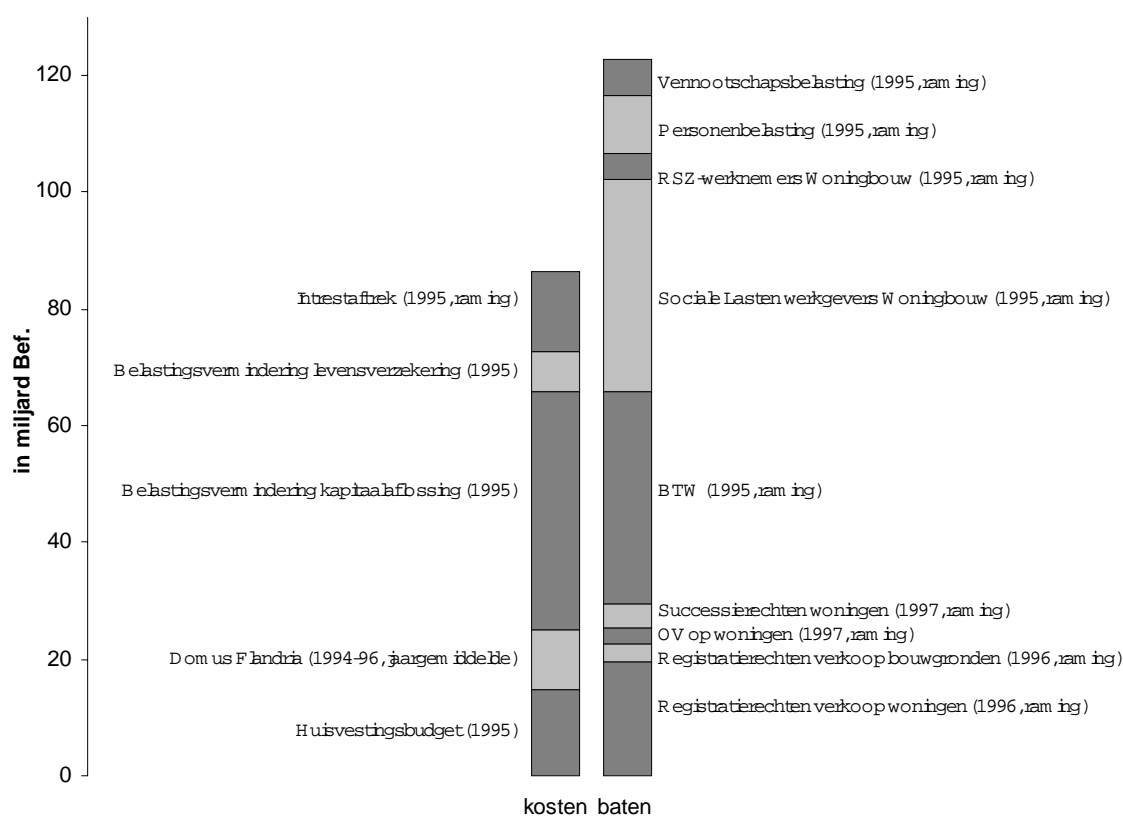
Source : Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Centenblaadje, diverse edities

Le montant des aides directes aux personnes et des aides à la pierre est connu via les budgets régionaux. Pour la Flandre, 13,7 milliards de BEF, soit 2,2 % du budget de la Région, ont été consacrés au logement en 2000. Globalement, ce montant s'accroît au rythme de l'inflation,

mais il peut fortement varier au cours de certaines années suite à l'introduction de programmes ponctuels d'aide urgente. Le budget des provinces flamandes dans le secteur du logement et de l'aménagement du territoire s'élève quant à lui à environ 1,5 milliards de BEF pour les dépenses ordinaires et 0,4 milliard de francs pour les dépenses d'investissement dans le budget extraordinaire (INS, Annuaire des statistiques régionales, 1994). Enfin, au niveau communal, les montants consacrés au secteur du logement et de l'aménagement du territoire prévus pour 1998 s'élevaient à 2,1 milliards de BEF pour le budget ordinaire et 2,1 milliards de BEF pour le budget extraordinaire (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Binnenlandse Aangelegenheden).

Quant aux montants engagés par la Région wallonne pour le secteur du logement en 2000, ils étaient de 3,4 milliards pour le financement du secteur privé et 3,4 milliards pour celui du secteur public.

Figure 3. La fiscalité du logement en Flandre



Source : Buyst et al., p. 174.

Par conséquent, le total des montants accordés par les pouvoirs publics (régionaux, provinciaux et communaux) au secteur du logement est à peine supérieur à celui des aides indirectes accordées via la fiscalité. En comparaison, les aides à la pierre sont effectivement demeurées assez limitées (P. Doucet, 1983, p. 4). Dans ce cadre général, les abattements fiscaux liés aux prêts hypothécaires représentent donc une partie extrêmement importante des

aides, bien que n'étant jamais comptabilisée sous la rubrique « logement social ».

Par ailleurs, si on élargit la problématique et que l'on prend en compte l'ensemble des montants versés ou soutirés au secteur du logement (la figure 3 est consacrée à la situation flamande), on constate que les coûts (c'est-à-dire les aides au logement) sont en réalité inférieurs aux recettes (lesquelles comprennent les charges sociales sur les travailleurs du secteur de la construction, les droits de succession, les droits d'enregistrement, le précompte immobilier, la TVA et les autres impôts. Comme nous le verrons dans la partie consacrée à la fiscalité, c'est que de nombreux impôts sont détournés de leur objectif incitatif pour être avant tout utilisés comme des outils de rendement fiscal. Evidemment, la figure 3 ne tient pas compte des coûts de la désurbanisation et notamment les surcoûts au niveau des services publics collectifs (Savenberg & Van Hecke, 2000 et Brück, Halleux & Lambotte, 2000).

2.7. La politique du logement en Région flamande

La politique du logement en Flandre est actuellement déterminée par le gouvernement flamand et repose sur le Vlaamse Wooncode (Code du logement flamand) Renforcé en 1997, celui-ci établit le droit au logement sous forme de décret : « het realiseren van het recht op wonen voor iedereen door het ter beschikking stellen van aangepaste woningen, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid voor alle inwoners »... Par ailleurs, la possibilité d'agir sur le processus de périurbanisation via la politique du logement est mis clairement en évidence : « Een belangrijke opdracht zal dan ook zijn om de stadsvlucht, zeker in de drie kernsteden Antwerpen, Gent en Mechelen, te keren » (Beleidsnota Woonbeleid Vlaamse Regering, pp. 4-5).

Six moyens d'actions sont décrits pour atteindre cet objectif :

- l'amélioration qualitative de l'offre en logement, en particulier dans les villes ;
- l'augmentation du nombre de logements sociaux et l'amélioration qualitative de du parc existant ;
- l'incitation des familles à devenir propriétaire ;
- l'introduction du secteur locatif privé dans la politique du logement social ;
- des mesures sélectives en faveur de certains groupes-cibles ;
- un plan d'action pour la périphérie flamande de Bruxelles.

A l'instar de la Région wallonne, la législation flamande relative à l'octroi des aides aux logements se base essentiellement sur le critère du revenu (en cas de prime, les autres facteurs déterminant sont le montant de l'emprunt, la taille de l'habitation et le fait qu'il s'agisse d'une première habitation). Si des critères spatiaux sont d'application, ils exercent à présent un rôle secondaire. Cependant, comme nous venons de le signaler, dans sa note sur la politique du logement, le gouvernement flamand accorde une attention spécifique à certains espaces : les centres urbains et la périphérie flamande de Bruxelles.

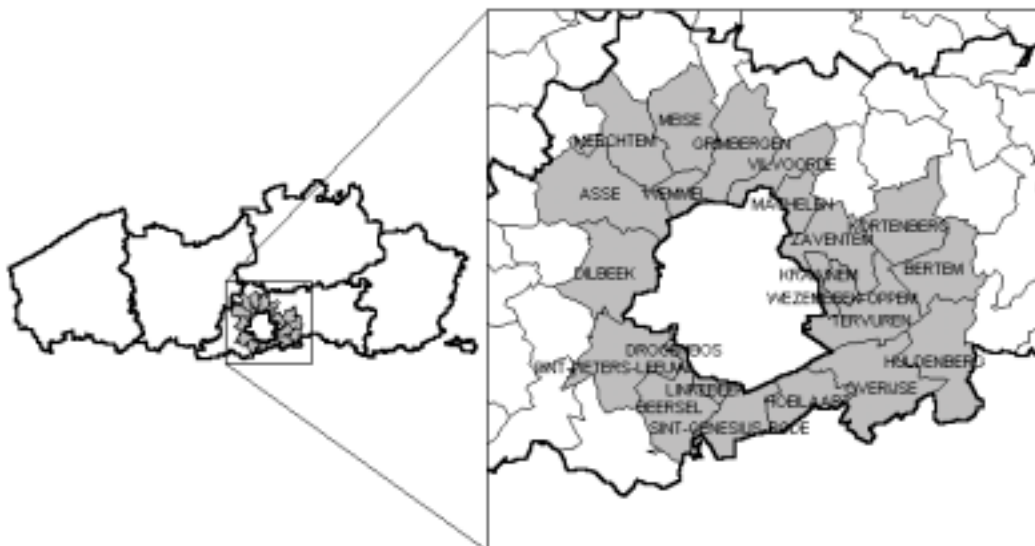
La politique des centres

Ainsi, depuis 1996, le VHM a adopté une politique des centres, laquelle porte principalement sur la rénovation et les opérations de petite échelle. L'attention se porte tant sur les centres urbains que sur les centres villageois, mais la plupart des moyens sont consacrés aux deux grandes villes d'Anvers et de Gand. Il s'agit essentiellement d'y financer des projets de densification à l'intérieur du périmètre bâti, principalement dans les quartiers défavorisés. La politique des centres constitue ainsi une réaction aux projets de grande envergure autrefois réalisés en périphérie et dont la viabilité est mise en question du fait du manque de mixité sociale.

Notons que la Wallonie a également introduit la notion de « noyaux bâtis » dans sa politique du logement, mais en l'absence d'une définition spatiale de ces noyaux, aucune politique active ne peut être mise en place. Certaines initiatives en faveur du secteur du logement social y sont toutefois subventionnées dans le cadre de la politique des aires de rénovation urbaine et en particulier des zones d'initiative prioritaire (ZIP).

Le fonds Vlabinvest

Figure 4. Domaine d'action pour l'octroi d'une intervention dans le prix d'achat d'un terrain à bâtir via le programme d'investissement Vlabinvest



Source : Moniteur belge du 5/9/98

Un autre aspect de la politique flamande du logement lié à un espace particulier est le programme d'investissement Vlabinvest pour la périphérie flamande de Bruxelles, mis en place à partir de 1998. Il s'agit d'aides accordées aux ménages flamands déjà domiciliés depuis au moins dix ans dans la zone concernée (voir la figure 4), lesquels éprouvent de plus

en plus de difficulté à devenir propriétaires en raison de la forte augmentation des valeurs foncières du Brabant flamand et ont donc tendance à « se périurbaniser ». Depuis 2000, ce programme est complété par le « Breughelproject », un projet écologique et culturel ayant pour objectif la préservation et la fermeture de la ceinture verte de Bruxelles (et qui s'oppose donc aux constructions et aux extensions urbaines). La politique flamande de la périphérie bruxelloise est évidemment liée à ce qui se passe dans la Région de Bruxelles-Capitale. C'est ainsi qu'a été mise sur pied la campagne « Habiter à Bruxelles », pour rendre la vie dans la ville plus attractive aux ménages flamands et diminuer la pression sur la périphérie. Au départ, ces différentes mesures s'inscrivent toutefois peut-être plus dans une volonté politique de maintenir le caractère flamand de Bruxelles et de sa périphérie que dans un objectif de contrôle de l'étalement urbain.

L'introduction du secteur locatif privé dans la politique du logement social

Une autre particularité de la politique flamande du logement est la volonté de compléter le secteur du logement social public locatif par l'octroi d'un subside de location ou d'une prime d'installation aux particuliers qui souhaitent louer une habitation sur le marché privé. En réalité, pour 1995, seulement 2 645 ménages ont eu droit à ce type d'aide (De Decker, 2000). A ce niveau, ce sont les « sociale verhuurkantoren » (agences immobilières sociales) qui doivent agir comme intermédiaires entre les bailleurs éventuels et les locataires sur le marché privé de la location. Ces agences louent les habitations et les relouent par la suite, éventuellement après rénovation. Leur patrimoine est encore très limité, mais s'agrandit progressivement. A la fin de 1994, ces agences géraient environ 700 logements, environ 2000 fin 1999.

Notons que le Vlaamse Wooncode a établi divers instruments pour avoir une plus grande prise sur le secteur privé du marché de la location.

- *Un droit de préemption* lors de la vente d'une habitation est octroyé à la Vlaams Huisvestingsmaatschappij, aux autres sociétés de logement social, aux agences immobilières sociales, aux communes et aux CPAS, au prix convenu entre le vendeur et le candidat acheteur. Dans l'ensemble de la Région flamande, ce droit de préemption est valable pour les habitations reprises dans l'inventaire des logements vides, insalubres ou négligés et sur les habitations où des travaux de rénovation/amélioration sont exécutés. Dans certaines zones, le droit de préemption peut toutefois s'exercer sur tous les logements. L'application de cette mesure reste jusqu'à présent assez limitée : sur les 8 600 dossiers établis au cours des neuf premiers mois de 1999, seulement 15 habitations ont été achetées (Vrind, 1999).
- *Un droit de gestion sociale* : les autorités compétentes ont le droit de prendre en main pour un minimum de neuf ans la gestion des logements inoccupés mais sains, de les rénover et de les louer à des tarifs sociaux.
- *L'impôt sur les immeubles vides et délabrés* : les communes réalisent un inventaire des immeubles vides et délabrés. A moins qu'ils ne puissent en expliquer la raison, les

propriétaires de ces immeubles doivent s'acquitter d'une taxe dont le montant est ristourné aux communes via le SIF (Sociaal Impulsfonds).

2.8. Conclusion sur la politique du logement

L'action des pouvoirs publics belges dans le domaine du logement a contribué à renforcer la périurbanisation, en premier lieu par une aide rémanente à l'accession à la propriété. En effet, cette accession à la propriété a toujours été associée à la construction de logements neufs. Or, la construction neuve en Belgique concerne essentiellement les maisons individuelles unifamiliales des espaces périphériques.

Ce modèle correspond par ailleurs parfaitement aux valeurs prônées par les pouvoirs publics telles la propriété, la famille, le milieu rural « sain » opposé à la ville « rebelle »... (C. Vandermotten et P. Marissal, 1993, p.115). Cette politique keynésienne dans le domaine du logement constitue un outil de contrôle social. Elle s'inscrit d'ailleurs dans un cercle vicieux : les populations élisent les politiques, mais on constate également que les choix politiques déterminent les cultures des populations. Autrement dit, le modèle de la maison unifamiliale individuelle en propriété est soutenu par les pouvoirs publics parce qu'il répond aux attentes de la population, mais ces attentes ont elles-mêmes été conditionnées par les choix politiques.

Le secteur public a donc connu la même tendance à la dispersion que le secteur privé. Une prise de conscience de l'ampleur prise par le processus a cependant conduit à l'adoption progressive d'une série de mesures pour freiner la diffusion. Or, c'est au secteur public de montrer l'exemple dans ce domaine.

Il reste maintenant à vérifier si, dans l'avenir, les nouvelles mesures prises par les pouvoirs publics iront effectivement dans le sens de la ville compacte (P.-M. Dufranne, 1994, p. 154). L'objectif n'est peut-être pas tant de mettre des bâtons dans les roues à la construction périphérique, mais plutôt de développer de nouvelles mesures qui favorisent le logement urbain, et pas seulement dans le cas du secteur locatif. Ce ne sont pas les instruments qui doivent être remis en cause, mais leur utilisation. Par exemple, les primes à la construction en milieu « rural » doivent être réorientées en primes à la construction ou à la rénovation en milieu urbain. A ce propos, signalons le danger d'une politique à plusieurs vitesses du fait de la présence de multiples sociétés immobilières (133 en Wallonie). Ainsi, si la Flandre s'est engagée sur la bonne voie avec sa politique des centres, des lacunes existent encore en Wallonie.

Comme l'analyse l'a montré, nous devons enfin effectuer le constat d'une certaine carence de données sur la problématique. Des études restent à faire concernant l'interaction entre la politique menée dans le domaine du logement et la diffusion de l'habitat. Les opinions divergent en effet selon les auteurs : si certains affirment que la politique du logement a

contribué dès le départ à la diffusion de l'habitat à la périphérie des centres existants (R. Schoonbrodt, 1987, p. 75), d'autres remettent cette vision en cause (P. De Decker, 1994, p. 49), car de nombreux logements sociaux sont situés dans les agglomérations. Face à ce dernier propos, deux remarques peuvent être formulées. D'une part, ce n'est pas parce que les logements sont situés dans les agglomérations qu'ils ne prennent pas une forme périurbaine sous forme de maisons isolées. D'autre part, le secteur du logement social acquisitif, par l'intermédiaire des propriétés terriennes et des lotissements communaux, s'inscrit presque systématiquement dans la périurbanisation.

3. La politique menée dans les domaines de la mobilité des personnes et de la localisation des activités économiques

3.1. Le développement de la mobilité individuelle

Afin d'expliquer l'intense degré de périurbanisation observé en Belgique par rapport à ses voisins européens, il est sans conteste primordial d'aborder la politique des transports, à la fois du point de vue de la « qualité » du réseau routier, ainsi que sur le plan du coût financier de la mobilité.

3.1.1. La densité du réseau routier

En Belgique, « la densité du réseau routier est la plus élevée des pays de l'OCDE » (OCDE, 1998, p. 74). A partir de ce constat, il est évidemment aisé de comprendre pourquoi le pays semble caractérisé par un extrême étalement de l'urbanisation. En effet, plus le réseau routier est dense, plus l'offre foncière périurbaine est potentiellement abondante.

En Belgique, le réseau routier n'est pas seulement dense, il est également rapide et, de nouveau, il n'est guère étonnant de relever une forte dispersion de l'habitat lorsque des infrastructures de transport autoroutières, en fait initialement conçues pour les échanges inter-urbains, convergent vers les tissus urbains les plus centraux : les frontières de la zone urbanisable sont alors repoussées très loin.

3.1.2. La croissance de la circulation et la dégradation de l'environnement urbain

En plus de rendre aisément accessibles d'énormes réserves foncières, la mise en place d'autoroutes urbaines et la croissance du trafic dans des rues inadaptées impliquent également la dégradation de la qualité de l'environnement résidentiel urbain comme cela a notamment été constaté pour Liège (B. Mérenne-Schoumaker, 1991, p. 280) : bruit, pollution olfactive, insécurité, embouteillages et difficultés d'accès au domicile sont autant d'inconvénients qui en résultent pour les habitants. Du fait de l'absence d'une véritable politique des centres urbains en Belgique, peu de choses ont été faites pour palier à ces inconvénients.

Quelques villes ont toutefois pris des mesures radicales pour améliorer les conditions d'habitat et inciter les ménages à s'y installer. Ainsi, Gand a adopté un plan de mobilité très contraignant : son centre est fermé à la circulation automobile (à l'exception des voitures des riverains et des taxis) et des parkings de délestage ont été créés à l'extérieur du centre-ville auquel ils sont reliés par des navettes de bus. De même, une attention particulière a été accordée au transport en vélo, avec l'aménagement de pistes cyclables ou la présence d'emplacements de parkings adaptés. Ce plan s'inscrit par ailleurs dans un programme plus vaste de revitalisation du centre-ville, puisqu'une grande attention est également accordée au secteur du logement (rénovations, construction de nouveaux logements sociaux...). Le but

clairement avoué de toutes ces mesures est de réduire la fuite des habitants.

Au sein du PRD, la Région de Bruxelles-Capitale a également intégré différentes mesures relatives à la gestion de la circulation et des parkings dans le but de renforcer l'attrait de la fonction résidentielle : création de parkings de dissuasion périphériques raccordés aux transports en commun, tarification progressive des parkings pour favoriser le stationnement de courte durée, dispositions normatives pour limiter le nombre d'emplacements de parking par emploi dans les immeubles de bureaux, mise à disposition d'emplacements pour les riverains (cartes de riverains), hiérarchisation des voiries (régionales, interquartiers et locales)...

3.1.3. Le coût financier de la mobilité

Une des bases conceptuelles communément admise afin de comprendre l'évolution du phénomène d'étalement urbain correspond à la loi de constance des budgets-temps de transport. Celle-ci intègre à la fois les dimensions temporelles (ne pas dépasser un budget-temps approximativement compris entre une heure et une heure trente) et financières (ne pas dépasser plus de 15 à 20 % du revenu). Vu l'actuel contexte belge où les coûts à la fois privés et monétaires sont relativement faibles, la contrainte temporelle est généralement saturée avant la contrainte budgétaire. Dans ce contexte, la variable temporelle joue le rôle de facteur « limitatif » dans la loi de constance des budgets-temps de transport.

Sur le thème des coûts privés et monétaires de la mobilité, il est également intéressant de situer le contexte belge par rapport à l'étranger. Plus exactement, le haut degré de périurbanisation qui caractérise la Belgique est notamment à mettre en parallèle avec le faible coût de l'usage automobile. Ainsi, par rapport aux autres pays européens, les prix relatifs des consommations liées à l'automobile sont plus faibles et ceux des transports collectifs plus élevés (A Bieber et J.-P. Orfeuil, 1993, p. 130). Naturellement, il en résulte un niveau de motorisation élevée. A ce propos, nous pouvons déjà relever qu'un pays comme le Danemark a adopté une ligne de conduite tout autre : malgré un taux de motorisation élevé, la fiscalité sur les véhicules et sur le carburant freinent le recours à la voiture personnelle et incitent à l'emploi des transports en commun pour les migrations quotidiennes. Dans ce pays, on constate en conséquence que le nombre de véhicules par ménage est limité à un.

3.1.4. Les fondements politiques

Comme en atteste les comparaisons internationales, par rapport à nombre d'autres pays européens, « en Belgique, un choix clair est fait en faveur de l'offre routière » (A Bieber et J.-P. Orfeuil, 1993, p. 130). Afin d'expliquer ce choix politique relativement net, des recherches complémentaires sont sans doute nécessaires. Comme premier axe explicatif, il faut rappeler les relations systémiques entre les formes urbaines et les demandes de mobilité. Ainsi, une suburbanisation fortement développée a peut-être alimenté de manière précoce une forte

demande de mobilité. Parallèlement, le rôle des divers lobbies peut être évoqué. Ainsi, la présence de nombreuses unités de montage automobile pourrait expliquer la puissance d'influence des constructeurs, comme cela a par exemple pu être établi pour les Etats-Unis (W.W. Goldsmith et H.M. Jacobs, 1982).

3.2. La localisation des activités structurantes

Même si nous étudions les mobilités résidentielles, il est nécessaire d'aborder succinctement la localisation des « activités structurantes » dans le cadre du contrôle de la périurbanisation. Cette problématique nécessiterait néanmoins une analyse à part entière. Par activités structurantes, il faut entendre les fonctions qui, quotidiennement, génèrent d'importants flux de transport : entreprises de production, bureaux, commerces, écoles, équipements publics, équipements de loisir... Or, à l'instar des habitants, de nombreuses activités structurantes ont connu une tendance à l'exurbanisation au cours des dernières décennies.

3.2.1. La localisation des activités économiques

Dès les années 60 – 70, les activités industrielles et commerciales se sont déplacées en bordure des grands axes autoroutiers de la périphérie des agglomérations (et en particulier au niveau des sorties autoroutières). Dans un premier temps, le tertiaire de bureau est resté concentré au cœur des agglomérations. Les besoins croissants en espace de travail y ont d'ailleurs concurrencé la fonction résidentielle qui a été expulsée de certains quartiers : le processus de citysation a donc aussi contribué à la périurbanisation des habitants, comme le montre la figure 5. Depuis une dizaine d'années, le tertiaire de bureau est par ailleurs lui-même soumis au processus d'exurbanisation.

Tout comme dans le cas de la fonction résidentielle, ces mouvements sont en partie alimentés par une augmentation des besoins en surface dans les différents secteurs de l'économie. Que ce soit pour les bureaux, les commerces ou les services publics, le nombre de m² occupés par habitant a ainsi augmenté au cours du temps (nous pourrions parler d'un « standard de travail » croissant, sur le modèle du standard d'habitat).

Par ailleurs, la planification en vigueur a favorisé les nouvelles localisations périphériques. Ainsi, la délimitation des zones industrielles dans les plans de secteur a avalisé la création de nombreux parcs d'activités le long des grands axes autoroutiers. De même, la périurbanisation des activités tertiaires de bureaux ou de commerce a été favorisée par l'absence de zones spécifiques dans ces mêmes plans et par la très large configuration des zones. A l'inverse, les systèmes de planification d'autres pays comme les Pays-Bas ou le Danemark ont fortement freiné l'exurbanisation des activités structurantes : affectations rigoureuses dans les plans d'occupation, prise en compte des besoins en transport en commun lors de l'octroi des permis...

3.2.2. La localisation des équipements publics

Sur le thème de la localisation des activités structurantes, l'attitude du plus grand promoteur du pays (R. Schoonbrodt, 1987, p. 54) qu'est la puissance publique est assez inquiétante : en raison de l'exurbanisation de nombreux équipements, elle a contribué à « périphériser » les territoires fréquentés quotidiennement par la population. A titre d'exemple, la mise en place de campus universitaire périphérique ou l'exurbanisation d'importantes fonctions hospitalières peuvent être évoquées. En outre, les activités liées à la desserte de ces équipements structurants sont également condamnées à s'adapter aux relocalisations, notamment la très induite fonction commerciale.

3.2.3. Les liens entre la localisation des activités structurantes et les choix résidentiels des ménages

Naturellement, à la suite de ces implantations, un processus de réactions en chaînes et d'adaptations de la part de la population s'est mis en place. Tout d'abord, le déplacement des activités structurantes peut entraîner, ou du moins favoriser, la relocalisation des entreprises de sous-traitance. En outre, dans leurs choix résidentiels, les agents qui y travaillent sont influencés par ces nouvelles localisations.

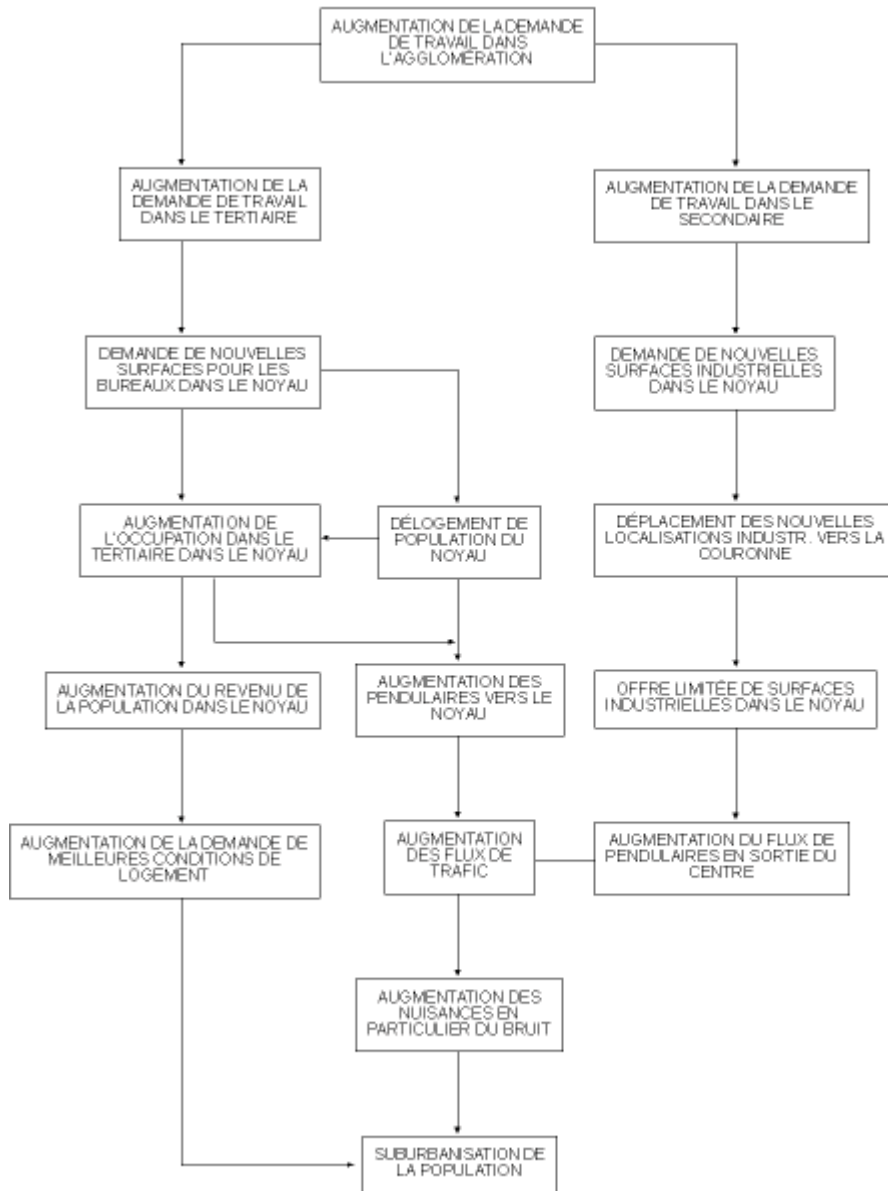
De manière générale, les espaces périurbains sont par ailleurs de mieux en mieux équipés, notamment sur le plan commercial et sur le plan des services publics, voire même des équipements culturels. La population périurbaine peut donc vivre de manière complètement indépendante du centre des agglomérations où elle n'a plus aucun intérêt à se rendre. L'implantation des activités en périphérie permet dès lors une diffusion toujours plus lointaine de l'habitat.

3.3. Conclusions sur la politique de mobilité et de localisation des activités structurantes

De manière générale, tant en ce qui concerne le développement du réseau routier de grand gabarit que le coût de la mobilité individuelle (faible taxation de la voiture et des carburants), les pouvoirs publics belges ont systématiquement favorisé la mobilité individuelle au détriment des transports collectifs. Or, c'est cette réduction des contraintes de mobilité, à la fois sur le plan spatio-temporel et sur le plan financier, qui constitue l'élément déclenchant de la périurbanisation

Par ailleurs, la problématique de la périurbanisation ne se limite pas à la dispersion des hommes ; elle concerne également la relocalisation des activités économiques et des équipements de service public dans les espaces périphériques. Cette problématique qui mérite une étude à part entière doit être mentionnée ici dans la mesure où les localisations résidentielles et les localisations des activités économiques s'influencent.

Figure 5 : La demande de travail dans l'agglomération et le processus de suburbanisation



Source : A. Rossi, 1983, p. 50

4. La fiscalité foncière et immobilière

4.1. Le rôle de la fiscalité foncière sur la production des formes urbaines

La fiscalité foncière s'inscrit dans une complexe surimposition où s'entremêlent les domaines juridiques, économiques et géographiques. En effet, les mesures fiscales influencent directement les niveaux de prix et, dès lors, indirectement, sur production de l'espace géographique. Par ailleurs, comme nous venons de le voir, la politique des aides aux logements s'appuie en grande partie sur des instruments fiscaux (aides indirectes aux personnes).

Par rapport à ces complexes interactions, le propos développé par notre travail aura comme principale finalité de s'intéresser à cet impact du fonctionnement des marchés sur les configurations spatiales. Il ne s'agit, ni de faire le point sur les logiques juridiques, ni sur les mécanismes économiques. Par contre, l'objectif est d'épingler les possibles conséquences spatiales - essentiellement en termes de production de la périurbanisation - des mécanismes juridico-économiques liés à la fiscalité foncière. Par ailleurs, dans le cadre de cette analyse essentiellement bibliographique, nous ne pourrions prétendre à une quelconque quantification. Il s'agira plutôt de décrire des processus en établissant des hypothèses plutôt que des vérifications empiriques.

4.2. La multiplicité des objectifs socio-politiques de la fiscalité foncière

La fiscalité foncière poursuit trois buts distincts (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 25) :

- l'incitation économique ;
- la recherche de l'équité ;
- le financement des collectivités publiques.

Selon l'objectif de l'incitation économique, il s'agit de pousser les propriétaires à utiliser leurs terrains en fonction du meilleur usage possible. Concrètement, par rapport au thème de l'urbanisation, cet objectif d'utilisation optimale s'inscrit en fait dans l'idée de réduire la rétention sur les terrains potentiellement urbanisable. En relation avec la thématique de la dimension collective des marchés fonciers, les liens entre l'incitation économique et la planification territoriale sont évidents. En effet, utiliser les terrains le plus efficacement possible n'a pas pour autre finalité que la prévention des gaspillages spatiaux.

Un autre objectif de la fiscalité foncière correspond à la recherche de l'équité. Il s'agit alors de redistribuer des revenus fonciers dont nous savons qu'une partie substantielle - la rente foncière - est complètement illégitime. Naturellement, cet objectif s'inscrit dans l'idée selon laquelle l'état d'un marché foncier, en termes de prix ou en termes d'activité, n'est jamais que la projection sur le sol de la globalité économique (voir le premier chapitre). Cette idée justifie également le dernier - mais sans doute pas des moindres - objectif de la fiscalité

foncière, c'est-à-dire le rendement fiscal.

Dans la pratique, l'objectif de rendement fiscal est sans doute le plus important. En outre, il peut être contradictoire avec d'autres finalités de la politique foncière. A ce propos, « on peut prendre l'exemple classique de l'impôt fortement incitatif pour mobiliser les terrains juridiquement urbanisables, qui met en évidence la contradiction entre l'objectif de rendement et celui d'incitation. Si un tel impôt est efficace en termes d'incitation, il « mange son assiette » et produit un rendement très faible, suscitant la réticence de l'administration des finances qui apprécie en général un impôt simple, productif et peu coûteux à gérer » (Ibidem, p. 25). En fait, cette situation ne correspond qu'à un exemple de l'incompatibilité qu'entretiennent fréquemment les trois objectifs identifiés de la fiscalité foncière (Ibidem, p. 25).

4.3. Les mécanismes de taxation

Pour tenter de mettre de l'ordre dans le magma auquel correspond la thématique de la fiscalité foncière, il convient de préciser les mécanismes de taxation. A ce propos, deux grilles d'interprétation apparaissent utiles à préciser dès le départ : d'une part, l'articulation entre l'impôt foncier et les revenus fonciers, d'autre part, les liens entre l'impôt foncier et les mutations foncières. Notons que deux aspects de la fiscalité immobilière destinés à faciliter l'accession à la propriété ont déjà été traités dans la partie consacrée au logement : les avantages fiscaux sous formes de déductions à l'impôt sur les personnes physiques et les réductions de TVA.

Tableau 5. La fiscalité foncière : les différents mécanismes de taxation appliqués en Belgique

L'impôt sur les revenus du patrimoine foncier et immobilier	Loyers (réalisés et non réalisés)	Précompte immobilier Impôt sur les personnes physiques (partie liée aux revenus de l'immobilier)
	Revenus en capital réalisés	Taxation des plus-values
	Revenus en capital potentiels	Taxation des voiries Taxation des terrains non bâtis
L'impôt sur les mutations		Droits d'enregistrement (vente)
		Droits de succession (héritage)
		Participations imposées aux lotisseurs

4.3.1. L'impôt foncier et les revenus fonciers

Généralement, deux catégories d'impôts sont différenciées : les impôts sur le patrimoine et les impôts sur le revenu. Si cette différenciation peut paraître simple, la thématique est néanmoins

particulièrement complexe car, en ce qui concerne l'impôt sur la fortune, il est nécessaire - et souvent délicat - de différencier les impôts sur la fortune au sens strict des impôts sur les revenus de la fortune. En fait, lorsqu'une telle grille d'analyse est appliquée, il apparaît que la quasi-totalité des impôts fonciers s'applique à des revenus plutôt qu'à des patrimoines.

Le caractère patrimonial des biens fonciers détermine deux types de rendement : d'une part le revenu reçu périodiquement, c'est-à-dire le loyer, et, d'autre part, le gain en capital. Par ailleurs, il est important de relever que ces deux types de rendements ne seront pas nécessairement "réalisés" en termes financiers. Tel sera par exemple le cas si l'accroissement du capital - c'est-à-dire la valeur vénale du bien - n'est pas réalisé lors d'une vente. Mais tel sera également le cas lorsqu'un loyer fictif - c'est-à-dire le revenu cadastral en Belgique - est imposé alors que le bien est occupé par son propriétaire. In fine, quatre types de rendement sont donc identifiés : le loyer réalisé, le loyer non réalisé, le gain en capital réalisé et le gain en capital potentiel.

En fait, dans le contexte belge, il existe des formes de fiscalité spécifiques pour ces quatre types de rendement. Pour le loyer, il s'agit du précompte immobilier (Point 4.4.), qui sera taxé même s'il n'y a pas de location. Pour les gains en capital réalisé, il existe un système de taxation des plus-values (Point 4.5.) et, pour ce qui est des seuls gains en capital potentiels, nous relevons l'existence des taxes de contribution à l'équipement (Point 4.7.) ou des taxes sur les terrains non bâtis (Point 4.8.).

L'analyse de l'articulation entre l'impôt et les revenus fonciers implique également de comprendre l'entremêlement entre les différents types de revenus : la rente foncière, la rémunération du travail et le rendement du capital. En théorie, ces différents types de revenus devraient être imposés différemment. Ainsi, il semble légitime que la pure rente foncière soit en fait complètement collectivisée, c'est-à-dire complètement imposée. Evidemment, dans la pratique, nous connaissons les difficultés relatives à la différenciation de ces différents types de revenus.

4.3.2. L'impôt et les mutations

Afin de préciser les mécanismes de la fiscalité foncière, il est également intéressant de relever que de nombreux impôts sont en fait liés à une mutation, c'est-à-dire à un changement opéré dans le droit de propriété d'un bien. Bien sûr, le lien le plus évident entre l'imposition foncière et les mutations correspond aux droits d'enregistrement (point 4.9) perçus lors d'une vente. A ces droits d'enregistrement, il faut également ajouter les droits de succession (point 4.10) ; dans ce cas, la mutation est bien sûr liée à un héritage.

Mais le lien entre imposition et mutation ne s'arrête pas aux droits d'enregistrement et de succession. En effet, à ces deux types d'imposition s'ajoute également la taxation des plus-values réalisées (point 4.5). En outre, comme nous le développerons ci-dessous (points 4.7. et

4.11), les participations imposées aux lotisseurs s'inscrivent dans la même gamme fiscale.

4.3.3. L'importance quantitative des différents impôts

Les tableaux 5 et 6 nous renseignent sur l'importance quantitative des différents impôts de la fiscalité immobilière. Les impôts qui relèvent plutôt de la fiscalité foncière n'y sont pas repris (taxes sur les voiries, taxes sur les terrains non bâtis, participations imposées aux lotisseurs). Par ailleurs, la taxation des plus-values en dehors de la T.V.A. n'est pas reprise dans le tableau.

De tous les impôts immobiliers, c'est la TVA sur les travaux de construction ou de rénovation qui génère les sommes les plus importantes, avec 84,3 milliards de BEF. En 1994, la taxation des loyers (et assimilés) représentait pratiquement 80 milliards de BEF : 58,8 pour le précompte immobilier et 20,4 pour la taxation des revenus de l'immobilier au niveau de l'impôt des personnes physiques. Les droits d'enregistrement ont perçu 56,3 milliards de BEF. Enfin, la part des droits de succession est plus marginale avec 16 milliards de BEF. En 1994, avec 209 milliards de BEF, le poids de la fiscalité représentait 2,7 % du P.I.B.

Les valeurs négatives des tableaux correspondent à la part du précompte immobilier qui est imputée sur l'impôt des personnes physiques et les pertes en recettes qui proviennent des incitations fiscales octroyées à l'I.P.P., à savoir principalement les remboursements en capital d'emprunt hypothécaire, les primes d'assurance-vie reconstituant un emprunt hypothécaire et les déductions complémentaires d'intérêt. Nous avons vu dans la partie consacrée à la politique du logement que ces incitations fiscales peuvent être assimilées à des aides indirectes aux personnes dans le but de faciliter l'accès à la propriété. Notons que la méthode de la perte en recettes est celle qui est utilisée pour établir l'inventaire des dépenses fiscales (Conseil supérieur des finances, 1997, p.36).

Tableau 5. Montants de la fiscalité immobilière en 1994

	Milliards de BEF	% du total
Précompte immobilier particuliers	58,8	28,1
<i>dont imputé à l'I.P.P.</i>	-4,4	-2,1
I.P.P. sur les revenus immobiliers	20,4	9,7
<i>Dépenses fiscales I.P.P.</i>	-22,0	-10,5
Enregistrement et hypothèque	56,3	26,8
Droits de succession	16,0	7,6
T.V.A.	84,3	40,4
Total	209,3	100,0

Source : Conseil supérieur des finances, 1997, p. 4

Le tableau 5 nous montre l'existence de trois niveaux de répartition de l'impôt immobilier en

Belgique, ce qui complique « l'exercice de la politique fiscale » (Conseil Supérieur des Finances, 1997, p.4). Notons que la rubrique « pouvoirs locaux » comprend les provinces et les communes. Jusqu'à présent, les différents montants sont toutefois perçus par le pouvoir fédéral, qui les redistribue vers les entités de niveau inférieur.

Le précompte immobilier illustre bien l'imbroglio de la politique fiscale. Les sommes levées par cet impôt sont destinées aux régions et aux pouvoirs locaux. Au taux de base fixé par la région, les provinces et les communes fixent donc des additionnels qui sont en réalité des coefficients multiplicatifs. Pour compliquer les choses, le Gouvernement fédéral reste compétent en ce qui concerne la détermination du revenu cadastral qui constitue la base imposable du précompte immobilier. Toute révision de cet impôt doit donc inévitablement impliquer les quatre niveaux de pouvoir.

