

Jean-Marie Halleux

## **Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques**

---

### **Avertissement**

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Référence électronique

Jean-Marie Halleux, « Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques », *Belgeo* [En ligne], 1-2 | 2012, mis en ligne le 11 décembre 2012, consulté le 28 février 2013. URL : <http://belgeo.revues.org/7070>

Éditeur : Société Royale Belge de Géographie / Belgische Vereniging voor Aardrijkskundige Studies  
<http://belgeo.revues.org>  
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://belgeo.revues.org/7070>

Document généré automatiquement le 28 février 2013.

© SRGB

Jean-Marie Halleux

# Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques

## Introduction

- 1 Enclenchée par le relâchement des contraintes de mobilité et alimentée par de multiples dynamiques centrifuges, la périurbanisation représente probablement le phénomène contemporain le plus significatif de l'évolution de nos villes. Tourment des urbanistes et des aménageurs, la périurbanisation se montre difficilement canalisable. C'est à la problématique de sa gestion que nous allons nous attacher dans cet article, en interrogeant le caractère réaliste des ambitions formulées par les aménageurs en matière de ville compacte. Faisons par exemple référence au mot d'ordre de la "densité qualitative" prôné par la Flandre dans son *Livre blanc pour la ville* (De Rynck *et al.*, 2004, pp. 117-127) ou à la notion de "ville à pied et ville à vélo" mise en avant par l'actuel ministre wallon de l'Aménagement du territoire (Henry, 2010, p. 16). De nombreux travaux consacrés à la gestion de la périurbanisation soulignent le poids des dynamiques individuelles et le grand rôle des aspirations résidentielles pour la déconcentration urbaine. Dans cet article, c'est le rôle des dynamiques collectives que nous allons prendre en compte, en nous intéressant à l'action publique, c'est-à-dire aux processus qui mènent aux choix des autorités publiques et à leur mise en œuvre. Notre réflexion, établie sur base du cas belge, conduira à souligner l'attitude multi-facette et polyphonique de la puissance publique en matière de périurbanisation. En la matière, faire converger les politiques afin de concrétiser le modèle de la ville compacte conduirait à de significatives remises en cause. Il existe une littérature bien structurée sur le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain observé en Belgique (Dubois, 2005 ; De Decker, 2011). Dans cet article, nous nous appuierons sur cette littérature tout en cherchant à la compléter par une mise en perspective internationale.
- 2 Rendre compte de l'influence des autorités publiques sur le degré d'intensité du phénomène périurbain nécessitera d'abord de considérer leurs actions en matière d'aménagement du territoire. En effet, le degré d'intensité de la périurbanisation est inévitablement lié à cette politique publique qui place les évolutions territoriales au cœur des préoccupations. Si l'intensité de la périurbanisation est déterminée par les politiques spatiales, elle est également très dépendante des effets territoriaux de nombreuses politiques sectorielles. Pensons par exemple à l'aide au logement, au développement économique ou au rôle de la puissance publique dans l'organisation des réseaux de transport. Très variable selon les pays, l'action de la puissance publique en matière de périurbanisation est également très hétérogène au sein même des États, tant en raison de la diversité des politiques sectorielles que de la multiplicité des niveaux de pouvoir. D'un côté, tous les documents de référence en matière d'aménagement du territoire prônent le recentrage de l'urbanisation et une utilisation parcimonieuse de la ressource naturelle qu'est le sol. De l'autre, des objectifs sectoriels poussent à en consommer toujours davantage. Par ailleurs, l'attitude concrète des autorités locales conduit souvent à un renforcement plutôt qu'à une limitation des dynamiques périurbaines. Dans la suite de l'article, nous discernerons trois images repères afin de mieux préciser cette attitude multi-facette des pouvoirs publics. Il s'agit de l'image du comportement "aménagiste", de l'image du comportement "expansionniste" et de l'image du comportement "sectoriel a-spatial". Avant de développer ces thématiques, nous poursuivons tout d'abord par une courte synthèse relative aux choix individuels qui dynamisent la mise en place de la ville diffuse. C'est ici l'occasion de souligner combien la périurbanisation est profondément ancrée au cœur des dynamiques sociales contemporaines.