Tableau 6. Répartition de la fiscalité immobilière entre les différents niveaux de pouvoir en 1994 (en milliards de BEF)

	<i>Pouvoir fédéral</i>	<i>Régions</i>	<i>Pouvoirs locaux</i>
Précompte immobilier particuliers <i>dont imputé à l'I.P.P.</i>	-4,4	3,0	55,8
I.P.P. sur les revenus immobiliers <i>Dépenses fiscales I.P.P.</i>	20,4 -22,0		
Enregistrement et hypothèque	38,2	18,1	
Droits de succession		16,0	
T.V.A.	84,3		
Total	116,5	37,1	55,8

Source : Conseil supérieur des finances, 1997, p. 5

4.4. Le précompte immobilier et le revenu cadastral

4.4.1. Le principe du précompte immobilier

Le précompte immobilier est sans doute l'impôt le plus connu et le plus important de tout le système belge de fiscalité foncière. Il s'agit d'un impôt annuel qui s'adresse à tout propriétaire (ou usufruitier) d'un bien foncier et se base sur la supposition que cette propriété est un bien de production (par la location). En conséquence, le précompte est calculé sur base d'un revenu fictif : le revenu cadastral.

Ce revenu cadastral représente « le revenu moyen, normal, net, annuel des propriétés foncières bâties et non bâties et du matériel et de l'outillage, fixé pour une période de référence déterminée par la loi » (Ministère des Finances, 1997, point 2, p. 1). Le terme moyen est utilisé parce que le revenu correspond à celui pouvant être obtenu en moyenne (Ibidem, p. 3). Le terme normal est utilisé parce que le revenu anormalement élevé ou anormalement

bas n'entre pas en considération pour la fixation du revenu cadastral (Ibidem, p. 3). Le terme net est utilisé parce qu'un certain pourcentage peut être déduit pour frais d'entretien et de réparation (Ibidem, p. 3).

Comme précisé, c'est sur base de l'idée selon laquelle chaque propriété est considérée comme productive d'un revenu - cadastral - que l'impôt, c'est-à-dire le précompte immobilier, va être établi. Ainsi, de ce point de vue, le précompte immobilier est considéré comme un impôt sur le revenu plutôt que sur la fortune. Plus précisément, le précompte immobilier correspond en fait à une imposition des revenus de la fortune. Par ailleurs, dans le cas du propriétaire-occupant, le revenu est évidemment fictif, mais l'on considère alors qu'il économise un loyer qu'il aurait dû dépenser pour se loger ailleurs (F. Haumont, 1983, p. 87). Comme précisé ci-dessus (F. Haumont, 1990, p. 369), le précompte immobilier est, en effet, avant tout, un impôt sur les plus-values latentes.

4.4.2. Les bénéficiaires du précompte immobilier

En principe, le précompte immobilier est un impôt d'Etat. Néanmoins, c'est en fait à la fois la Région, la province et la commune qui vont le réclamer aux propriétaires. En outre, comme nous l'avons dit plus haut, en raison du jeu des centimes additionnels, l'essentiel des recettes va aux communes. Afin d'expliquer cette situation, reprenons un exemple de calcul du précompte immobilier présenté par le syllabus que le Ministère des Finances publie sur le Cadastre (Ministère des Finances, 1997, p. 42).

Cet exemple est valable pour l'année 1993 et porte sur une maison d'habitation d'un revenu cadastral de 35 000 BEF situé en Région wallonne. En prenant en compte l'indexation depuis 1991 (voir ci-dessous le point 4.2.2.1.), le revenu cadastral actualisé pour 1993 est de 35 000 BEF x 1,1093 = 38 800 BEF.

Par rapport à ce revenu cadastral, le taux de base régional est de 1,25 %. En conséquence, la part de la région est de 485 BEF ($38\,800 \times 0,0125 = 485$).

Au niveau provincial, les centimes additionnels sont de 288, ce qui signifie que la part de la province est de 1 396,8 BEF ($38\,800 \times 0,0125 \times 2,88 = 1396,8$).

Dans l'exemple choisi, les centimes additionnels votés au niveau communal sont de 960. Dès lors, la part de la commune est de 4 656 BEF ($38\,800 \times 0,0125 \times 9,60 = 4656$ BEF).

Au total, le montant à payer sera arrondi à 6 538 BEF, ce qui représente finalement 16,85 % du revenu cadastral indexé (18,68 % du revenu non indexé). Sur ce total, la région recevra 7,4 % (485 BEF), la province 21,4 % (1396,8 BEF) et la commune 71,2 % (4 656 BEF).

Les ventilations présentées par ce cas d'école correspondent, plus ou moins, aux ordres de grandeurs représentatifs de la globalité des revenus que les différentes institutions publiques tirent de ce système d'imposition. Ainsi, en 1998, les parts régionales, provinciales et communales furent respectivement de $\pm 7,9$ %, $\pm 20,2$ % et $\pm 72,0$ %.

4.4.3. Les liens entre le précompte immobilier et les choix résidentiels

Au niveau du précompte immobilier, on note l'existence d'un différentiel important entre les montants effectivement taxés et la valeur vénale des biens. Cette cause de non-équité s'explique par deux facteurs distincts, tout d'abord l'absence de correspondance entre les revenus cadastraux et les valeurs du marché, ensuite les disparités territoriales sur le plan des centimes additionnels.

4.4.3.1. L'absence de correspondance entre les revenus cadastraux et les valeurs du marché

Pour maintenir une correspondance entre les revenus cadastraux et les valeurs du marché, il est évidemment nécessaire de tenir compte des perpétuelles évolutions que connaissent les valeurs foncières et immobilières. En théorie, cette adaptation est effectivement planifiée puisque le Code des Impôts prévoit une péréquation générale des revenus cadastraux tous les dix ans (Ministère des Finances, 1997, partie 2, p. 21). Est-ce le cas dans les faits ? Non, car malgré les dispositions légales, la dernière péréquation réalisée en 1980 est basée sur des loyers de 1975 ! Manifestement, cette situation est parfaitement en contradiction avec l'objectif d'équité foncière.

Afin d'expliquer un tel état de fait, c'est de nouveau les dimensions culturelles et politiques qu'il s'agit de relever. En effet, comme nous l'avons déjà précisé, toucher au patrimoine foncier en Belgique correspond à une opération politique plus que délicate dans un contexte où la préservation du patrimoine correspond à un objectif très largement répandu. A titre d'anecdote révélatrice de cet état d'esprit, le Syndicat National des Propriétaires se félicite dans la lettre standard (lettre de cotisation pour l'année 2000) envoyée annuellement à ses 100 000 membres d'avoir contribué au report de la péréquation cadastrale.

4.4.3.2. L'évolution globale de la ponction fiscale

Afin d'approfondir les deux thématiques liées du caractère potentiellement impopulaire d'une péréquation cadastrale et de l'absence de correspondance entre les revenus cadastraux et les valeurs du marché, il est important de souligner une dimension fréquemment négligée, c'est-à-dire la différenciation entre, d'une part, l'évolution globale de la ponction fiscale, et, d'autre part, les disparités spatiales de la ponction fiscale.

Chaque année, les recettes du précompte immobilier correspondent à une fraction de la valeur du patrimoine foncier et immobilier global. Une péréquation cadastrale ne signifie donc pas automatiquement que cette fraction doit augmenter. Au contraire, il convient d'observer « que le législateur a pris des mesures tendant à éviter que la péréquation générale elle-même n'entraîne une augmentation globale du précompte immobilier » (Ministère des Finances, 1997, partie 2, p. 23). Apparemment, cette idée, qui signifie simplement que le volume global des recettes ne sera pas influencé par la péréquation, paraît malaisée à communiquer et à

comprendre. Ainsi, par exemple, dans ses diverses publications, le Syndicat National des Propriétaires associe fréquemment péréquation cadastrale et alourdissement de la fiscalité immobilière.

4.4.3.3. Les disparités spatiales de la ponction fiscale dues à l'absence de péréquation

Afin de déterminer les revenus cadastraux, les géomètres-experts de l'administration du Cadastre suivent simplement la méthode traditionnelle des points de comparaison. L'absence de péréquation signifie que ces points de comparaison demeurent ceux de 1975. La géographie des valeurs foncières ayant connu, pour le moins, certaines évolutions depuis cette date, ces points de comparaison ont bien sûr perdu leur pertinence. Autrement dit, pour reprendre les propres termes de l'administration du Ministère des Finances, cela « crée des discordances, des inégalités et des anomalies injustifiées » (Ibidem, p. 22). Nous entrons donc ici dans la thématique des disparités spatiales de la ponction fiscale. Plus précisément et toute chose égale par ailleurs, cette situation signifie que, dans les espaces ayant connu une évolution moins positive que la moyenne nationale, les revenus cadastraux sont surévalués. A l'inverse, pour les espaces marqués par une progression des niveaux par rapport à la moyenne nationale, les revenus cadastraux sont aujourd'hui sous-évalués.

4.4.3.4. Les disparités spatiales de la ponction fiscale dues à la prise en compte des centimes additionnels

Le précompte immobilier étant avant tout un instrument de recettes pour les pouvoirs locaux, il existe une forte variabilité entre les centimes additionnels. En conséquence, le taux réel de taxation foncière diverge fortement d'une commune à l'autre. « En 1997, les extrêmes étaient 23 % et 60,3 % en Wallonie (soit un rapport de 2,6) » (O. Granville, 1998, p. 285). En outre, le taux de taxation foncière a tendance à décroître au fur et à mesure que le prix du terrain augmente (Ibidem). Ce constat signifie que l'imposition du précompte immobilier conduit en fait à accentuer les inégalités puisque les communes qui pratiquent les plus faibles taux de centimes additionnels sont celles où les valeurs des propriétés sont les plus importantes.

Enfin, cette constatation porte en elle la remise en cause globale du système de financement des collectivités locales. En effet, l'impôt sur le revenu cadastral est toujours plus productif dans les communes habitées par des personnes à haut revenu puisqu'elles disposent de maisons de plus grande valeur locative (F. Haumont, 1983, p. 89). Sur base de cette constatation, il pourrait dès lors être plus approprié de mettre en place une taxe foncière globalisée (O. Granville, 1998, p. 288), par exemple régionale, tout d'abord avec un taux unique, mais aussi avec un revenu cadastral de référence reflétant la vérité des marchés.

Cette problématique de la disparité intercommunale des niveaux de taxation a bien été mise en évidence par S. Savenberg et E. Van Hecke (1998, pp. 38-51) dans leur étude de l'impact de la périurbanisation sur les finances communales en Belgique. Elle confirme le fait que les

niveaux de taxation correspondant au précompte immobilier sont systématiquement plus élevés dans les communes du centre des agglomérations que dans les communes typiquement périurbaines. Pour des biens immobiliers représentant les mêmes valeurs vénales, la fiscalité liée au précompte immobilier sera fréquemment plus lourde au sein des centres urbains et plus faible au sein des espaces périurbains. Par ailleurs, au niveau national, les niveaux de taxation sont systématiquement plus élevés dans les régions moins dynamiques sur le plan économique où l'assiette des revenus imposables est moins étendue. Ainsi, les niveaux de taxation sont très faibles sur l'ensemble du Brabant wallon, alors qu'ils sont parmi les plus élevés dans le Hainaut. Ces inégalités sont d'autant plus criantes que, dans le temps, la part des recettes communales provenant de l'impôt augmente.

4.4.3.5. L'impact des niveaux réels de taxation sur les logiques résidentielles : la différenciation centre - périphérie

Bien qu'il n'existe pas, à notre connaissance, d'études ayant établi des liens chiffrés entre la problématique du précompte immobilier et la diffusion périurbaine, il est hautement probable que les logiques économiques afférentes à cet impôt ont favorisé le mouvement de dispersion de l'habitat. Tout d'abord, la seule absence de péréquation favorise déjà les périphéries (H. Meert, 1994, p. 538). En effet, par rapport à l'évolution globale des valeurs foncières, il est manifeste que les espaces d'accueil des développements périurbains ont connu, par rapport à l'évolution moyenne, une hausse des niveaux de prix. Or, l'absence de prise en compte de cette évolution signifie que les revenus cadastraux y sont sous-estimés. De ce point de vue, ce sont en premier lieu les composantes régionales et provinciales qui jouent en faveur des périphéries et en défaveur des villes-centres. En effet, au sein d'une même région ou d'une même province, l'absence de péréquation signifie que la contribution relative des communes traditionnellement urbaines est supérieure à la contribution relative de communes devenues périurbaines. Parallèlement, au sein d'une même entité communale, il est probable que les tissus urbains centraux ont été marqués par une évolution moins positive que les quartiers marqués par les récents développements périurbains. En conséquence, à l'échelle communale également, il est probable que l'absence de péréquation a favorisé les espaces d'accueil des développements périurbains.

Dans le cadre d'enquêtes ayant été réalisées afin d'analyser les motifs qui poussent les populations à réaliser des migrations vers les espaces périurbains (B. Vauchel et al., 1996 ; L. Brück et al., 1999 ; S. Savenberg et E. Van Hecke, 1999), la thématique des niveaux de fiscalité a été abordée. Plus précisément, il a été vérifié que, contrairement à de nombreuses affirmations, la fiscalité ne semble jouer qu'un rôle très limité dans les motifs d'exurbanisation. En effet, ce motif n'est cité que par une part assez réduite - apparemment la plus favorisée en termes socio-économiques - des populations interrogées. Même si ce différentiel n'est pas réellement perçu par les ménages à l'heure de poser un choix résidentiel, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une discrimination évidente qui vient renforcer d'autres inconvénients mieux perçus du milieu urbain. En effet, par rapport à l'objectif

politique de la ville compacte, il est évidemment aberrant qu'un patrimoine immobilier de la même valeur vénale soit moins taxé en périphérie qu'en ville. En outre, nous sommes d'avis que l'idée communément répandue selon laquelle « on taxe moins en périphérie qu'en ville » contribue à alimenter le rejet culturel pour la ville traditionnelle, rejet dont nous savons qu'il conforte de nombreux ménages dans leur choix résidentiel.

4.4.4. Le précompte immobilier et les coûts de l'urbanisation

L'urbanisation déterminant simultanément des profits et des coûts, il est cohérent de profiter des premiers pour, ensuite, assurer les seconds. Si le principe du coût-vérité était appliqué, l'impôt foncier annuel, c'est-à-dire en grande partie le précompte immobilier en Belgique, devrait dès lors être affecté aux charges de fonctionnement des services publics collectifs nécessaires à la vie urbaine. Naturellement, nous sommes loin de cette situation puisque, quel que soit le niveau bénéficiaire - régional, provincial, communal -, les recettes liées au précompte immobilier sont intégrées dans la globalité des budgets et des comptes.

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, il est évident que l'impôt foncier annuel qu'est le précompte immobilier favorise les espaces périurbains aux dépens des espaces urbains. La fiscalité favorise en fait des formes d'urbanisation peu denses qui, en termes de services publics collectifs, déterminent des surcoûts par rapport au modèle de la ville compacte (L. Brück et al., 2000).

Pour une même valeur vénale, une maison unifamiliale individuelle de caractère périurbain engendre des charges plus lourdes qu'un immeuble résidentiel en milieu plus dense. L'imposition devrait dès lors être plus lourde au sein des espaces périurbains, alors que c'est l'inverse qui se produit dans la situation actuelle. En terme de logique fiscale, ce retournement pose de substantiels problèmes déontologique et démocratique. En effet, il s'agirait de compléter le principe de l'imposition en fonction de la seule valeur vénale par d'autres critères susceptibles de refléter les (sur)coûts générés, comme le proposent d'ailleurs les auteurs d'une étude suisse consacrée au même sujet (www.developpement-territorial.admin.ch : Office fédéral suisse du développement territorial). Concrètement, cet essai d'adaptation à la réalité des coûts pourrait, par exemple, être réalisé par une pondération de l'impôt foncier en fonction, soit de la superficie du logement, soit de la longueur de la parcelle à front de voirie (comme pour les taxes de voirie étudiées au point 4.7). Néanmoins, en plus de son caractère fortement impopulaire, l'impossibilité de déterminer de manière robuste le coût-vérité empêchera sans doute la réalisation d'un tel correctif.

4.4.5. Le précompte immobilier et l'incitation économique

Comme nous l'avons présenté dans l'introduction, un des objectifs possibles de la fiscalité foncière est l'incitation économique, soit, dans le cadre de la production urbaine, la volonté d'utiliser le plus intensivement possible les terrains considérés comme juridiquement

urbanisables. A ce propos, la situation danoise apparaît comme le modèle (V. Renard, 1995 ; J. Comby et V. Renard, 1996, pp. 29-30) puisque le terrain y est taxé, qu'il soit bâti ou pas.

En Belgique, cet objectif d'incitation économique semble étranger à la logique de fonctionnement du précompte immobilier. En effet, il apparaît que le revenu cadastral des terrains non bâtis ne dépend presque pas de leur affectation au plan de secteur. Ainsi, « le revenu cadastral des terrains non bâtis est fixé par comparaison aux revenus cadastraux à l'hectare, déterminés par les terres labourables, les prés, les pâtures et les jardins potagers, sur base des valeurs locatives nettes » (F. Haumont, 1990, p. 370). Cette absence de l'objectif d'incitation économique est cohérente avec le principe de fonctionnement du précompte immobilier qui, rappelons-le, correspond à la taxation d'un loyer. En termes d'effets sur les configurations spatiales, le fait que le précompte immobilier ne contribue pas à limiter la rétention de terrains potentiellement urbanisables apparaît comme un des facteurs explicatifs du mitage et de l'étalement urbain.

4.4.6. Le revenu cadastral et l'impôt sur les personnes physiques

« Le second système d'imposition basé sur le revenu cadastral consiste à faire intégrer dans les revenus imposés au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le montant du revenu cadastral de la ou des maisons que le ménage possède, après avoir opéré quelques déductions forfaitaires et tenu compte du nombre de personnes à charge » (F. Haumont, 1983, p. 88). Ainsi, le revenu cadastral est imposé deux fois : une première fois au niveau du précompte immobilier, une seconde fois au niveau de l'impôt sur les personnes physiques. (R. Acosta, 1994, p. 62). Ce dernier est un impôt progressif calculé sur base du revenu global net provenant du revenu immobilier, foncier, mobilier et personnel. Son fonctionnement est complexe : le taux de taxation global moyen de taxation dépend du montant total des revenus imposables mais également des multiples abattements accordés, par exemple en fonction du statut familial, du statut de propriété ou des emprunts hypothécaires contractés. Par exemple, « si l'immeuble est occupé par le propriétaire, celui-ci bénéficie d'un abattement du revenu cadastral de 120 000 francs maximum, plafond qui est majoré de 10 000 francs par personne à charge. L'imposition se fait alors sur la partie du revenu cadastral excédentaire » (P. Debry, 1996, p. 126).

Les charges liées au foncier ne représentent qu'une partie de l'impôt sur les personnes physiques et les montants en jeu sont évidemment moins importants que pour le précompte immobilier. Toutefois, à l'instar du précompte immobilier, provinces et communes prélèvent également des parts additionnelles à l'impôt de base sur les personnes physiques. Ainsi, les inégalités décrites plus haut entre communes périurbaines « riches » et communes urbaines « pauvres » se reproduisent également au niveau de cet impôt.

4.5. L'imposition des plus-values réalisées

Comme le montre la figure 6, la plus-value globale d'un terrain résulte de plusieurs composantes que nous pouvons résumer en deux sources principales : d'une part, le classement en zone à bâtir par la planification et, d'autre part, son équipement. De façon générale, on peut d'ailleurs considérer que plusieurs systèmes de taxation repris dans cette partie de l'étude permettent de récupérer une partie de cette plus-value. Ainsi, les participations imposées aux opérateurs et les taxes de contribution (taxes de remboursement et d'urbanisation) permettent de récupérer la plus-value liée à l'équipement (A. Rossi, 1983, pp.145-146). De même, le précompte immobilier et une partie de l'impôt sur les personnes physique taxent les revenus provenant de l'immobilier. Enfin, la taxe sur les terrains non bâtis s'attaque aux plus-values purement spéculatives.

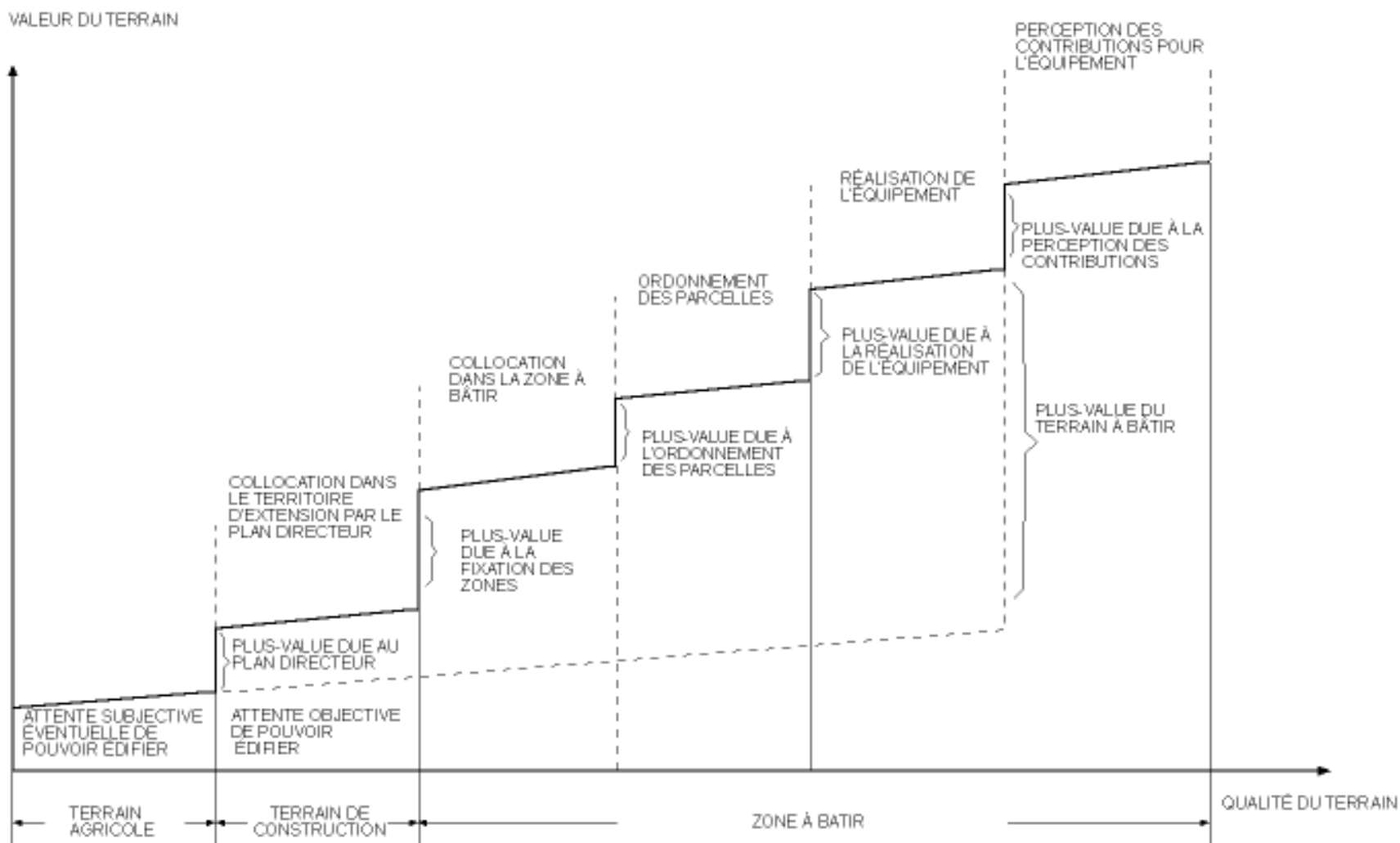
4.5.1. Le principe théorique et la dimension temporelle

Dans le cas précis de l'imposition des plus-values réalisées, nous entendons la ponction fiscale sur les bénéfices réalisés par le vendeur suite à une hausse des niveaux de prix s'étant produite depuis l'acquisition ; elle s'applique aussi bien pour les terrains non bâtis que pour les constructions. En théorie, ce type de taxation apparaît parfaitement équitable puisque la rente foncière est alors collectivisée sans, pour autant, affecter des propriétaires ne disposant que de faibles revenus. En outre, dans son principe, l'imposition des plus-values réalisées est étroitement associée à l'idée de sanctionner les « spéculateurs » (qu'il s'agisse de professionnels de l'immobilier ou de particuliers), afin de rendre le marché immobilier plus transparent. Alors qu'un pays comme l'Allemagne a introduit le principe d'imposition des plus-values depuis longtemps, ce n'est que récemment que ce système de taxation a été introduit en Belgique (Conseil Supérieur des Finances, 1997).

Dans la réalité, l'imposition des plus-values est conditionnée par une dimension temporelle. Ainsi, les plus-values ne seront taxées que lorsqu'elles auront été réalisées endéans une certaine période après l'achat. En Belgique, par exemple, « cette taxe touche les plus-values lorsqu'un particulier revend un terrain ou un immeuble dans les 16 ans suivants son acquisition. Le bénéfice généré est taxable à un taux de 33 % si la revente se situe dans les 5 premières années. Au cours des trois années suivantes, le taux descend à 16,5 % » (R. Acosta, 1994, p. 60).

Si cette dimension temporelle peut se justifier pour des raisons pratiques, sur le fond, elle ne nous paraît pas pertinente. En effet, le caractère injuste et inéquitable de la « privatisation » de la rente foncière - dont nous avons déjà rappelé qu'elle est en fait le résultat du travail de l'ensemble de la collectivité - demeure quelle que soit la durée s'étant écoulée depuis l'acquisition. En outre, comme cela a déjà été dit, la perspective d'avoir à payer l'impôt joue en faveur de la rétention des biens. « Le propriétaire a un comportement d'attente, jusqu'au moment où il n'est plus imposé (sauf cas d'urgence de vente) » (J.-J. Granelle, 1998, p. 93).

Figure 6 : Transformation d'un terrain agricole en terrain à bâtir et son évolution de prix



Source : A. Rossi, 1983, p. 147, d'après M. Wirth

4.5.2. L'extension du principe à la taxation des plus-values fondée sur l'établissement des plans d'affectation

Généralement, la taxation des plus-values s'établit sur base de la différence entre un prix d'achat et un prix de vente. Dans le contexte belge, ce principe a été étendu à la rente d'intégration urbaine induite par les plans d'urbanisme. En effet, par la loi du 22 décembre 1977 modifiant le Code des Impôts sur le revenu, le législateur a étendu le régime de taxation aux plus-values fondées sur l'établissement des plans de secteur. Concrètement, ce système imposait « à un taux de 33 % toute plus-value réalisée sur la vente d'un terrain dans les 16 ans qui suivent son classement en zone d'habitat dans un plan d'aménagement » (F. Haumont, 1983, p. 87). Il s'agissait alors de trouver un équilibre « entre l'indemnisation des moins-values résultant des plans d'aménagement et la récupération des plus-values découlant de ces plans » (F. Haumont, 1990, p. 474). Les sommes ainsi récoltées étaient destinées aux communes (80 %), aux provinces (10 %) et au Fonds foncier (10%)

Pour autant, après quelques années, le législateur a dû revoir sa copie en raison du classique problème de rétention. En effet, suite à cette mesure, un grand nombre de terrains juridiquement urbanisables n'étaient plus placés sur le marché (Ibidem, p. 365). Manifestement, cet exemple révélateur de la mauvaise connaissance du comportement d'offre des propriétaires fonciers démontre qu'en l'absence de la nécessaire connaissance du fonctionnement des marchés, les interventions de la puissance publique risquent d'être approximatives et, dès lors, dommageables (V. Renard, 1998, p. 17).

4.6. La T.V.A.

La T.V.A. n'est pas un impôt spécifiquement immobilier puisqu'elle s'applique lors de la vente-achat de tout bien ou service. Mais à ce titre, elle s'applique également lors des travaux de construction ou de rénovation et constitue donc une forme de taxation de la plus-value immobilière. Notons que la taxation des plus-values spéculatives sous une autre forme (par exemple la taxe sur les plus-values présentée ci-dessus) exonère évidemment de la T.V.A.

A priori, la T.V.A. n'entretient aucun lien particulier avec la problématique de la périurbanisation. Toutefois, nous avons déjà vu dans la partie consacrée aux aides au logement qu'une réduction des taux de T.V.A. sur la construction pouvait parfois être accordée à certains ménages pour faciliter l'accès à la propriété. En outre, pour rappel, la Confédération Nationale de la Construction a récemment défendu la proposition du Ministre des Finances d'un abaissement du taux de la T.V.A. de 21 % à 6 % sur les travaux de démolition-rénovation dans le cas d'un premier logement en milieu urbain (la rénovation bénéficie déjà d'un taux de 6%). En introduisant une discrimination spatiale en faveur des zones urbanisées, l'instrument de la T.V.A. peut donc également être utilisé pour freiner l'étalement urbain.

4.7. Les taxes de contribution à l'équipement

Avec les taxes de contribution à l'équipement, nous sommes ici au cœur des liens entre les marchés fonciers et les coûts de l'urbanisation. En effet, ces taxes « ont pour fonction de récupérer, auprès des propriétaires fonciers, le coût des équipements de viabilisation qui ont été réalisés par une commune et qui ont valorisé les terrains de ces propriétaires » (F. Haumont, 1983, p. 85). En ce sens, elles correspondent donc bien à une taxation des gains en capital, mais des gains en capital financièrement non réalisés (potentiels). Généralement, on ne parle que de *taxe de voirie*, car la contribution se limite au financement des voies de circulation (avec égouts et trottoirs).

En Belgique, il existe conjointement deux systèmes de prélèvement des taxes de voirie : soit la contribution aux équipements est à la charge des seuls propriétaires des terrains qu'ils desservent et qu'ils valorisent (taxe de remboursement), soit l'ensemble des propriétaires de la collectivité est sollicité (taxe communale d'urbanisation). Il revient aux communes d'opter pour l'un ou l'autre système.

4.7.1. La taxe de remboursement

Historiquement, le premier procédé - par répartition - est le plus ancien. En effet, on « le trouve déjà dans le vieux principe datant de l'Ancien Régime qui veut que les rues soient pavées et entretenues par les riverains » (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 32). Au départ, le système belge des taxes de voiries s'inscrivait dans cette logique : « dans lequel on calcule le coût réel de la viabilisation réalisée par la commune, et on répartit cette charge entre les différents propriétaires, au prorata des longueurs de façade des terrains desservis par la nouvelle voie » (F. Haumont, 1983, p. 85).

Aujourd'hui, il apparaît que ce système par répartition est principalement utilisé dans les pays de tradition germanique (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 32), notamment la Suisse (J. Ruegg, 1996) ou l'Allemagne (P. Celestine, 1996). Un inconvénient est qu'il ne peut s'appliquer qu'aux voiries locales puisqu'il faut un lien de causalité évident entre les dépenses des travaux et les avantages qui en découlent pour les riverains. En Belgique, les taxes de remboursement ne pourront donc pas être appliquées pour les voiries provinciales ou régionales.

4.7.2. La taxe communale d'urbanisation

« La mise à contribution des propriétaires desservis par l'équipement à financer se révélant politiquement périlleuse, une méthode moins douloureuse est la mise à contribution annuelle de l'ensemble des propriétaires à raison de la valeur de leur terrain, avec l'idée que cette valeur est liée au niveau d'équipement de la zone et que la taxe annuelle est assimilable à une sorte de loyer que paieraient les propriétaires pour disposer des équipements en question » (J.

Comby et V. Renard, 1996, p. 34).

En Belgique, la *taxe communale d'urbanisation* est ainsi une taxe forfaitaire annuelle d'équipement qui concerne tous les propriétaires de la commune profitant déjà d'un équipement (F. Haumont, 1990, p. 332). Par rapport au prélèvement par répartition, l'avantage de la taxe d'urbanisation est son taux modéré (toutefois sans limitation dans le temps) : au maximum 300 BEF/m courant, avec un minimum de 500 BEF par propriété (I. Gabriel, 2000, p.166). Dans ce système forfaitaire, « le raisonnement est assez logique pour le financement des frais de fonctionnement des équipements. Mais il ne tient pas pour la création de nouveaux équipements qui bénéficieront à tel secteur et non aux autres, donc à quelques propriétaires seulement. » (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 34). Il s'agit donc là d'une problématique intéressante au niveau de l'équité.

Si une littérature à caractère juridique existe sur cette thématique des taxes de voirie (notamment F. Haumont, 1990), à notre connaissance, il n'existe malheureusement pas d'études en Belgique ayant eu pour objet de dresser d'une part le bilan financier entre les recettes de ce système fiscal et d'autre part les coûts liés à la viabilisation des terrains.

4.8. Les taxes sur les terrains non bâtis

4.8.1. L'objectif initial d'incitation économique et les besoins en recettes fiscales

Mise en place dès la loi organique de 1962, la taxe communale sur les terrains non bâtis porte, en théorie, sur l'ensemble de l'offre juridiquement urbanisable. Initialement, l'objectif de cette taxe correspondait à une politique foncière, et plus précisément à une politique d'incitation économique : « en taxant ces terrains, il ne s'agissait pas tellement de se procurer des ressources fiscales supplémentaires, mais d'inciter les propriétaires à les mettre sur le marché » (F. Haumont, 1983, p. 86). Par rapport à la réalité contemporaine, cette logique de politique foncière semble aujourd'hui bien désuète. La méthode de taxation effectivement mise en place est en fait aberrante par rapport à l'objectif d'incitation économique.

4.8.2. La confusion entre les types d'offres (réelle et potentielle)

Afin d'expliquer pourquoi le fonctionnement réel de la taxation des terrains non bâtis s'écarte de la logique initiale, il est tout d'abord utile de relever la confusion entretenue entre l'offre potentielle et l'offre réelle, et ce dès la conception de la mesure. En effet, initialement, la taxe devait porter à la fois sur les terrains situés hors lotissements et sur les parcelles non bâties des lotissements. Or, par rapport à l'objectif de fluidité du marché, taxer les parcelles des lotissements est évidemment une aberration puisque, d'ordinaire, la réalisation d'un lotissement signifie précisément que le propriétaire propose ses terrains à la vente (encore qu'il n'est pas certain qu'il en a toujours été comme cela : lors des périodes de forte hausse des prix, on pourrait concevoir une rétention par les promoteurs des terrains dans les

lotissements). En d'autres termes, afin de transformer l'offre juridique potentielle en offre réelle, ce sont naturellement les zones hors lotissement qu'il s'agit de taxer. Toutefois, dans la pratique, l'aberration est à son comble puisque, « en raison des difficultés d'application de la taxe hors lotissement, seule la taxe des terrains sis dans un lotissement est réellement appliquée » (Ibidem, p. 471). Le taux de cette taxe est en outre peut-être trop faible que pour avoir un effet réellement incitatif : son ordre de grandeur est de 500 BEF par mètre courant avec un maximum de 10 000 BEF par parcelle.

4.8.3. Les relations entre les objectifs de la politique foncière et l'état des marchés

Il est délicat de s'avancer sur l'état de l'offre foncière réelle au sein des lotissements. Pour autant, il semble que depuis de très nombreuses années, la réalité du marché correspond à une surproduction des lots à bâtir. Néanmoins, ce renversement de tendance par rapport au contexte des années soixante n'a pas déterminé la fin de ce système de taxation. Actuellement prévue par le CWATUP à l'article 160, la taxe sur les terrains non bâtis semble, en effet, toujours appliquée par les communes alors que la libération d'une nouvelle offre urbanisable ne se justifie plus en termes de politique foncière.

« Cela s'explique par le détournement d'objectifs de cette action dans la mesure où, la plupart du temps, seules les recettes fiscales intéressent l'autorité communale. Il faut bien constater que cela se vérifie de plus en plus puisque, nonobstant une offre souvent pléthorique de terrains à bâtir dans les lotissements, de nombreuses communes continuent chaque année à voter un règlement communal motivé par une phrase-type du genre « considérant qu'il est nécessaire de libérer des terrains à bâtir situés sur le territoire de la ville », alors que les édiles communaux savent pertinemment bien que cet objectif est déjà atteint (les propriétaires ne demanderaient pas mieux que de vendre). En fait, l'objectif réel est la recette fiscale attendue » (F. Haumont, 1990, pp. 471-472).

Afin d'expliquer la perpétuation de cette mesure fiscale, à la fois mal pensée dès le départ et dépassée par rapport au contexte actuel du marché des parcelles à bâtir, le rôle de la jurisprudence doit également être relevé. En effet, il apparaît que des décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ont entériné la volonté des communes à maintenir cette taxe (Ibidem, p. 472). Selon ces institutions, l'accroissement des ressources fiscales correspondrait bel et bien à un des objectifs de ce type de fiscalité foncière. Enfin, afin d'expliquer que la même lecture - purement budgétaire - émane également de ces institutions, rappelons que, culturellement, la Belgique demeure marquée par une faible valorisation de la planification territoriale.

4.8.4. L'hypothèse du renforcement de l'enrubannement par la taxe sur les terrains à bâtir

Comme relevé ci-dessus, il est manifeste que la situation actuelle du marché des parcelles à bâtir diffère fortement de la conjoncture ayant, pendant les années soixante, justifié la mise en

place de l'imposition des terrains à bâtir. Plus précisément, il apparaît que de nombreuses parcelles offertes ne trouvent pas d'acquéreurs. Dans un tel contexte, la charge fiscale que représente l'imposition des parcelles non vendues augmente les risques de commercialisation (F. Haumont, 1983, p. 86). Dès lors, dans certaines circonstances, il est possible que ce système d'imposition soit à l'origine de l'abandon de projets (F. Haumont, 1990, p. 473).

En conséquence, sur base de l'idée selon laquelle ce sont les projets les plus importants qui, sans doute, sont aussi les plus risqués, il est cohérent d'émettre l'hypothèse que l'imposition des parcelles non bâties (en lotissement) aurait favorisé les petites opérations de mitage aux dépens du lotissement avec ouverture de voirie. Ainsi, ce type de fiscalité pourrait alors s'intégrer dans le faisceau de facteurs explicatifs de l'importance de l'enrubannement en Belgique.

4.8.5. L'adaptation des outils légaux à l'évolution des marchés

La problématique de cette taxe sur les terrains non bâtis illustre le fait que des mesures foncières sont utiles dans des situations de marché déterminées. Or, ces situations évoluent dans le temps et, naturellement, varient dans l'espace. Ainsi, si dans l'ensemble l'application de cette taxe soulève de nombreuses critiques, son utilisation semble à contrario assez positive dans le cas de Bruxelles (P. Debry, 1993, p. 127). C'est que, d'une part, l'offre est assez faible à Bruxelles et que, d'autre part, elle y permet une élimination efficace des dents creuses et s'avère donc sur le plan urbanistique très intéressante. Ceci montre de nouveau que la politique foncière - y compris la fiscalité - doit être construite en fonction des conditions locales, en fonction du contexte. Or, justement, la faible popularité de la politique foncière n'incite pas les décideurs à bien analyser les marchés.

4.8.6. La taxe sur les logements abandonnés

La taxe sur les logements abandonnés est complémentaire à la taxe sur les terrains non bâtis. Elle poursuit les mêmes objectifs de lutte contre la rétention et contre la spéculation immobilière pour éviter une sous-occupation des périmètres bâtis. A cela, s'ajoute l'objectif plus spécifique d'éviter la dégradation de l'environnement urbain et les problèmes d'insécurité et de baisse de valeur des biens immobiliers qui en résulte.

4.9. L'enregistrement et les autres frais « d'installation »

4.9.1. Le mécanisme des droits d'enregistrement

Parallèlement à la réalisation d'une mutation foncière, de nombreux frais doivent être rencontrés, notamment : les frais notariaux et de ventes proprement dits, les droits d'enregistrement, les frais d'obtention des certificats et permis d'urbanisme, les revenus des éventuels intermédiaires et les frais liés à un probable emprunt hypothécaire. Par rapport à ce

total qui, en Belgique, peut fréquemment représenter près de 20 % de la valeur vénale du bien, la part la plus importante correspond à la perception du droit d'enregistrement, dont le taux est aujourd'hui de 12,5 % du prix et des charges stipulées au contrat de vente (le taux est ramené à 6 % pour les habitations modestes). Ces droits sont perçus par des fonctionnaires du Ministère des Finances (Administration de l'Enregistrement), à l'occasion de l'enregistrement des actes notariés. La recette des droits d'enregistrements est partagée entre l'Etat fédéral et les Régions. « Les régions peuvent par ailleurs lever des additionnels ou des soustractionnels, à condition que les remises ne dépassent pas la part qui leur est attribuée. » (Conseil Supérieur des Finances, 1997, p.5)

Initialement, la fiscalité des mutations répond au besoin de financer le coût administratif associé. Généralement, ce coût ne dépassera guère 1 % du prix vendu, ce qui, naturellement, est largement inférieur au taux généralement pratiqué. Bien évidemment, c'est la facilité technique d'asseoir un impôt sur les deux démarches volontaires de l'acheteur et du vendeur qui explique qu'un tel impôt est très répandu. Pour autant, par rapport aux autres pays - notamment européens -, force est de constater que la Belgique occupe ici une place « de choix ». Ainsi, par rapport aux parties septentrionales du continent, les pays du bassin méditerranéen sont généralement caractérisés par des niveaux de taxation assez élevés. Sur ce plan, la Belgique semble se rattacher à une certaine tradition méridionale (O. Granville et C. Mertens, 1998, p. 42). Naturellement, il en résulte de substantielles rentrées fiscales. Ainsi, pour l'année 1998, les droits d'enregistrement sur les immeubles vendus en Belgique ont représenté un montant total de 56,439 milliards de BEF.

La TVA sur la construction neuve et/ou sur la rénovation peut également être considérée comme une taxe d'installation. La TVA étant une problématique à part entière, nous ne l'aborderons pas de manière exhaustive. Pour autant, il est intéressant de relever que, comme pour les autres frais liés à l'installation, la Belgique est caractérisée par des niveaux d'imposition particulièrement élevés. En effet, le taux de base est aujourd'hui de 21 %. Dès lors, à la fois pour la T.V.A. et pour les droits de mutation, « la Belgique est sans conteste un des pays qui taxe le plus l'acquisition d'un logement, qu'il soit neuf ou ancien » (Ibidem, p. 42).

4.9.2. Les conséquences économiques et spatiales de la taxation des mutations

La dimension micro-économique de la taxation des mutations est complexe. Rappelons ainsi que ce type de fiscalité a un impact sur le prix d'équilibre comme sur le volume des transactions (H. Varian, 1996, p. 311 et suivantes). Dans le cadre de la TVA, ce mécanisme économique qui conduit à déplacer la courbe d'offre et, dès lors, à accroître les prix et à réduire l'activité, est fréquemment dénoncé par le secteur de la construction (F. Bossier et al., 1998).

Une autre conséquence du haut niveau des taxes « d'installation » correspond à la probable

importance de la fraude. Pour la construction, cela s'exprime par le travail non déclaré. Pour ce qui est des frais de mutation, c'est ici la dissimulation qui semble banalisée.

Comme le relève l'OCDE (1998, p. 146), le niveau des frais liés à une transaction immobilière est également à mettre en parallèle avec l'inertie résidentielle qui, par rapport à d'autres pays, caractérise la Belgique. En relation avec la thématique du développement durable, deux éléments peuvent ainsi être relevés. Tout d'abord, en termes de migrations de travail, cette inertie résidentielle devra être compensée par la mise en place de migrations alternantes, avec ses inévitables conséquences du point de vue des coûts de mobilité. Ensuite, sur le plan social, l'importance des frais liés à une mobilité résidentielle peut conduire certaines tranches de populations à demeurer au sein de régions n'autorisant pas de repositionnements professionnels. Enfin, la même cause peut conduire des personnes à demeurer dans des logements qui deviennent inadaptés par rapport à l'évolution de la composition du ménage.

Parallèlement, en termes d'investissement, les frais liés à l'acquisition contribuent évidemment à favoriser le statut de locataire par rapport au statut de propriétaire. En conséquence, les hauts niveaux de fiscalité qui caractérisent la Belgique apparaissent contradictoire par rapport à une politique du logement qui continue à prôner le développement de la propriété.

4.10. Les droits de succession

Le principe des droits de donation et de succession est comparable à celui des droits d'enregistrement. En effet, « les héritiers, donateurs ou légataires sont tenus de déclarer les immeubles dont ils deviennent propriétaires et de payer des droits de succession sur la valeur des immeubles » (F. Haumont, 1990, p. 368).

A la différence du précompte immobilier, les tarifs des droits de succession sont calculés en fonction de la valeur vénale à la vente plutôt qu'en fonction de la valeur locative. En conséquence, les terrains non bâtis, mais considérés comme juridiquement urbanisables, seront imposés comme « terrain à bâtir ». Ce constat renvoie à deux problématiques : d'une part, l'ambiguïté juridique dans le cadre d'une possible révision des plans de secteur (Environnement, janvier 1994, numéro spécial "*Pour préparer les plans du XXI^e siècle : vade mecum de la révision des plans de secteur*", p. 13), d'autre part, l'impact de ces droits de succession sur l'offre foncière.

En effet, pour les terrains situés en zone d'habitat qui ont fait l'objet d'un héritage depuis l'approbation du plan de secteur, les héritiers se sont vus grevés d'un droit de succession plus élevé. Pour de telles situations, faudra-t-il envisager une indemnisation lors d'une de la révision des plans de secteur ?

Par ailleurs, les droits de succession apparaissant relativement élevé (P. Doucet, 1983, p. 23), il est possible qu'ils conduisent un certain nombre de nouveaux propriétaires à vendre les

terrains dont ils viennent d'hériter, ce qui conduit à transformer l'offre foncière potentielle en offre réelle.

4.11. La participation des opérateurs actifs dans le processus d'urbanisation

4.11.1. Le principe des charges d'urbanisme

« En droit belge, on distingue les charges d'urbanisme des servitudes d'urbanisme. Les servitudes d'urbanisme constituent des obligations de ne pas faire tandis que les charges d'urbanisme sont des obligations de faire » (F. Haumont, 1990, p. 340). Dans le cadre d'opérations de lotissements, des charges d'urbanisme imposées au lotisseur – souvent au terme d'un processus de négociation – peuvent être assimilées à une forme de fiscalité puisqu'elles ont pour but de capter une partie de la plus-value (rente foncière) pour la collectiviser (Haumont, 1990, p. 340). Les charges d'urbanisme imposées par les pouvoirs publics correspondent généralement à la réalisation de voiries, d'espaces verts publics ou d'équipements publics collectifs (I. Gabriel, 2000, p.65 et F. Haumont, 1990, p. 469). Elles impliquent également la fourniture de garanties financières pour l'exécution des travaux, lesquels sont cédés par le promoteur à l'autorité dès le moment où ils sont entamés. A noter que des charges d'urbanisme peuvent être imposées par les différentes autorités compétentes (communes et régions).

« En Région wallonne, ces charges sont dorénavant énumérées de manière limitative dans une « liste fermée » (Art. 91 du CWATUP), qui comprend :

- la réalisation ou la rénovation au frais du lotisseur de voiries, d'espaces verts publics, de constructions ou équipements publics ou communautaires ;
- la fourniture de garanties financières nécessaires à l'exécution de ces travaux ;
- l'engagement du lotisseur à céder, au moment où les travaux sont entamés, à la commune, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour la commune, la propriété de voiries ou d'espaces verts publics ou de constructions ou équipements publics ou communautaires, ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés » (B. Louveaux et Y. van Ypersele, 1999, p. 243).

4.11.2. Les deux situations de l'enrubannement et du lotissement avec ouverture de voirie

Concernant l'application des charges d'urbanisme, il convient de faire la distinction entre, d'une part, le développement « en diffus » sur des terrains déjà desservis par les voies publiques – c'est-à-dire l'enrubannement – et, d'autre part, l'urbanisation qui correspond aux lotissements avec création de nouvelles voiries (voire la partie consacrée à la mise en place de l'urbanisation morphologique).

Dans le cadre de l'enrubannement, il apparaît que les interventions demandées sont souvent minimales. En effet, le plus souvent, il suffira de mettre en place un raccordement individuel

entre chaque parcelle et le réseau préexistant. Par contre, lorsque de nouvelles voiries doivent être créées, les réseaux doivent faire l'objet d'extensions. En conséquence, de telles opérations nécessitent de complexes négociations entre différents types d'acteurs, notamment le lotisseur, l'autorité locale et les opérateurs responsables des différents réseaux. En outre, lorsque de telles opérations sont mises en place, le lotissement est le plus souvent réalisé par un opérateur spécialisé plutôt que par le propriétaire initial.

4.11.3. Le cas concret de l'épuration des eaux usées

Par rapport aux autres services nécessitant la mise en place d'infrastructures, la problématique de l'épuration des eaux usées est spécifique. En effet, à la différence des réseaux relatifs à la distribution en électricité ou en eau alimentaire, ce n'est que très récemment que les infrastructures liées à l'assainissement sont mises en place de manière (plus ou moins) systématique. Par exemple, en 1997, il n'y avait encore que 25 % des égouts wallons qui aboutissaient à une station d'épuration. A la même date, il était également estimé que plus de 4 000 nouveaux kilomètres d'égouts devaient être installés (M. Slegers, 1997, p. 42). Largement dépendante des obligations européennes (la protection des eaux est ordonnancée à l'échelle européenne par la directive n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires), la conscientisation écologique qui s'est opérée dans le courant des années nonante oblige désormais à rattraper un retard colossal. Au seul niveau de la Wallonie, certaines estimations évoquent des montants de 2,5 milliards d'Euros afin de financer les investissements (uniquement) nécessaires pour traiter les eaux usées des agglomérations comptant plus de 2 000 habitants.

Au regard de nos travaux portant sur la quantification des surcoûts, il est manifeste que l'importance de ces montants tient au caractère extensif de l'urbanisation mise en place lors des dernières décennies. Il est également manifeste que la compacité urbaine aurait été mieux préservée si la possibilité d'égoutter et de se raccorder à une station d'épuration avait été analysée lors de l'obtention des permis. Les études de terrain attestent en effet que, des permis de lotir délivrés lors des intenses périodes de construction des années septante et quatre-vingt, un grand nombre n'auraient pas été délivrés de la même manière si l'impact financier d'une épuration collective correcte avait été pris en compte. En parallèle, nous lisons que, dans le contexte suisse, la législation fédérale sur la protection des eaux mise en place dès 1955 a été un élément déterminant dans la lutte des aménageurs contre la dispersion de la maison individuelle (A. Garnier, 1984, p. 54). Clairement, les contraintes financières font que la production de l'urbanisation n'aboutit pas à la périurbanisation diffuse lorsque l'on tient à traiter la pollution des eaux résiduaires.

Dans le domaine de l'épuration des eaux, une conscientisation plus précoce aurait sans conteste permis d'éviter de substantiels surcoûts. C'est donc bien d'une dette écologique que nous sommes aujourd'hui affublés. Par ailleurs, il est frappant de constater que cette dette écologique est collectivisée (ce n'est pas la "règle d'or" de l'utilisation de la rente

d'urbanisation qui est pratiquée). Ce sont de nouveau les usagers qui sont sollicités et les gigantesques charges – d'investissements et récurrentes – que nécessitent les exigences européennes sont en grande partie financées par l'intermédiaire d'une taxe sur la consommation. C'est notamment cette taxe qui explique qu'au cours des vingt dernières années, la facture "eau" du ménage wallon moyen est passé de 85 à 160 en € constants (enquêtes INS sur le budget des ménages de 1977-1978 et 1997-1998). Ce système de taxation réside dans l'application du "coût-vérité", ou plutôt, dans une conception du "coût-vérité" qui postule que c'est la consommation d'eau qui est le premier déterminant du coût de l'assainissement. En fait, dans ce domaine, c'est le réseau et ses composantes techniques qui apparaît comme le premier déterminant des charges. Sur le principe, une identique taxation dans un quartier dense et dans un lotissement périurbain apparaît donc peu équitable. Un véritable coût-vérité impliquerait de redéfinir les tarifs en fonction du type d'urbanisation. Sans cela, nous assistons à des "subventions croisées", c'est-à-dire, concrètement, au financement collectif du bien-être privé que les ménages périurbains retirent d'un environnement résidentiel dédensifié et doté d'attributs ruraux.

4.11.4. L'enjeu de la rente foncière d'intégration urbaine

En fait, le système des participations peut s'analyser comme une taxe sur une transaction : plutôt que d'affecter les seules marges bénéficiaires des lotisseurs, cette taxe est susceptible d'être transférée vers les autres participants. En outre, la problématique est ici particulièrement complexe puisque, dans le cadre de telles opérations, ces transferts s'inscrivent dans une articulation entre deux marchés distincts. Ainsi, les participations imposées peuvent parfaitement être transférées sur les propriétaires fonciers initiaux ou sur les futurs occupants des logements.

Le système est en fait irrigué par la rente d'intégration urbaine, ce qui explique les enjeux financiers de telles opérations. En effet, les sommes alimentant le système sont liées aux capacités financières des utilisateurs finaux, c'est-à-dire des ménages dans le cas des maisons unifamiliales isolées périurbaines. Ensuite, le jeu des rapports de force répartit cette somme entre les fournisseurs de réseaux, les propriétaires fonciers initiaux et les opérateurs intermédiaires, c'est-à-dire les lotisseurs.

Il est possible que la participation détermine « une amputation de la valeur marchande des terrains dont auraient sinon bénéficié les propriétaires initiaux » (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 35). Dans ce cas, la participation exigée contribue à collectiviser une part de cette rente foncière d'intégration urbaine. Mais ces participations peuvent également se répercuter sur le prix final des terrains. Selon P. Vanderkam (1977, p. 18), la croissance du prix des parcelles à bâtir qu'a connu la Belgique entre 1952 et 1972 s'expliquerait par ce mécanisme. En effet, les exigences croissantes attachées à la délivrance des autorisations de lotir auraient progressivement été répercutées sur les ménages acheteurs par les sociétés immobilières.

4.11.5. Le système des participations et les formes urbaines

En raison du système des participations, il est plus facilement rentable de réaliser une opération de lotissement le long d'une route équipée, c'est-à-dire en diffus, plutôt qu'une opération impliquant la création de nouvelles voiries et nécessitant l'extension des réseaux de viabilisation. Cette situation s'explique par le fait que, quel que soit le type d'opérations à l'origine de la production des terrains techniquement urbanisables, les parcelles seront bien évidemment offertes sur le même marché. Ainsi, des opérations incluant des ouvertures de voiries ne seront réalisées qu'à partir d'un certain niveau de prix, c'est-à-dire le niveau susceptible de couvrir l'ensemble des charges, y compris les nouveaux équipements. Le lien entre les formes urbaines produites et les marchés fonciers est dès lors évident puisqu'une densification « intra-ilôt » ne surviendra pas si les niveaux fonciers sont trop faibles. En termes d'interaction entre la fiscalité de l'aménagement et la production urbaine, nous relevons donc que le système des participations, en tout cas tel qu'il est appliqué, contribue à accentuer l'enrubannement et le mitage.

4.12. Conclusion sur la fiscalité foncière

Afin de clarifier les différents types d'instruments, le tableau de synthèse présente une lecture en quatre temps des différents types d'impôts fonciers. Il identifie les fondements philosophiques et les objectifs socio-politiques des différentes mesures fiscales. Ensuite, ces objectifs sont comparés, tout d'abord par rapport à la production des différents outils juridiques, ensuite en relation avec le fonctionnement économique des marchés. Ce n'est que suite à la prise en compte de ces trois dimensions socio-politique, juridique et économique que l'intégration de la dimension géographique devient possible (rôle sur la production de la périurbanisation).

Dans leur forme actuelle, la plupart des instruments de la fiscalité foncière en Belgique ont contribué au développement du processus de périurbanisation, s'ils ne l'ont pas directement incité. Ainsi, en raison des variations intercommunales du taux d'imposition, de l'absence de péréquation et de l'évolution différentielle des valeurs foncières, le précompte immobilier tend à pénaliser les habitants des centres urbains aux dépens des résidents périurbains, alors que ceux-ci génèrent plus de coûts pour la collectivité. Une solution serait d'instaurer un taux d'imposition unique au niveau régional, mais cette mesure se heurte au respect de l'autonomie communale. En outre, sur le plan de la forme de l'urbanisation, relevons que le précompte immobilier, dans son fonctionnement actuel, permet le maintien de faibles densités au cœur des zones urbanisées, puisque les terrains non bâtis sont taxés au même niveau que les terres agricoles.

L'objectif d'équité n'est pas non plus rencontré. Le report de la péréquation cadastrale et la non-taxation des plus-values impliquent que, à capacité contributive égale, les ménages ne sont pas taxés de la même façon.

La fonction incitative de la fiscalité n'est pas non plus rencontrée : les différents systèmes de taxation transforment les marchés fonciers et immobiliers en vache à lait sans réflexion globale sur la manière dont ces instruments pourraient être utilisés dans le but d'orienter le développement de l'urbanisation vers une forme plus durable. En réalité, seulement 10 % de l'impôt immobilier aurait une « vocation redistributive » (Conseil Supérieur des finances, 1997, p.39). En outre, certaines allocations s'effectuent dans le mauvais sens puisqu'elles favorisent la construction neuve dans le cadre de l'accès à la propriété, ce qui constitue une aberration du point de vue de la lutte contre l'étalement urbain. La vision à court terme (récolter de l'argent aujourd'hui) empêche la réflexion sur le long terme (quel territoire voulons-nous demain ?). La régionalisation n'a fait qu'accroître les dysfonctionnements, puisque les niveaux de compétence en matière de politique foncière se sont multipliés.

\$ Insérer Tableau 7. Synthèse sur les instruments de la fiscalité foncière en Belgique \$

<i>Outil juridique</i>	<i>Objectif théorique initial</i>	<i>Réalisation des objectifs initiaux</i>	<i>Effets indirects / fonctionnement des</i>
Précompte immobilier	Equité Rentrée fiscale	Rentrée fiscale pour les différents niveaux de pouvoir concernés Réalisation limitée de l'objectif d'équité	Sous-taxation des biens périurbains par rapport aux biens des centres urbains Pas de limitation de rétention des terrains juridiquement urbanisés
Taxation des plus-values	Equité Rentrée fiscale	Réalisation limitée des deux objectifs d'équité et de rentrée fiscale	Accentuation de la répartition foncière Captation partielle de la plus-value foncière
Taxation des voiries	Equité Rentrée fiscale pour financer l'urbanisation	Pas appliquées de manière systématique	Captation partielle de la plus-value foncière
Taxation des terrains non bâtis	Incitation économique et, dans une moindre mesure, rentrée fiscale	Incitation économique : pas de tout Rentrée fiscale pour le niveau communal	Accroissement du risque de commercialisation
Droits d'enregistrement	Couverture des frais de l'enregistrement Rentrée fiscale	Rentrée fiscale avant tout Couverture des frais de l'enregistrement	Diminution de l'activité sur les marchés
Droits de succession	Rentrée fiscale	Rentrée fiscale	Incitation à l'offre
Participation des lotisseurs	Equité Financer l'urbanisation	Equité Financer l'urbanisation	Limitation des profits ouverture de voirie

5. La politique d'aménagement du territoire

La politique d'aménagement du territoire d'une puissance publique détermine l'offre juridiquement urbanisable, en particulier au niveau du zonage réglementaire. Avant d'analyser en profondeur les interactions entre le zonage réglementaire et la périurbanisation, nous allons procéder à un bref rappel de l'évolution historique de la législation sur l'aménagement du territoire en Belgique.

5.1. L'historique de la politique d'aménagement du territoire

5.1.1. Une lente progression vers la loi du 29 mars 1962

Les prémices d'une législation en matière d'aménagement du territoire remontent au 19^e siècle. Tout comme dans d'autres pays, les villes belges étaient alors confrontées à la surpopulation malsaine de certains quartiers ouvriers. L'assainissement s'effectuait alors de manière radicale : les plans d'aménagement prévoyaient une expropriation totale, un arasement complet et une reconstruction sous forme de quartiers bourgeois. Le contrôle des pouvoirs publics s'effectuait suivant les lois d'expropriation datant du milieu du 19^e siècle. Au tournant du 20^e siècle, cette première approche planificatrice a été délaissée et les actions des pouvoirs publics se sont alors tournées vers la politique du logement. En effet, malgré son émancipation, la classe ouvrière restait très mal logée. Des mesures fiscales furent ainsi adoptées pour inciter les particuliers à devenir propriétaires (voir la partie consacrée à la politique du logement).

Après la première guerre mondiale, les autorités devaient faire face à la reconstruction d'une grande partie du pays. Pour ce, une série de décisions et de lois sont adoptées (Arrêtés de 1915 et 1919). Sous l'influence de la *Nederlandse Woningwet* (1901) et du *Town Planning Act* du Royaume-Uni (1909), la reconstruction a été organisée par des plans d'aménagement. A l'époque, il est pour la première fois question de plans généraux d'aménagement basé sur le principe du zonage. Ceux-ci restent toutefois limité aux domaines qui nécessitent une reconstruction. A une exception, ces plans n'ont pas été exécutés sur le terrain.

Durant les années 20, une série de quartiers des grandes agglomérations ont été projetés d'après les théories anglo-saxonnes sur les cités-jardins. Leur localisation fut mûrement pensée au niveau de la planification. Toutefois, l'introduction d'un système de primes pour le secteur du logement social conduisait à une approche au cas par cas et laissait peu de place pour une démarche d'aménagement globale.

Dans les années 30, de nombreuses voix réclamaient une planification de l'aménagement du territoire à une échelle plus vaste que le niveau local. En 1939, une proposition de loi distingue trois niveaux de planification : le niveau communal, le niveau régional et l'ensemble du domaine foncier. Cette proposition n'est jamais parvenue devant le parlement du fait de

l'invasion du pays par les Allemands en 1940. Néanmoins, dès 1940, malgré l'occupation allemande, un arrêté d'aménagement du territoire fortement inspiré de la proposition de 1939 est approuvé. Par ailleurs, un Commissariat Général est constitué, chargé de la préparation d'un plan national et de la réalisation de plans d'aménagement régionaux et communaux. La centralisation de toute la planification au niveau du Commissariat Général réduisait toutefois le pouvoir d'intervention des régions et des communes pratiquement à néant.

Au contraire de ce qui s'est passé aux Pays-Bas, la fin de la seconde guerre mondiale s'accompagne d'un arrêt brutal dans le développement de l'aménagement du territoire en Belgique. En effet, la collaboration du Commissariat Général avec l'occupant n'avait pas été appréciée, si bien qu'il est supprimé dès la fin de la guerre. Ses fonctionnaires et les concepteurs des plans disparurent également avec la capitulation. Concrètement, l'abrogation de l'arrêté de 1940 a entraîné un grand vide technique et juridique. La législation fut ainsi vite renforcée, car il était impossible de progresser sans base juridique.

En 1946, une nouvelle proposition prévoyait une législation complète aux niveaux provincial et communal en plus du niveau national. Les plans d'aménagement communaux devaient seulement être des plans tendanciels (schémas) et non des stricts plans d'affectation ; ils étaient en outre obligatoires pour toutes les communes. Au niveau régional, le principal objectif de la législation était l'accompagnement des communes. Enfin, le plan national devait prendre en compte et intégrer les développements sociaux, politiques et économiques. Il devait être établi par le gouvernement et pouvait être révisé par chaque nouveau parlement avant son adoption. Cette proposition de loi comprenait donc de nombreux éléments ; elle s'orientait vers une planification d'orientation, en opposition à une planification d'affectation du sol rigide. Elle n'a cependant jamais été débattue au parlement.

Un nouvel arrêté s'inspirant de la proposition du 2 décembre 1946 fut proposé, mais le rôle de l'aménagement du territoire était alors plus faible que jamais. Or, peu de temps après, furent introduites les lois De Taye (1948) et Brunfaut (1949). La première reconduisait un système de primes pour supporter le secteur de la construction, tandis que la seconde stimulait la construction d'habitation groupées. Ces deux lois provoquèrent une vague de construction qui, sans contrôle aucun, contribua largement à l'enrubanement. Durant les années 1950, une série de propositions de loi furent progressivement réalisées pour aboutir à une approche planificatrice de l'aménagement du territoire. Mais il faudra finalement attendre la loi du 29 mars 1962 pour qu'existe enfin une législation sur l'aménagement du territoire

5.1.2. La loi organique de 1962

La loi organique « de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » du 29 mars 1962 a jeté les bases d'une politique concrète d'aménagement du territoire en Belgique. Cette loi prévoyait l'introduction de plans aux niveaux national, régional (plans de secteur) et communal en même temps que l'instauration du principe des autorisations pour les travaux de

construction (permis de bâtir). Une grande attention fut en effet accordée dans les procédures à la sécurité juridique. Finalement, des différents niveaux prévus initialement, seuls les plans de secteurs ont été réalisés (nous y reviendrons par la suite), tandis qu'au niveau communal, quelques communes seulement ont établi leur plan général d'aménagement, ainsi que des plans particuliers d'aménagement (PPA). La procédure d'établissement des plans de secteur a duré environ 20 ans, de 1962 à 1980.

5.1.3. La réforme de l'Etat et la régionalisation des compétences en matière d'aménagement du territoire

Suite à la réforme de l'Etat, les compétences en matière d'aménagement du territoire ont été transférée du niveau fédéral au niveau régional. Les services repris ci-dessous sont dès lors responsable de l'aménagement du territoire pour l'entité de leur responsabilité.

- *Région flamande* : Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement leefmilieu en infrastructuur, Administratie ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen ;
- *Région wallonne* : Ministère de la Région wallonne, Division de l'Aménagement et de l'Urbanisme, Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine ;
- *Région de Bruxelles-Capitale* : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Direction de l'Aménagement du Territoire et du Logement (Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting).

Actuellement, il n'existe plus aucune coordination au niveau fédéral. Depuis la régionalisation, la législation évolue dès lors séparément dans chaque région du pays. A Bruxelles, la loi de 1962 a ainsi été remplacée en 1991 par l'« Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme ». La Région wallonne a adopté en 1984 le « Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine » (CWATUP), lequel a subi une profonde révision en 1997. En Flandre enfin, c'est le décret du 18 mai 1999 « concernant l'organisation de l'aménagement du territoire » qui a introduit les principaux changements.

5.2. Le zonage réglementaire

5.2.1. Qu'est-ce que le zonage réglementaire ?

« Le premier outil de la politique foncière est le zonage réglementaire, c'est-à-dire la possibilité d'appliquer un droit des sols diversifié qui sera différent d'une zone à l'autre. La délimitation précise des zones y est aussi importante que le contenu des règles applicables dans chacune. Le zonage réglementaire le plus élémentaire est constitué d'un simple périmètre d'agglomération qui délimite les espaces où la construction est autorisée de ceux où elle est interdite » (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 10). De manière concrète, le zonage est formalisé par un plan d'occupation des sols (POS). Ce sont généralement ces POS qui vont déterminer

les conditions d'obtention des différents type d'autorisations liées à l'urbanisation morphologique, principalement les permis de construire ou de lotir.

Tout d'abord thème juridique, le zonage s'inscrit également dans les dimensions géographiques et économiques. En termes spatiaux tout d'abord, il est évident que le caractère des périmètres « zonés » va déterminer l'utilisation de l'espace et, dès lors, la production des formes urbaines et les configurations territoriales. Parallèlement, la dimension économique est également fondamentale puisque c'est en très grande partie le zonage qui détermine la valeur des terrains via la possibilité de capter la substantielle rente d'urbanisation. Bien que simple dans le principe, le zonage est donc, précisément en raison de la surimposition des trois dimensions juridiques, économiques et géographiques, à la base de problématiques complexes où s'entremêlent le droit de l'urbanisme, les mécanismes économiques des marchés et le poids des trames spatiales.

5.2.2. Le zonage et le relâchement des contraintes de mobilité

Parmi les principales causes qui obligent la puissance publique à déterminer l'usage autorisé de chaque terrain, le relâchement des contraintes de mobilité occupe sans conteste une place centrale. En effet, la propension à diffuser leur localisation résidentielle manifestée par de très nombreux citoyens pourrait conduire à un étalement urbain cahotique si les choix offerts n'étaient pas limités. Autrement dit, c'est notamment l'allongement des distances parcourues dans un laps de temps déterminé et, corollairement, les périmètres qu'elles définissent, qui obligent la puissance publique à décider, zone par zone, si les propriétaires ont le droit de procéder à l'urbanisation morphologique.

5.2.3. Les conséquences du zonage : la possibilité de capter la rente d'urbanisation

Lors des époques de mobilité limitée, c'était principalement l'accessibilité qui déterminait le passage de la rente foncière agricole à la rente foncière urbaine. La limite des coûts exprimés en temps était effectivement très vite atteinte ; au-delà de cette frontière, pas de salut pour le propriétaire foncier désireux de capter une rente d'urbanisation. Evidemment, lors de ces époques, il ne l'escomptait tout simplement pas. Aujourd'hui, en raison de l'élargissement de ces périmètres, c'est moins l'accessibilité que le zonage des plans d'urbanisme qui permet de capter une rente d'urbanisation. Intrinsèquement, le zonage contemporain est donc porteur de rentes, de gains de planification (H.T. Andersen et S. Engelsoft, 1989, p. 167) et, en conséquence, d'injustices (V. Renard, 1980).

Naturellement, si le plan d'urbanisme est correctement articulé à d'autres outils fonciers, il est possible de restaurer une certaine équité, et ce à un double point de vue (V. Renard, 1980, p. 12) :

- permettre à la collectivité de récupérer une part importante des plus-values foncières résultant en dernière analyse des travaux qu'elle a financés et de son activité globale ;
- introduire une certaine forme de péréquation permettant d'atténuer le caractère inégalitaire

de l'allocation des droits à bâtir, réduisant ainsi l'aspect de loterie du plan à l'égard des propriétaires fonciers.

Parallèlement, comme le signale V. Renard, « l'équité n'est pas seulement une fin en soi, elle est en outre une condition nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'urbanisme adéquats, c'est-à-dire différenciés, contrastés, différents de ce qu'aurait été l'évolution en l'absence de plan » (V. Renard, 1980, p. 12). Dans son analyse du cas belge publiée en 1980, le même auteur aboutit au constat qu'il est à cette époque encore trop tôt pour évaluer pertinemment le caractère équitable de la planification spatiale en Belgique. Vingt ans plus tard, il est maintenant possible de compléter l'analyse. Il s'agit précisément d'un des objectifs de ce chapitre.

5.3. Les plans liés à la planification territoriale en Belgique

5.3.1. La double mission des plans de secteur

Afin d'éviter une confusion fréquemment de mise dans le domaine des plans liés à la planification territoriale, il nous paraît utile de débiter notre analyse en rappelant les deux missions à la fois distinctes et liées que peuvent recevoir ces documents. Globalement, ces deux missions recoupent la différenciation entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme au sens strict. Premièrement, au niveau le plus vaste, les plans ont pour objet de préciser et de territorialiser les objectifs d'aménagement et l'organisation territoriale souhaitée. Deuxièmement, à une échelle plus fine, les plans ont pour objet de fixer le zonage réglementaire ; problématique qui nous intéresse ici. Chronologiquement, les mesures de zonage urbanistique devraient suivre les lignes directrices de l'aménagement du territoire. En effet, le zonage doit s'inspirer de l'aménagement du territoire puisqu'il constitue un outil à la fois nécessaire et puissant afin de réussir l'édification de l'organisation territoriale souhaitée. Dans cette logique, la quantification des zones urbanisables au sein des POS devrait ainsi être déterminée par la planification des fonctions urbaines. En Belgique, comme signalé ci-dessous, la pratique est, sur ce plan, assez éloignée de la théorie.

« Dans la plupart des pays les deux missions de la planification territoriale sont mises en œuvre par deux sortes de documents. C'est le cas en France avec les schémas directeurs de caractère très général au niveau d'une agglomération et les plans d'occupation des sols, qui sont les véritables plans d'urbanisme, définissant la constructibilité des terrains et ayant un caractère d'opposabilité au tiers.

Au Royaume-Uni, on distingue aussi les schémas directeurs (Structure Plans) et les plans détaillés (Local Plans). Les schémas directeurs sont essentiellement des dossiers sur la politique d'aménagement ; ils ont un pouvoir contraignant sur les municipalités. Les plans locaux ont une vocation plus ou moins détaillée. Toutefois, « une spécificité du Royaume-Uni est que le permis de construire ne découle pas directement du plan d'urbanisme, mais de toute

disposition jugée recevable. Le Royaume-Uni ne pratique pas un urbanisme réglementaire, au sens ou on l'entend en France [ou en Belgique], mais un urbanisme discrétionnaire, qui est servi par une longue tradition de décentralisation dans la cadre d'un petit nombre de collectivités locales, à l'opposée du grand nombre de communes en France. Toutefois le gouvernement conservateur a lourdement pesé, depuis 1980, sur l'autonomie des collectivités locales.

En Allemagne, les distinctions précédentes apparaissent aussi, avec des spécificités. Il y a deux catégories de plans. Le plan d'utilisation des surfaces (Flächennutzungsplan) couvre l'ensemble du territoire communal et définit l'affectation des surfaces sans créer de droit de construire. Le plan de construction (Bebauungsplan) est à la fois un plan d'urbanisme à l'échelle d'un quartier et un ensemble de procédures permettant l'aménagement du sol (lotissement, remembrement, contribution aux dépenses) et créant, pour les propriétaires fonciers dont les terrains sont situés dans le périmètre du plan, l'obligation de contribuer aux dépenses d'aménagement en contrepartie des droits de construire. Le plan de construction est à l'échelle d'un quartier, à la fois un document réglementaire, détaillant très finement les droits de construire et un document opérationnel mettant en œuvre les procédures d'aménagement.

Aux Pays-Bas, la distinction qui prévaut fait apparaître deux catégories de plans dont la vocation est voisine de celle des plans français. Le plan de structure (Strukturplan) est établi pour l'ensemble ou une partie du territoire communal et ne donne pas de droits à construire ; il est analogue au schéma de structure français. Le plan de destination (Bestemmingsplan) définit l'usage des sols et les droits de construire dans des parties déterminées du territoire municipal. » (d'après J.-J. Granelle, 1998, pp. 86-87)

Au niveau belge, la distinction entre aménagement du territoire et urbanisme semble assez floue. Effectivement, il apparaît que ce sont les mêmes plans - les plans de secteur - qui définissent simultanément les orientations de l'aménagement du territoire et le zonage réglementaire. « Dévié de sa fonction initiale qui était celle d'un document d'encadrement, il [le plan de secteur] est devenu, dans l'arsenal législatif actuel, l'instrument fondamental, incontournable de notre aménagement du territoire » (L. Thiernesse, 1998, p. 19). C'est en partie dans l'histoire de la planification en Belgique qu'il faut trouver l'explication de cette situation.

5.3.2. L'héritage de la loi organique de 1962

Comme il vient d'être mentionné, en Belgique, la situation de fait correspond à un monopole des plans de secteur sur les deux missions de la définition des orientations de l'aménagement du territoire et du zonage réglementaire. Pourtant, cette importance n'avait pas été voulue comme telle au départ, c'est-à-dire dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette loi qui, dans le domaine de la planification spatiale, reste la mère des législations régionales actuelles prévoyait, en effet, un réseau hiérarchiquement

lié de plans d'aménagement, et ce depuis le niveau national jusqu'à l'échelle du quartier. Pourtant, dans les faits, le niveau du secteur, intermédiaire entre les échelles de la région et de la commune, a progressivement rempli un quasi monopole.

Théoriquement, le rapport de hiérarchie signifie que « le plan inférieur s'inspire, en les complétant, des indications et stipulations du plan supérieur, s'il en existe tout en pouvant, au besoin, y déroger. Il en résulte une règle générale, selon laquelle le plan inférieur doit respecter le plan de niveau supérieur, même s'il émane de la même autorité. Le plan inférieur a une fonction de précision, dans le respect du plan supérieur » (B. Louveaux et J. van Ypersele, 1999, pp. 175-176).

5.3.3. Les échelles nationale et régionales

« En réalité, le loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne prévoit pas de façon spécifique l'élaboration d'un plan national d'aménagement. Tout au plus, en son article 1^{er}, le législateur précise que « l'aménagement du territoire national, des régions, secteurs et communes est fixé par des plans » » (F. Haumont, 1990, p. 125). Par contre, l'article 6 de cette même loi organique prévoit déjà un plan par région.

La relation selon laquelle, plus le territoire concerné est vaste (ou l'échelle petite), plus l'aménagement prime par rapport au zonage, n'apparaissait pas évidente pour le législateur de 1962. En effet, selon la loi organique, « légalement, le plan régional d'aménagement devrait contenir l'affectation générale du territoire couvert » (F. Haumont, 1990, p. 126). En d'autres termes, « à l'origine, les plans régionaux ne se distinguaient des autres plans d'aménagement que par le plus grand territoire qu'ils couvraient. Comme les dinosaures, ce gigantisme a sous doute été à l'origine de leurs difficultés » (B. Louveaux et J. van Ypersele, 1999, p. 64). En conséquence, pendant longtemps, il n'a pas existé de plan régional, bien qu'ils soient prévus par la loi de 1962 et bien qu'ils correspondent au niveau hiérarchique supérieur devant théoriquement inspirer les plans de secteur.

« Contrairement aux dinosaures, les plans régionaux n'ont cependant pas disparu et les législations les plus récentes leur confèrent un regain de vitalité et d'importance, tout en déplaçant leurs objectifs. Le plan régional est destiné à devenir davantage un plan d'orientation, un plan de développement de la Région » (B. Louveaux et J. van Ypersele, 1999, p. 65). Bref, les plans régionaux ont enfin pour unique objet de s'inscrire dans l'aménagement du territoire plutôt que dans l'urbanisme normatif.

Ainsi, pour Bruxelles, le Plan Régional de Développement a été arrêté le 3 mars 1995. En 1996, c'est au tour de la Flandre avec le décret instituant le Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen. Enfin, en 1997, le Schéma de Développement de l'Espace Régional wallon a été créé par le CWATUP.

La planification spatiale ayant sans doute horreur du vide, la vocation d'aménagement qui, de droit, revient aujourd'hui aux plans régionaux, a, dans les faits, très longtemps été suppléée par les plans de secteur. En outre, comme nous le développerons par après, l'inertie liée à la stabilité juridique des plans de secteur continue à très lourdement concurrencer la mission planificatrice des plans régionaux.

5.3.3.1. Le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)

Une nouvelle approche de l'aménagement du territoire

En Flandre, le débat sur une autre forme de planification territoriale est déjà ancien. Toutefois, les différentes idées, notes et études restèrent sans suite jusqu'à ce que soit réalisé en 1992 l'avant-projet de l'actuel Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Plan de structure du territoire flamand), basé sur une vision de planification structurelle. Ce projet de plan de structure fut adopté par le décret du 24 juillet 1996, puis soumis à enquête publique. Le 23 septembre 1997, le gouvernement flamand a établi les dispositions réglementaires du RSV, lesquelles furent encore renforcées par le Parlement flamand le 19 novembre 1997. Le RSV est finalement entré en vigueur après publication dans le Moniteur ; il détermine l'aménagement du territoire souhaité en Flandre pour 2007 (en deux phases de cinq ans) et constitue la base de la politique d'aménagement.

L'objectif du RSV est d'apporter un changement radical dans la pratique de l'aménagement du territoire : *“Inzake ruimtelijke ordening moet de overheid een belangrijke en overtuigende rol spelen. Zij dient duidelijke standpunten te formuleren en zich als betrouwbare partner te gedragen, niet in het minst omdat bij het zoeken naar oplossingen voor een aantal structurele problemen (verkeersonveiligheid, openbaar vervoer, stadverval, gettovorming, ruimtetekort voor economische activiteiten,...) steeds meer van de ruimtelijke ordening wordt verwacht.”*¹ (RSV, p.9).. La rupture avec le passé doit être nette : il faut passer d'une planification structurelle rigide à une planification territoriale plus dynamique prenant en compte les processus sociétaux en cours dans les différents domaines d'activité de l'homme. Si le RSV constitue un virage à 180° par rapport à la politique de relatif laisser-faire qui a prévalu jusque là, c'est aussi peut-être que, de par l'étroitesse de son territoire et la densité de sa population, la périurbanisation a eu un impact encore plus lourd en Flandre qu'en Wallonie, d'autant plus que l'espace a été soumis à une plus forte croissance économique.

¹ « En matière d'aménagement du territoire, l'autorité doit jouer un rôle prépondérant et convaincant. Elle doit énoncer clairement ses points de vue et se comporter comme un partenaire de confiance, car les exigences vis-à-vis de l'aménagement du territoire pour la résolution d'une série de problèmes structurels (insécurité routière, transports en commun, déchets urbains, formation de ghettos, manque de place pour les activités économiques...) sont de plus en plus aiguës.»

La prise en compte de l'étalement urbain

Le RSV intègre les principes du développement durable dans ses objectifs, et plusieurs de ceux-ci s'inscrivent dans une volonté de mieux maîtriser l'étalement urbain :

- le maintien des espaces ouverts, la « protection » des zones naturelles et peu bâties ;
- la promotion d'une forte densité par la fixation de seuils de densité minimale (25 habitations par hectare dans les zones urbaines, 15 habitations par hectare en zone rurale) ;
- la limitation des coûts dans le domaine des équipements et des services publics collectifs ;

L'essence du RSV se résume à « Vlaanderen, open en stedelijk » (une Flandre ouverte et urbaine). Le principe-clé est en effet «de gedeconcentreerde bundeling» (la densification déconcentrée), qui implique la prise en compte de la structure territoriale existante. Ainsi, les nouvelles fonctions ou l'extension des fonctions existantes doit se concentrer sur les pôles actuels afin de protéger les espaces encore ouverts et limiter les coûts pour la société dans le domaine des services et équipements collectifs. Les autres principes sont le respect des réseaux naturels des rivières et des vallées, le maintien du caractère ouvert des zones peu bâties, la promotion des zones portutaires et un meilleur profit des infrastructures de transport existantes. Le plan distingue en outre quatre zones distinctes dans lesquelles ces principes sont d'application : les zones urbaines, les « zones extérieures », les zones d'activités économiques et les infrastructures linéaires. Ce qui est assez neuf, c'est que l'on parle de « l'offre d'espace » et non plus de la « demande d'espace ».

Les instruments du RSV

A l'inverse des plans de secteur, le RSV en tant que tel n'est pas un plan d'affectation du sol sur base duquel les permis peuvent être délivrés : l'exécution concrète doit s'effectuer sur base d'instruments spécifiques. Outre le plan régional, la nouvelle législation prévoit l'existence de plans de structure provinciaux et communaux, le principe de hiérarchie impliquant que chaque plan de niveau inférieur respecte les prescriptions des plans qui lui sont supérieurs. La portée juridique d'un plan de structure est en réalité triple : information, orientation et obligation. La partie informative correspond à une analyse de la situation existante et comprend une estimation des besoins futurs. La partie d'orientation présente la structure territoriale souhaitée, traduite sous forme cartographique (schéma). Enfin, la partie réglementaire indique les mesures d'exécutions à appliquer au territoire pour transcrire et réaliser sur le terrain la structure territoriale souhaitée dans les plans d'orientation, tant au niveau régional, que provincial ou communal.

L'exécution de l'aménagement du territoire s'effectuera donc à l'avenir via les plans d'exécution définis par le nouveau décret d'organisation de l'aménagement du territoire du 18 mai 1999 (ils sont entrés en vigueur au 1^{er} mai 2000). Chaque plan d'exécution contient :

- un plan graphique qui fixe le territoire pour lequel le plan est d'application ;

- les prescriptions urbanistiques s’y rapportant concernant l’affectation, l’aménagement et/ou la gestion
- une compte-rendu de la situation de fait et de droit ;
- la relation avec le plan de structure territorial dont il est un des instruments d’exécution.