## Périurbanisation et acteurs individuels : une dynamique spatiale au cœur des dynamiques sociales

- 3 Nous savons aujourd’hui relier en système la dynamique spatiale des régions urbaines au relâchement des contraintes de mobilité et à la banalisation de la conduite automobile (Wiel, 1999). Sur ce sujet, de nombreux travaux relèvent que la recomposition des territoires urbains et périurbains s’inscrit dans un processus où l’accroissement des vitesses de déplacement permet aux citadins d’accroître l’extension spatiale des territoires de la quotidienneté tout en maintenant constant le temps journalier consacré à leurs déplacements. Si l’outil automobile a permis de redéployer les composantes de la ville dans l’espace, le relâchement des freins à la mobilité correspond au facteur déclenchant plutôt qu’à la cause fondamentale du développement des périphéries. La mobilité facilitée a en fait permis de satisfaire les goûts et les valeurs de la population et ce sont ces goûts et ces valeurs qui constituent les facteurs fondamentaux qu’il faut précisément cerner.
- 4 Concernant les aspirations résidentielles des citadins, la forte corrélation observée entre taille urbaine et densité (Derycke, 1979, pp. 241-244) – plus une agglomération est peuplée, plus elle est dense – est un élément qui pousse à admettre que la propension qu’exprime de nombreux ménages pour un usage extensif de l’espace répond à une aspiration profonde. En effet, cela démontre que le processus de densification des villes n’a jamais été le résultat d’un choix. Au contraire, l’accroissement de la densité des terrains déjà construits a été le seul moyen pour limiter l’extension des noyaux d’habitat en dehors des périmètres suffisamment accessibles. Lorsque les déplacements dépendaient de transports lents, seules les agglomérations à la population stagnante “échappaient” à la densification. La demande exprimée par les citadins pour vivre dans la nature ne date donc pas d’aujourd’hui et exercer un choix non contraint pour la faible densité n’est pas la nouveauté. La nouveauté réside dans le fait que, pour un même temps d’accès à des foyers urbains importants, l’offre foncière physiquement accessible est passée des rares terrains bordant l’agglomération à de vastes étendues s’étendant sur plusieurs dizaines de kilomètres autour de l’agglomération. Grâce au relâchement des contraintes de mobilité, il devient ainsi possible de s’affranchir de nuisances qui, sans un urbanisme de qualité, sont fatallement corrélées à une forte densité.
- 5 La périurbanisation et l’automobile permettent de ne plus avoir besoin des densités urbaines pour disposer d’un fort potentiel d’interactions. Elles permettent ainsi à un mode de vie urbain de se composer à d’autres avantages liés à la campagne et à la ruralité. Il est peu probable que l’on puisse réprimer ce désir de disposer de plus de nature, de plus d’espace et, simultanément, de plus d’autonomie et de possibilités d’interactions. En raison de l’adhésion de nos sociétés au projet de la modernité, l’automobilité et la périurbanisation qui l’accompagnent semblent particulièrement adaptées aux dynamiques sociétales contemporaines. Pour Giddens (1990), le projet de la modernité consiste à placer l’individu au centre de la vie sociale et à augmenter son potentiel de relations sociales, ce qui s’accompagne d’un désenclavement (*disembedding*) vis-à-vis des contraintes socio-spatiales et d’un renforcement de l’individuation. À l’œuvre depuis la Renaissance, l’individuation représente une autonomie croissante des individus et une appropriation individuelle de plus en plus marquée de l’espace et du temps. Toute la société tend vers cette individuation, qui est aujourd’hui considérablement stimulée par la performance des réseaux de transports et de télécommunications.
- 6 Grâce à la mobilité physique relâchée, les mosaïques périurbaines matérialisent une société où l’individu accroît son autonomie en y développant une sociabilité territorialement élargie, une sociabilité organisée en réseau : l’on choisit telle ou telle destination en fonction des activités, mais également en fonction des envies, des occasions, des préférences. La mobilité se transforme alors en un grand facteur d’identité personnelle et le lieu de résidence devient le seul point fixe, le “pivot”, à partir duquel de multiples endroits pourront être aisément rejoints. Les mosaïques périurbaines permettent donc une culture urbaine basée sur le principe du libre choix que caractérisent un faible ancrage local (dans sa commune ou son quartier) et une sociabilité davantage tournée vers l’élaboration d’affinités sélectives dans des lieux dispersés sur un territoire étendu (Chalas, 1997).

7 À l'image des choix de localisation et de consommation des individus, les choix d'investissements des entreprises ont aussi très fortement évolué suite aux évolutions des mobilités et des accessibilités. Les logiques économiques ont donc également contribué à la périphérisation massive, notamment par la mise en place de nouveaux développements commerciaux. Les choix de localisation des complexes cinématographiques, des commerces importants et des chaînes d'hôtels sont finalement assez clairs : ils recherchent avant tout une bonne accessibilité et une bonne visibilité, à proximité des grandes voies de communication. Généralement décriées par les urbanistes, ces nouvelles polarités n'en demeurent pas moins appréciées par l'habitant de la ville diffuse, en raison de leurs accessibilités, mais également pour l'augmentation de l'offre et la diversité des choix qu'elles lui procurent.

8 Grâce à l'accès au sol induit par l'automobilité, il est possible de bénéficier des avantages de la ville et de ceux de la campagne, de rester urbain tout en bénéficiant de grandes maisons et tout en résidant dans un environnement proche de la nature. Il faut dès lors reconnaître que le développement des périphéries est porté par le désir des populations. Pour autant, la réalité est plus trouble et il faut aussi souligner que les contraintes induites par les marchés de l'immobilier nourrissent une partie importante des développements périphériques. Sur ce sujet, épingleons l'analyse de Kaufmann *et al.* (2001) sur le degré de liberté des périurbains français. Ce travail montre que l'on trouve dans les périphéries françaises de nombreuses familles qui auraient souhaité rester dans un quartier central et qui ont été poussées à l'exurbanisation faute d'une offre financièrement accessible correspondant à leurs désirs. D'autres travaux réalisés pour le contexte belge ont également montré que de nombreuses familles qui auraient souhaité rester dans un quartier urbain ou en proche périphérie ont été contraintes de peupler le périurbain éloigné faute d'une offre immobilière à la fois centrale, de qualité et financièrement accessible (Dubois et Halleux, 2003).

9 Il ressort clairement de la prise en compte des aspirations individuelles que la périurbanisation est au cœur des dynamiques sociales contemporaines. On a ici le sentiment que ce qui fait la ville diffuse résulte d'une multitude de décisions d'acteurs individuels. De ce point de vue, il n'est guère étonnant que la périurbanisation soit un phénomène aussi puissant et aussi général, que l'on observe désormais un peu partout sur la planète là où le développement économique permet d'accroître le taux d'équipement automobile (Djellouli *et al.*, 2010). Bien que les dynamiques individuelles de la périurbanisation se développent un peu partout, elles n'aboutissent pas pour autant à une homogénéité dans la production des extensions urbaines. En effet, au sein de chaque contexte, les résultats générés par ces dynamiques sont dépendants de complexes mécanismes systémiques où interfèrent aussi les caractéristiques du milieu naturel, le poids des structures historiques, certaines préférences culturelles et, bien sûr, les choix collectifs et les politiques publiques. S'il faut reconnaître que la périurbanisation est portée par de puissantes dynamiques individuelles, il faut donc également souligner que les pouvoirs publics demeurent susceptibles de moduler son intensité. C'est sur cet aspect des choses que nous allons maintenant nous focaliser, en discernant les trois images du comportement "aménagiste", du comportement "sectoriel a-spatial" et du comportement "expansionniste".

## **Le comportement "aménagiste", l'urbanisme durable et la ville compacte qualitative**

10 Rendre compte de l'influence des autorités publiques sur le degré d'intensité du phénomène périurbain implique d'abord de considérer les comportements "aménagistes", c'est-à-dire les actions en matière d'aménagement du territoire. Par aménagement du territoire, nous entendons la politique publique qui vise à influencer l'organisation physique de l'espace et la distribution spatiale des populations et de leurs activités. L'appareillage de la politique d'aménagement du territoire est, avec des variables selon les pays et les époques, généralement articulé autour de deux grands niveaux d'intervention. Le premier niveau correspond à l'aménagement stratégique. Sa finalité consiste à préciser les ambitions des collectivités pour leur territoire et à préparer les prises de décision futures en consignant les accords établis entre les acteurs susceptibles de contribuer à la matérialisation de ces ambitions spatiales (Faludi,

2000, p. 303). Complémentairement à l'aménagement stratégique, on trouve l'aménagement opérationnel, en prise avec le présent et qui concerne les actions développées pour concrétiser les ambitions définies dans les plans stratégiques. L'aménagement opérationnel peut être actif, lorsque la puissance publique initie un projet d'aménagement ou de développement. Il peut également être passif, lorsque la puissance publique s'appuie sur ses dispositifs réglementaires pour autoriser ou interdire des projets portés par d'autres acteurs.