L’état d’avancement des différents plans

Au niveau régional, on se situe dans la phase d’élaboration des plans d’exécution établis d’après les prescriptions du plan de structure. Par contre, aux niveaux provincial et communal, la phase d’élaboration des plans de structure n’est pas encore terminée (et d’ailleurs pas toujours entamée). En particulier, de nombreuses communes confrontées à la problématique de la périurbanisation n’ont entamé ni leur plan, ni leur étude des besoins en logements, et en particulier des communes de la périphérie des régions urbaines de Bruxelles, Anvers et Gand, ainsi que des autres villes régionales.

Les plans de secteur actuels ne seront supprimés que lorsque tous les plans de structure auront été approuvés et les nouveaux plans d’exécution adoptés. Il reste donc encore un long chemin à faire avant que le processus de planification s’inscrive complètement dans la nouvelle logique de planification structurelle. Le nouveau décret du 18 mai 1999 (entré en vigueur le 1^{er} mai 2000) prévoit une période transition de 5 ans : la commune qui souhaite jouer pleinement son rôle dans le nouveau système de planification doit disposer d’un plan de structure, d’un fonctionnaire-urbaniste, d’un registre des plans, d’un registre des autorisations et d’un registre des parcelles non bâties au plus tard le 1^{er} mai 2005. En outre, elles doivent mettre en place une commission d’aménagement du territoire s’appuyant sur la commission consultative communale. Cette commission devra accorder son avis lors de l’établissement du plan de structure communal et lors de son exécution. Or, seulement un quart des communes flamandes disposaient d’une telle commission en 1999.

La « comptabilité spatiale »

Concrètement, au cours de la période de transition, les prescriptions réglementaires du RSV seront appliquées sur le terrain via les instruments d’exécution existants, dont le plan de secteur est l’instrument le plus important. Ainsi, une « ruimteboekhouding » (comptabilité spatiale) a été dressée pour adapter les plans de secteurs aux prescriptions quantitatives liées au plan de structure : des modifications de la superficie des différentes zones d’affectation au plan de secteurs sont proposées, sans tenir compte des plans particuliers d’aménagement dérogatoires. A travers cette comptabilité spatiale, il s’agit donc d’atteindre les objectifs de croissance fixés au niveau flamand. Comme le montre le tableau 8, le RSV prévoit par exemple une augmentation de la taille des zones boisées ou des zones d’espace naturel protégé, mais interdit toute augmentation de la superficie totale des zones d’habitat.

Tableau 8. La « comptabilité spatiale » (Ruimteboekhouding) liée au RSV

	<i>Bois</i>	<i>Loisirs</i>	<i>Réserves et zones naturelles</i>	<i>Agriculture</i>	<i>Industrie</i>	<i>Habitat</i>	<i>Autres espaces verts</i>	<i>Autres affectations</i>
Option RSV (objectif 2007)	+10 000	+1 000	+38 000	-56 000	+7 000	0	0	0
Sup. plans de secteur 1/1/94	42 180	17 973	110 979	808 815	55 401	227 409	35 715	60 359
Sup. plans de secteur 1/1/99	43 156	18 137	114 813	805 547	56 607	227 202	35 728	58 556
% de l'objectif atteint en 1999	10	16	10	6	17	-	-	-

Bron: VRIND 1999, p. 75

La fonction résidentielle au sein du RSV

Une estimation du nombre de nouveaux logements nécessaires par province à l'horizon de 2007 a été établie sur base de l'évolution générale de la population, de l'évolution des ménages et des caractéristiques démographiques des individus. En parallèle, il a été demandé aux communes de réaliser une étude de leurs besoins en logement (122 des 308 communes flamandes avaient réalisé cette étude en 2000). En 1991, la demande en logements se répartissait à 60 % en milieu urbain et 40 % en milieu « rural ». Afin de freiner la périurbanisation, les objectifs quantitatifs des plans provinciaux ont dès lors été établis de manière à conserver cette répartition. Pour le milieu non urbain (milieu « ouvert »), ces quotas doivent même être transposés au niveau communal dans les plans provinciaux. Les plans communaux d'exécution comportent, outre la localisation des habitations, des indications sur les densités minimales et maximales par zone (rappelons qu'ils remplaceront à terme les plans de secteurs).

5.3.3.2. Le Schéma de Développement de l'Espace Régional wallon (SDER)

Les objectifs du SDER s'inscrivent dans une vision de développement durable, puisqu'il s'agit de « rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager ».

Ainsi, plusieurs de ces objectifs vont dans le sens d'un contrôle du processus de périurbanisation :

- l'utilisation parcimonieuse du sol (article 1^{er} du CWATUP)
- la volonté de structurer les villes et villages ;
- le renforcement de la centralité en localisant les activités économiques dans les nœuds existants ;
- la densification de l'urbanisation et le rejet de l'urbanisation en ruban dans les zones rurales ;
- l'amélioration des zones résidentielles et économiques dégradées (ZIP, SAED...)

- la volonté de limiter les coûts des équipements liés à l'urbanisation.

Pour parvenir à ces objectifs, des instruments sont en outre également préconisés, comme par exemple des schémas de structure et d'agglomération pour un développement cohérent des pôles urbains

A l'inverse du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, lequel prévoit la mise en place d'outils opérationnels à valeur légale pour appliquer ses objectifs, le SDER wallon en reste plus au stade du schéma d'intentions. Ses objectifs doivent néanmoins servir de base à la révision des plans de secteurs actuellement en cours d'élaboration. Ainsi, la délimitation des zones doit appliquer le principe de gestion parcimonieuse du sol (recycler les friches, éviter la dispersion des habitations...), permettre une régulation du cycle de l'eau ou encore protéger et améliorer la qualité des paysages. Certaines contradictions peuvent cependant être relevées dans le texte : d'une part, il s'agit de contenir l'étalement, mais d'autre part on veut assurer à la population un accès facile à des terrains équipés bon marché.

5.3.3.3. Le Plan Régional de Développement bruxellois (PRD)

La Région de Bruxelles-Capitale constitue un cas particulier dans la mesure où c'est une « micro-région » entièrement urbanisée qui ne comprend qu'une partie de l'agglomération bruxelloise. Si l'on prend en compte la banlieue et la zone de résidence des migrants alternants, l'étendue du complexe urbain bruxellois est en réalité beaucoup plus vaste, puisqu'il s'étend au-delà des limites de l'ancienne province de Brabant. Ainsi, des mesures appliquées à l'intérieur de la Région de Bruxelles-Capitale dépendra l'intensité de la périurbanisation dans les régions voisines.

La Région de Bruxelles-Capitale se sent néanmoins concernée par la problématique dans la mesure où l'exurbanisation de la population constitue pour elle une perte sèche, tant en nombre d'habitants qu'en matière de rentrées fiscales. Or, un des problèmes rencontrés dans le centre de l'agglomération est « l'expulsion » des habitants par la concurrence des fonctions tertiaires (bureaux et commerces). Les inconvénients générés par une circulation toujours croissante, la présence de nombreuses friches de promotion immobilière et la formation de ghettos de pauvreté sont d'autres exemples de facteurs renforçant la tendance à la périurbanisation.

Pour freiner l'exode de la population et protéger la fonction résidentielle, le Plan Régional de Développement a adopté plusieurs mesures importantes. Dans un premier temps, la carte d'affectation des sols complétait les prescriptions du plan de secteur ; elle délimitait par exemple des zones de protection du logement où étaient établies d'importantes restrictions quant à l'implantation de bureaux ou de commerces (taille limitée, rapport entre la superficie de planchers de bureaux et la superficie du sol inférieure à 0,1 par îlot...).

Aujourd'hui, plan de secteur et carte d'affectation des sols ont été remplacés par le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) qui fixe de manière précise les affectations par îlots en modulant des quotas de superficie de planchers par rapport à la superficie du sol : de nombreuses zones résidentielles sont maintenant protégées et il n'est plus possible d'y construire des bureaux. Par ailleurs, la législation prévoit des charges d'urbanisme de telle sorte que l'octroi d'un permis pour la construction de bureaux peut s'accompagner de l'obligation de construire un certain nombre de logements en compensation.

Pour renforcer l'attrait de la ville auprès des ménages, le plan prévoit également une série de mesures pour accroître le parc de logements (intervention des sociétés de construction de logements sociaux), pour faciliter l'accès à la propriété (augmentation des aides au logement) et pour améliorer la qualité de la vie en milieu urbain (aménagement des espaces publics, élimination des cancrs urbains, réalisation d'espaces verts, réduction du trafic dans les quartiers résidentiels, sécurisation des cheminements piétons, offre d'emplacements de stationnements pour les riverains...).

5.3.3.4. La comparaison des trois plans régionaux

En guise de comparaison des trois plans régionaux, nous avons dressé le tableau 9 suivant d'après les conclusions d'une étude réalisée par la Conférence permanente de développement territorial (CPDT) de Région wallonne (2000, L'Eurégion – Au cœur de l'Union européenne : cinq projets, des thèmes communs).

5.3.4. L'échelle du secteur

En dépit de l'absence de plans régionaux, l'Etat, par l'intermédiaire du Ministre flamand De Saeger, a dès 1964 donné la priorité à l'adoption des plans de secteur. Pour comprendre cet empressement, deux explications peuvent être évoquées (R. Schoonbrodt, 1987, p. 145). Tout d'abord, en lien direct avec le principal objectif de la loi de 1962, il s'agissait de mettre rapidement en œuvre les nécessaires mesures de sauvegarde dans un contexte d'intense activité de la construction. En effet, les municipalités ne s'empessant pas d'adopter les POS communaux pourtant prévus par la loi de 1962, il importait de « limiter les dégâts » par rapport à une urbanisation de plus en plus anarchique. Ensuite, en raison de la non intégration de la région de Bruxelles à la Flandre, il semble que le plan régional n'éveillait aucune résonance positive dans l'opinion flamande. Dès lors, la dimension du secteur apparaissait sans doute politiquement plus appropriée aux mentalités du nord du pays.

Tableau 9. Eléments de comparaison des trois plans régionaux belges en rapport avec la problématique du contrôle de la périurbanisation de la fonction résidentielle

	<i>Bruxelles (PRD)</i>	<i>Flandre (RSV)</i>	
Principes philosophiques auxquels les plans font directement référence	<ul style="list-style-type: none"> Analyser la région sous ses multiples facettes en termes de globalité et de transversalité Confirmer le statut de Bruxelles en tant que ville dynamique et attrayante et en tant que région à part entière 	<ul style="list-style-type: none"> L'espace flamand est en perte de qualité ; il faut renverser la tendance : « Vlaanderen, open en stedelijk » (Une Flandre ouverte et urbaine) L'espace flamand doit être traité avec soin pour que les problématiques spatiales soient gérables : point de départ = développement durable (au sens du rapport Bruntland) Les autorités (région, province, commune) doivent prendre leurs responsabilités selon le principe de subsidiarité 	<ul style="list-style-type: none"> Va... peut... Dé... rappo... Col...
Objectifs principaux des plans	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'attractivité de la région et développer une culture ou identité urbaine Harmoniser la politique de revitalisation démographique et la politique de développement économique Protéger et promouvoir la diversité des activités économiques Limiter la diffusion des activités de bureau dans les quartiers résidentiels Eviter toute forme de dualisation du développement économique, démographique et social 	<p>4 objectifs de base :</p> <ul style="list-style-type: none"> « gedeconcentreerde bundeling » (densification déconcentrée) : répondre au besoin de 400.000 logements supplémentaires d'ici 2007, de terrains industriels bien équipés, d'un espace suffisant et de qualité pour l'agriculture ; sauvegarder et même renforcer l'espace non bâti Baser la localisation des activités sur les infrastructures : répondre au besoin croissant de mobilité Grand principe des « portes » comme moteurs de développement et nœuds de regroupement de fonctions multiples et de moyens de mobilité (infrastructures existantes) Considérer le milieu physique comme un élément structurel 	<ul style="list-style-type: none"> Str... Pro... natur... des... respo... Dé... Wall... Ass... écon... besoi... déve... Rép... équip...
Cohérence de ces objectifs avec ces principes philosophiques	<ul style="list-style-type: none"> Les principaux objectifs se recoupent et devraient contribuer conjointement à augmenter l'attractivité de Bruxelles en tant que lieu de résidence et de développement économique 	<ul style="list-style-type: none"> Objectif de 40% de logements en milieu ouvert est établi sur base d'un % réalisable (rupture avec les tendances du passé) 	<ul style="list-style-type: none"> Cha... référé... philos...
Structuration de l'espace régional : répartition de la population et des activités	<ul style="list-style-type: none"> Volonté explicite de mieux structurer l'espace urbain afin de remédier aux disparités flagrantes entre les communes bruxelloises en matière d'accès à l'emploi, de logement, de sécurité et de qualité du cadre de vie en général 	<ul style="list-style-type: none"> Organisation du territoire à partir de la structure physique Volonté de concentrer l'habitat et les activités dans les zones urbaines et les centres ruraux « gedeconcentreerde bundeling » Distinction entre « stedelijke gebied » (milieu urbain) et le buitengebied » (milieu non urbain) 	<ul style="list-style-type: none"> Vo... et d'a... diffé...
Différenciation éventuelle des mesures selon les sous-régions	<ul style="list-style-type: none"> Prise en compte manifeste, par exemple concentration des actions des pouvoirs publics dans la réhabilitation des quartiers les plus défavorisés qui cumulent déficit d'investissement résidentiel, dégradation de 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport urbain/externe de 60/40 pour l'implantation future du bâti Quotas par province 	<ul style="list-style-type: none"> No... aires... ex. «

	<p>l'espace public et fragilité de cohésion sociale et culturelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Délimitation dans la ville de « grands territoires urbains » qui présentent chacun des caractéristiques particulières de morphologie, de fonctions et de densité du bâti 		
Urbanisation et concurrence entre les villes	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence entre Bruxelles et sa périphérie : ce thème est abordé en termes de choix résidentiel ou de localisation d'entreprises • Position compétitive de Bruxelles sur la plan international 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle fort de l'urbanisation : rediriger la construction vers les zones urbaines, pratiquer la rénovation urbaine, développer de nouvelles typologies d'habitat, densités minimum en milieu urbain, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement wallon

Patrimoines : relations (complémentarité, opposition) avec le développement économique, le tourisme, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Espoir que ces différentes mesures auront des retombées positives en termes économiques via le gain d'attractivité de la ville en tant que lieu de travail et de résidence, mais aussi de destination touristique • Pas d'étude des répercussions économiques potentielles induites par l'application de réglementations plus contraignantes en matière de protection de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Insistance sur la préservation de ce qui reste d'espace « ouvert », entre autres en focalisant logement, commerces et entreprises dans les zones urbaines et les centres ruraux ou en refusant de nouvelles infrastructures touristiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Aff référ l'iden aussi
Types d'espaces posant des problèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Problématiques abordées : friches et chancres urbains, sites d'activité économique inexploités ou abandonnés, zone du canal, quartiers défavorisés 	<ul style="list-style-type: none"> • Accent très fort sur la problématique de la périurbanisation en terme de dégradation de l'espace « ouvert » et renforcement des villes comme milieu d'habitat 	<ul style="list-style-type: none"> • For des z sites des c
Gestion des espaces problématiques : mesures proposées	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une réserve de terrains industriels bien localisées par rapport aux infrastructures de transport • Protection et amplification de la vocation industrielle et portuaire du canal • Dans les quartiers défavorisés et dégradés, actions renforcées en matière de logement, d'accessibilité des équipements et des commerces, d'aménagement de l'espace public et de lutte contre l'insécurité 	<ul style="list-style-type: none"> • Zones urbaines : la problématique des centres dégradés n'est pas abordée directement, mais les objectifs globaux s'expriment aussi bien dans les zones ouvertes que dans les zones urbaines • Zones d'activités économiques : politique dynamique de remise à disposition rapide de bâtiments et terrains industriels 	<ul style="list-style-type: none"> • Me renov • Eli requa des s neces Wall

D'après le tableau de synthèse de « Conférence permanente de développement territorial (CPDT) – Région wallonne, 2000, *L'Eurégion – Au cœur de l'Union européenne : cinq projets, des thèmes communs*, 102p.

En fait, ce fameux « secteur » correspond à « une entité géographique située entre la commune fusionnée et la région urbanistique, couvrant entre 500 et 600 km². Cette entité s'apparente assez souvent à l'arrondissement administratif. Le territoire national est ainsi divisé en 48 secteurs se répartissant comme suit : 25 pour la Flandre, 22 pour la Wallonie et 1 pour Bruxelles » (F. Haumont, 1990, p. 126).

Mis en œuvre à partir de 1964, les plans de secteur ont finalement été « approuvés par divers arrêtés qui se sont échelonnés entre 1976 et 1987 » (B. Louveaux et J. van Ypersele, 1999, p. 75). Situé en deuxième ordre dans la hiérarchie des plans organisés par la loi de 1962, ces plans ont parallèlement connu un incontestable succès et, « aujourd'hui, l'ensemble des plans de secteur constitue la base de la planification spatiale et conditionne souvent de manière déterminante l'entièreté du marché foncier belge » (F. Haumont, 1990, p. 126).

L'essence des plans de secteur correspond au zonage réglementaire directement inspiré de l'urbanisme fonctionnaliste (R. Schonbroodt, 1987, pp. 145-146). Par une application assez stricte des principes de la Charte d'Athènes, il s'agissait, tout d'abord, de prévenir les problèmes liés à la promiscuité entre l'industrie lourde et les autres fonctions urbaines. Aujourd'hui, chaque parcelle du pays est ainsi couverte par ce zonage différenciant les zones destinées à l'urbanisation (*ædificandi* = morphologiquement urbanisable) des zones non destinées à l'urbanisation (*non ædificandi* = non morphologiquement urbanisable).

Selon l'article 25 du CWATUP, les zones suivantes sont destinées à l'urbanisation :

1. la zone d'habitat ;
2. la zone d'habitat à caractère rural ;
3. la zone de services publics et d'équipements communautaires ;
4. la zone de loisirs ;
5. les zones d'activité économique ;
6. les zones d'activité économique spécifique ;
7. la zone d'extraction ;
8. la zone d'aménagement différé ;
9. la zone d'aménagement différé à caractère industriel.

Selon le même article, les zones suivantes ne sont pas destinées à l'urbanisation :

1. la zone agricole ;
2. la zone forestière ;
3. la zone d'espaces verts ;
4. la zone naturelle ;
5. la zone de parc.

« Il est évident que, selon la catégorie dans laquelle il se trouve, la valeur économique d'un terrain va varier du tout au tout » (F. Haumont, 1990, p. 132).

Les zones susceptibles d'accueillir les développements périurbains correspondent à la zone

d'habitat, à la zone d'habitat à caractère rural et à la zone d'aménagement différé (laquelle est constituée des anciennes « zone d'extension d'habitat » et « zone d'extension d'habitat à caractère rural »).

5.3.5. Le niveau communal : le plan général d'aménagement

Comme le précise F. Haumont (1990, p. 500), ce sont les communes qui, dans la très grande majorité des pays occidentaux, ont le pouvoir d'élaborer les plans d'urbanisme. Comme il a été dit ci-dessus, c'est effectivement sur les communes françaises, britanniques, allemandes et néerlandaises que reposent la responsabilité de définir le zonage et les occupations du sol potentielles. Naturellement, le pouvoir central et/ou régional exerce fréquemment un contrôle, notamment lors de l'adoption finale de ces POS.

En Belgique, par contre, l'autorité communale apparaît seconde par rapport à l'importance de plans de secteur présentant un caractère supra-communal affirmé. Pourtant, parmi la hiérarchie des plans prévus par la loi de 1962, le niveau communal n'était pas en reste. En effet, l'article 15 de cette loi prévoyait un plan communal d'affectation des sols devant couvrir l'ensemble du territoire communal. Ce plan était dénommé « plan général d'aménagement » (PGA). En fait, dans la pratique, les plans généraux d'aménagement ont rencontré peu de réussite. Ainsi, moins de 10 % des communes les auraient concrètement mis en place avant la fusion de 1977, ce qui, parmi d'autres raisons, s'explique notamment par le très faible engouement du pays pour la planification (R. Schoonbrodt, 1987, p. 150). Par la suite, l'insuccès des plans généraux d'aménagement a évidemment été avalisé par la concurrence de plans de secteur finalement suffisamment détaillés (H. Keeris et al., 1992, p. 545). En effet, « fondamentalement, le rôle joué par les plans communaux est [était] le même que celui du plan de secteur : ces plans affectent le territoire qu'ils recouvrent à des destinations diverses : tantôt zones *ædificandi*, tantôt zones non *ædificandi* » (F. Haumont, 1990, p. 134). Parallèlement, suite à la fusion des communes de 1977, la superficie devant être couverte a considérablement augmenté. « A tel point que le plan général d'aménagement devient, en quelque sorte, un plan de secteur réduit auquel il n'apporte pas grand chose » (F. Haumont, 1990, p. 127).

« En Région wallonne, le plan général a définitivement disparu (Décret du 27 avril 1989 abrogeant l'article 13 du Code wallon et l'alinéa 3 de l'article 12). Il subsiste en Région flamande (Art.13, décr. flam.) : moyennant approbation du gouvernement, le conseil communal peut toutefois « décider de s'en tenir, en ce qui concerne le plan général d'aménagement, aux prescriptions d'un plan de secteur préexistant » (Art.12, al.3, décr. flam) ou encore autoriser plusieurs communes à s'associer en vue de dresser un plan général commun (Art.12, al.4, décr. flam.). La nouvelle législation du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen prévoit en outre qu'à terme toutes les communes flamandes devront disposer de leur plan d'affectation du sol, respectant les prescriptions des plans de niveau supérieur. En région de Bruxelles-Capitale, le plan général d'aménagement n'existe plus en tant que tel,

mais le territoire de la commune fait l'objet d'un plan communal de développement (Art.35 à 47, ord. Brux) » (B. Louveaux et J. van Ypersele, 1999, p. 93).

Contrairement à d'autres pays européens, il n'existe pas en Belgique de schémas supra-communaux d'agglomération. Or, quand ils existent, ces schémas constituent des instruments intéressants pour définir les principales orientations en matière d'urbanisation : détermination des zones à urbaniser en priorité (par exemple, jointives à l'espace déjà urbanisé, le long des lignes de transport en commun...), réalisation de projets d'infrastructures, élaboration de plans de mobilité (plans généraux de transports, mesures pour donner la priorité aux transports en commun dans les zones de forte densité, coordination transport routier / voie ferrée...). Dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain, leur absence dans les agglomérations belges constitue un manque manifeste. En effet, dans les grandes villes, l'échelle communale est aujourd'hui insuffisante pour pouvoir intégrer l'ensemble du fait urbain. L'échelle du plan de secteur pourrait sembler plus adéquate, mais nous avons vu que cet outil remplissait mal son rôle d'orientation.

5.3.6. Le niveau infra-communal : les plans particuliers d'aménagement (PPA)

Le dernier niveau hiérarchique prévu par la loi de 1962 correspond au niveau des plans particuliers - par opposition à général - d'aménagement. Aujourd'hui, « malgré leur dénomination différente (plan communal d'aménagement en Wallonie, plan particulier d'aménagement en Flandre, plan particulier d'affectation des sols à Bruxelles), les plans particuliers présentent, dans les trois régions, de fortes similitudes. Nous les examinerons sous le terme générique de « plans particuliers ». Le plan particulier est le plan d'aménagement qui couvre la plus petite parcelle de territoire d'une commune. « Aucune règle n'est instituée pour la détermination du périmètre du plan particulier », lequel couvre « la partie du territoire communal qu'il détermine » (Art.48 et 49 CWATUP ; art.49, al.1, ord. brux. ; art.14, décr. flam. ; Ph. Bouillard, 1994, p. 48). Généralement, il recouvre une parcelle de territoire de la dimension d'un îlot ou d'un quartier. Il détermine, par zonage, l'affectation du sol dans ce périmètre. Portant sur un territoire sensiblement plus restreint que les autres plans, il est l'instrument privilégié de mise en œuvre de la politique d'urbanisme. Il peut porter sur de nombreux aspects et doit compléter et préciser les indications et notamment les affectations des plans supérieurs » (B. Louveaux et J. van Ypersele, 1999, pp. 93-94).

5.4. Les plans de secteur et la diffusion de l'habitat

Par rapport à la thématique de l'articulation entre la diffusion périurbaine et le zonage réglementaire, un point essentiel concernant la situation belge correspond à l'importance des zones potentiellement urbanisables. Afin de commenter cette thématique clef, cinq points distincts vont maintenant être abordé. Tout d'abord, le constat de la surabondance des zones d'habitat sera affiné. Ensuite, nous allons tâcher de l'expliquer en intégrant l'argument « économique » de la limitation des prix fonciers, le contexte culturel lors de l'élaboration des

plans de secteur, la problématique de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme et, finalement, le rôle des zones d'extension d'habitat.

5.4.1. Le constat de la surabondance des terrains urbanisables

5.4.1.1. Les approches quantitatives

Au niveau de la seule Région wallonne, il est manifeste que, globalement, l'importance des zones urbanisables inscrites aux plans de secteur - notamment les différentes variantes des zones d'habitat - est trop importante par rapport au potentiel démographique. Ainsi, une analyse du potentiel d'accueil des zones d'habitat a montré « qu'il y a moyen de loger 2,5 fois la population wallonne, et ce sans considérer les zones d'extension d'habitat » (G. Géron, 1997, p. 85).

Naturellement, ce constat à la fois uniquement wallon et global mériterait d'être affiné. A ce propos, une prise en compte des contextes locaux pourrait être réalisée. En effet, il est possible que certains sous-espaces soient caractérisés par un manque de terrains urbanisables. Toutefois, même dans le Brabant wallon, c'est-à-dire au sein d'un territoire particulièrement touché par les développements périurbains liés à la métropole bruxelloise, « les zones d'habitat sont loin d'être saturées » (Anonyme, 1994, p. 31).

Afin de préciser ce constat de surabondance des terrains urbanisables, il serait donc utile d'approfondir la question pour la Flandre. Si les réserves y sont peut être moins abondantes que dans le sud du pays, il toutefois évident que, les mêmes causes ayant les mêmes effets, les zones d'habitat au plan de secteur y ont également été surdimensionnées.

5.4.1.2. L'absence de débat sur la quantité des zones d'habitat

Parallèlement aux études quantitatives, un constat davantage qualitatif s'inscrit dans l'idée selon laquelle la Belgique semble effectivement caractérisée par un volume important de terrains potentiellement urbanisables, en tout cas, un volume relatif plus important que ses voisins proches. En effet, à l'étranger, la question de la quantité de terrains à « offrir » au secteur de la construction apparaît, par rapport à ce qui se déroule en Belgique, davantage présent dans le débat entre, d'une part, les professionnels de la construction et de l'immobilier et, d'autre part, les autorités compétentes dans le domaine des plans d'urbanisme.

C'est par exemple le cas en Suisse, comme en atteste la publication « *La construction sous contrôle ? Faut-il renforcer ou alléger l'aménagement pour mieux gérer les zones à bâtir* » (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, 1989) qui a pour objet de donner la parole à différents types d'acteurs sur cette thématique de l'articulation entre le caractère plus ou moins rigide des POS, le dynamisme du secteur de la construction et les prix de l'immobilier résidentiel. C'est également le cas en France où « le manque de terrains

urbanisables est souvent dénoncé par les aménageurs-constructeurs » (A. de Goriainoff, 1988, p. 47). La situation est comparable au Royaume-Uni, avec un secteur de la construction qui attribue les hauts niveaux fonciers et le coût de l'immobilier résidentiel aux « planning restricts » (G. Bramley, 1993, pp. 6-7 ; M. Pacione, 1993, p. 16).

Concernant la Belgique, pendant longtemps, les diverses associations professionnelles liées à la construction ou à l'immobilier n'ont pas semblé concernées par cette problématique du besoin de nouveaux terrains urbanisables. Afin d'expliquer cette absence de réclamation, il ne paraît pas très réaliste d'évoquer une plus faible influence ou une plus faible capacité de communication de ces associations par rapport à leurs collègues étrangers. En conséquence, nous pouvons conclure sur le fait que le secteur était sans doute, à la différence des collègues étrangers, suffisamment rassasié en terres « fraîches » urbanisables. Finalement, il s'agit là d'une vérification indirecte de l'idée selon laquelle les zones potentiellement urbanisables sont effectivement, par rapport aux pays voisins, plus importantes en Belgique. Naturellement, à contrario, les associations liées à la défense de l'environnement tirent depuis longtemps à boulet « vert » sur le caractère trop extensif des zones d'habitat. Par exemple, la revue Environnement a abordé la question en janvier 1994 dans un numéro spécial intitulé "*Pour préparer les plans du XXI^e siècle : vade mecum de la révision des plans de secteur*".

5.4.1.3. L'évolution récente en Flandre avec l'adoption du RSV

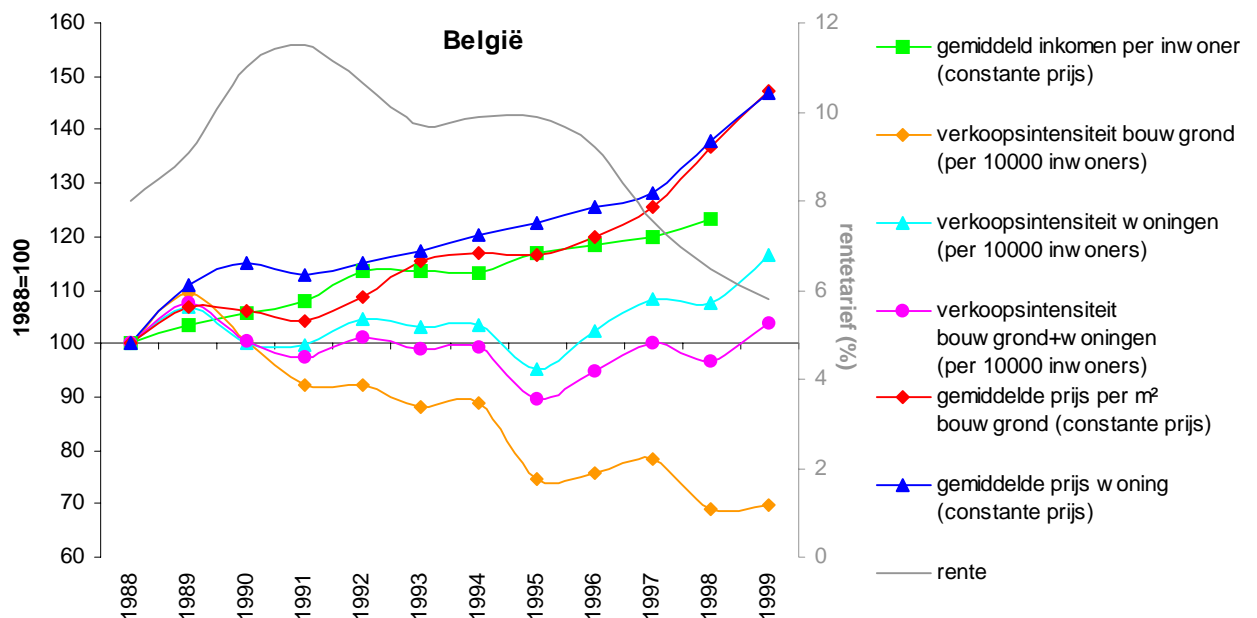
En Flandre, un débat sur la rareté des terrains urbanisables émerge toutefois depuis peu suite à l'adoption du RSV. La nouvelle politique d'aménagement du territoire de la Flandre est en effet ressentie par les professionnels de l'immobilier et du monde de la construction comme une entrave à la croissance du secteur. La Vlaams Confederatie van de Bouw (VCB - Confédération flamande de la Construction) a clairement précisé sa position : « Voor de slabbakende Vlaamse nieuwbouwmarkt kunnen uiteraard een aantal algemene oorzaken worden aangeduid. (...) Maar de voornaamste remmende factor is toch wel het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dat in 1998 werd goedgekeurd en nu in provinciale structuurplan wordt geconcretiseerd. »² (Jaarverslag 1999-2000, VCB-Vlaamse Confederatie Bouw, p.5).

Le nombre de nouvelles constructions en Flandre a en effet diminué ces dernières années, en partie au profit des opérations de rachat sur le marché secondaire et de la rénovation. Dans son rapport annuel de 1999-2000, la Vlaams Confederatie van de Bouw affirme cependant que les activités de rénovation sont finalement moins avantageuses sur la plan financier que les nouvelles constructions et que leur progression compense de manière insuffisante la récession dans le secteur de la construction neuve.

² Diverses causes globales peuvent naturellement être évoquées pour expliquer le confinement du marché de la nouvelle construction. (...) Mais le facteur le plus contraignant est toutefois le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen approuvé en 1998 et maintenant concrétisé dans les plans de structure provinciaux.

Parmi les impacts négatifs du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, le VCB pointe surtout les prescriptions relatives aux habitations en dehors des zones d'habitat et aux zones d'extension d'habitat. Le fait que l'urbanisation de ces zones par des lotisseurs privés ne soit plus possible (circulaire R097/3 du 12 mai 1997) est en effet mal vécu, car cela réduit le territoire potentiel de localisation des nouvelles constructions. En outre, toujours selon le VCB, la hausse des prix qui en résulte touche les terrains à bâtir, mais elle se répercutera aussi sur les habitations existantes acquises sur le marché secondaire. Le seuil financier pour l'acquisition d'un bien étant relevé, cette hausse des prix devrait réduire le nombre de ménages accédant à la propriété, y compris le nombre d'acheteurs en vue d'une modernisation ou d'une rénovation : la contraction du segment de la construction neuve ne serait donc pas compensé par des travaux de rénovation ou de modernisation. D'après le VCB, l'autorité s'attaque à une tâche importante : « De Vlaamse bouwondernemers zijn bereid mee te werken aan projecten van duurzaam bouwen en levenslang wonen en zich meer op renovatiewerken toe te leggen. Maar dan moeten er ook opdrachtgevers zijn die over de financiële middelen beschikken om de doorgans duurder projecten van duurzaam bouwen en levenslang wonen te realiseren en die bereid zijn om in renovatie van oudere stadspanden te investeren. »³ (Jaarverslag 1999-2000, VCB-Vlaamse Confederatie Bouw, p.6).

Figure 7. Evolution du prix et du nombre de vente des terrains à bâtir et des logements en Belgique, 1988-99

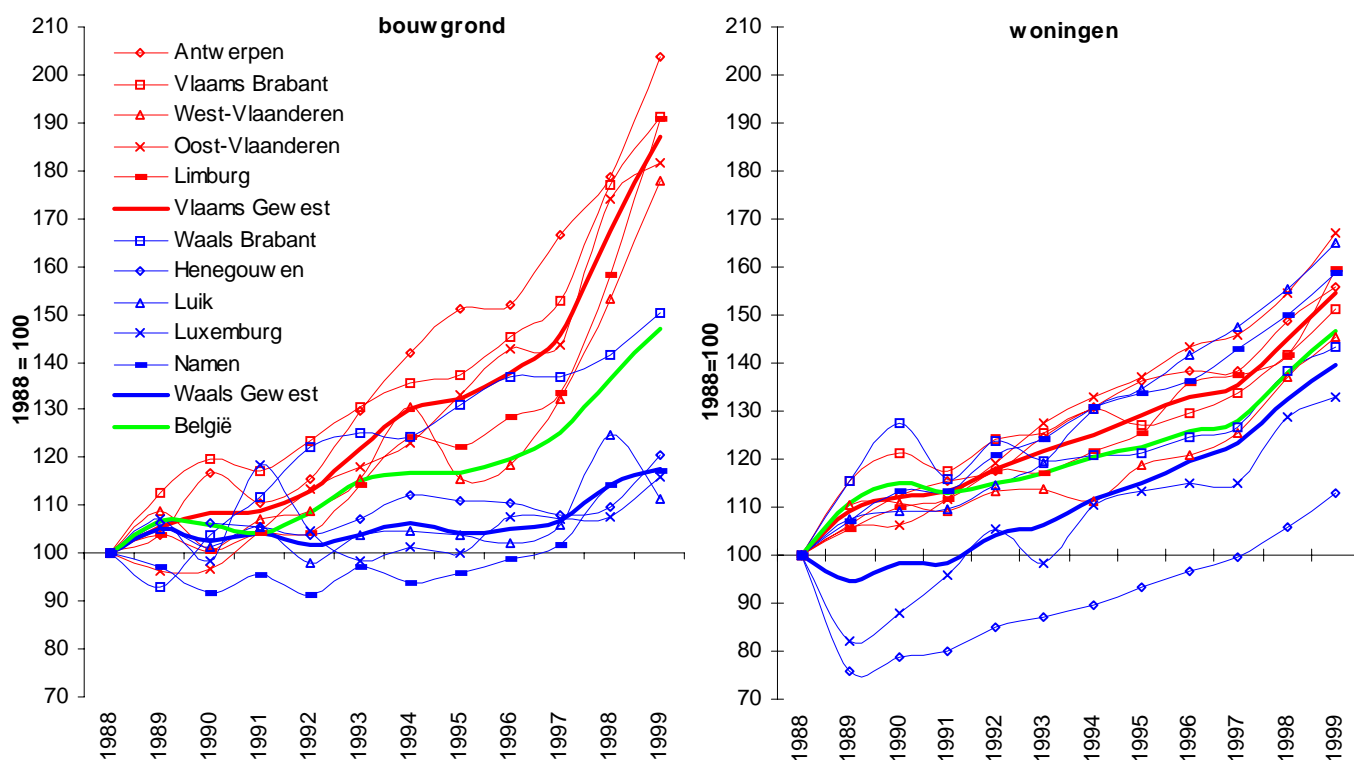


Source : INS, Statistiek financiële

³ Les entrepreneurs en construction flamands sont disposés à collaborer à des projets de constructions et de logements durables et de se consacrer plus à des travaux de rénovation. Encore faut-il qu'il y ait des commanditaires disposant des moyens financiers pour réaliser des projets plus chers de construction durable et qui soient prêts à investir dans la rénovation de vieux murs en milieu urbain.

Comme le montre la figure 7, le nombre de terrains à bâtir vendus en Belgique au cours de la dernière décennie a diminué, tandis que la vente de maisons sur le marché secondaire a effectivement connu une croissance. En conséquence, dans le total des achats fonciers ou immobiliers, la part des achats sur le marché secondaire ne fait que progresser. Le graphique montre en outre l'envol des prix aux cours des deux dernières années du graphique (1998 et 1999). Ce sont surtout les prix fonciers qui connaissent une forte augmentation depuis 1996, alors qu'auparavant le niveau des prix progressait au même rythme que celui des revenus. Comme le précise l'annexe 4, ces éléments ont évidemment des conséquences sur l'emploi dans les secteurs de la construction (en diminution) et des agents immobiliers (en augmentation) : le secteur immobilier devient plus attractif à la fois en raison de la croissance du nombre d'opérations sur le marché secondaire et de l'augmentation des marges bénéficiaires résultant de la hausse des prix. En effet, malgré la hausse des prix, le seuil financier ne semble pas encore atteint pour les ménages moyens puisque la vente d'habitations existantes continue à progresser.

Figure 8. Evolution des prix des terrains à bâtir et des habitations entre 1988 et 1998 (en prix constants de 1996)



Source : N.I.S., Financiële Statistieken

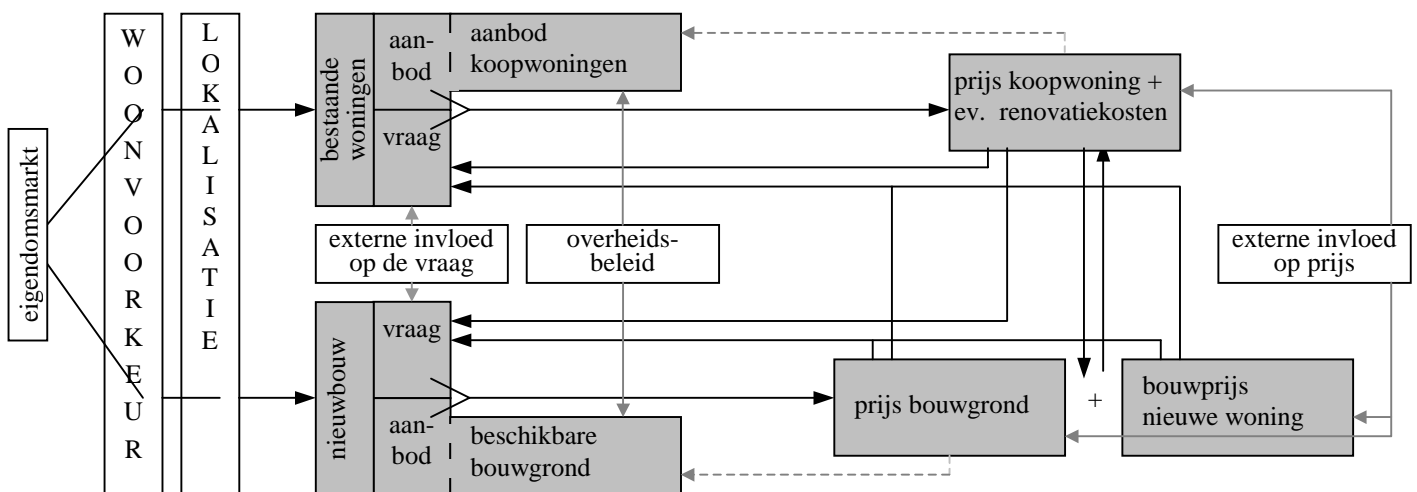
Une enquête réalisée en mars 2000 par les quotidiens flamands « De Gazet van Antwerpen » et « Het Belang van Limburg » confirme la part croissante de logements achetés sur le marché

secondaire (avec ou sans rénovation) au détriment du secteur de la construction neuve : si seulement 56 % des propriétaires anversois ont achetés leur maison actuelle, ils seraient à présent 63 % à acheter une résidence sur le marché secondaire s'ils devaient déménager. Pour les Limbourgeois, les valeurs sont respectivement de 38 et de 50 %. Par ailleurs, seulement 7 % opteraient pour la location d'une habitation. Les résultats de cette enquête doivent être traités avec prudence, car, effectuées auprès des lecteurs de ces journaux, elles ne sont pas représentatives de l'ensemble de la population ; elles permettent d'apprécier les préférences actuelles.

Par ailleurs, cette enquête confirme que les ménages restent attachés à l'image d'Epinal d'une maison individuelle à la campagne. Ainsi, à la question de l'endroit où ils souhaiteraient habiter s'ils devaient déménager, la moitié des propriétaires choisissent « un environnement vert ». La ville ne se serait choisie que par 20 (Limbourg) à 25 % (Anvers) des répondants, le restant optant pour les noyaux villageois. La préférence pour la ville augmente avec l'âge.

Notons qu'en Wallonie, le surdimensionnement des zones à bâtir n'a pas empêché une forte croissance des prix dans le Brabant wallon. Ce constat relativise le lien entre les fortes hausses de prix constatées en Flandre et l'adoption du RSV : avant la mise ne place des nouveaux plans d'exécution, ce sont d'ailleurs toujours les plans de secteurs actuels qui déterminent les zones à bâtir. Dans ce cadre, l'augmentation des prix résulte sans doute d'une crainte spéculative portant sur une probable diminution des zones urbanisables dans un futur plus ou moins proche.

Figure 9. Offre, demande et prix sur le marché des habitations privées.



Source : ISEG, 2000

5.4.2. La relation entre l'abondance des terrains à bâtir et les niveaux fonciers

5.4.2.1. La prise en compte de la loi de « l'offre et de la demande »

Afin d'expliquer l'importance quantitative des zones d'habitat, un premier élément à prendre en compte correspond à l'inquiétude liée aux effets d'une trop forte raréfaction de l'offre foncière. En effet, lors de la mise en place des plans de secteur, « l'Administration (aurait) craint qu'une trop forte diminution de l'offre de terrains à bâtir (c'est le cas si les zones rouges " d'habitat" sont peu nombreuses) ne fasse monter les prix de ces terrains rendant plus difficile le logement des familles » (R. Schoonbrodt, 1975, p. 19). Plus globalement, il semble que c'est en grande partie cette crainte d'une hausse des niveaux de prix qui explique pourquoi « l'organisation de l'abondance de terrains à bâtir aura été le maître-mot de ce que certains auront désigné chez nous du vocable de « politique foncière » » (P. Doucet, 1985, p. 66).

Le raisonnement sous-jacent à ces « politiques d'offre foncière » se trouve dans « l'incontournable lecture au premier degré de tout manuel d'économie : à demande constante, une augmentation de l'offre fera baisser le prix. Tout ce qui pourra concourir à augmenter l'offre sera donc bienvenu pour modérer la part foncière du coût du logement » (V. Renard, 1998, p. 205). Mais est-ce si simple ?

5.4.2.2. La complexité des marchés fonciers et l'absence d'un cadre conceptuel adéquat

En raison de la complexité du fonctionnement des marchés fonciers, cette (simpliste) application de la loi de l'offre et de la demande apparaît pour le moins discutable. En France, par exemple, « ces « politiques d'offre foncière », généralement appuyées sur la déréglementation et l'offre publique, se sont souvent révélées décevantes, voire contre-productives » (V. Renard, 1998, p. 205). Parallèlement, au Royaume-Uni, les travaux entrepris par G. Bramley sur le lien entre l'accroissement des surfaces urbanisables, le volume de construction et le prix des logements (G. Bramley, 1993 et 1994 ; G. Bramley et al., 1995) montrent qu'une forte augmentation des surfaces urbanisables, par exemple par une déréglementation autorisant l'urbanisation des ceintures vertes, n'entraîne finalement qu'une diminution du prix des logements assez faible et, en outre, temporaire.

En vue d'expliquer cet écart par rapport aux résultats attendus, un élément essentiel correspond à la confusion entretenue entre l'offre potentielle et l'offre réelle (V. Renard, 1998, p. 206). En effet, ce n'est pas parce qu'un terrain est juridiquement constructible qu'il est effectivement mis sur le marché pour être construit. En fait, nous butons ici sur la méconnaissance du comportement réel des propriétaires fonciers : « le propriétaire, cet inconnu » (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 51).

En Belgique, à notre connaissance, aucun analyste ne s'est encore attelé à la complexe thématique des liens entre les marchés fonciers et l'importance des zones d'habitat au sein des

plans de secteur. Relevons simplement que l'abondance de l'offre foncière potentielle relevée, par exemple, dans le Brabant wallon (Anonyme, 1994, p. 31), n'a en fait pas permis de prévenir une croissance très importante des niveaux fonciers (C. Vandermotten et al., 1996). Ainsi, l'abondance des zones d'habitat n'a donc pas permis de prévenir les problèmes liés à la croissance des prix fonciers résultant de l'étalement urbain (C. Vandermotten et al., 1996, p. 21) ou l'expulsion - notamment vers le Hainaut - des populations locales économiquement les plus faibles (La maison de l'urbanisme du Brabant wallon, 1998).

En conséquence, la résolution de l'énigme foncière (J.-L. Guigou, 1980) n'intéresse pas que le seul monde académique mais, au contraire, elle concerne en fait l'ensemble de la collectivité ayant à subir des politiques foncières et immobilières souvent « conçues de façon approximative et risquée » (V. Renard, 1998, p. 17).

5.4.2.3. Le poids des différents lobbies

Naturellement, afin d'expliquer l'importance des zones d'habitat, il est également essentiel de se souvenir qu'une administration craintive par rapport à l'impact d'une raréfaction de l'offre foncière potentielle sur les niveaux de prix se trouvait face à des propriétaires ayant intérêt - au sens propre - à voir se multiplier les zones d'habitat.

Bien évidemment, en raison de la possibilité de capter une substantielle et quasi magique rente d'urbanisation, tout propriétaire a intérêt à ce que son terrain soit classé en zone *ædificandi*. Plus précisément, bien que sur le strict plan juridique, « le fait pour un terrain d'être incorporé dans une zone *ædificandi* n'est pas en soi une garantie de constructibilité » (F. Haumont, 1990, p. 132), dans la mentalité des propriétaires, il est primordial de bénéficier du bon classement. Bien sûr, ce souhait du bon classement concerne à la fois les propriétaires traditionnels et/ou locaux, ainsi que les professionnels et les sociétés liés au secteur de l'immobilier. Cette conception est éminemment culturelle : comme nous l'avons vu ci-dessus, cette idée selon laquelle il est tout à fait légitime de s'enrichir dans le négoce foncier n'est pas répandue de manière homogène sur l'ensemble de l'Europe.

Afin de transformer leur souhait en réalité, les propriétaires sont évidemment intervenus lors des différentes, longues et complexes phases d'élaboration des plans de secteur. En effet, « cette période de préparation peut donner lieu à des pressions des propriétaires sur les auteurs de projet qui élaborent le plan ou les autorités appelées à les approuver : pressions pour connaître le contenu du plan, pressions pour modifier ce contenu dans un sens plus « favorable » (F. Haumont, 1990, p. 422). En outre, ces pressions peuvent aller jusqu'à la malversation (F. Haumont, 1990, p. 422).

Concrètement, ces interventions peuvent tout d'abord passer par différentes réclamations individuelles. Par exemple, « lors de l'enquête publique, le nombre de réclamations individuelles pour l'ensemble du Brabant wallon s'élevait à 2 710 pour 268 655 habitants

(31/12/1976) : 1 % de la population a réclamé » (Anonyme, 1994, p. 189). Et ces chiffres ne tiennent pas compte des réclamations émanant des conseils communaux, de la députation permanente, des sociétés de personnes, des départements ministériels ... Naturellement, les réclamations les plus nombreuses allaient dans le sens d'une augmentation des zones d'habitat. Pour beaucoup, il était effectivement difficile d'admettre que leur terre n'ait pas la qualité de terrains à bâtir.

Parallèlement, il apparaît que le monde politique a été très réceptif à l'impact des lobbies de propriétaires. En effet, les plans de secteur ont été qualifié de très peu démocratiques (R. Schoonbrodt, 1975 ; C. Vandermotten, 1982, p. 4) et il est fréquent de rencontrer des critiques à l'encontre de « mandataires » locaux ayant réalisés diverses interventions afin de privilégier les intérêts de certains particuliers. Plus globalement, il est également important de relever que « le monde politique n'avait pas, en général, une vue globale du territoire et de son aménagement. Il semble qu'à l'époque les différents partis politiques n'ont pas pris position quant aux options du plan de secteur. Ceci n'a pourtant pas empêché certains hommes politiques d'intervenir à différents niveaux, souvent pour satisfaire des requêtes individuelles » (Anonyme, 1994, p. 182).

Comme en atteste, par exemple, l'étude des plans de secteur du Brabant wallon (Anonyme, 1994, pp. 175-176), ces diverses interventions individuelles ou politiques ont, par rapport à ce qui était prévu par les options fondamentales, conduit à une multiplication des zones à haute valeur de rente - notamment des zones d'habitat linéaires. Evidemment, tout cela au détriment des zones non ædificandi. Il n'est pas irréaliste de considérer que le même type de forces ait pu jouer en d'autres lieux que dans le seul Brabant wallon.

5.4.3. Le contexte culturel lors de la mise en place des plans de secteur

5.4.3.1. La logique keynésienne des plans de secteur

Comme cela a déjà été précisé, les plans de secteur sont clairement héritiers d'un urbanisme fonctionnaliste aujourd'hui qualifié de rigide. Il s'agit là d'une première conséquence de la période pendant laquelle ces documents ont été mis en place. Afin de comprendre les caractéristiques des plans de secteur, notamment l'importance des zones ædificandi - d'habitat, mais également industrielles -, il est également essentiel de relever que ces documents sont aussi la traduction spatiale du modèle de développement économique des trente glorieuses. C'est en ce sens que, parallèlement à la mission du zonage réglementaire, les plans de secteur dépassent le strict urbanisme et s'inscrivent clairement dans la dimension « aménagement du territoire ».

« Il s'agissait d'un modèle de développement à l'américaine. Le progrès technologique était un élément moteur du projet : il fallait démocratiser l'accès aux équipements nouveaux comme l'automobile ou l'électroménager afin de « créer le marché » et « alimenter le modèle » » (G.

Géron, 1998, p. 12). Bref, il y a alors croissance économique et démographique, les théories de Keynes sont à la mode, on construit des autoroutes, on exurbanise les industries lourdes et ... on met en place un habitat périurbain afin d'éviter l'engorgement des villes (G. Géron, 1998, p. 12). Ainsi, les perspectives de croissance démographique à l'époque de la réalisation des premiers plans de secteur se sont avérées par la suite tout à fait démesurées.

Plus précisément, différents bilans portés sur le contexte culturel lors de l'élaboration des plans de secteur (C. Vandermotten, 1974 et 1982 ; R. Schoonbrodt, 1975) relèvent qu'ils « s'inscrivent dans la logique d'un aménagement du cadre de vie des hommes surdéterminé par les conditions du développement économique » (C. Vandermotten, 1982, p. 8). Parallèlement à cette domination de l'économique, ces mêmes analyses relèvent « l'incohérence des objectifs additionnés » (C. Vandermotten, 1982, p. 5). En effet, parmi les objectifs assignés aux plans de secteur, on pouvait trouver,

- le maintien de l'habitat en ville ;
- la réalisation de zones d'habitat directement jointives aux centres urbains et villageois ;
- la limitation des constructions linéaires le long des routes et de l'éparpillement de l'habitat (C. Vandermotten, 1974, p. 198) ;
- la limitation de l'augmentation des migrations alternantes (Anonyme, 1994, p. 6) ;
- la protection des terres agricoles et les espaces verts ;
- la libération maximale des espaces verts à l'intérieur des zones urbaines.

Mais il s'agissait aussi de créer des autoroutes, d'ouvrir des voiries de dégagement urbaines dans les villes régionales, de prévoir des zones commerciales périphériques et, surtout, de planifier judicieusement les « zonings » nécessaires à l'expansion économique.

Par rapport à cette dominance de la conception économiste, « les objectifs écologiques sont [alors] envisagés plus en tant que contraintes à respecter qu'en tant qu'objectifs fondamentaux » (C. Vandermotten, 1982, p. 1). En conséquence, sur le plan environnemental, les plans de secteur doivent avant tout être considérés comme des plans de sauvegarde (R. Schoonbrodt, 1975, p. 11). Parallèlement, sur ce thème des liens entre aménagement du territoire et environnement, il apparaît que les différentes contraintes du milieu physique (A. Pissart et D. Closson, 1998) - les zones inondables, l'égouttage, la pente et la stabilité, la vulnérabilité des nappes aquifères - n'ont en fait pas été prises en compte dans la délimitation des zones d'habitat (Anonyme, 1994, p. 220).

5.4.3.2. Keynes et les lobbies

Pour comprendre l'importance des potentialités permises par les zones d'habitat des plans de secteur, il faut en fait croiser les deux explications de la force des lobbies et du contexte culturel de l'époque. En effet, c'est le contexte « glorieux » et de croissance qui a permis l'expression des diverses pressions économique-financières des groupes d'intérêts. C'est par exemple le cas du lobby du génie civil (C. Vandermotten, 1982, p. 4), utilement relayé dans

l'Administration de l'Urbanisme par des fonctionnaires à la fois proches du Ministère des Travaux Publics et persuadé de la pertinence des thèses fonctionnalistes (R. Schonbroodt, 1987, p. 147). Aujourd'hui, il en résulte la densité du réseau routier la plus élevée des pays de l'OCDE (OCDE, 1998, p. 74).

Sur la seule thématique de l'extension des zones d'habitat, il semble que ce soit l'argument de la croissance démographique qui ait été utilisée afin de permettre au lobby foncier d' « obtenir au plan les inscriptions satisfaisant leurs desideratas » (C. Vandermotten, 1982, p. 4). En effet, l'analyse de l'évolution de la population servira de « justificatif implicite, en même temps que l'inventaire des logements insalubres, à la réservation d'espaces « rouges », destinés à l'habitat. Mais il faut bien voir qu'il s'agit ici d'une pseudo argumentation scientifique. Les emprises au sol réservées pour l'habitat sont sans commune mesure avec les seuls besoins démographiques, même dans les régions où les tendances à l'implantation linéaire de l'habitat le long des voiries ont été restreintes et la multiplication de zones rouges anarchiquement dispersées limitée » (C. Vandermotten, 1982, p. 2). Evidemment, sur les perspectives démographiques comme sur les perspectives de développement économique, c'est la réalité du ralentissement de la croissance qui, aujourd'hui, conduit de nombreux analystes à considérer que les plans de secteur sont devenu obsolètes. « Qu'on le veuille ou non, que certains le déplorent en vertu de leurs convictions philosophiques, le plan de secteur est le reflet d'une vision du monde qui n'a plus cours » (L. Thiernesse, 1998, p. 19).

5.4.3.3. Les « lobbies verts »

La préoccupation ancestrale de la population néerlandaise en faveur de son environnement a donné naissance à de puissantes organisations écologiques qui ont été et sont encore actives au niveau de la politique foncière, notamment à travers le *bestemmingsplan*. Cette situation semble bien éloignée du cas belge pour lequel les lobbies verts étaient nettement moins influents lors de la réalisation des plans de secteur.

5.4.4. *L'indemnisation des servitudes d'urbanisme*

5.4.4.1. L'impact de la dimension philosophique du droit de propriété

Lorsque nous avons abordé les dimensions collectives des marchés fonciers, la dimension philosophique et culturelle du droit de propriété a déjà été traitée. Plus précisément, en Belgique, il apparaît tout à fait légitime de bénéficier de plus-values foncières. Ensuite, par la prise en compte du comportement des propriétaires fonciers lors des procédures d'adoption des plans de secteur, le thème a de nouveau été abordé, mais cette fois de manière davantage implicite. Manifestement, c'est la prétention à capter cette possible manne céleste - ou plutôt terrienne - qui a conduit les divers lobbies associés au foncier à pousser la puissance publique à une extension « démesurée » (R. Schoonbrodt, 1987, p. 148) des zones d'habitat.

Dans ce contexte culturel où, apparemment, il est légitime que les propriétaires fonciers captent la rente d'urbanisation, il est finalement cohérent qu'une certaine forme d'indemnisation des moins-values liées au zonage des plans d'urbanisme ait été intégrée par le législateur. Effectivement, dans son article 37, la loi organique de 1962 prévoit que l'interdiction de bâtir ou de lotir découlant des plans d'aménagement peut donner lieu à indemnité. Aujourd'hui, ce principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme reste d'actualité, il est par exemple toujours inscrit dans l'article 70 du CWATUP. "En droit belge, on distingue les charges d'urbanisme des servitudes d'urbanisme. Les servitudes d'urbanisme constituent des obligations de ne pas faire tandis que les charges d'urbanisme sont des obligations de faire" (F. Haumont, 1990, p. 340).

Néanmoins, dans ce contexte culturel marqué par la prégnance du droit de propriété (notamment du droit de propriété autorisant la captation de la rente foncière d'urbanisation), force est pourtant de constater qu'il existe parallèlement de multiples systèmes de taxation foncière et immobilière (voir la partie consacrée à la fiscalité). Or, in fine, la plus grande part de ces systèmes de taxation n'a pas d'autre objectif que celui de récupérer une partie des plus-values (F. Haumont, 1990, p. 331). En dépit de principes théoriques basés sur la primauté de la propriété, les divers besoins collectifs obligent ainsi la puissance publique à mettre en place différents systèmes de « corrections fiscales » (V. Renard, 1999, p. 10).

A ce sujet, un exemple intéressant correspond à la réforme du Code des impôts de 1977 visant à étendre le régime de la taxation des plus-values fondée sur l'établissement des plans d'aménagement. En fait, il s'agissait alors de trouver « l'équilibre nécessaire entre l'indemnisation des moins-values résultant des plans d'aménagement et la récupération des plus-values découlant de ces plans » (F. Haumont, 1990, p. 474). En termes de justice foncière, cette « tentative pour réaliser une certaine péréquation des effets des plans d'urbanisme » (V. Renard, 1980, p. 56) illustre de nouveau l'existence d'un contexte culturel - et dès lors socio-politique - marqué par la prégnance de la valeur propriété. En effet, cette tentative de péréquation avait pour finalité de redistribuer la rente sur l'ensemble des propriétaires, ce qui, indirectement, écarte et exclut les non-propriétaires de terrains. Finalement, ce système limite effectivement l'effet loterie des POS (V. Renard, 1980, p. 12), mais il faut toutefois être membre de la corporation pour bénéficier de ce jeu à somme positive. En outre, « les mécanismes d'indemnisation prévoient (prévoyaient) une compensation de l'ordre de 80 % (maximum) de la moins-value, tandis que le taux le plus élevé de la taxation de la plus-value est de 33,5 % » (F. Haumont, 1990, p. 474). Pourtant, comme cela a déjà été précisé, les niveaux de prix des terrains urbanisables s'expliquent, in fine, par le travail de l'ensemble de la société, y compris les « pauvres » non-propriétaires. Pour autant, comme il a déjà été dit, cet essai de péréquation n'a guère été convainquant.

Notons que lorsqu'une demande d'indemnisation aboutit, la loi permet à l'autorité responsable de s'exonérer par la réaffectation du bien en zone constructible, ce qui s'est effectivement produit (F. Haumont, 1993, p. 30). Qualifiée de curieuses (V. Renard, 1980, p. 56), l'existence

de cette disposition nous semble également révélatrice d'un contexte culturel où la faible perception des enjeux de la planification foncière ne fait encore que piètre mesure par rapport au « culte » et à la prégnance du droit de propriété.

5.4.4.2. Les conditions juridiques de l'indemnisation

Sur le plan juridique, différentes conditions sont évidemment nécessaires pour que la procédure d'indemnisation aboutisse. Ainsi, « sans entrer dans le détail, les conditions principales pour qu'il y ait compensation sont, d'une part, que le plan d'aménagement mette fin à la destination normale du terrain et que, d'autre part, la moins-value se soit concrétisée par un préjudice effectif sous la forme soit d'un refus de permis, soit d'une vente à un prix inférieur à la valeur estimée avant l'entrée en vigueur du plan. Ajoutons encore que la moins-value doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de 20 % de la valeur initiale.

C'est évidemment la première condition qui détermine, en réalité, la portée de ce mécanisme d'indemnisation. Que signifie exactement « mettre fin à l'usage auquel un bien est normalement destiné » avant l'entrée en vigueur du plan d'aménagement ? Concrètement, les nombreuses demandes introduites devant les tribunaux en vue de l'obtention de cette indemnité sont toutes fondées sur le fait que le terrain, objet de la contestation, était soi-disant constructible avant l'entrée en vigueur du plan qui le classe en zone non *ædificandi*.

La jurisprudence a dégagé les critères à prendre en compte pour qu'un terrain puisse, dans ce contexte, être considéré comme intrinsèquement un terrain à bâtir : il faut que le terrain soit techniquement apte à recevoir une construction, qu'il soit riverain d'une voirie suffisamment équipée (c'est-à-dire pourvue d'un revêtement solide et équipée en eau et en électricité) et qu'il soit à proximité d'autres terrains à bâtir ou de bâtiments existants » (F. Haumont, 1993, p. 30).

A l'heure actuelle, il n'y aurait que quelques demandes d'indemnisation qui aient été couronnées de succès (F. Haumont, 1993, p. 30). Pour autant, comme nous allons maintenant le développer, cette possibilité d'indemnisation a sans doute eu d'importantes conséquences sur la configuration des plans de secteur et, dès lors, sur les configurations territoriales ainsi que sur la production de l'espace périurbain.

5.4.4.3. Les conséquences de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme sur les configurations territoriales

En raison de l'impact direct de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme sur la planification territoriale et, dès lors, de son impact indirect mais certain sur les configurations spatiales, elle mérite sans doute une grande attention. En effet, pour ce qui est des plans de secteur, cette mesure doit également être intégrée parmi les facteurs susceptibles d'expliquer l'abondance des zones potentiellement urbanisables : les zones d'habitat. Il s'agit en tout cas de la thèse défendue par F. Haumont (ADEF, 1983, p. 96 ; F. Haumont, 1990, p. 478) : par crainte de

devoir payer une indemnité, les auteurs des plans de secteur ont été attentifs à ne pas changer le statut d'un possible terrain à bâtir. « Cela signifie que l'existence de ce mécanisme d'indemnisation a donc eu un impact sur les mesures d'affectations du sol en incitant les pouvoirs publics à affecter en zone *ædificandi* tous les terrains pour lesquels ils pouvaient craindre de devoir payer une indemnité » (F. Haumont, 1990, p. 478).

En fait, différents arguments appuient l'idée selon laquelle la très forte extension des zones d'habitat s'expliquerait notamment par ce principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Rappelons que la crainte de devoir indemniser concernait des terrains à la fois aptes à recevoir une construction et situés à proximité d'autres terrains à bâtir ou de bâtiments existants. Or, comme l'a relevé l'étude spécifique aux plans de secteur du Brabant wallon, une explication essentielle aux différences relevées entre les divers stades de l'élaboration des plans de secteur correspond effectivement à avaliser une situation existante (Anonyme, 1994, p. 185) :

- en incluant aux habitations des parcelles non bâties qui les séparent ;
- en mettant à profit les équipements déjà réalisés de certaines voiries ;
- en prenant en compte des permis de lotir autorisés et non périmés ;
- en rétablissant l'égalité entre les riverains des deux côtés d'une voirie.

A partir de cette analyse apparaît donc le lien entre les deux spécificités belges que sont l'indemnisation des servitudes d'urbanisme et l'enrubannement, c'est-à-dire la propension à établir des maisons unifamiliales isolées le long des voiries. Pourtant, la diminution de l'enrubannement était un des objectifs de départ de l'élaboration des plans de secteur (Anonyme, 1994, p. 186).

De plus, toujours selon le principe de l'aval de la situation existante (J.A. Sporck et H. Van der Haegen, 1985, p. 265), les espaces caractérisés par un habitat dispersé, soit de type traditionnel, soit de type suburbain ou périurbain précoce, auraient davantage « bénéficié » de zones d'habitat extensives. Il s'agit là d'une hypothèse qui mériterait certes d'être approfondie, mais qui est en tout cas cohérente avec la volonté d'éviter les indemnisations. De ce point de vue, les plans de secteur sont sans doute arrivés trop tard, ils n'ont fait qu'avaliser l'antériorité de la dispersion et de la déconcentration.

Il est également intéressant de se pencher plus spécialement sur les conditions techniques ayant été prises en compte. Ainsi, selon différents auteurs, à la fois géographe (C. Christians, 1992, p. 517) ou juriste (F. Haumont, 1990, p. 396), pour être considérés comme zone d'habitat, les terrains devaient être riverains d'une voirie équipée en eau et en électricité. Or, lors de rencontres avec des témoins privilégiés travaillant pour divers fournisseurs de réseaux (L. Brück et al, 2000), il a été confirmé que dans de nombreuses zones d'habitat, la mise en place des infrastructures a été postérieure à l'adoption des plans de secteur. Dans certains cas, il est possible que la seule existence d'une route pourvue d'un revêtement solide ait été un argument suffisant pour justifier un classement en zone « rouge ».

Sur le thème des liens entre le principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme et la configuration des POS, les mêmes effets ont été relevés par dans le contexte bruxellois (P. Debry, 1993, pp. 101-102). On y relève en effet une « auto-censure » de l'aménageur ou du mandataire en ce qui concerne la suppression de certaines affectations de bureaux. Par cet exemple, il apparaît à nouveau que le principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme détermine une tendance à un renforcement des zones à haute valeur de rente chaque fois que l'on planifie.

5.4.5. La problématique des zones d'extension d'habitat

5.4.5.1. La conception initiale et les réalisations concrètes

Dans la première mouture des plans de secteur, ce sont les zones dites « d'extension d'habitat » qui complètent les zones d'habitat au sens strict. Généralement, un peu à la manière des zones non aedificandi des plans d'occupation du sol (POS) français, ces zones d'extension correspondent à des espaces n'étant pas techniquement équipés en réseaux. En effet, les espaces proches des routes équipées ont généralement été considérée comme zone d'habitat sur une bande large de 50 mètres de part et d'autres, tandis que les espaces non équipés, soit plus lointains par rapport aux agglomérations, soit à l'intérieur des périmètres définis par les voiries, ont plus souvent été considérés comme zone d'extension. Au départ, ces zones d'extension « ont été conçues comme des zones de réserves foncières » (F. Haumont, 1990, p. 426). Dans la conception du législateur de l'époque, les zones d'extension d'habitat étaient ainsi associées à la mise en place de réserves susceptibles de recevoir une urbanisation différée, c'est-à-dire postérieure à l'urbanisation à mettre en place au sein des zones d'habitat. Cette idée vient récemment d'être plus explicitement remise à l'ordre du jour.

Parallèlement, les zones d'extension d'habitat sont aussi fréquemment associée à la thématique du logement social. Ainsi, l'article 5 de l'Arrêté Royal du 28 décembre 1972 prévoyait que « les zones d'extension d'habitat sont réservées exclusivement à la construction groupée d'habitation ». Comme le perçoit R. Schoonbrodt (1975, p. 22), la formulation « construction groupée d'habitations » fait alors effectivement référence à la construction d'habitations sociales. Ainsi, dans le Brabant wallon, par exemple, « certaines communes ont voulu s'assurer des réserves foncières et ont fait mettre en zone d'extension d'habitat des terrains destinés à la construction de logements sociaux » (Anonyme, 1994, p. 177). Pour autant, il apparaît que la volonté n'était pas de laisser les zones d'extension au seul logement social. En effet, si tel avait été le cas, ces espaces auraient sans doute été dénommés, plus utilement et plus explicitement, « zone d'habitat social » (R. Schoonbrodt, 1975, p. 22bis).

En ce qui concerne cette intention de développer des logements sociaux au sein des zones d'extension d'habitat, c'est-à-dire sur des sites périphériques, deux types de facteurs explicatifs peuvent être évoqués. Tout d'abord, il est manifeste que, par rapport à une opération urbaine, une nouvelle urbanisation en dehors des noyaux existants est à la fois plus aisée

techniquement et réalisable à meilleur compte sur le plan de la charge foncière. Parallèlement, le contexte culturel et, de nouveau, la forte valorisation du monde rural, peut également être évoqué. Nous avons vu que cette valorisation détermine l'utilité résidentielle des ménages, mais que ce modèle social était partagé par les autorités publiques responsables de la production des logements sociaux (R. Schoonbrodt, 1985, pp. 74-76 ; G.L. De Brabander, 1985, p. 224).

A notre connaissance, il n'existe pas d'études exhaustives portant sur le « sort » ayant été réservé aux zones d'extension d'habitat. Pour autant, il est notable que le principe de l'urbanisation différée n'a en fait pas été respecté. Comme l'a par exemple relevé une étude portant sur les seuls plans de secteur du Brabant wallon, certaines communes ont effectivement entamé leurs zones d'extension d'habitat alors que leurs zones d'habitat au sens strict n'étaient pas complètement occupées (Anonyme, 1994, p. 42). Afin d'interpréter les possibles disparités spatiales concernant le caractère plus ou moins entamé des zones d'extension, des études complémentaires intégrant le rôle des acteurs locaux devraient sans doute être entreprises. En effet, les principaux facteurs explicatifs tiennent aux diverses politiques communales, au pouvoir d'influence des propriétaires et des lotisseurs, voire à l'action des fonctionnaires régionaux.

Parallèlement, il apparaît que si certaines zones d'extension ont effectivement pu être utilisées afin de produire du logement social, il est également manifeste que des lotissements à caractère purement privés ont également été développés dans ce type de zone. Naturellement, cette situation tient au caractère particulièrement vague de la formule « construction groupée d'habitations » puisque, juridiquement, elle s'applique aussi bien à une cité sociale qu'à un lotissement d'initiative privé.

5.4.5.2. Les essais de réforme

Comme nous l'avons relevé, la mise en place des zones d'extension d'habitat s'explique concomitamment par la constitution d'espaces de réserve susceptibles d'accueillir une urbanisation différée, ainsi que par l'intention d'y produire du logement social. Manifestement, ces zones ont été utilisées à d'autres fins et, très vite, des lotissements privés y ont été créés. A la suite de ce dysfonctionnement, divers essais de réforme ont été entrepris afin de redresser la barre vers un urbanisme moins diffus. Ce fut tout d'abord, dès 1977, le sénateur J. de Seranno qui déposa une proposition de loi portant sur les zones d'extension.

En novembre 1997, le Parlement wallon a adopté un décret modifiant le CWATUP. Dans le cadre de cette réforme, diverses modifications furent apportées au sujet des zones d'extension. Tout d'abord, leur dénomination fut modifiée en « zone d'aménagement différé » (ZAD). Par ailleurs, le droit de préemption fut (enfin) intégré dans la législation. La dimension du phasage et de la programmation de l'urbanisation fut également abordée. En effet, l'article 33 précise que la mise en œuvre des ZAD est subordonnée à l'existence de certaines modalités :

l'établissement d'un plan communal d'aménagement (PCA) ou d'un schéma de structure, et surtout la démonstration de la quasi-saturation de l'occupation du territoire communal. Concrètement, avant de mettre en place une urbanisation morphologique au sein d'une ZAD, la commune est contrainte de prouver que les zones d'habitat reprises au plan de secteur dans le périmètre communal sont occupées à un taux proche de la saturation. En raison du caractère extensif des seules zones d'habitat au sens strict, il est hautement probable que la mise en place d'un tel taux gèle pour très longtemps de nombreuses anciennes zones d'extension.

Selon ce même article 33, c'est le Gouvernement qui détermine ce taux de saturation. Néanmoins, à l'heure actuelle, le Gouvernement wallon, sans doute en raison de la pression de divers lobbies, n'a toujours pas déterminé ce très sensible taux de saturation. De nouveau, cette situation de blocage illustre la thèse selon laquelle les forces sociales liées à la captation de la rente foncière d'urbanisation sont susceptibles de résister à l'expression politique de l'endiguement urbain. En outre, le législateur commet à nouveau l'erreur de ne pas distinguer l'offre potentielle de l'offre réelle. En effet, suite à un comportement de rétention des propriétaires fonciers en zone d'habitat, le taux de saturation peut ne jamais être atteint. Il en résulterait un blocage de l'urbanisation des zones d'aménagement différé, même si les possibilités de construire sont inexistantes dans la zone d'habitat.

Concernant les zones d'extension d'habitat, la note du gouvernement flamand sur la politique d'aménagement du territoire dit que des zones d'extension d'habitat pourront être créées à proximité immédiate des noyaux existants, en fonction des besoins. A condition que la surface totale des zones d'habitat n'augmente pas, ces extensions peuvent s'effectuer via des opérations d'échange au sein des plans d'aménagement ou des plans d'exécution au niveau desquels les provinces peuvent jouer un rôle. Ces opérations doivent en outre veiller à ce que le sol reste financièrement accessible au constructeur moyen. Des instruments doivent donc être développés de manière à stimuler l'habitat dans les villes et dans les noyaux ruraux et de manière à ce que, pour un montant de base déterminé, une diminution des droits d'enregistrement puisse être accordée (Beleidsnota Ruimtelijke Ordening, p.6). En outre, rappelons que le système de comptabilité spatiale interdit toute augmentation de la superficie des zones d'habitat ; seul l'échange est donc possible pour classer en zone à bâtir des terrains qui ne le sont pas.

5.4.5.3. La règle du remplissage

Un arrêté royal de 1972 prévoit que, dans certaines zones qui ne sont pas à bâtir, des permis de lotir et de bâtir peuvent être accordés à condition qu'il s'agisse d'habitations groupées et que cela ne porte pas atteinte à la destination générale de la zone. Cet article fut interprété très largement sous la forme d'une « règle de remplissage » selon laquelle chaque zone de 70 mètres de large située entre deux habitations le long d'une route équipée pouvait être bâtie. Ceci a évidemment contribué à la formation de constructions en rubans, non seulement lors de l'élaboration des plans de secteur, mais également après leur mise en place. En Flandre, la

« règle du remplissage » a seulement été supprimée en 1992, mais elle est toujours mentionnée au sein du CWATUP.

5.4.6. L'absence de promotion d'une urbanisation compacte dans les plans d'affectation

Dans de nombreux pays, les plans d'affectation des sols comprennent des indications relatives à la densité de l'occupation du sol par le biais d'indices se rapportant aux différentes zones (coefficients d'emprise au sol, coefficients d'utilisation du sol...). L'objectif est notamment de promouvoir de plus fortes densités dans les centres urbains et d'éviter une urbanisation trop extensive dans les espaces périurbains.

Malheureusement, en Belgique, l'emploi de tels coefficients n'a rien de systématique. L'échelle trop vaste des plans de secteur rend en effet impossible leur utilisation à ce niveau. Aussi ne les retrouve-t-on que dans certains plans communaux où ils peuvent préciser les densités par îlot.

De même, des coefficients peuvent être utilisés pour définir l'affectation de ces îlots ; il devient ainsi possible dans les centres urbains de protéger la fonction résidentielle de la concurrence en activités commerciales et de bureau en réservant un minimum de surfaces brutes de plancher à l'habitat. A Bruxelles, le plan régional d'affectation du sol, adopté dans le cadre du plan régional de développement, procède de la sorte. Son adoption n'a pas été sans mal dans la mesure où l'emploi de coefficients d'affectation constitue une restriction supplémentaire au droit de propriété privée.

5.4.7. Les révisions des plans de secteur

5.4.7.1. Les révisions partielles des plans de secteur

Afin de répondre à l'évolution des besoins de la société, il est évidemment obligatoire que les plans de secteur connaissent certaines révisions. Il était tout d'abord question de révisions partielles. Notons que très peu de ces révisions partielles ont concerné la fonction résidentielle. De nouveau, il s'agit là d'une vérification de l'idée selon laquelle les zones d'habitat sont amplement suffisantes par rapport à la demande démographique.

Néanmoins, dans le domaine du logement social, certaines sociétés immobilières de services publics ont opté pour l'acquisition, non pas de terrains en zone d'extension d'habitat, mais pour des terrains situés en zone agricole ; elles demandent par la suite le permis d'y construire un « équipement communautaire et de service public » (F. Haumont, 1990, p. 426). Par ce constat, une autre hypothèse émise ci-dessus est vérifiée : l'impact des lotisseurs privés sur les zones d'extension d'habitat. En effet, en raison de la spéculation à caractère privé ayant porté sur ce type de zone, une fonction faible comme le logement social peut en être exclue, ce qui conduit à un rabattement sur le marché des terrains non *œdificandi*.

Cet exemple portant sur le logement social démontre que la puissance publique, si elle le désire, peut s'écarter des prescriptions des plans qu'elle a elle-même fait approuver. Sur ce thème, une autre pratique répandue en Belgique correspond à la révision partielle de plans de secteur par certaines intercommunales de développement économique. En effet, la création de parcs d'activité autorise une modification du plan de secteur au nom du développement économique de la commune. Cette pratique permet alors de réaliser d'importantes plus-values puisque les terrains ont été achetés sur le marché des terres agricoles pour être ensuite revendus comme zone industrielle.

5.4.7.2. La révision globale des plans de secteur en Région wallonne

Selon l'article 22 du CWATUP, le plan de secteur s'inspire des indications et orientations contenues dans le SDER. Naturellement, dans la réalité actuelle, cette idée est loin d'être rencontrée. En effet, comme nous l'avons relevé, les plans de secteur apparaissent manifestement héritiers d'une époque aujourd'hui révolue, d'où une forte inadéquation par rapport aux principes du développement durable et de l'endiguement urbain pourtant prônés par le SDER et le CWATUP (Article 1^{er}). Afin de corriger cette inadéquation et d'inscrire la planification territoriale dans le contexte actuel, c'est évidemment une révision globale des plans de secteur qui est nécessaire.

Décidée en 1993 par le Gouvernement wallon, la révision globale des plans de secteur est restée un moment au point mort, même si les choses évoluent à présent dans un sens positif. Cette nouvelle situation de blocage s'explique par les divers éléments relevés ci-dessus, notamment le poids politique des différents lobbies fonciers. En effet, la base des difficultés tient sans doute au caractère pour le moins impopulaire d'une réforme intégrant les principes du SDER et du CWATUP et qui, inmanquablement, devrait se traduire par une réduction des zones d'habitat. Grevé de la potentialité d'urbaniser morphologiquement leur terrain, les propriétaires seront évidemment difficilement contents par la seule idée de contribuer aux principes du développement durable. Plus généralement, ce type de mesure risque de heurter l'idéologie d'une grande part de la population dont on connaît l'attachement à la propriété foncière et/ou immobilière. En effet, par définition, « toute politique foncière se heurte à la réticence de chaque citoyen propriétaire » (F. Haumont, 1982, p. 180). Politiquement, une mesure aussi symbolique que la suppression de nombreuses zones d'habitat pourrait donc peser très lourd quand près de 70 % des ménages sont propriétaires. Un des trois concepts clés du développement durable, c'est-à-dire la participation de la population aux processus de décision, risque dès lors de ne pas être rencontré.

Parallèlement, le principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme peut également être évoqué. En effet, selon certains juristes, ce principe signifie que les propriétaires peuvent réclamer des indemnités pour « moins-value » si, lors d'une révision de plan de secteur, des terrains situés en zone *ædificandi* passent en zone non constructible. En d'autres termes, après

avoir distribué une rente potentielle par le classement en zone urbanisable, la collectivité devrait maintenant déboursier une rente en espèces sonnantes et trébuchantes. Dans cette hypothèse, la contrainte financière constitue donc un frein à une diminution significative des zones d'habitat. Relevons néanmoins que certains juristes ne s'inscrivent pas dans la même conception et que des solutions de compensation des moins-values par les plus-values sont à envisager.

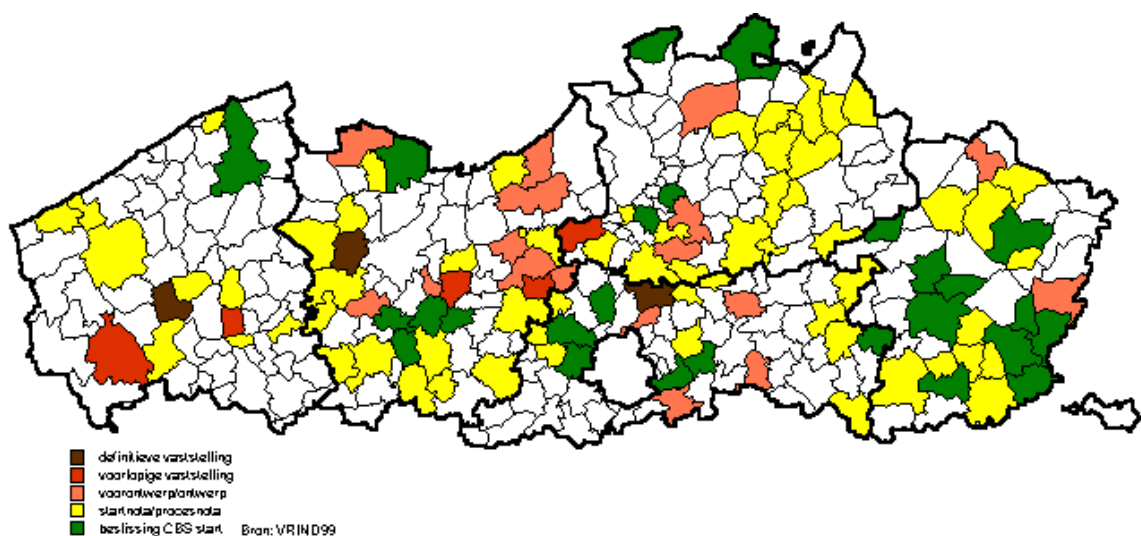
5.4.7.3. La suppression des plans de secteur dans la Région de Bruxelles-Capitale

Les nouvelles législations adoptées dans les deux autres régions du pays implique la suppression des plans de secteur pour les territoires pour lesquels elles sont compétentes et leur remplacement par de nouveaux instruments. C'est déjà chose faite en Région de Bruxelles-Capitale depuis l'adoption du PRAS (Plan régional d'affectation des sols) qui fixe de manière beaucoup plus contraignante l'affectation des différents îlots.

5.4.7.4. L'introduction des nouveaux plans en Région flamande

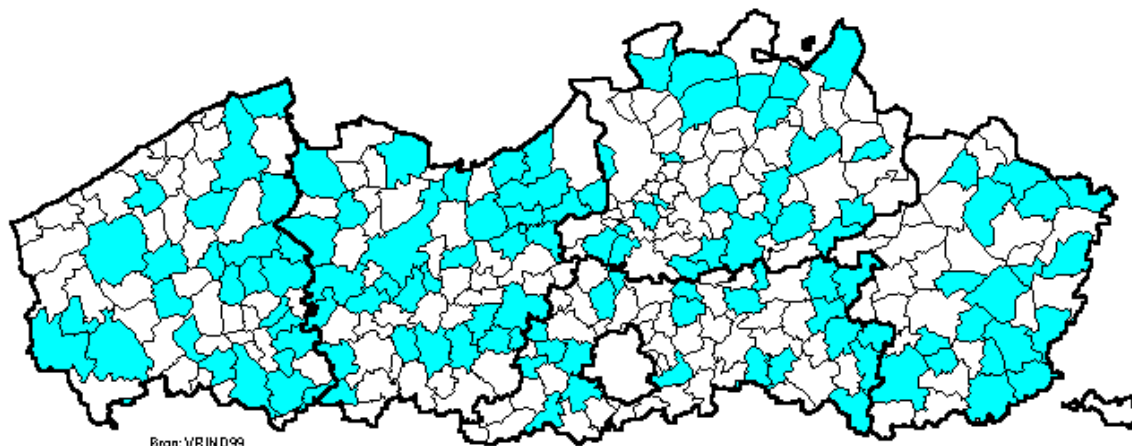
Par rapport à la situation actuelle, les nouveaux instruments d'exécution des prescriptions du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen permettront la mise en place d'un zonage réglementaire à la fois beaucoup plus précis et plus souple (puisqu révisé régulièrement). La politique de l'aménagement du territoire au niveau des communes est toujours en phase de démarrage. En août 1999, plus d'un tiers des communes flamandes avaient pris l'initiative d'établir un schéma de structure communal pour lequel une bonne vingtaine avaient dressé un avant-projet. Seulement trois communes ont approuvé leur schéma de structure communal : Zemst, Nevele et Staden.

Carte 1. Schémas de structure communaux : état des lieux - août 1999



Source: VRIND 1999, p. 77

Carte 2. Etudes des besoins en logement : état des lieux – août 1999



Source: VRIND 1999, p. 78

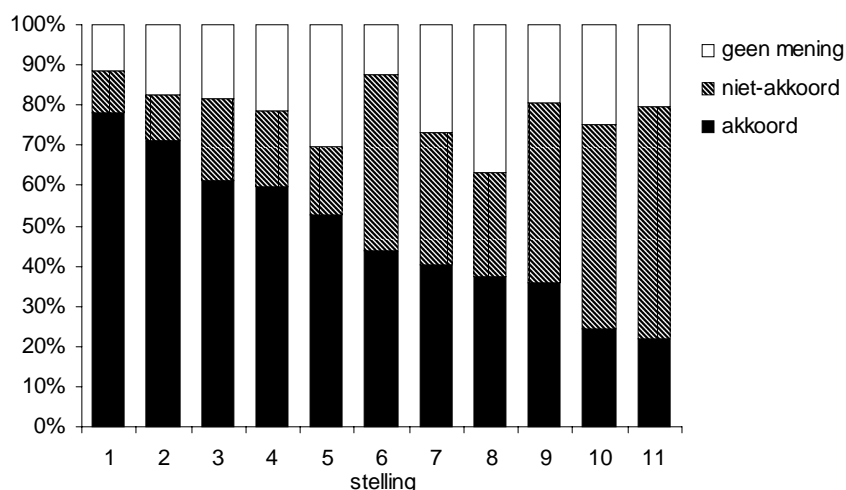
Tableau 10. Schémas de structure provinciaux : état des lieux - août 1999

Antwerpen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ startnota goedgekeurd door provincieraad in juli 1997 ▪ eerste concept voorontwerp voorgelegd in december 1998 ▪ informatieronde in januari-februari 1999
Limburg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ startnota goedgekeurd door provincieraad in februari 1997 ▪ eerste informatieronde in november-december 1998 ▪ voorontwerp gewenste ruimtelijke structuur in februari 1998 ▪ tweede communicatieronde voorjaar 1999
Oost-Vlaanderen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ startnota in april 1998 ▪ concept van informatief deel in juli 1999 neergelegd bij het provinciebestuur
Vlaams-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> ▪ eerste beleidsnota in mei 1998
West-Vlaanderen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tussentijds document 1 en overleg in april 1998 ▪ tussentijds document 2, overleg en tussentijds besluit in september 1998 ▪ tussentijds document 3 en overleg in juni 1999

Source : VRIND 1999, p. 76

Par ailleurs, il n'est pas inintéressant de se pencher sur les résultats de l'enquête d'opinion effectuée auprès de la population flamande à propos des principes et du contenu du « Structuurplan Vlaanderen » (figure 10). Cette enquête a été effectuée en 1997, année de son adoption par le parlement flamand. Un quart de la population entre 15 et 75 ans était ainsi au courant la planification. De ce groupe, un quart s'était par ailleurs informé quant au contenu du plan. Quant à la politique menée de manière plus générale dans le domaine de l'aménagement du territoire, il ressort de l'enquête que les opinions ne peuvent être modifiées du jour au lendemain.

Figure 10. L'avis des flamands quant à la politique d'aménagement du territoire



1. Het is een goede zaak dat de overheid panden, die jarenlang leegstaan kan opeisen
2. De overheid dient strenger op te treden tegen inbreuken op de ruimtelijke ordening (bv. bouwvertredingen)
3. In de buitengebieden of niet stedelijke gebieden dient het bouwen van nieuwe woningen beperkt te worden tot de bestaande woonzones
4. De ontwikkeling van nieuwe industriële bedrijvigheid mag niet ten koste gaan van open ruimte
5. De creatie van nieuwe tewerkstelling krijgt van mij voorrang op het behoud van open ruimte
6. Ik zou er geen problemen mee hebben moest zich in mijn straat/woon omgeving een klein niet vervuilend bedrijf komen vestigen
7. De overheid legt op dat 60 % van de nieuwe woningen in stedelijke gebieden dient gebouwd te worden
8. Het verbieden van lintbebouwing is een goede zaak
9. Het is een goede zaak dat de overheid bouwpercenten, die lang onbebouwd blijven, extra belast
10. Het inplanten van grote winkelcentra aan de rand van de steden moet worden verboden
11. De overheid mag een deel van de financiële meerwaarde die gronden krijgen door bestemmingswijziging opeisen

Source : VRIND 1997, p. 76

Trois quart des flamands sont d'accord avec les constats qu'il faut punir de manière plus sévère les infractions dans le domaine de la construction et que l'autorité peut réquisitionner les immeubles inoccupés depuis de nombreuses années. Les avis sont toutefois plus nuancés à mesure que l'on se rapproche de l'environnement personnel. Ainsi, seulement 40 % des personnes sont d'accord avec le seuil de 60 % de construction neuves dans les zones urbaines, même si six dixième des répondants sont d'avis que, dans les zones non urbaines, les nouvelles constructions doivent être limitées aux zones d'habitat existantes. Quant à l'interdiction de l'habitat en ruban, les avis sont fort partagés, seulement un tiers des interrogés étant d'accord avec ce fait. La majorité trouve par ailleurs que l'espace ouvert doit être protégé de nouvelles zones d'activités industrielles. Toutefois, la création de nouveaux emplois est jugée plus importante que la préservation de l'espace ouvert. Une part importante des sondés préfère cependant ne pas voir s'implanter une petite entreprise non polluante dans sa rue, même si une part aussi importante n'y voit aucun problème. Plus de la moitié des

répondants n'ont aucun problème avec l'implantation d'un grand centre commercial à la périphérie. Par contre, lorsque l'aspect financier est à l'ordre du jour, les opinions sont plus négatives : on constate le rejet de la proposition qu'une partie de la plus-value résultant des changements d'affectation au sein des plans retourne à la collectivité ou de la proposition que des impôts spéciaux soient appliqués sur les terrains non bâtis.

5.5. Conclusion sur la politique d'aménagement du territoire.

Malgré l'existence des plans de secteur, la Belgique n'a pas su canaliser le développement de la périurbanisation sur son territoire. Ce constat résulte de plusieurs causes.

- La peur de devoir indemniser des propriétaires qui se seraient sentis lésés par l'exclusion de leur terrain des zones aedificandi a poussé les autorités à entériner les situations préexistantes de dispersion de l'habitat et d'équipement des réseaux et donc à surdimensionner les zones à bâtir par rapport aux besoins réels.
- Lors de l'élaboration des plans de secteur, les zones aedificandi ont été étendues jusqu'aux maisons les plus éloignées des noyaux d'habitat dense. En pleine période de croissance, on estimait que de nouvelles bâtisses combleraient rapidement les espaces encore « vides ».
- Toujours dans cette logique de croissance, tant les propriétaires que les communes ont utilisé de multiples pressions afin d'obtenir le surdimensionnement des zones rouges : les premiers pour réaliser des plus-values foncières et les secondes pour accueillir de nouveaux ménages et les rentrées fiscales s'y rapportant.

Aujourd'hui encore, les plans de secteur continuent de jouir d'une importance considérable en aménagement du territoire, bien que certains aient été conçus il y a plus de 20 ans. Au niveau de la Région wallonne, ils sont en outre en contradiction avec les objectifs du SDER et du CWATUP. Il faut espérer car la révision en cours des plans de secteur pourra surmonter les obstacles précités pour aller dans le sens d'une urbanisation plus compacte. En Région flamande, les plans d'exécutions provinciaux et communaux du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen doivent à terme remplacer les plans de secteur actuels ; ces nouveaux instruments s'accompagnent d'une délimitation beaucoup plus stricte des zones urbanisables. La crainte d'une raréfaction des terrains à bâtir qui pourrait en résulter entraîne d'ailleurs dès à présent une forte hausse des valeurs foncières dans le nord du pays.

6. La production de l'urbanisation morphologique

Les parties précédentes se sont attachées aux différents instruments de (non-)contrôle de la périurbanisation : aides au logement, coût de la mobilité individuelle, fiscalité foncière et immobilière, politiques d'aménagement du territoire. Pour comprendre la périurbanisation dans le contexte belge, et en particulier la mise en place d'une urbanisation très diffuse et la formation de rubans, il convient maintenant de nous pencher sur la mise en place concrète de l'urbanisation morphologique, à savoir les filières de production du sol urbanisable (production foncière) et de production de l'habitat. Le choix de l'une ou l'autre filière d'urbanisation est par ailleurs déterminant en ce qui concerne les acteurs du financement des coûts liés à l'urbanisation.

6.1. Les filières de production foncière

Les comparaisons internationales révèlent la faiblesse de l'intervention des pouvoirs publics belges dans la production de sol urbain, ce qui n'est peut-être pas sans répercussions au niveau des formes urbaines produites. Avant de préciser les causes de l'absence de politique foncière, les différents degrés d'implication de la puissance publique dans la production de sol urbain vont toutefois être précisés.

6.1.1. *Le degré d'implication de la puissance publique dans la production du sol urbain*

Par offre techniquement urbanisable, nous entendons les parcelles équipées susceptibles d'accueillir une construction (par exemple une maison unifamiliale isolée). Sur ce thème, il est possible de différencier quatre filières distinctes en fonction de la manière dont la puissance publique s'implique dans la production du sol urbain (T. Vilmin, 1996) :

- *l'aménagement public* par lequel la collectivité s'investit directement et prend le risque financier de viabiliser elle-même des terrains ;
- *l'aménagement négocié* entre la collectivité et un acteur important capable de prendre en charge l'équipement de tout un secteur ;
- *la mutation encadrée* qui consiste à laisser opérateurs et propriétaires s'ajuster librement mais dans un cadre juridique et financier défini par la collectivité locale avec plus de précision que pour le diffus ;
- *le développement en diffus*, sur des terrains déjà desservis par les voies publiques.

Cette grille d'analyse des quatre types de filières sera appliquée au contexte belge dans la suite de ce chapitre.

6.1.2. Les filières initiées par le secteur public : l'aménagement public et l'aménagement négocié

6.1.2.1. La faiblesse de l'aménagement public en Belgique

En Belgique, la conception généralement admise est que c'est plutôt au secteur privé de mettre en place les terrains susceptibles d'accueillir de nouveaux développements urbains. Ainsi, on n'a pas observé jusqu'à présent la constitution par les pouvoirs publics d'importantes réserves foncières permettant une maîtrise du foncier comme c'est notamment le cas en Suède ou aux Pays-Bas. Plutôt que de poursuivre une politique de production foncière, les pouvoirs publics ont dès lors opté pour une politique d'offre foncière visant à libérer un maximum de terrains pour l'urbanisation par le secteur privé (voir le premier chapitre consacré à la dimension culturelle de l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés fonciers). Ce choix est évidemment un des facteurs d'explication du surdimensionnement des zones d'habitat au niveau des plans de secteur.

En conséquence, comme nous allons le préciser, les deux filières de l'aménagement public et de l'aménagement négocié apparaissent marginales par rapport à l'ensemble des développements. Les lotissements publics représentent une part assez marginale de l'ensemble des lotissements périurbains et ils sont d'ailleurs conçus sur le même modèle afin de rester « concurrentiels ».

A l'avenir, il est possible qu'une plus grande attention soit accordée à la politique de production foncière par les pouvoirs publics. Ainsi, le Plan Régional de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale intègre une volonté de mieux contrôler le marché foncier, notamment via la création d'une Régie foncière régionale chargée « de l'acquisition de biens situés à des endroits stratégiques pour le développement régional et de la tenue d'un inventaire des ressources foncières publiques. Dans le cadre du contrôle du processus de périurbanisation, ce sont toutefois les autres régions qui devraient réagir.

En Flandre, malgré l'adoption du RSV, la politique foncière n'est pas considérée comme un instrument politique en soi, mais comme un instrument qui découle des objectifs définis plus en amont dans la politique territoriale. Dans sa note politique, le ministre flamand responsable de l'aménagement du territoire décrit d'ailleurs : « la politique foncière n'est qu'une des sept missions de l'aménagement du territoire, à côté de la planification, de l'exécution, de l'accompagnement, de l'octroi des autorisations, de la surveillance et du maintien ».

6.1.2.2. L'aménagement négocié : un absent des espaces périurbains en Belgique

Les opérations d'aménagement négocié sont confiées par contrat à un opérateur privé suite à une initiative publique (T. Vilmin, 1996). En France, la procédure normale de l'aménagement négocié est la ZAC (zone d'aménagement concerté) conventionnée. Généralement, les ZAC

portent plutôt sur des opérations de grandes tailles ; dans ce cadre, elles peuvent par exemple avoir pour objet d'ajouter un nouveau quartier à une agglomération.

En ce qui concerne la Belgique, certaines formes d'aménagements négociés entre la collectivité et les différents acteurs privés existent. Néanmoins, ce type d'opération concerne principalement la rénovation de sites centraux ou péricentraux (ZIP en Région wallonne, par exemple) plutôt que la mise en place d'une nouvelle urbanisation où, comme nous allons le développer ci-dessous, l'initiative demeure presque toujours liée à la sphère du secteur privé.

6.1.2.3. La planification socio-démographique à l'amont de la production foncière

Que ce soit pour l'aménagement public ou pour l'aménagement négocié, l'initiative publique doit se justifier en s'appuyant sur des estimations, établies à partir de prévisions socio-démographiques, des futurs besoins en logement. Par exemple, en France, c'est l'INSEE qui est chargé d'estimer les besoins en logement (J.-J. Granelle, 1998, p. 132). Un des pays les plus avancés en la matière serait « les Pays-Bas, où l'on procède à une évaluation très fine de la demande potentielle au niveau local et national, évaluation susceptible de servir d'études de marchés pour les promoteurs privés » (Ibidem, 1998, p 34). A ce titre, la Belgique s'est longtemps caractérisée par une absence de planification socio-démographique. L'absence d'une estimation précise des besoins est d'ailleurs un des facteurs du surdimensionnement des zones à bâtir dans les plans de secteur. En Flandre, un retournement de situation est toutefois en train de se produire puisque le RSV se base sur une estimation des besoins en logement à court et moyen terme.

6.1.2.4. L'impact de la faiblesse de l'aménagement public sur les formes urbaines

En libérant un maximum d'espace pour l'urbanisation et en laissant au secteur privé le soin de « produire » les espaces bâtis, les pouvoirs publics ont fortement contribué à la mise en place d'une urbanisation anarchique. En effet, traditionnellement, le rôle des pouvoirs publics est de défendre l'intérêt collectif à travers une vision globale de l'aménagement du territoire. Or, une telle vision n'existe pas en Belgique où l'aménagement résulte d'une multitude d'interventions non coordonnées. On assiste en effet à une multiplication de petites opérations effectuées de manière complètement aléatoire au gré d'opportunités foncières (vente par un fermier d'un ancien terrain agricole, terres libérées par un héritage...). Cette atomisation de la production foncière est notamment responsable de la taille particulièrement grande des parcelles à bâtir, laquelle s'inscrit dans la logique des lotisseurs de satisfaire au maximum les désirs individualistes de leurs clients.

6.1.2.5. L'absence de régulation des marchés et des prix fonciers

Les prix fonciers et immobiliers sont déterminés par le rencontre de l'offre et de la demande. Les pouvoirs publics ont peu de contrôle sur le volet de la demande, qui est notamment lié aux taux d'intérêt pratiqués sur les emprunts hypothécaires, à la situation économique

générale, à l'évolution des revenus des familles, ou à des facteurs démographiques (composition de la population et des ménages). Par contre, leur pouvoir de régulation est plus important du côté de l'offre, par exemple à travers la planification réglementaire (détermination du volume de surfaces potentiellement urbanisables), la fiscalité (taxation des terrains non bâtis pour lutter contre la rétention spéculative) et surtout à travers la production foncière. Ainsi, dans certains pays, la constitution de réserves foncières permet aux pouvoirs publics d'équilibrer les marchés fonciers et de maintenir une plus grande uniformité du coût du sol sur l'ensemble du territoire.

Or, en Belgique, on constate de grandes différences dans les prix fonciers entre les espaces centraux et les espaces plus périphériques. A proximité des agglomérations, la cherté du sol est ainsi parfois compensée par une limitation de la taille du terrain ou par des restrictions sur le coût de construction. Mais les différentiels de coûts du sol incitent surtout à une périurbanisation sur de longues distances, comme le montrent très clairement dans le cas de la Flandre les cartes placées ci-dessous (cartes 3 à 5) : les communes où la superficie consacrée à la fonction résidentielle s'accroît le plus rapidement ne sont plus immédiatement contiguës aux agglomérations et l'activité de la construction se déplace de manière centrifuge en direction des zones où les prix sont encore relativement bas. La comparaison des deux dernières cartes illustre parfaitement le rôle déterminant du prix du sol sur le secteur de la construction, puisque, du moins autour d'Anvers et de Bruxelles, la carte du taux de croissance de l'espace dévolu à l'habitat est le parfait négatif de celle du prix du sol.

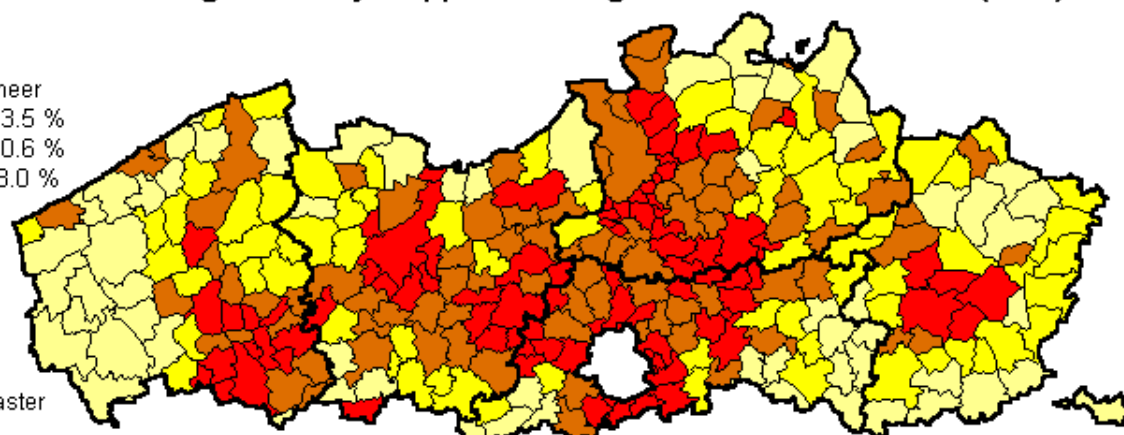
L'adoption d'une ligne de conduite plus restrictive en ce qui concerne la superficie des zones urbanisables au sein du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen illustre d'une autre manière l'influence que les pouvoirs publics peuvent avoir sur les marchés fonciers. En effet, on assiste depuis 1998 à un envol du prix des terrains à bâtir en Flandre alors que l'évolution est beaucoup plus modeste en Wallonie, y compris dans les zones soumises à une forte périurbanisation comme le Brabant wallon. Si ce n'est pas encore le cas, il est hautement probable que, par effet de rattrapage, cette hausse va se répercuter prochainement sur le marché des habitations. En outre, il est remarquable de constater que l'augmentation des prix résulte d'un effet d'anticipation. En effet, les plans d'exécution qui doivent mettre en pratique le RSV n'existent pas encore et le système actuel repose dès lors toujours sur les plans de secteur existants au sein desquels, d'après la « comptabilité spatiale », aucune modification n'est planifiée en ce qui concerne la superficie dévolue à l'habitat (voir la partie consacrée à l'aménagement du territoire).

Notons enfin que l'absence d'équilibrage sur le marché foncier rend plus difficile la réalisation d'opérations de logement social de grande ampleur. Nous avons en effet vu que les sociétés de logement social ont eu tendance à construire à la périphérie des agglomérations pour réduire la charge liée au foncier dans leurs budgets.

Cartes 3 à 5

Aandeel van de totale gemeentelijke oppervlakte ingenomen voor het wonen (1997)

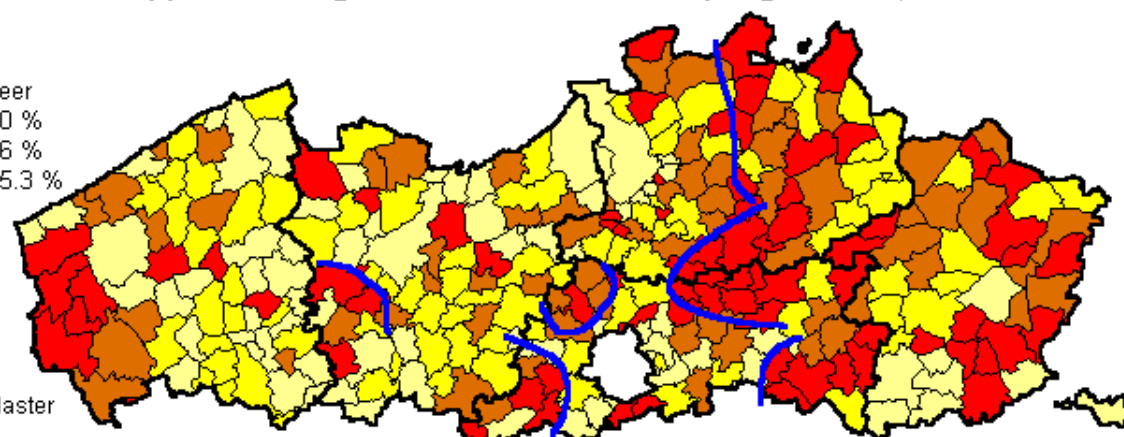
- 13.5 % en meer
- 10.6 % tot 13.5 %
- 8.0 % tot 10.6 %
- minder dan 8.0 %



Bron: Kadaster

Evolutie van de oppervlakte ingenomen voor het wonen per gemeente, 1994-1997

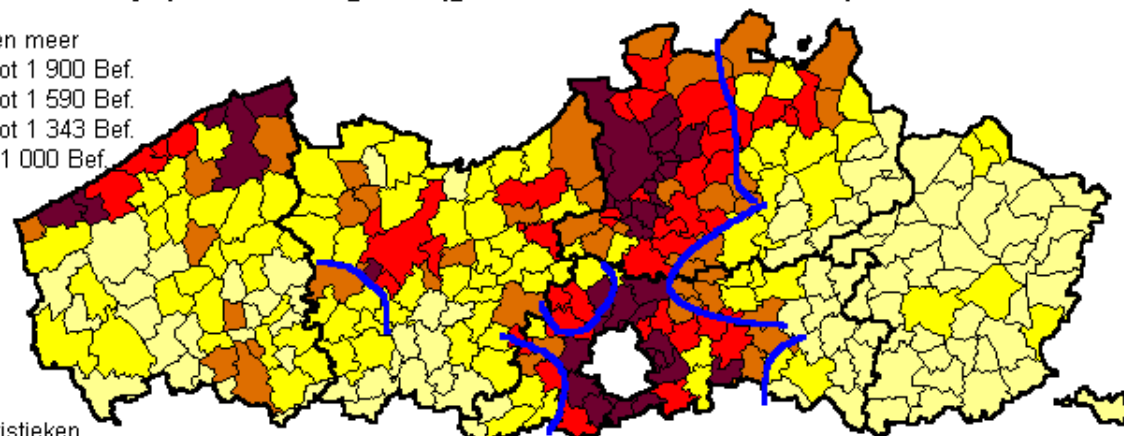
- 8.0 % en meer
- 6.6 % tot 8.0 %
- 5.3 % tot 6.6 %
- minder dan 5.3 %



Bron: Kadaster

Prijs per m² bouwgrond (gemiddelde 1994 t.e.m. 1997)

- 1 900 Bef. en meer
- 1 590 Bef. tot 1 900 Bef.
- 1 343 Bef. tot 1 590 Bef.
- 1 000 Bef. tot 1 343 Bef.
- minder dan 1 000 Bef.



Bron: N.I.S.,
Financiële Statistieken

6.1.3. Les filières initiées par le secteur privé

(sur base de T. Vilmin, 1996, p. 229)

Il n'existe pas de données statistiques sur l'importance quantitative des deux filières d'urbanisation initiées par le secteur privé, mais il est probable que la plus répandue dans notre pays est le développement en diffus le long des voiries existantes, c'est-à-dire la filière avec l'implication publique la moins poussée. Notons par ailleurs qu'il y a un lien manifeste entre les filières de production foncière et les filières de construction dans la mesure où la filière promoteur s'inscrit pratiquement toujours dans des grandes opérations de mutation encadrée (voir ci-dessous).

6.1.3.1. L'urbanisation « diffuse » le long des voiries existantes

Dans cette filière, deux segments sont à distinguer (M. Kaszynski, 1993, p. 54) : soit ce sont des parcelles immédiatement constructibles, soit des petits lotissements. Ces développements ne résultant d'aucune étude urbanistique particulière déterminant la forme urbaine souhaitable, si bien que le risque de désordre et de gaspillage est grand. Ce développement « en diffus » est par ailleurs quasi-ubiquiste, si ce n'est dans les espaces où, la pression foncière étant très forte, une utilisation plus intensive est réalisée sous la forme d'ouverture de lotissements.

La filière du développement le long des voiries existantes est ouverte à toutes les catégories d'acteurs, particuliers comme personne morale. L'hypothèse est qu'on y retrouve surtout des acteurs privés de petite taille qui construisent ou transforment pour eux-mêmes ou pour un marché très local qu'ils connaissent bien et pratiquent quotidiennement. Il est également apprécié par les constructeurs car le flux courant des transactions est suffisant pour offrir une bonne visibilité commerciale aux petites opérations. Enfin, cette filière est peut-être la plus recherchée par les acquéreurs de logements, car elle est l'expression du projet de chacun et non d'un seul ; le programme pourra varier en fonction du parcellaire et de la localisation. D'un autre côté, la localisation le long d'une voirie empruntée par un trafic de transit peut présenter un certain inconfort.

Généralement, les voiries le long desquelles se développent les opérations d'urbanisation en diffus étaient à l'origine davantage réalisées pour les communications que pour la desserte directe des parcelles ; elles sont dès lors souvent non équipées. Or, comme nous avons pu le mettre en évidence dans le rapport précédent, en cas d'urbanisation diffuse, le coût des équipements est souvent pris en charge par la collectivité (L. Brück et al.). En fait, il y a des négociations avec les intercommunales : le propriétaire payant uniquement si des surcharges apparaissent dans le réseau.

Cette filière engendre d'autres points d'accrochage avec la philosophie du développement durable dans les domaines :

- énergétique : la localisation des nouvelles habitations risque de déboucher sur un

accroissement de la mobilité-voiture ;

- économique : l'adaptation des multiples réseaux pèsera lourdement sur les finances publiques ;
- social : le risque de formation de ségrégations spatiales en fonction de caractéristiques sociales (niveau de revenu, par exemple), démographiques (âge)... est important (zonage social).

6.1.3.2. Les lotissements avec ouverture de voirie

Alors que l'urbanisation diffuse concerne uniquement les zones d'habitat au plan de secteur, cette filière de production foncière concerne également les zones d'extension d'habitat. Elle ne se développe toutefois que dans les espaces où, la demande étant suffisamment forte, des marges se dégagent qui permettent de couvrir les coûts d'équipements. En effet, contrairement à la filière de l'urbanisation diffuse, les lotissements avec ouverture de voirie génèrent toujours des besoins nouveaux en équipements. En outre, il est clair que ces nouvelles infrastructures ne profiteront qu'aux nouveaux habitants. C'est pourquoi il est facile et justifié de mettre ces coûts à charge du promoteur/lotisseur via les charges d'urbanisme : il s'agit donc d'une « mutation encadrée ».

Dans cette filière, les particuliers trouvent moins leur place que les professionnels, sauf en tant que lotisseurs lorsqu'ils disposent de parcelles suffisantes. Les investissements en voiries et réseaux divers ne sont en effet pas à la portée d'un particulier ordinaire, car ils peuvent représenter un multiple du prix du terrain.

Face aux aspirations des ménages, la filière des lotissements avec ouverture de voirie présente certains inconvénients. A l'intérieur de chaque unité foncière, le parcellaire sera en réalité optimisé en fonction des impératifs de commercialisation ; les possibilités d'évolutions seront donc plus restreintes que dans le cas de l'urbanisation diffuse, et les impératifs de rentabilité imposeront parfois des parcelles de plus petite taille. Toutefois, dans les espaces en forte croissance comme le Brabant wallon, les lotissements avec ouverture de voirie (mutation encadrée) sont généralement la seule alternative possible en terme de localisation résidentielle. Par ailleurs, la réalisation d'espaces verts communs, un traitement particulier de la voirie, la présence d'équipements collectifs ou même l'imposition de normes strictes quant à l'architecture des constructions peuvent conférer une image de marque particulièrement prestigieuse à certains lotissements et en renforcer l'attrait auprès des ménages disposants de revenus confortables.

Tableau 11. Comparaison des deux filières de production du sol initiées par le secteur privé

	<i>Urbanisation diffuse le long des voiries existantes</i>	<i>Lotissement.</i>
Localisation	Ubiquiste	Espaces où demande tr coût de l'équipement
Zonage au plan de secteur	Zone d'habitat	Zone d'habitat ou zone
Niveau d'équipement initial	En théorie, terrains équipés ; dans la pratique, souvent uniquement la voirie	Besoin de nouveaux éq
Acteurs du foncier	Toutes catégories d'acteurs, particuliers ou personnes morales ; majorité d'acteurs de petite taille agissant sur un marché très local	Lotisseurs professionne
Les ménages	Attrait pour le développement en diffus car expression d'un projet individuel ; plus de liberté dans le choix de la localisation	Attrait pour la mutation communautaires de qua voiries, équipements..)
Outils fonciers	Deux segments : • parcelles immédiatement constructibles • petits lotissements (permis de lotir)	Permis de lotir
Diversité du programme	Fonction du parcellaire, de la localisation	Parcellaire optimisé en commercialisation (mo dans le diffus)
Financement des équipements	Collectivité ; dans certains cas, négociations avec les intercommunales : le propriétaire paie uniquement si des surcharges apparaissent dans les réseaux	Intervention des lotisse négociations entre les a professionnels, ménage
Développement durable	<ul style="list-style-type: none"> • Aspect énergétique : accroissement de la mobilité voiture • Aspect économique : coût de l'aménagement et de l'adaptation des réseaux à charge des finances publiques • Aspect social : risque de formation de zonages spatiaux en fonction de caractéristiques sociales (niveau de revenu), démographiques (âge, composition des ménages) • Aspect spatial : forte consommation d'espace, mitage, enrubannement, urbanisation anarchique car manque de vue d'ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> • Aspect énergétique : • Aspect économique : charge des finances pu • Aspect social : très g spatiaux en fonction de revenu), démographiqu • Aspect spatial : nouv programmes réfléchis e

A l'instar de la filière d'urbanisation diffuse, les risques de conflit avec le développement durable sont quasi-identiques : augmentation des consommations en énergie au niveau des véhicules automobiles, financement de l'entretien des réseaux par l'ensemble de la collectivité et prévisible explosion des coûts récurrents pour l'avenir. En outre, les risques de ségrégation sociale sont particulièrement importants. Par contre, en cas de lotissement avec ouverture de voirie, les plus-values liées à l'installation des réseaux d'infrastructures sont collectivisées via les charges d'urbanisme, ce qui n'est que partiellement le cas en cas d'urbanisation diffuse.

6.1.3.3. L'impact sur les formes urbaines produites

Comme nous l'avons déjà dit, les deux filières de production foncières laissées à l'initiative du secteur privé contribuent fortement à la diffusion de l'habitat dans les espaces périurbains. Toutefois, c'est la filière de l'urbanisation diffuse qui, comme son nom l'indique, conduit à la mise en place de l'urbanisation la plus extensive et la moins structurée. Cette filière est en outre synonyme d'enrubannement.

Par contre, l'urbanisation via des lotissements avec ouverture de voirie engendre des formes urbaine plus compacte : elle permet d'éviter une dispersion anarchique autour des entrées de villes et de villages par la création de « nouveaux quartiers » conçus de manière plus compacte. Or, comme nous l'avons vu dans la partie consacrée à la fiscalité, en raison du système des participations, il est plus rentable pour les lotisseurs de réaliser une opération le long d'une route équipée. « Le coût privé d'aménagement foncier est d'autant plus faible que les infrastructures (voirie, réseaux) préexistent ou sont financées par la collectivité publique, d'autant plus élevé que le capital privé doit réaliser des infrastructures à ses frais. » (C. Topalov, 1990, p. 178). Par conséquent, en l'absence d'une planification plus contraignante, les opérations plus compactes resteront absentes des zones où les niveaux fonciers sont trop faibles.

6.2. Les filières de production de l'habitat individuel

Les comparaisons internationales révèlent également que la Belgique se caractérise par une part particulièrement importante de maisons individuelles dont le maître d'œuvre est un ménage particulier plutôt qu'une société de construction. L'explication habituelle est que, né avec une « brique dans le ventre », le Belge tient à démarquer son habitation de celles de ses voisins. Or, la réalité est plus complexe : le fonctionnement des promoteurs et des constructeurs doit également être analysé pour comprendre pourquoi, contrairement à d'autres pays, il est plutôt rare que les Belges achètent de nouvelles maisons en clef sur porte.

La réflexion qui va suivre comporte beaucoup d'hypothèses qui devraient être vérifiées par des études plus approfondies. C'est que, comme nous l'avons déjà dit à maintes reprises, la

problématique est complexe. Or, jusqu'à présent, les interactions entre les filières de production de l'habitat et les formes périurbaines ont rarement été étudiées.

6.2.1. La présentation des trois principales filières

Les travaux de M. Vincent (1986, p. 57 et suivantes ; 1987) permettent de préciser les trois principales filières de production de l'habitat individuel : la filière « artisanale », la filière « constructeur » et la filière « promoteur ».

6.2.1.1. La filière artisanale

Historiquement, c'est la première filière de production du logement. Un particulier maître d'ouvrage fait appel à des artisans. « Il doit rechercher le terrain, obtenir le concours d'un architecte qui [généralement] sera le maître d'œuvre. Les divers corps de métier travailleront sous la direction de celui-ci » (M. Vincent, 1987, p. 63). Parfois, la maîtrise d'œuvre est directement assurée par le particulier ; il assure alors toutes les fonctions de coordination, organisationnelles comme techniques. La coordination technique peut également être déléguée à une petite entreprise artisanale auquel le particulier fait appel.

6.2.1.2. La filière constructeur

« Le particulier s'adresse un constructeur. Il doit alors trouver un terrain, et n'achète à ce constructeur que la construction. Différents modèles sont disponibles sur catalogue. Le maître d'ouvrage est l'acheteur, le maître d'œuvre le constructeur » (M. Vincent, 1987, p. 63). « A la différence du promoteur, le constructeur de maisons individuelles (exemple des maisons Phénix) n'a pas à financer l'ouvrage dans la mesure où il n'est que le maître d'œuvre. L'achat du terrain et le financement du montage de l'opération sont à la charge de l'acquéreur maître d'ouvrage » (I. Nappi-Cholet, 1999, p. 37).

Depuis peu, on assiste à une évolution de la filière constructeur. En effet, les ménages éprouvent de plus en plus de difficultés à trouver des terrains à bâtir. Afin de s'assurer un marché, les sociétés de construction se constituent dès lors des réserves foncières. Elles aménagent ainsi leurs propres lotissements et les particuliers qui achètent des parcelles sont obligés de passer par la société pour faire bâtir une maison choisie sur catalogue. Dans ce système, le ménage reste toutefois maître d'œuvre.

6.2.1.3. La filière promoteur

Dans la filière promoteur, la maîtrise d'ouvrage est assurée par un promoteur immobilier (soit privé, soit public). Comme pour un appartement dans un immeuble collectif, le promoteur « est le seul interlocuteur de l'acquéreur qui achète véritablement un logement, c'est-à-dire une construction habitable édifiée sur un terrain » (M. Vincent, 1987, p. 63) : c'est le clé sur porte.

Tableau 12. Les filières de production de l'habitat périurbain

	<i>Filière artisanale</i>	<i>Filière Constructeur</i>
Principe	Le particulier achète le terrain, puis fait appel à un architecte ou un entrepreneur.	Le particulier achète le terrain et fait appel à une société de construction pour l'édification d'une maison choisie sur catalogue
Maître d'ouvrage	Particulier	Particulier
Maître d'œuvre	Particulier, architecte ou entrepreneur	Société de construction
Avantages pour les ménages	<ul style="list-style-type: none"> • Individualisation de la construction 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût moins élevé • Facilité des démarches de construction
Inconvénients pour les ménages	<ul style="list-style-type: none"> • Coût plus élevé • Trouver un terrain • Multiplication des étapes et des démarches • Délais entre la commande et la réception 	<ul style="list-style-type: none"> • Trouver un terrain • Délais entre la commande et la réception • Individualisation de l'habitat limitée (choix sur catalogue)
Impacts sur les formes urbaines produites	<ul style="list-style-type: none"> • Petites opérations favorisées (le long des voiries existantes) • Parcelles de grande taille • Exclusivement non mitoyen • Hétérogénéité architecturale • Mitage • Enrubannement • Remplissage progressif et sous-occupation • Surcoûts au niveau des équipements publics collectifs • Urbanisation peu compacte 	Situation intermédiaire, mais plus proche de la filière artisanale en ce qui concerne l'impact sur les formes urbaines produites

Commercialement, un premier point fort de la filière promoteur correspond à la possibilité de profiter d'économies d'échelle par la réalisation de plusieurs logements au cours d'une même opération. D'ailleurs, à la différence des deux autres filières, les constructions ne seront pas systématiquement non mitoyennes (maisons unifamiliales isolées).

Des logements individuels pourront être produits par des promoteurs « traditionnels » et par des promoteurs « spécialisés » (c'est-à-dire des promoteurs qui ne construisent que des maisons unifamiliales individuelles) (M. Vincent, 1986, p. 59). Dans le contexte français, les promoteurs spécialisés dans le secteur du logement individuel sont fréquemment qualifiés de « builders », sur base du modèle anglo-saxon. Ce sont des entreprises qui assument toutes les fonctions (promotion, conception, construction, commercialisation). Elles doivent disposer d'importants capitaux d'investissement pour se rendre au préalable maître du foncier et pour financer la construction. Avec ces builders, « les maisons sont groupées dans ce que l'on appelle « les nouveaux villages » ou réalisées une à une sur des parcelles possédées par ces sociétés » (M. Vincent, 1986, p. 59).

6.2.2. Les poids relatifs des différentes filières en France et en Belgique

Au niveau français, des données I.N.S.E.E. issues de l'Enquête Logement permettent de préciser les poids relatifs des trois filières que nous venons de présenter. Ces données sont présentées dans le tableau 13. En ce qui concerne la filière artisanale, ce tableau permet de différencier les propriétaires ayant construits eux-mêmes des autres particuliers ayant eu recours à un entrepreneur. Pour la filière constructeur, c'est le critère du choix sur catalogue qui a été considéré.

Tableau 13. La part des filières de production de la maison individuelle

	<i>Filière artisanale autoconstruction</i>	<i>Filière artisanale entrepreneur</i>	<i>Filière constructeur</i>	<i>Filière promoteur</i>
France 1978	6,3	40,4	31,3	22,0
France 1984	7,8	42,1	37,1	13,0
France 1988	8,2	37,2	43,8	10,8
France 1992	6,8	36,4	49,8	7,0
France 1996	8,1	50,5	32,0	9,4
Belgique 1987-1988-1989	18,0	42,0	26,0	11,5

Sources : INSEE, Enquête Logement, 1998 & Test-Achats Magazine

L'équivalent de l'Enquête Logement n'étant pas réalisé par l'I.N.S., il n'existe pas de données officielles pour la Belgique. Toutefois, l'association de protection des consommateurs Test-Achats a réalisé une enquête sur ce thème. Publiée en 1992 (Test-Achats Magazine n°341, février 1992), cette enquête a consisté dans la collecte d'informations auprès de ménages

ayant obtenu un permis de bâtir entre 1987 et 1989. Elle a été réalisée par voie postale à partir d'adresses obtenues auprès d'administrations communales. Au total, 2 642 questionnaires ont été récupérés et traités. Tout comme pour l'Enquête Logement de l'I.N.S.E.E., cette source permet de traiter du poids relatif des différentes filières.

En France comme en Belgique, nous relevons la faiblesse de la filière promoteur. Dans le domaine de la construction des logements individuels, les futurs ménages occupants représentent donc la très grande majorité ($\pm 90\%$) des maîtres d'ouvrages. Selon la différenciation établie par J.-F. Goux (1978, p.16), les territoires périurbains apparaissent donc comme des « espaces construits autoconsommés » plutôt que comme des « espaces construits commercialisés ».

En ce qui concerne les données françaises, la filière promoteur se caractérise en outre par une tendance à la baisse. Sa part élevée en 1978 (22,0 %) s'explique par une volonté de trouver un nouveau marché dans les maisons individuelles ; il s'agit alors de diversifier ses activités dans une période de mauvaise conjoncture (J.-J. Granelle, 1998, p. 27). En effet, « suite à la crise pétrolière et à la récession mondiale des années 1973-1974, l'activité du bâtiment se ralentit dans le courant des années 70. Les mises en chantiers des différents types de logements diminuent régulièrement et de façon très sensible à partir de 1975 où elles sont en moyenne de 500 000 logements par an pour atteindre leur seuil en 1985 à moins de 300 000 logements par an » (I. Nappi-Choulet, 1999, p. 90). Mais depuis lors, les promoteurs et les logements groupés qu'ils offrent généralement n'ont pas été capables de maintenir cette part de marché. Le point suivant explique comment les deux autres filières – « constructeur » et « artisanale » - ont été capables d'aussi fortement les concurrencer.

Pour la situation belge, un autre élément à relever du tableau 13 correspond à l'importance de l'autoconstruction. C'est sans doute un biais méthodologique qui explique cette situation car, comme le précise Test-Achats Magazine, le nombre élevé d'autobâtitseurs tient probablement à un taux de réponse supérieur pour cette catégorie. La réponse au questionnaire apparaît en effet comme un moyen d'exprimer la fierté du bel ouvrage accompli.

Le « candidat-bâtitseur » français semble plus facilement séduit par les catalogues des entreprises générales de construction que son homologue belge. Une première piste explicative correspond à l'influence sur le marché français de puissantes sociétés nationales (Maison Bouygues, Maison Phénix, ...) (P. Bourdieu et al., 1990a). Un autre facteur explicatif tient sans doute aux différences entre les géographies sociales des agglomérations belges et françaises. En effet, par rapport à la filière constructeur, la filière artisanale semble associée à des segments socio-économiques plus favorisés. En conséquence, il est cohérent que cette seconde filière trouve un terrain plus porteur en Belgique qu'en France puisque, globalement, l'exode périurbain des classes favorisées y est plus poussé. Une autre hypothèse d'explication de la différence constatée - que nous n'avons malheureusement pas pu vérifier - est le coût relatif des différentes filières dans les deux pays.

6.2.3. Les causes de la faiblesse de la filière promoteur

Par l'analyse des causes de la faiblesse de la filière promoteur, il s'agit de comprendre pourquoi le champ territorial périurbain apparaît peu prisé par les promoteurs immobiliers en Belgique. A ce propos, deux types de facteurs explicatifs doivent être distingués : d'une part les aspirations de la demande, d'autre part les logiques des acteurs de l'offre.

6.2.3.1. Les aspirations de la demande

Une première explication de la faiblesse de la filière promoteur en Belgique est d'ordre culturel. L'analyse des éléments qui contribuent à l'utilité résidentielle du modèle périurbain a en effet montré que les ménages sont à la recherche d'attributs d'authenticité tels un environnement campagnard et le caractère traditionnel de la construction. Par ailleurs, les ménages belges semblent particulièrement attachés au caractère original et spécifique de la construction unifamiliale « individualisée » : il faut à tout prix se distinguer du voisin.

Or, comme nous l'avons précisé, le point fort de la filière promoteur correspond à la possibilité de profiter d'économies d'échelle par la réalisation de plusieurs logements au cours d'une même opération. En termes de succès commercial, cette médaille des économies d'échelle présente un revers puisque, si différentes maisons individuelles sont produites lors d'une même opération, cela signifie inmanquablement une certaine uniformité et, fréquemment, la mitoyenneté. D'où le rejet de cette filière pour celles où le ménage peut mieux exprimer son désir individuel en tant que maître d'œuvre.

Au niveau de la demande, une autre piste d'explication est le coût relatif des logements dans les différentes filières de production. Ainsi, il se peut que le différentiel entre les filières soit moins important en Belgique, notamment parce qu'il n'existe pas de grandes entreprises de construction comme il est expliqué au point suivant.

6.2.3.2. Les acteurs de l'offre

Le caractère risqué de la construction

Par rapport aux autres filières, une spécificité de la filière promoteur correspond au fait que c'est l'acteur économique - le promoteur - et non le particulier qui est en charge de lever l'obstacle foncier (fonction de libération du sol). En effet, dans les filières artisanales et constructeurs, c'est au ménage ou au promoteur foncier qu'il revient de « s'approvisionner » en sol-support. Pour le promoteur, il s'agit là d'une première difficulté liée au volet de l'offre.

En outre, par rapport aux deux autres filières, c'est également l'acteur économique qui est en charge du financement de l'opération. A la différence du constructeur qui n'est que le maître

d'œuvre, la rémunération du promoteur devra donc être minorée des frais financiers. Par ailleurs, dans une période où il ne suffit plus de produire du logement pour être certain de rencontrer une demande, la commercialisation entraîne des risques et, surtout, des surcoûts substantiels dans le cas d'une mévente. En comparaison du travail d'un « simple » constructeur opérant sur commande, la tâche du promoteur est dès lors bien plus complexe.

Le rôle de la taille des entreprises actives dans le secteur de la construction

Dans le cas de la filière promoteur, les entreprises de promotion-construction de grande taille sont favorisées, car elles disposent d'une base financière suffisante et peuvent en outre profiter d'économies d'échelle. Or, au niveau belge, même si nous ne disposons pas d'études précises sur ce thème, il semble qu'il n'existe pas de très grandes entreprises et l'hypothèse peut être émise que, par rapport aux pays voisins, le secteur de la construction n'est pas dominé par des groupes de grande taille mais, au contraire, fortement atomisé. A titre indicatif, relevons qu'au niveau belge, le groupe Thomas & Piron, c'est-à-dire un des principaux ténors du clé sur porte, vend approximativement 400 maisons par an (Source : dépliant publicitaire Thomas & Piron, 1999). Dans le contexte français, pour GMF et Maison Bouygues, l'ordre de grandeur est de $\pm 4\ 000$ mises en chantier annuelles (P. Bourdieu et al., 1990, p. 17).

Ce n'est pas le cas dans d'autres pays. Ainsi, en Angleterre, le secteur de la construction est maintenant dominé par un nombre assez limité de producteurs importants (G. Bramley et al., 1995, p. 88). Pour la France, c'est davantage une bipolarisation qui s'est opérée, avec le développement des petites et grandes entreprises et un net recul des moyennes (M. Vincent, 1986, pp. 54-55 ; P. Bourdieu et al., 1990a, p. 15).

Au-delà du facteur explicatif de la taille du pays, la présence de grandes entreprises est à mettre en parallèle avec de multiples modalités liées à la production de l'espace périurbain, à commencer par les pratiques urbanistiques, les modes de fonctionnement du secteur de la construction et, in fine, les formes (péri)urbaines produites.

L'exemple illustratif du Royaume-Uni

Ainsi, en Angleterre, la construction est ainsi une activité extrêmement risquée : par le jeu de l'assurance qu'offre la multiplicité des opérations, les grandes entreprises ont dès lors été favorisées, ce qui a conduit à la concentration du secteur. Afin d'expliquer pourquoi, outre-Manche, la profession de constructeurs apparaît « risquée », il faut tout d'abord relever qu'en Angleterre, ce sont des promoteurs-constructeurs (« builders ») et non pas les particuliers qui, dans le secteur de la maison individuelle, sont les principaux maîtres d'ouvrages. A la différence des territoires périurbains belges ou français, les territoires périurbains anglais correspondent donc à des « espaces construits commercialisés » (J.-F. Goux, 1978, p. 16). Le risque provient donc de l'incertitude liée à l'urbanisation : en raison du rythme des cycles

conjoncturels, « une maison mise en chantier au début d'une période d'expansion pourrait ne pas être terminée avant que le marché se soit complètement retourné » (G. Bramley et al., 1995, p. 88, notre traduction).

Notons qu'on aboutit ainsi à un raisonnement cyclique en impasse (comme dans le cas de l'œuf et la poule) : la filière promoteur s'est mise en place parce que les grandes entreprises ont été favorisées par le caractère risqué de la construction, mais la construction est justement risquée parce que ce secteur est dominé par la filière promoteur.

Le rôle des contraintes urbanistiques

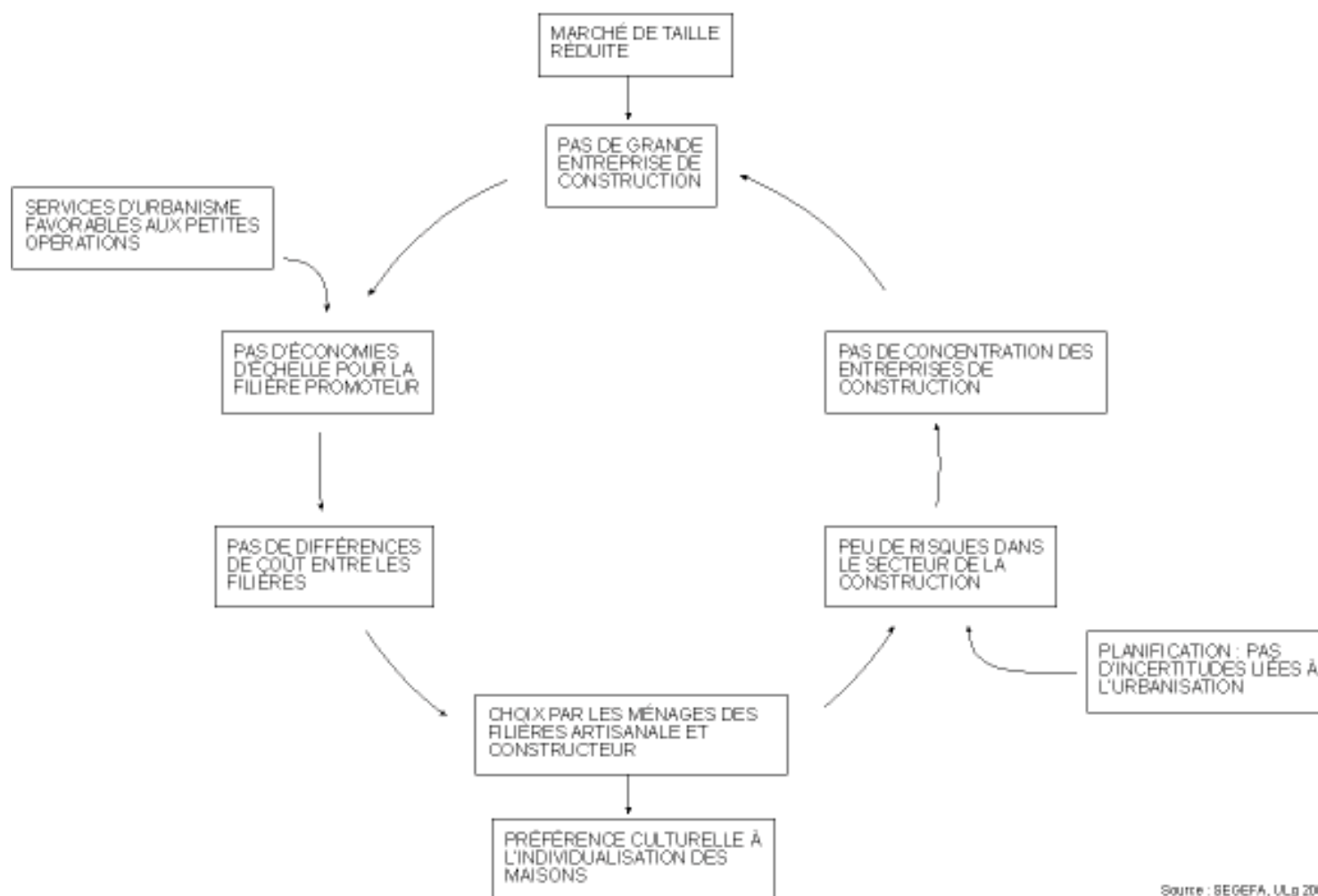
Le fonctionnement du système urbanistique doit également être relevé pour expliquer le caractère risqué de la construction. Ainsi, au Royaume-Uni, il n'y « a pas de droits acquis par la préparation ou l'adoption du « development plan ». Le droit d'aménager des sols ne peut être acquis que par l'octroi d'une autorisation d'urbanisme » (N. Stanley, 1998, p. 169). Ce système discrétionnaire, que d'aucun considère comme une loterie (J. Barlow, 1993, p. 1143), implique qu'il est impossible de prévoir l'évolution réservée aux autorisations demandées auprès des services de l'urbanisme. De nouveau, il s'agit là d'une forme de soutien aux grandes entreprises qui, par une répartition des risques sur un nombre importants de projets - notamment par le biais de banques foncières (R.H. Williams et B. Wood, 1993, p. 91) - sont assurées du maintien d'un niveau suffisant d'activité. En parallèle, il est également à relever que, généralement, les planificateurs britanniques préféreront accorder les permis à un nombre limité de grandes opérations plutôt qu'à un nombre élevé d'opérations de petites tailles (A.W. Evans, 1991, p. 868). Or, ce sont précisément ces grandes opérations qui permettront de valoriser le principal atout de la filière promoteur, c'est-à-dire la possibilité de réaliser des économies d'échelle.

Il semble étonnant que le caractère individualiste anglo-saxon puisse se satisfaire d'une production « industrialisée » de logements plutôt homogènes. En rapport avec le caractère relativement uniforme et indifférencié de l'habitat, cela traduit peut-être l'absence d'attachement à une « maison personnelle ». Dans le même ordre d'idée, on note qu'aux Etats-Unis également, « c'est par la vente « clé en main » que les entrepreneurs américains réalisent l'essentiel de leur chiffre d'affaires » (A. Garnier, 1984, p. 37). Dans ce cas, le non-attachement à une maison personnelle est à mettre en relation avec une plus grande mobilité résidentielle.

6.2.4. Les relations entre le fonctionnement du secteur de la construction et la production de l'espace périurbain

Parce qu'elle lui est complètement opposée, l'expérience britannique est susceptible d'éclairer la situation belge. En effet, on ne retrouve pas en Belgique les raisons qui ont permis aux grandes entreprises anglaises de s'imposer sur le marché de la maison individuelle.

Figure 11 : La faiblesse de la filière « promoteur » en Belgique



Ainsi, comme signalé ci-dessus, ce n'est pas la filière « promoteur » qui domine dans notre pays, mais, au contraire, les deux autres filières – « constructeurs » et « artisanales » : la construction ne présente donc pas de caractère particulièrement risqué pour les entreprises.

Par ailleurs, les fonctionnaires belges compétents pour les autorisations officielles - les permis de lotir dans le contexte belge - seront d'autant plus facilement convaincus que l'opération prévue est de petite taille, favorisant par là la prépondérance de la filière artisanale. Ceci conduit à la mise en place d'une urbanisation peu « structurée » dans les zones périurbaines, avec une multitude de petites opérations conduisant à un véritable au mitage et à l'enrubannement.

En terme d'impact sur les formes urbaines produites, il existe évidemment un lien entre les filières de production foncière et les filières de construction, dans la mesure la filière de construction « promoteur » correspond pratiquement toujours à des lotissements équipés selon la filière de la mutation encadrée et donc à une urbanisation plus compacte. Par contre, si le choix de la filière artisanale contribue souvent à une urbanisation plus diffuse, les liens de causalité sont dans ce cas moins systématiques. Il n'en reste pas moins que les filières artisanale et constructeur s'accommodent très bien des petits lotissements établis le long des voiries, ce qui conduit inévitablement à l'enrubannement.

Dans le cadre des grandes opérations de la filière promoteur, les sociétés professionnelles doivent investir des sommes importantes dans l'achat et l'équipement des terrains. Les contraintes de rentabilité impliquent dès lors que ces lotissements ne seront créés que si les promoteurs sont assurés de la vente rapide des parcelles. En outre, en raison de la décroissance marginale du prix des terrains à bâtir, les promoteurs ont tendance à réaliser des parcelles de petite taille afin de tirer un maximum de profits des investissements réalisés (achat du terrain, équipement des parcelles et construction des habitations). L'urbanisation qui en résulte est donc plus compacte que dans le cas des autres filières.

Par contre, dans le cas de la filière artisanale, le remplissage des petits lotissements établis le long des voiries existantes peut s'effectuer plus lentement. En effet, ces opérations sont généralement le fait de « petits lotisseurs » (par exemple des fermiers décidant de lotir un ancien champ ou des professionnels locaux) qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes de rentabilité que les grandes entreprises. En outre, comme les charges d'investissement sont pratiquement nulles pour ces opérations, la vente immédiate des parcelles ne constitue pas une nécessité et elle peut s'étaler sur une longue période. Enfin, un délais important peut encore séparer l'achat des parcelles et la construction des habitations. Ainsi, de nombreux lotissements sont actuellement sous-occupés. Or, comme les parcelles sont équipées dès leur mise en vente, il en résulte une sous-utilisation des réseaux publics collectifs, d'où un surcoût.

6.3. Conclusion sur la mise en place de l'urbanisation morphologique

En Belgique, la production foncière est largement dominée par le privé. La principale raison en est une démission des autorités qui pratiquent une politique d'offre foncière plutôt qu'une politique de production foncière. Ainsi, les opérations d'aménagements initiées par les pouvoirs publics représentent une fraction négligeable des nouvelles urbanisations en milieu périurbain. De même, les pouvoirs publics belges rechignent à constituer des réserves foncières, ce qui permettrait d'équilibrer les marchés et de réguler les prix. Enfin, on note aussi en amont l'absence de planification pour estimer la demande future de la population en logement.

En raison de l'importance des charges dans le cas de la mutation encadrée et vu l'absence de contrainte au niveau du zonage du plan de secteur, les lotisseurs optent plus volontiers pour des petites opérations d'urbanisation diffuse le long des voiries existantes que pour les lotissements avec ouverture de voiries dans lesquels les charges sont collectivisées via les charges d'urbanisme.

Par ailleurs, la petite taille du pays, l'absence de contraintes urbanistiques et le comportement des responsables des services de l'urbanisme sont autant de facteurs qui tendent à favoriser la filière de construction artisanale au détriment de la filière promoteur. Les sociétés de construction et les ménages se satisfont d'autant plus volontiers de cette situation que les premiers ne doivent pas se lancer dans de lourdes opérations moins rentables et plus risquées et que les seconds peuvent mieux exprimer leurs choix individuels. Il en résulte une urbanisation diffuse, réalisée en de multiples opérations de petite taille, favorable à l'enrubannement et peu équitable vu l'absence de collectivisation de la plus-value résultant de l'urbanisation. Le caractère extensif de cette urbanisation est encore accentué par des parcelles de grande superficie et par une importante sous-occupation.

Les points abordés dans cette dernière partie mettent en relief différentes interrogations qui pourraient être approfondies par des recherches plus poussées. Par exemple, nous ne disposons pas d'informations sur la distribution des trois filières de construction à l'intérieur du pays, laquelle permettrait de vérifier l'hypothèse que la présence d'opérations de mutation encadrée dépend de l'importance de la demande et des niveaux fonciers. De même, il serait intéressant d'approfondir de manière statistique les liens entre la taille et la forme des lotissements, le choix des filières de production foncière et le choix des systèmes de construction.

Conclusion

Au terme de cette mise au point sur la problématique de la périurbanisation en Belgique, apparaissent clairement la complexité du processus et la diversité des instruments qui peuvent être utilisés par les pouvoirs publics pour le contrôler (figure 12). Les interactions avec les principes du développement durable peuvent être analysées sur plusieurs plans : la forte intensité du processus, les distances de migration et l'étendue des zones touchées par l'étalement urbain, le caractère extensif des nouvelles urbanisations, l'enrubannement et le mitage du paysage, les dysfonctionnements au niveau du financement des coûts de l'urbanisation, le zonage social et le renforcement des inégalités spatiales, et enfin les impacts négatifs sur les parties centrales des agglomérations.

• *La forte intensité du processus de périurbanisation*

L'intensité du processus de périurbanisation est d'abord liée à des facteurs démographiques : la croissance de la population et/ou la croissance du nombre de ménages, soit des paramètres sur lesquels les pouvoirs publics ont peu d'emprise. Aujourd'hui, vu la faible croissance de la population en Belgique, ce facteur doit cependant être relativisé. Mais l'intensité de la périurbanisation est également influencée par le fonctionnement du marché immobilier : une maison individuelle entourée d'un jardin « consomme » évidemment plus d'espace qu'un appartement. Or, l'attachement des ménages belges à la propriété d'une maison unifamiliale isolée correspond à « modèle culturel » particulièrement prégnant. La valorisation des attributs du monde rural au détriment de l'urbain a donc conduit les pouvoirs publics belges à favoriser ce modèle via la politique des aides aux logements. C'est ainsi que, pendant longtemps, les conditions d'octroi des différentes aides à la pierre ont imposé de faibles densités (lotissements de la petite propriété terrienne, financement des ensembles de logements sociaux par le fonds Brunfaut). De même, les aides indirectes aux personnes sous forme de déductions fiscales ont pour but de pousser les ménages à accéder à la propriété, ce qui se traduit souvent par la construction d'une nouvelle maison individuelle. Enfin, la mainmise du secteur privé sur la production foncière et la faiblesse de la filière « promoteur » au sein de construction semblent responsables de la taille particulièrement grande des parcelles à bâtir dans notre pays (standard d'habitat) dont le corollaire correspond à une intense consommation d'espace.

• *Les distances de migration et l'étendue des zones touchées par la périurbanisation*

Le processus de périurbanisation en Belgique se caractérise également par son étendue spatiale : la pression sur le territoire est particulièrement forte et, à l'exception peut-être de quelques zones très reculées en Ardenne, la périurbanisation touche l'ensemble du pays. La mise en place d'une périurbanisation sur de longues distances par rapport aux villes centrales s'explique d'abord une longue tradition de migrations alternantes : grâce

au développement des réseaux de transport en commun, cela fait maintenant plus d'un siècle que la population belge ne réside plus sur son lieu de travail. Cette tendance a été renforcée après la seconde guerre mondiale, avec le choix politique du développement des réseaux (auto-)routiers et la banalisation de la voiture individuelle. A ce titre, notons que la fiscalité sur les véhicules et carburants assure un coût de la mobilité individuelle relativement abordable en Belgique. Plus récemment, les mouvements d'exurbanisation qui ont touché les activités économiques ont en outre rendu les populations périurbaines indépendantes des centres-villes pour l'exercice de leurs activités quotidiennes. L'extension de la périurbanisation s'explique également par l'absence de régulation par les pouvoirs publics des marchés et des prix fonciers autour des grandes villes, la constitution de réserves foncières étant inexistante. Dès lors, les ménages s'éloignent de plus en plus des centres afin de trouver des terrains bon marché. L'absence de schémas directeurs d'agglomérations permettant de programmer un développement cohérent des zones à urbaniser doit aussi être épinglée. Enfin, signalons que la forte extension des zones périurbaines est à mettre en parallèle avec l'allongement des migrations quotidiennes de travail, ce qui n'est pas sans conséquences au niveau des consommations énergétiques.

• *Le caractère extensif des nouvelles urbanisations*

Le caractère extensif de la périurbanisation en Belgique se marque à plusieurs niveaux. Tout d'abord, en rapport avec le point précédent, la vaste étendue du champ des localisations potentielles autorise un éparpillement des opérations de lotissements sur un vaste territoire autour des villes. En outre, le surdimensionnement des zones d'habitat dans les plans d'affectation du sol (plans de secteur) n'a pas permis d'opposer une réelle résistance à cette tendance à l'éparpillement. Dans certains cas, ces lotissements sont ainsi totalement isolés des noyaux bâtis, d'où de nombreux surcoûts au niveau des infrastructures de desserte. A un autre niveau, la multiplication et l'éparpillement de lotissements de petite taille au détriment d'opérations de plus grande envergure et mieux structurées a également renforcé le caractère diffus de la périurbanisation, lequel est particulièrement dommageable sur le plan paysager. A ce titre, l'absence de politique de production foncière par les pouvoirs publics est regrettable, car elle permettrait la mise en place de nouveaux quartiers plus denses et mieux structurés, en bordure directe des agglomérations existantes. De même, on ne note pas dans les plans belges en vigueur de réflexion accordée au rôle des densités, par exemple via l'emploi de coefficients d'utilisation du sol. Le caractère extensif de la périurbanisation belge s'explique également par l'inefficacité des instruments fiscaux de lutte contre la rétention (taxe sur les terrains non bâtis) et par la lenteur d'occupation des lotissements aménagés par le secteur privé le long des voiries existantes. Enfin, comme il a déjà été signalé, la grande taille des parcelles d'habitation est un autre facteur du caractère extensif de la périurbanisation en Belgique.

• *L'enrubannement et le mitage du paysage*

Une particularité tout à fait spécifique de la périurbanisation dans le contexte belge est l'importance de l'enrubannement, c'est-à-dire l'extension de l'urbanisation sous forme de tentacules le long des voiries existantes, au point que dans certaines régions il n'y a plus de rupture morphologique entre deux agglomérations autrefois séparées. En zone rurale, cette pratique de l'enrubannement porte particulièrement atteinte à la qualité des paysages. L'enrubannement s'explique en premier lieu par la délimitation des zones d'habitat dans les plans d'affectation du sol (plans de secteur). En effet, en raison du principe de l'aval de la situation existante, de la règle de remplissage et par crainte de devoir payer des indemnités en compensation des moins-values, de nombreux terrains « vierges » situés le long de voiries existantes ont été classés en zone d'habitat. Ainsi, pensait-on que les nouveaux développements pourraient profiter des équipements existants. Dans les faits, il n'en a pas été ainsi, car la plupart des voiries en question étaient en réalité dépourvues de nombreux équipements. La pratique de l'enrubannement a dès lors nécessité une extension des réseaux de distribution (eau, gaz, électricité, égouts) qui s'avère finalement très coûteuse. Les filières de production de l'urbanisation ont également contribué à la pratique de l'enrubannement. En effet, afin d'éviter les charges d'urbanisme qu'impliquent inévitablement les grands lotissements avec ouverture de voirie, les promoteurs-lotisseurs ont souvent opté pour une multiplication des petites opérations le long des voiries existantes, car dans ce système les coûts d'équipement sont plus facilement mis à charge de l'ensemble de la collectivité. En outre, la préférence des ménages belges pour les filières de construction « artisanales » renforce cet attrait des petites opérations, plus souples au niveau des choix résidentiels et autorisant une meilleure expression des choix individuels.

• *Le zonage social et le renforcement des inégalités spatiales*

Seuls les ménages qui disposent déjà au départ de revenus aisés peuvent s'installer dans les espaces périurbains et profiter de leurs attributs. La périurbanisation produit donc un zonage spatial et social, les ménages fragilisés (familles monoparentales, ménages aux faibles revenus, étrangers) restant « prisonniers » des centres urbains. Or, les surcoûts que génère la périurbanisation tant en périphérie qu'en milieu urbain sont pris en charge par l'ensemble de la collectivité. Ainsi, alors « qu'il ne profite qu'aux riches », l'espace périurbain apparaît comme subventionné par l'ensemble de la population. Cette première inégalité spatiale est renforcée par le phénomène de « spill-over », c'est-à-dire la fréquentation et l'utilisation par les ménages périurbains des équipements et services des communes centrales au financement desquels ils ne participent pas. Or, en Belgique, il s'avère que le système en place de péréquation financière entre les communes est nettement insuffisant. Enfin, en l'absence de péréquation des valeurs cadastrales, les logements situés en milieu périurbain sont sous-évalués au niveau du précompte

immobilier et de l'impôt sur les personnes physiques, alors que la valeur des habitations urbaines est surévaluée. Cette nouvelle inégalité spatiale est encore renforcée par la pratique de taux de taxation globalement plus élevés dans les communes du centre des agglomérations, qui doivent justement faire face à des frais plus importants en raison des processus de zonage social et de spill-over.

• ***Les dysfonctionnements au niveau du financement des coûts de l'urbanisation***

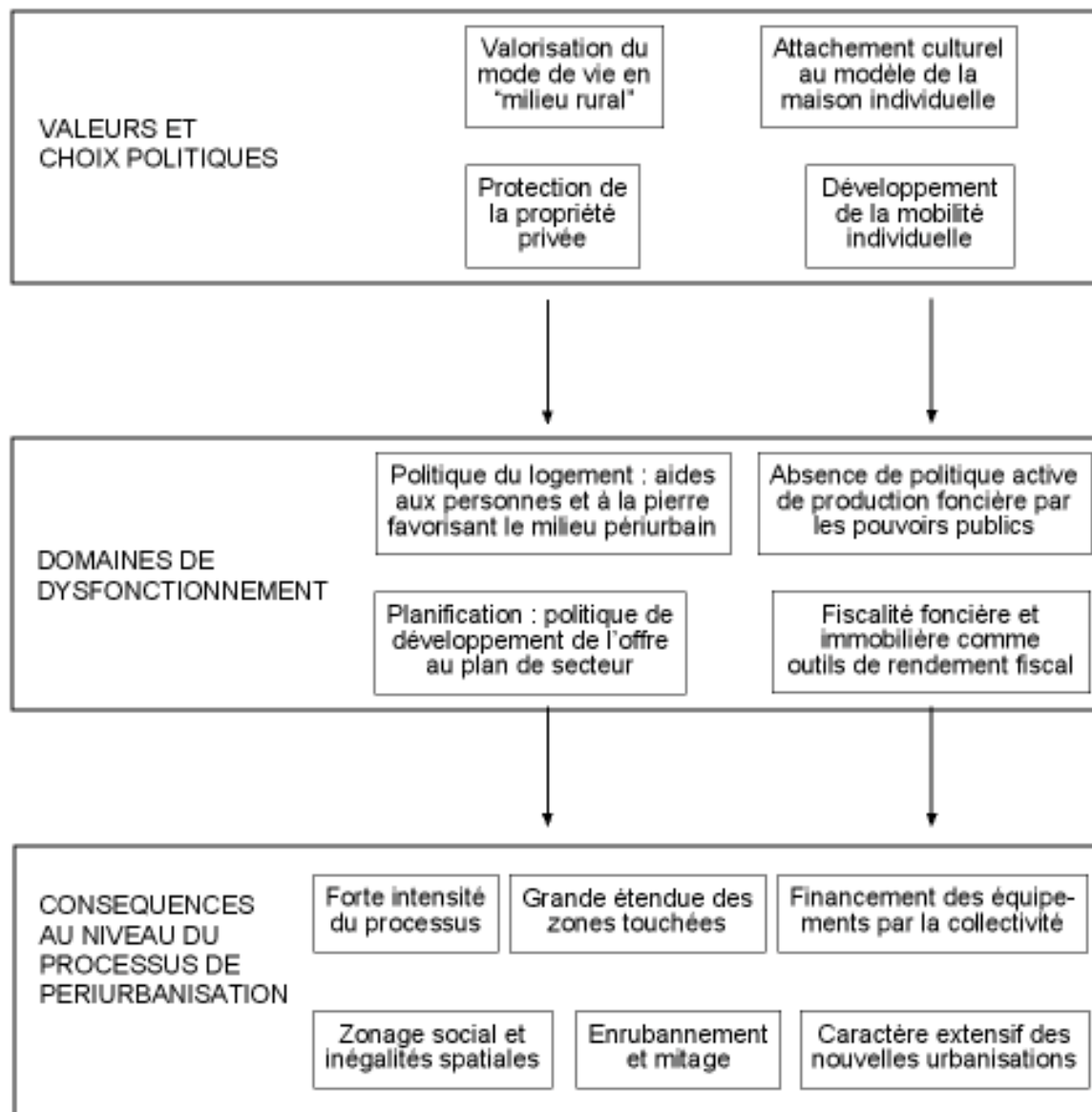
Comme il vient d'être signalé, la multiplication des petites opérations d'urbanisation le long des voiries existantes entraîne un premier dysfonctionnement au niveau du financement des équipements publics collectifs qu'elles nécessitent : ces équipements sont pris en charge par l'ensemble de la collectivité, alors qu'ils ne profitent parfois qu'à un petit groupe de privilégiés. Ceci est d'autant plus inquiétant que le caractère extensif de l'urbanisation et sa mise en place au coup par coup empêchent toute planification rationnelle des réseaux d'infrastructure, d'où des surcoûts. La fiscalité foncière et immobilière prévoit différents systèmes de taxation pour récupérer la plus-value résultant du classement en zone à bâtir ou de l'équipement des terrains : taxe sur les plus-values spéculatives, taxes d'urbanisation, taxes de contribution à l'équipement (taxe de voiries). Toutefois, ces taxes ne permettent pas actuellement un contrôle efficace du processus de périurbanisation, car elles sont détournées de leurs objectifs d'équité et d'incitation pour devenir essentiellement des instruments de rentrée fiscale, tout comme les droits d'enregistrement et les droits de succession par ailleurs.

• ***Les conséquences négatives pour le milieu urbain.***

La périurbanisation porte également atteinte à la qualité de vie dans les centres urbains existants : présence de friches résidentielles et économiques, congestion du trafic et problèmes de mobilité, bruit dû à la circulation des navetteurs, sous-utilisation des équipements collectifs de desserte... Or, si ce n'est dans quelques cas particuliers comme Bruxelles avec le plan Régional de Développement, on note de manière générale une faiblesse des politiques visant à rendre la ville « habitable ». On peut ainsi regretter l'absence de mesures pour adapter le parc de logements aux besoins des ménages, la politique du tout à l'automobile qui empêche une gestion plus rigoureuse des circulations et des parkings, ou encore l'absence de réflexion sur le développement des espaces verts ou sur l'accès à des zones de jeux pour les enfants

Depuis peu, on constate une prise de conscience par les pouvoirs publics belges des conséquences négatives pour l'ensemble de la collectivité du processus de périurbanisation. Par exemple, le rythme actuel de consommation d'espace par les nouvelles constructions est incompatible à terme avec la préservation des espaces ruraux.

Figure 12. Les éléments du processus de périurbanisation



Source : SEGEFA, 2001

Dans le domaine des aides au logement, les discriminations positives en faveur des espaces « ruraux » périphériques ont fort heureusement disparu. On assiste même à l'adoption de nouvelles discriminations en faveur du milieu urbain. Ainsi, la proposition récente de diminuer la TVA sur la construction ou la rénovation dans les grandes villes est tout à fait intéressante. Par ailleurs, dans les trois régions du pays, des aides particulières ont été prévues dans le cadre d'opérations de rénovation/revitalisation en milieu urbain.

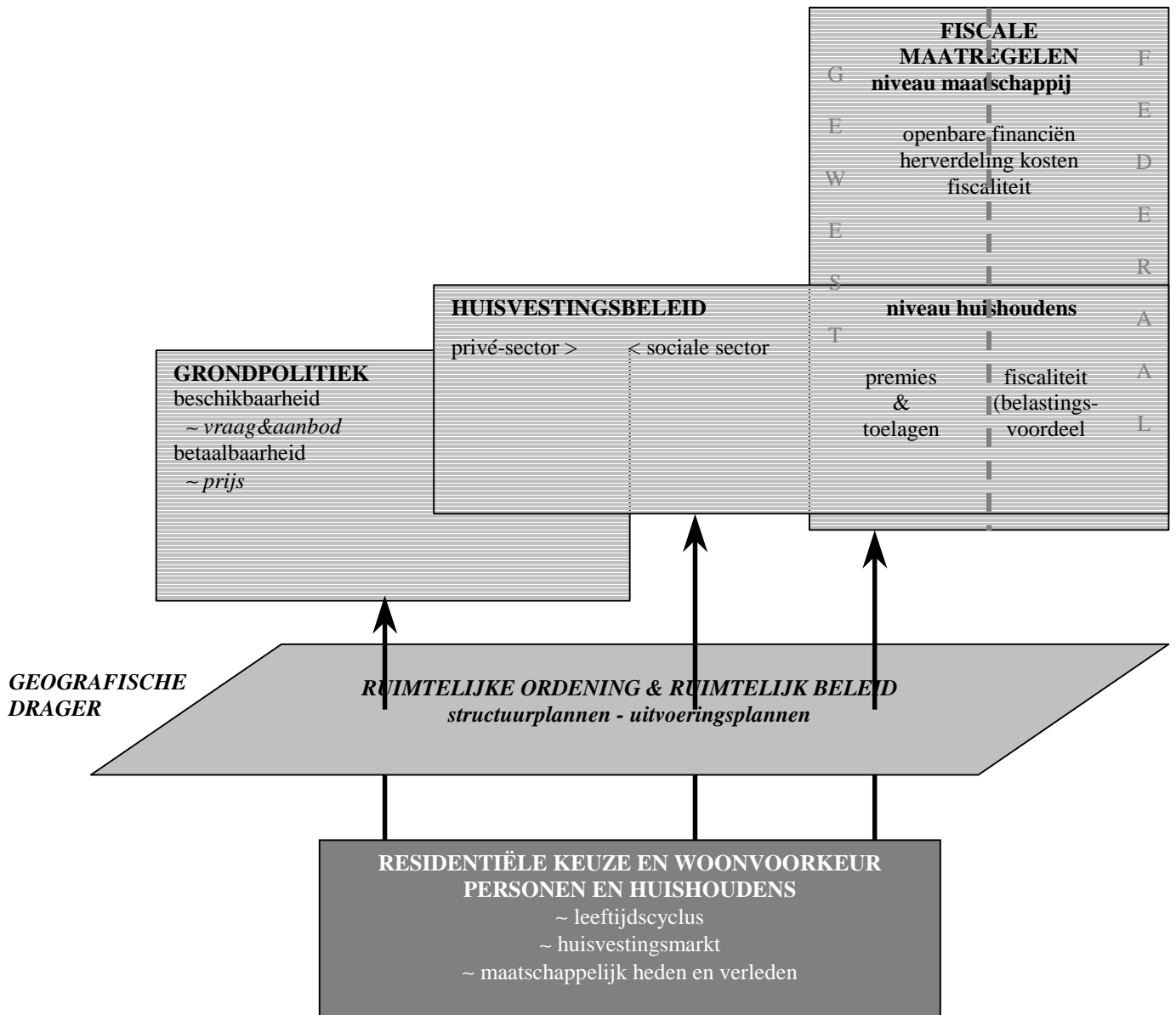
Au niveau de la fiscalité foncière et immobilière, les obstacles sont plus difficiles à lever : la tant recommandable péréquation des revenus cadastraux n'est ainsi toujours pas réalisée. Quant aux taxes sur les terrains non bâtis, sur les immeubles abandonnés en milieu urbain ou sur la plus-value, leur mauvaise utilisation les rend inefficaces par rapport à leur objectif initial de lutte contre les rétentions spéculatives. De même, le système des taxes de contribution à l'équipement est encore trop peu utilisé en Belgique.

C'est probablement au niveau des lois d'aménagement du territoire et de la planification réglementaire que l'on constate les changements les plus importants. Depuis la régionalisation de cette compétence, les politiques évoluent différemment dans les trois régions du pays, mais on observe partout l'intégration des principes de développement durable dans la volonté de mieux contrôler la périurbanisation. C'est probablement la Flandre qui, à travers le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, a été le plus loin, en fixant par exemple des quotas de superficie de nouveaux logements pour le milieu urbain et le milieu rural ou en organisant une révision complète des différents instruments d'exécution aux niveaux provincial et communal. En Région wallonne, différents principes pour une utilisation mesurée du sol sont repris dans le Schéma de Développement de l'Espace Régional et doivent servir de base à l'actuelle révision des plans de secteur ; citons par exemple la suppression des zones d'habitat en ruban et la limitation du coût des équipements. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale a adopté des mesures radicales pour endiguer la fuite de ses habitants et protéger la fonction résidentielle, par exemple en limitant l'extension des bureaux dans de nombreuses parties de son territoire.

Au niveau de la mise en place de l'urbanisation, on ne peut que déplorer l'absence d'implication des pouvoirs publics dans la production foncière. Sur ce thème, les nouveaux plans régionaux d'aménagement n'offrent d'ailleurs pas beaucoup d'espoir et la question de la constitution de réserves foncière n'est pas encore à l'ordre du jour.

Si de nombreuses mesures vont dans le bon sens, elles ne sont donc pas encore suffisantes en regard des statistiques de l'évolution de consommation du sol par l'urbanisation. En réalité, la lutte contre l'étalement urbain et la promotion d'une « urbanisation durable » implique d'intervenir sur tous les plans à la fois : aides au logement, fiscalité foncière et immobilière, aménagement du territoire, localisation des activités économiques, production foncière . Comme le montre la figure 13, les différents instruments sont en effet liés.

Figure 13. Les politiques sectorielles ayant une influence directe sur les choix résidentiels des ménages



Source : ISEG, 2000

Le moteur initial du processus de périurbanisation est alimenté par les préférences résidentielles des ménages, lesquelles sont déterminées par le cycle de vie, les possibilités du marché du logement et les modèles culturels véhiculés par la société (à ce propos, notons que les constructeurs de la génération actuelle sont déjà des « enfants de la périurbanisation » et qu'une partie d'entre eux a même été élevée dans un environnement périurbain). Ces préférences sont orientées et canalisées via les instruments des différentes politiques sectorielles.

L'aménagement du territoire – et en particulier le zonage réglementaire – est certainement le pilier le plus important puisqu'il détermine l'aire géographique des localisations potentielles

ainsi que le volume disponible de terrains à bâtir ; il exerce donc aussi une influence sur la formation des prix fonciers. A ce niveau, une politique active de production foncière peut exercer un équilibre. L'autorité peut également agir directement au niveau du marché du logement, qu'il s'agisse du secteur public (localisation des logements sociaux) ou privé (possibilité d'accorder des aides discriminatoires en faveur du milieu urbain). Cette politique du logement est donc fortement liée à la politique fiscale au niveau des ménages (par exemple les avantages fiscaux accordés aux candidats à la propriété). La fiscalité sur le transport individuel doit également être mentionnée car elle pèse sur le coût de la mobilité individuelle. A l'échelle plus large de l'ensemble de la collectivité, la fiscalité foncière et immobilière doit viser une urbanisation compacte, un financement équitable des surcoûts liés à la périurbanisation et une réduction des inégalités spatiales actuellement favorables aux milieux périurbains. Tout comme pour la politique d'aménagement du territoire, une coordination des différents systèmes d'imposition aux différentes échelles (pays, région, commune, ménages particuliers) s'avère à ce propos indispensable. Dernier exemple d'interaction : au niveau des communes périurbaines, l'aménagement du territoire peut influencer les rentrées fiscales liées au précompte immobilier ou à l'impôt sur les personnes physiques. De même, certaines mesures fiscales comme la réduction de la TVA sur les travaux de construction/rénovation dans les grandes villes ou la taxation des terrains non bâtis constituent des instruments d'application directe de la politique d'aménagement du territoire.

Le retard pris par les pouvoirs publics belges dans le contrôle de l'étalement urbain est plutôt caractéristique des pays du sud de l'Europe, dans lesquels les pratiques d'aménagement du territoire sont peu contraignantes. A l'inverse, les comparaisons internationales nous montrent que d'autres pays d'Europe du Nord et du Nord-Ouest comme les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suisse, les pays scandinaves ou même le Royaume-Uni ont adopté très tôt des politiques de contrôle de l'étalement urbain. Ces mesures sont présentées en détail dans les monographies séparées consacrées à certains de ces pays. La connaissance de ces pratiques étrangères nous permettra dans une dernière étape de proposer différentes adaptations des instruments utilisés dans le contexte belge.

Annexes

Liste des annexes

1. Tableau synoptique des aides aux personnes morales dans la politique du logement de la Région wallonne
2. Intervention des pouvoirs publics dans le financement de l'équipement d'ensembles de logements sociaux en Région wallonne
3. Article 160 du CWATUP sur la des terrains non bâtis
4. Verschuiving van de bouwsector naar de verkoop van bestaande woningen : het geval van Vlaanderen

Annexe 1. Tableau synoptique des aides aux personnes morales dans la politique du logement de la Région wallonne

	Logement social locatif	Démolition	Logement de Transit	Logement d'Insertion	Logement Moyen locatif
	Article 29	Article 30	Article 31	Article 32	Article 33
Opération	A/R	A/D	R	R	A/R et C
Demandeurs	<ul style="list-style-type: none"> Pouvoir local Régie communale autonome 	Personne morale	<ul style="list-style-type: none"> Personne morale de droit public Organisme à finalité sociale 	<ul style="list-style-type: none"> Personne morale de droit public Organisme à finalité sociale 	Personne morale de droit public
Finalité	Logements sociaux locatifs	Logements ou équipements collectifs	Logement de transit avec accompagnement social	Logement d'insertion avec accompagnement social	Logements moyens locatifs
Enquête salubrité	bâtiment améliorable	bâtiment non améliorable	bâtiment améliorable	bâtiment améliorable	bâtiment améliorable si A/R
Réunion Plénière	oui	non	non	non	oui
Travaux exclus	<ul style="list-style-type: none"> finitions abords 		<ul style="list-style-type: none"> façades finitions abords 	<ul style="list-style-type: none"> façades finitions abords 	<ul style="list-style-type: none"> finitions abords garages séparés
Subvention	75 %	30 % (60 %) ¹	90 %	90 %	30 %
Quartier Spécifique	90 %	45 % (90 %) ¹	100 %	100 %	40 %
Frais Généraux	+ 10 %	+ 5 %	+ 10 %	+ 10 %	+ 10 %
Coût du logement	<ul style="list-style-type: none"> maison 3.500.000 F appartement 3.000.000 F logem.collec 		<ul style="list-style-type: none"> 1.600.000 F 1.400.000 F 800.000 F 	<ul style="list-style-type: none"> 1.600.000 F 1.400.000 F 	<ul style="list-style-type: none"> 4.500.000 F 4.000.000 F
Coût/m ² utile max hors T.V.A.	35.000 F		20.000 F	20.000 F	40.000 F
Délai entre subvention et C. T.	2 ans	1 an	2 ans	2 ans	2 ans
Intervention acquisition	titulaire depuis moins d'un an	titulaire depuis moins d'un an			titulaire depuis moins d'un an
Droit réel sur le bien immobilier	au plus tard au début des travaux	au plus tard au début des travaux			au plus tard au début des travaux
Durée de l'affectation	30 ans	30 ans équipement collectif ²	9 ans (2 x 6 mois)	9 ans (3 ans)	30 ans
Locataires	état de précarité ou disposant de revenus modestes		état de précarité ou sans logement pour cas de force majeure	état de précarité	disposant de revenus moyens

¹ Si Personne morale de droit public

² La construction des logements ou des équipements d'intérêt collectif doit être réalisée dans les 5 ans à dater de la fin des travaux de démolition.



Annexe 2. Intervention des pouvoirs publics dans le financement de l'équipement d'ensembles de logements sociaux en Région wallonne

Equipement d'ensembles de logements ARTICLE 44											
Finalité	<p>Réaliser :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'équipement d'ensembles de logements ; • l'équipement de terrains destinés à recevoir des habitations mobiles occupées par des nomades¹. 										
Demandeur	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir local : <i>Province, Commune, C.P.A.S.</i> • Régie communale autonome • Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie • Toute autre personne morale de droit public ou privé en partenariat avec un opérateur repris aux trois premiers points. 										
Subvention	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>1. Voiries :</p> <ul style="list-style-type: none"> • voiries intérieures et assimilées : • voiries périphériques : • voiries périphériques seules : • emplacements de stationnement et trottoirs situés en bordure de l'ensemble de logements : • voiries extérieures : </td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;"> <p>100 %</p> <p>80 %</p> <p>100 %</p> <p>60 %</p> </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>2. Egotage :</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'il n'est utilisé que pour l'ensemble de logements et ses extensions : • s'il n'est pas utilisé que pour l'ensemble de logements et ses extensions : </td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;"> <p>100 %</p> <p>60 %</p> </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>3. Eclairage public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • même taux que ceux définis pour les voiries, les piétonniers et le cas échéant les équipements complémentaires : • lorsque la tranchée est commune sans distribution d'eau : </td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;"> <p>10 %</p> </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>4. Distribution d'eau :</p> <ul style="list-style-type: none"> • si le réseau ne dessert que l'ensemble de logements et ses extensions : • s'il ne dessert pas que l'ensemble de logements et ses extensions : • lorsque la tranchée est commune avec d'autres impétrants, le coût des travaux de terrassements : </td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;"> <p>100 %</p> <p>60 %</p> <p>60 %</p> </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>5. Abords communs (gazonnages, plantations, piétonniers, accès, aires de jeux et mobilier urbain) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • accès, si complètement repris par la commune : • équipements complémentaires d'intérêt collectif : • si l'opération se déroule dans un quartier spécifique : </td> <td style="vertical-align: top; text-align: right;"> <p>100 %</p> <p>100 %</p> <p>80 %</p> <p>90 %</p> </td> </tr> </table>	<p>1. Voiries :</p> <ul style="list-style-type: none"> • voiries intérieures et assimilées : • voiries périphériques : • voiries périphériques seules : • emplacements de stationnement et trottoirs situés en bordure de l'ensemble de logements : • voiries extérieures : 	<p>100 %</p> <p>80 %</p> <p>100 %</p> <p>60 %</p>	<p>2. Egotage :</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'il n'est utilisé que pour l'ensemble de logements et ses extensions : • s'il n'est pas utilisé que pour l'ensemble de logements et ses extensions : 	<p>100 %</p> <p>60 %</p>	<p>3. Eclairage public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • même taux que ceux définis pour les voiries, les piétonniers et le cas échéant les équipements complémentaires : • lorsque la tranchée est commune sans distribution d'eau : 	<p>10 %</p>	<p>4. Distribution d'eau :</p> <ul style="list-style-type: none"> • si le réseau ne dessert que l'ensemble de logements et ses extensions : • s'il ne dessert pas que l'ensemble de logements et ses extensions : • lorsque la tranchée est commune avec d'autres impétrants, le coût des travaux de terrassements : 	<p>100 %</p> <p>60 %</p> <p>60 %</p>	<p>5. Abords communs (gazonnages, plantations, piétonniers, accès, aires de jeux et mobilier urbain) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • accès, si complètement repris par la commune : • équipements complémentaires d'intérêt collectif : • si l'opération se déroule dans un quartier spécifique : 	<p>100 %</p> <p>100 %</p> <p>80 %</p> <p>90 %</p>
<p>1. Voiries :</p> <ul style="list-style-type: none"> • voiries intérieures et assimilées : • voiries périphériques : • voiries périphériques seules : • emplacements de stationnement et trottoirs situés en bordure de l'ensemble de logements : • voiries extérieures : 	<p>100 %</p> <p>80 %</p> <p>100 %</p> <p>60 %</p>										
<p>2. Egotage :</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'il n'est utilisé que pour l'ensemble de logements et ses extensions : • s'il n'est pas utilisé que pour l'ensemble de logements et ses extensions : 	<p>100 %</p> <p>60 %</p>										
<p>3. Eclairage public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • même taux que ceux définis pour les voiries, les piétonniers et le cas échéant les équipements complémentaires : • lorsque la tranchée est commune sans distribution d'eau : 	<p>10 %</p>										
<p>4. Distribution d'eau :</p> <ul style="list-style-type: none"> • si le réseau ne dessert que l'ensemble de logements et ses extensions : • s'il ne dessert pas que l'ensemble de logements et ses extensions : • lorsque la tranchée est commune avec d'autres impétrants, le coût des travaux de terrassements : 	<p>100 %</p> <p>60 %</p> <p>60 %</p>										
<p>5. Abords communs (gazonnages, plantations, piétonniers, accès, aires de jeux et mobilier urbain) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • accès, si complètement repris par la commune : • équipements complémentaires d'intérêt collectif : • si l'opération se déroule dans un quartier spécifique : 	<p>100 %</p> <p>100 %</p> <p>80 %</p> <p>90 %</p>										
Intervention F. G.	<ul style="list-style-type: none"> • Si le demandeur assure la maîtrise d'ouvrage, l'intervention de la Région est de 5 % du montant des travaux pris en charge ; • Si la Région assure la maîtrise d'ouvrage, pas de Frais Généraux (les honoraires sont pris directement en charge). <p>(1) : Subvention de 1 à 5.</p>										

Annexe 3. Article 160 du CWATUP sur les terrains non bâtis

Art. 160. §1er. Les communes sont autorisées à établir, outre les centimes additionnels au précompte immobilier :

1. une taxe annuelle sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé;
2. une taxe annuelle sur les terrains non bâtis situés dans les zones d'habitat, d'habitat à caractère rural ou de constructions prévues par un plan d'aménagement en vigueur et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux.

§2. Sont dispensés :

- a. de la taxe visée au paragraphe 1er, 1°, les propriétaires d'une seule parcelle non bâtie à l'exclusion de tout autre bien immobilier;
- b. de la taxe visée au paragraphe 1er, 2°, les propriétaires d'un seul terrain non bâti à l'exclusion de tout autre bien immobilier;
- c. de l'une et l'autre taxes, les sociétés régionales et agréées ayant pour objet la construction de logements sociaux.

La dispense prévue aux lettres a et b ne vaut que durant les cinq exercices qui suivent l'acquisition du bien. Elle vaut durant les cinq exercices qui suivent l'entrée en vigueur du règlement-taxe, lorsque le bien est déjà acquis à ce moment.

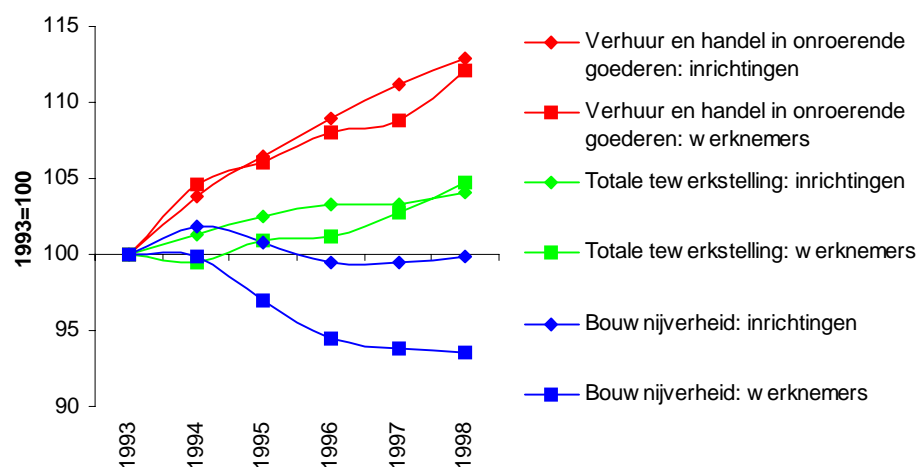
§3. La taxe visée au paragraphe 1er, 1°, n'est pas applicable aux parcelles qui, en raison des dispositions de la loi sur le bail à ferme, ne peuvent être affectées actuellement à la bâtisse.

La taxe visée au paragraphe 1er, 2°, n'est pas applicable aux terrains sur lesquels il n'est pas permis de bâtir en vertu d'une décision de l'autorité ou lorsqu'il n'est pas possible de le faire ou lorsque les terrains sont effectivement utilisés professionnellement à des fins agricoles et horticoles.

Annexe 4. Evolutie van de tewerkstelling in de bouwsector en in de sector van onroerende goederen in België

Renovatie wint aan belang ten nadele van nieuwbouw. Dit betekent dat ook de markt van aankoop en verkoop van bestaande woningen bijkomende impulsen krijgt wat zijn effect heeft op de prijsvorming onder de vorm van stijgende prijzen. Een negatieve tendens voor de huishoudens maar voor de handelaars in onroerend goed worden de winstmarges groter. De sector van de verhuur en handel in onroerende goederen (binnen de activiteitsklasse NACE : K. Onroerende goederen, verhuur en diensten aan bedrijven) is duidelijk een groeisector.

Fig.2. Aantal inrichtingen en werknemers ressorterend onder de sociale zekerheid - België



Bron: N.I.S., Sociale Statistieken

Het aantal inrichtingen en werknemers neemt duidelijk sneller toe de afgelopen jaren dan de totale tewerkstelling of dan de bouwnijverheid waar vooral het aantal werknemers (onder RSZ-statuut) afneemt. De immobiliënsector is aantrekkelijk omdat bij stijgende prijzen de winstmarges groter worden aangezien de honoraria van een vastgoedmakelaar procentueel berekend worden op de overeengekomen verkoopprijs of verhuurprijs van het onroerend goed. Het Beroepsinstituut voor Vastgoedmakelaars (BIV) geeft richttarieven als minimum aanbevolen tarieven voor de honoraria van de vastgoedmakelaar.

Bij verkoop van bebouwde eigendommen en niet bebouwde terreinen geldt:

Samenstelling van het dossier: basis van 10 000 Bef.

Honoraria (op de bekomen verkoopprijs voor het goed) (*)

Vast bedrag tot 500.000 BEF: 50.000 BEF

tussen 500.001 BEF en 2.500.000 BEF: + 5%

tussen 2.500.001 BEF en 5.000.000 BEF: + 4%

boven 5.000.000 BEF: + 3%

(*) vermelde schijven zijn cumulatief toe te passen

Bibliographie

Acosta R., 1994, *Politiques foncières comparées : Belgique*, ADEF, Paris.

ADEF (Association des Etudes Foncières), 1983, *Les enjeux de la fiscalité foncière*, ADEF, Paris.

Albrechts L., 1999, *Ordering onder druk*, in: *Rooilijn 99/5*, pp. 249-254.

Andersen H.T. et Engelstoft S., 1989, Dynamique de l'environnement bâti et prix fonciers. Considérations théoriques illustrées par l'exemple de Copenhague, *Revue belge de Géographie*, Fascicule 3-4, pp. 153-173.

Anonyme, 1994, *Les zones d'extension d'habitat et les zones d'extension d'habitat à caractère rural : première analyse sur les éléments factuels et les enjeux au regard de l'aménagement du territoire*, Ministère de la Région wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et du Logement.

Anonyme, 1994, *Bilan de l'ajustement des réalités urbanistiques aux options fondamentales et aux prescriptions réglementaires des plans de secteur du Brabant wallon*, Ministère de la Région wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et du Logement, ULB, IGEAT, GEVERU, inédit.

Anonyme, 1997, Conditions de logement dans l'Europe des douze en 1994, *Statistiques en bref, Populations et conditions sociales*, Eurostat, n°9.

Anonyme, 1998, *Les finances des pouvoirs locaux en 1997*, Banque Crédit Communal - Groupe Dexia, Services Etudes et Prévisions.

Bauwens M., 2000, *Wegwijs in het gemeentelijk ruimtelijk beleid*, VVSG-pocket, Politeia, 88 p.

Beroepsinstituut voor Vastgoedmakelaars, www.biv.be.

Bieber A. et Orfeuill J.-P., 1993, La mobilité urbaine et sa régulation : quelques comparaisons internationales, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°59-60, pp. 126-139.

Bossier F., Molein R., Saintrain M., Streel C. et Vanhorebeek F., 1998, Economische en budgettaire effecten van een BTW-verlaging op nieuwe particuliere woningen, *Working Paper*, Federal Planning Bureau, n°2.

Boulangier P.-M., Lambert A., Deboosere P., Lesthaege R. et Surkyn J., 1997, *Monographie n° « Ménages et familles » du Recensement Général de la Population et des Logements au 1^{er} mars 1991*, INS, SSTC, Bruxelles.

Bramley G. (traduit de l'anglais par Iglesias L.), 1994, L'urbanisme et le marché, *Etudes foncières*, n°63, pp. 24-26.

Bramley G., Bartlett W. et Lambert C., 1995, *Planning, the Market and Private Housebuilding*, The natural and built environment series 4, London University College Press, Londres.

Brück L., Jehin J.-B., Van Hoof T. et Mérenne-Schoumaker B., 1998, Etude des consommations d'espace et d'énergie, Projet "Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable", SSTC – Leviers d'une politique de développement durable, *Working Paper*, n°6.

Brück L., Halleux J.-M. et Mérenne-Schoumaker B., 1999, *Analyse des motivations des choix résidentiels*, Projet "Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable", SSTC – Leviers d'une politique de développement durable, Université de Liège, SEGEFA, inédit.

Brück L., Halleux J.-M., Lambotte J.-M. et Mérenne-Schoumaker B., 2000, *Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation : les réseaux d'infrastructures et les services de desserte*, Projet "Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable", SSTC – Leviers d'une politique de développement durable, Université de Liège, SEGEFA, inédit, 68 p.

Buyst E., Dottermans G & Soete A., 1999, *De macro-economische analyse van het Vlaamse huisvestingsbeleid*, in: De Decker P. (red.), *Wonen Onderzocht 1995-1999*, Afdeling Woonbeleid, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, pp. 159-176.

Cabus P., 1991, *De stedelijke ontwikkeling in Vlaanderen en Brussel tussen 1947 en 1988. Feitelijke situatie en houding hiertegenover van het (ruimtelijk) beleid*, in: *Leuvense Geografische Papers* 3, p. 134.

Celestine P., 1996, Les participations des propriétaires en Allemagne, *Qui doit payer la ville ?* (ADEF), ADEF, Paris, 141-154.

Centraal Bureau voor de Statistiek (Nederland), www.cbs.nl.

Centraal Bureau voor het Hypothecair Krediet, www.cbhk.be.

Christians C., (avec la collaboration de) Daels L. et Verhoeve A., 1992, Les campagnes, *Géographie de la Belgique* (sous la direction de Denis J.), Crédit Communal de Belgique, Bruxelles, pp. 483-536.

Claval P. et (avec la collaboration de) Claval F., 1981, *La logique des villes. Essai d'urbanologie*, Litec, Paris.

Comby J. et Renard V., 1996, *Les politiques foncières*, Coll. "Que sais-je", PUF, Paris.

Commission of the European Communities, 1992, *Urbanization and the function of cities in the European Community*, Regional Development Studies 4, Brussels-Luxembourg, 230 p.

Conférence permanente de développement territorial (CPDT) – Région wallonne, 2000, *L'Eurégion – Au cœur de l'Union européenne : cinq projets, des thèmes communes*, 102 p.

Conseil supérieur des finances – Section Fiscalité et Parafiscalité, février 1997, *Taxation immobilière et réforme de la fiscalité immobilière*, 92 p.

De Brabander G.L., 1985, La crise de la qualité de l'environnement urbain. La cité belge d'aujourd'hui : quel devenir?, *Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique*, n°154, pp. 219-229.

Debry P., 1994, *Quelle politique foncière pour Bruxelles ?*, Mémoire présenté en vue de l'obtention de la licence en architecture urbaine, Université Catholique de Louvain, inédit.

Deboosere P., Lestaeghe R. & Surkyn J., s.d., *Huishoudens en gezinnen*, Monografie Nr. 4 Algemene Volks- en Woningtelling 1991, NIS, 224 p.

Decrop J., Orban-Ferauge F. & Saey P., 1999, Aménagement du territoire en Régions wallonne et flamande, *Hommes et Terres du Nord* 1999 / n°3, Lille, pp. 151-159

De Decker P., 1994, Etude géographique du logement en Flandre, *Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique*, n°190, 35-55.

De Decker P (red.), 1999, *Wonen onderzocht 1995-1999*, Vlaamse Gemeenschap, afdeling woonbeleid, 202 p.

De Decker P., 2000, *Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen?*, in: *Ruimte & Planning*, jg. 20, nr. 1/2000, pp. 8-35.

De Decker P. & Meert H., 2000, *Dit is geen magie! Over de huisvestingsval, een onzichtbare hand en slecht besteed overheidsgeld*, in: *Ruimte & Planning*, jg. 20, nr. 1/2000, pp. 3-7.

de Goriainoff, 1988, Terrains urbanisables : pénurie ou inertie, *Etudes foncières*, n°38, pp. 47-53.

De Lannoy W. et Kesteloot C., 1985, Différenciation résidentielle et processus de ségrégation, La cité belge d'aujourd'hui: quel devenir?, *Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique*, n°154, pp. 137-150.

De Lannoy W. & Kesteloot C., 1990, *Het scheppen van sociaal-ruimtelijke ongelijkheden in de stad*, in: Kesteloot C. (red.) *Barsten in België, een geografie van de Belgische maatschappij*, Werkgroep Mort Subite, EPO, pp. 143-178.

de Lanversin J., 1979, Politique foncière : une voie moyenne ?, *Etudes foncières*, n°5, pp. 1-5.

Dexia, 1997, *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne*, Dexia, Bruxelles, Paris, 283 p.

Doucet P., 1983, Le déclin de la petite propriété bailleresse, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°995.

Doucet P., 1989, Belgique : l'impossible réforme foncière, *Etudes foncières*, n°42, pp. 14-18.

Dubach N. et Renard V., 1990, *Politiques foncières comparées : Pays-Bas*, ADEF, Paris.

Dufranne P.-M., 1994, La Société régionale wallonne du logement, *De l'utopie au réel, 1919-1994 : 75 ans de logement social en Wallonie* (Collectif), Centre Culturel "Les Chiroux", pp. 153-157.

Evans A.W., 1991, "Rabbit Hutches on Postage Stamps" : Planning, Development and Political Economy, *Urban Studies*, Vol. 28, n°6, pp. 853-870.

Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 2000, *De beroepsbevolking in België – 1. Het Rijk: toestand op 30 juni 1998*, 132 p.

Fettweis E.-J., 1994, Evolution morphologique du logement social, *De l'utopie au réel, 1919-1994 : 75 ans de logement social en Wallonie* (Collectif), Centre Culturel "Les Chiroux", pp. 99-122.

Gabriel I., 2000, *Les instruments juridiques d'action foncière : inventaire*, Université de Liège – LEPUR, inédit, 212 p.

Géron G., 1997, Politiques développées par la Région wallonne en matière de rénovation urbaine et de redensification des centres anciens, *De villes en villes*, Les Dossiers Espace-Vie, n°6, pp. 83-92.

Géron G., 1998, Liquidation totale ou réouverture au printemps. Les communes : spectatrices du déclin ou actrices d'un projet collectif de développement durable, *Bulletin de la Société géographique de Liège*, Vol. 34, pp. 11-15.

Géron G., 1998, Urbanisme et aménagement opérationnel : une petite révolution, *Les échos de l'aménagement et de l'urbanisme*, Edition spéciale Cwatup, n°19, 10-14.

Goldsmith W.W. et Jacobs H.M., 1982, The Improbability of Urban Policy, *Journal of the American Planning Association*, 53-66.

Got P. & Vandewattyne P., *Une ambition pour le territoire wallon*, Artel, Namur, 104 p.

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 1995, *Plan Régional de Développement, Lignes de force* (184 p.) ; *Mise en œuvre* (124 p.) ; *Dispositions relatives à l'affectation du sol* (23 p.), Bruxelles

Gouvernement wallon, 2000, *Schéma de développement de l'espace régional – Synthèse*, 64 p.

Granelle J.-J., 1998, *Economie immobilière : Analyses et Applications*, Coll. Immobilier - Finance, Economica, Paris.

Granville O., 1999, *Eléments de réflexion pour une politique foncière*, Treizième congrès des économistes belges de langue française, commission 3 : planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières, 273-288.

Granville O., 1999, Une réponse aux tendances observées sur les marchés immobiliers, *Les Echos du Logement*, n°3, n°spécial sur le Code wallon du logement, pp. 37-40.

Granville O. et Mertens C., 1998, L'habitat en Wallonie : une mise en perspective internationale, *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°18, pp. 25-44.

Guengant A., 1990, L'économie des lotissements dans l'agglomération de Rennes, *Outils fonciers, modes d'emplois* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 93-109.

Guengant A., 1992, *Les coûts de la croissance périurbaine*, ADEF, Paris.

Guengant A., 1996, Evaluation des coûts d'urbanisation, *Qui doit payer la ville ?* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 15-25.

Guigou J.-L., 1980, Le sol et l'espace : des énigmes pour les économistes, *L'Espace Géographique*, n°1, pp. 17-28.

Halleux J.-M., 1999, Dépopulation de la Ville de Liège et diffusion périurbaine : quels processus pour quelles pistes de solutions ?, *Wallonie, Revue du Conseil Economique et Social de la Région Wallonne*, n°57, pp. 44-53.

Halleux J.-M., 1999, Articulations entre valeur foncière et croissance spatiale de l'urbanisation : mise au point d'une méthode de collectes de données et premiers résultats, *Bulletin de la Société géographique de Liège*, Vol. 36, pp. 65-80.

Halleux J.-M., Brück L. et Mérenne-Schoumaker B., 1999, *Mobilité résidentielle et diffusion périurbaine : le bonheur serait donc dans le pré ...*, Intervention du SEGEFA au séminaire à la journée d'études des SSTC "Les modes de consommation et de production durable", Journée du 1er juin 1999, inédit.

Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2000, *Les coûts de la désurbanisation - Chapitre I : les services publics collectifs*, Thème 7.1. de la CPDT : "Evaluation des coûts de la désurbanisation", Rapport final de la subvention 1999, Ministère de la Région wallonne, LEPUR, ULg, inédit.

Halleux J.-M. et al., 2000, Rapport final de la subvention 1999 – *Thème 7.1. Les coûts de la désurbanisation (Chapitre 1. Les services publics collectifs)*, Ministère de la Région wallonne – Conférence permanente de Développement territorial : LEPUR (Université de Liège)

Haumont F., 1982, La politique foncière : quelles étapes pour une action efficace ?, *Demain les villes ?*, Fondation Roi Baudouin, pp. 174-181.

Haumont F., 1982, Les approches de la politique foncière, *Etudes foncières*, n°15, pp. 26-30.

Haumont F., 1990, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, E. Story-Scientia, Bruxelles.

Haumont F., 1993, L'indemnisation des servitudes : l'expérience belge, *Etudes foncières*, n°59, pp. 29-30.

Hoeffler J., 1987, L'évolution du droit de l'urbanisme depuis 1962, *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°1, pp. 11-21.

Jacobs H.J. (traduit de l'anglais par Renard V.), 1997, Le culte de la propriété aux Etats-Unis, *Etudes foncières*, n°77, pp. 55-58.

Janssens P., 1985, *De ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in België*, in: Ruimtelijke Planning, Afl. 14, I.B.1., 36 p.

Kaszynski M., 1993, Les zones en conversion économique. L'exemple du Nord-Pas de Calais

Kenworthy J.R., Newman P. W. G., 1996, The land use-transport connection – An overview, *Land Use Policy*, vol. 13, N°1, Elsevier Science Ltd, pp. 1-22

Kessler L., 2000, Etude des coûts de viabilisation dans les lotissements publics en province de Liège, mémoire de licence inédit, Université de Liège, Liège, 167 p.

Krueckeberg D.A., 1995, La propriété foncière, un concept difficile, *Etudes foncières*, n°69, pp. 34-41.

Lacoere P., 1997, *Nieuw stedelijk wonen*, in: Planologisch Nieuws 1997/4, pp. 258-271.

La Maison de l'Urbanisme du Brabant wallon, 1998+, Court-Saint-Etienne, 282 p.

Laferrère A., 1997, *Les ménages et leurs logements*, INSEE Première, n°. 562, 4 p.

Loew S., 1999, L'urbanisme anglais vers une renaissance, *Etudes foncières*, n°85, pp. 42-43.

Louveaux B. et (avec la collaboration de) van Ypersele J., 1999, *Le droit de l'urbanisme. En Belgique et dans ses 3 Régions (Wallonie, Flandre, Bruxelles)*, De Boeck Université, Bruxelles.

Massot M.-H. et Orfeuill J.-P., 1995, La mobilité, une alternative à la densification du centre : les relations domicile - travail, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°67, pp. 22-31.

Meert H., 1994, De verstedelijking van het Pajottenland, *Acta Geographica Lovaniensia*, Vol. 34, pp. 527-542.

Mérenne-Schoumaker B., 1991, L'évolution urbaine de 1945 à nos jours, *Histoire de Liège* (sous la direction de Stiennon J.), Privat, Toulouse, pp. 273-302.

Meulemans B., Geurts V. & De Decker P., 1996, *Doelgroepen van het woonbeleid. Een analyse van de woonproblemen in Vlaanderen*, Vlaamse Gemeenschap, afdeling woonbeleid, 32 p.

Meulemans B., Geurts V. & De Decker P., 1996, *Het onbereikbare dak. Eigendomsverwerving, wooncomfort, prijsontwikkeling en betaalbaarheid in dynamisch en geografisch perspectief.*, CSB-berichten, UFSIA, 43 p.

Ministère des finances, 1997, *Le Cadastre belge et l'Impôt sur le Revenu des Biens immeubles*, Ministère des Finances.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1998, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, 594 p.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992 t.e.m.1999, *Centenblaadje*.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2000, *De Vlaamse begroting*, 70 p.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND)*, editie 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 en 1999, Departement Algemene Zaken en Financiën, Administratie Planning en Statistiek.

Ministerie van Openbare Werken, Bestuur voor huisvesting, 1978, *De sociale huisvestingspolitiek in België*, 185 p.

Mougenot C., 1987, Logement, assistance et promotion en Belgique, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°33, pp. 78-86.

Needham B., 1992, A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly : The Case of the Netherlands, *Urban Studies*, Vol. 29, n°5, pp. 669-686.

Needham B., 1992, Pays-Bas : le plat pays des prix fonciers, *Etudes foncières*, n°54, 46-54.

Needham B., Koenders P. et Kruijt B., 1993, *European Urban Land and property markets : The Netherlands*, UCL Press, Londres.

Needham B. et Verhage R., 1998, The Effects of Land Policy : Quantity as well as Quality is Important, *Urban Studies*, Vol. 35, n°1, pp. 25-44.

OCDE, 1992, *Les marchés fonciers urbains : quelles politiques pour les années 90 ?*, Paris, 165 p.

OCDE, 1998, *Examens des performances environnementales. Belgique*, OCDE, Paris.

Orfeuil J.-P., 2000, *Stratégies de localisation. Ménages et services dans l'espace urbain*. Predit, La Documentation Française, Paris

Pacione M., 1993, Residential Development in the Urban Fringe : A Conflict Interpretation, *Geography Research Forum*, Vol. 13, 12-31.

Parlement wallon, projet de décret du 10 novembre 2000 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2001 – Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics

Peeters L. & De Decker P., 1997, *Het woonbeleid in Vlaanderen op een tweesprong*, EPO, 159 p.

Pissart A. et Closson D., 1998, L'aménagement du territoire et les contraintes du milieu physique, *Bulletin de la Société géographique de Liège*, Vol. 34, pp. 29-43.

Provincie Vlaams-Brabant, 2000, *Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan*, Tweede Discussienota, Plangroep RSVB.

Renard V., 1995, *Politiques foncières comparées : Danemark*, ADEF.

Renard V., 1995, Les terrains, le marché et le plan, *Urbanisme*, n°283, pp. 67-69.

Renard V., 1998, L'économie du logement : le préalable foncier, *Logement et habitat l'état des savoirs* (sous la direction de Segaud M., Bonvalet C. et Brun J.), La Découverte, Paris, pp. 201-208.

Renard V., 1998, Prix du sol et bulle immobilière, *Urbanisme*, n°299, pp. 67-69.

Renard V., 1998, Marchés fonciers, marchés immobiliers et production de la ville, *Données urbaines 2* (coordonné par Pumain D. et Mattei M.-F.), Anthropos, Economica, Paris, 9-17.

Renard V., 1999, Le foncier est-il un placement rentable ?, *Actes du colloque de l'ADEF sur "Le portage foncier"*, Colloque de Paris du 16 mars 1999, pp. 4-19.

Ruegg J., 1996, Nouvelles tendances du financement urbain en Suisse, *Qui doit payer la ville ?* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 155-164.

Ruegg J., 2000, *Zonage et propriété foncière*, ADEF, Paris.

Savenberg S. et Van Hecke E., 1998, *Typologie van de migraties naar leeftijd*, DWTC - Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, Instituut voor Sociale en Economische Geografie, K.U.Leuven, inédit.

Savenberg S. & Van Hecke E., 1999, *Motivaties voor een suburbane residentiële keuze*, deeltijds rapport DWTC, Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, project: "De residentiële keuze van de huishoudens in het licht van de problematiek van duurzame ontwikkeling", 80 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, *De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van de suburbanisatie*, deeltijds rapport DWTC, Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, project: "De residentiële keuze van de huishoudens in het licht van de problematiek van duurzame ontwikkeling", 69 p.

Schoonbrodt R., 1975, *Plans de secteur - aménagement du territoire - urbanisme*, Fondation Travail-Université, troisième édition, Bruxelles.

Schoonbrodt R., 1987, *Essai sur la destruction des villes et des campagnes*, P. Mardaga, Liège.

Sporck J.A. et Van der Haegen H., 1985, Quelle urbanisation pour la Belgique et ses régions ? La cité belge d'aujourd'hui : quel devenir ?, *Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique*, n°154, pp. 263-272.

Thiernesse L., 1998, Aménager un territoire, c'est le structurer, *Bulletin de la Société géographique de Liège*, Vol. 34, pp. 17-27.

Topalov C., 1990, Théorie des rentes urbaines et dynamiques du marché foncier, *La rente foncière, approches théoriques et empiriques* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 165-194.

Tratsaert K., 1998, *Stads(v)lucht maakt vrij, Analyse van de verhuisstromen en een bevraging van de verhuismotieven en woonwensen van jonge gezinnen in het Leuvense*, HIVA, KULeuven, 280 p.

Van Dam R. & Geurts V., 2000, *De bewoners van gesubsidieerde en niet gesubsidieerde woningen in Vlaanderen: profiel, woningkwaliteit en betaalbaarheid*, CSB-berichten, UFSIA, 24 p.

Van der Haegen H., 1952, *De Brusselse werkforensen*, in: BEVAS, 1952-1, pp. 319-371.

Van der Haegen H., Van Hecke E. & Savenberg S., 2000, *Belgians on the move – Population distribution from a historical and modern perspective*, in: Belgeo 1-2-3-4, pp. 173-188.

Vanderkam P., 1977, *Analyse statistique de la situation des lotissements en Belgique : les réserves de terrains à bâtir et les facteurs déterminants de l'évolution du prix des parcelles*, SERES, Louvain.

Van der Lecq R., 2000, *De introductie van een Vlaams planconcept*, in: Rooilijn 2000/4, pp. 173-179.

Vandermotten C., 1974, La politique d'aménagement du territoire en Belgique, objectifs, instruments et coûts, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n°62-63, pp. 165- 257.

Vandermotten C., 1981, Les migrations résidentielles en direction et à l'intérieur d'une grande agglomération. Facteurs sociaux, facteurs spatiaux. Le cas de Bruxelles, *Hommes et Terres du Nord*, hors série, Colloque "Migrations internes et externes en Europe occidentale", Tome I, pp. 424-450.

Vandermotten C. 1982, Structures foncières, marché des terrains à bâtir et évolution de la population dans le plus grand Bruxelles. Recherches nouvelles et tendances récentes, *La*

ville : diversité de notre cadre de vie (sous la direction de Cousin R.), Commission Française de la Culture, Commission des Communautés Européennes, FEGEPRO, Coll. Document, n°31, pp. 75-102.

Vandermotten C., Istaz D. et Marissal P., 1996, *Marchés fonciers et immobiliers acquisitifs et locatifs : 1994-1995*, Etudes et Documents Logement, n°2, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Direction de l'Observatoire de l'Habitat, Jambes.

Vandermotten C. et Marissal P., 1993, Les structures démographiques et socio-économiques de quelques villes européennes : quelques réflexions comparatives, *Geographia Polonica*, Vol. 61, pp. 103-120.

Vandermotten C., Vermoesen F., De Lannoy W. et De Corte S., 1999, Villes d'Europe : cartographie comparée, *Bulletin du Crédit Communal*, n°207-208.

Van Hecke E., 1992, *De evolutie van de migratietendenzen 1977-1990 in de Belgische ruimte*, in: Bevolking en Gezin, 1992-2, pp. 1-27.

Varian H.R. (traduit de l'anglais par Thiry B.), 1996, *Introduction à la Microéconomie*, De Boeck Université, De Boeck & Larcier, deuxième édition, Paris, Bruxelles.

Vauchel B., Jourdan N. et Mérenne-Schoumaker B., 1996, *Enquête destinée à identifier le processus de dépeuplement affectant deux communes wallonnes : Liège et La Louvière*. Contrat de recherche entre la Région wallonne (Ministère des Affaires Intérieures) et le SEGEFA - ULg, SEGEFA, Université de Liège, inédit.

Verhage R. et Needham B., 1997, Negotiating about the Residential Environment : It is Not Only Money that Matters, *Urban Studies*, Vol. 34, n°12, pp. 2053-2068.

V.H.M. (Vlaamse Huisvestingsmaatschappij), *jaarverslag 1998 en 1999*, www.vhm.be.

Vilmin T., 1996, Difficile répartition des financements entre acteurs, *Qui doit payer la ville ?* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 93-102.

Vilmin T., 1996, Nouveaux jeux d'acteurs, *L'aménagement en question* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 217-242.

Vlaamse Confederatie Bouw, 2000, *De moeizame weg van nieuwbouw naar renovatie*, 103 p.

Vlaamse regering, Anciaux B., 2000, *Beleidsnota 2000-2004, Vlaams Woonbeleid*, 23 p.

Vlaamse regering, Anciaux B., 2000, *Beleidsnota 2000-2004, De Vlaamse Rand*, 14 p.

Vlaamse regering, Anciaux B., 2000, *Beleidsnota 2000-2004, Stedenbeleid*, 23 p.

Vlaamse regering, Anciaux B., 2000, Beleidsnota 2000-2004, *Brusselse Aangelegenheden*, 31 p.

Vlaamse regering, Stevaert S., 2000, Beleidsnota 2000-2004, *Mobiliteit en Openbare Werken*, 29 p.

Vlaamse regering, Van Mechelen D., 2000, Beleidsnota 2000-2004, *Ruimtelijke Ordening*, 31 p.

Vloebergh G., 1999, Flexibiliteit in de ruimtelijke planning, in: *Flexibiliteit en rechtszekerheid in de ruimtelijke planning*, bijzonder nummer T.R.O.S. & Planologisch Nieuws, pp. 4-19.

Wiel M., 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, P. Mardaga, Sprimont.

Wiel M., 1999, Modèles relationnels entre transport et urbanisme, *Urbanisme*, hors série, pp. 62-64.

Wiel M., 1999, *Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser* – Rapport de la deuxième phase, ADEUPa de Brest