11 Pour les aménageurs et urbanistes, l'endiguement des extensions urbaines constitue une ambition prioritaire depuis le dix-neuvième siècle et les premières dilatations de la cité européenne en dehors de ses remparts. Depuis la fin du vingtième siècle, cette problématique est reformulée dans la perspective du développement durable, conduisant ainsi à la gestation d'un nouveau courant urbanistique que l'on qualifie également de "durable" (Emelianoff, 2004). Les théoriciens de l'urbanisme durable partent du constat qu'une urbanisation périphérique mal maîtrisée accroît fortement la consommation en ressources rares non reproductibles (EEA, 2006). En la matière, la problématique centrale est sans doute celle des enjeux énergétiques et de la dépendance à l'automobile. Sous le paradigme du développement durable, l'attitude aménagiste consiste à souligner la vulnérabilité d'une ville diffuse qui, à moins d'un surprenant saut technologique dans la production et la maîtrise de l'énergie, ne peut fonctionner sans la possibilité d'un pétrole bon marché (C. Bazet-Simoni *et al.*, 2011). Au-delà de la dimension environnementale, l'attitude aménagiste dénonce la périurbanisation car elle agraverait les ségrégations socio-spatiales (De Keersmaecker, 2002), amplifierait les besoins en infrastructures de toutes sortes (Halleux *et al.*, 2008) et, en outre, limiterait le potentiel d'innovation des pôles urbains (Florida, 2002). De ce point de vue, les conséquences sociales et économiques de l'éclatement urbain ne seraient pas nécessairement plus soutenables que les conséquences énergétiques et environnementales. Pour les tenants de l'approche aménagiste, les surcoûts de l'étalement urbain font que la reconnaissance de l'aspiration des populations et des acteurs économiques pour la dédensification n'est pas suffisante pour accepter une extensification inorganisée de l'urbanisation. Jadis rendue obligatoire par des contraintes individuelles de déplacement physique, ce serait aujourd'hui les principes collectifs du développement durable qui justifieraient pourquoi l'"agglomération" des hommes dans l'espace représente toujours une nécessité essentielle.

12 Bien que l'urbanisme durable ne demeure encore qu'expérimental et partiellement théorisé, ses grands principes de "compacité qualitative" sont aujourd'hui bien formalisés (Charmes et Souami, 2009). Le premier de ces principes consiste à limiter la dépendance à l'automobile. Il est ici envisagé que le développement d'une offre maillée en transports publics et la flexibilité des modes doux (marche et vélo) permettent une recomposition des proximités spatiales en vue d'organiser des programmes d'activité complexes autour de l'usage des transports publics. La mise en place de cette configuration nécessiterait une grande maîtrise de la demande de mobilité, par une localisation adéquate des zones d'activités et de commerces, en articulation la plus directe possible avec les noeuds de transports collectifs. La matérialisation de cette configuration spatiale pourrait en partie s'appuyer sur la canalisation des nouvelles extensions urbaines, mais une réduction significative de la dépendance automobile nécessiterait une recomposition des urbanisations actuelles. Selon Newman et Kenworthy (1999), cette recomposition pourrait se structurer à partir des petites villes périphériques et des préexistantes centralités de banlieues, qu'il s'agirait de densifier et de réaménager en lieux de connexités entre réseaux de transports collectifs et réseaux de mobilités douces. La conception planificatrice qui consiste à mettre en adéquation le profil d'accessibilité des lieux et le profil de mobilité des activités serait ici à appliquer en vue de renforcer une mixité fonctionnelle raisonnée de ces polarités traditionnelles<sup>1</sup>.

13 La seconde caractéristique clef d'une organisation spatiale urbaine susceptible de conjuguer les dynamiques individuelles et les principes du développement durable serait de mettre en place des urbanisations résidentielles qui soient à la fois compactes et attractives. Ces urbanisations seraient à développer au sein de la trame bâtie préexistante, mais également en nouvelles extensions canalisées le long des réseaux de transports collectifs. Il est manifeste que de nombreuses familles quittent les parties centrales des agglomérations car les

caractéristiques des logements qui y sont disponibles ne sont pas adaptées à leurs besoins et à leurs moyens. Se pose donc ici les questions du fonctionnement des marchés du logement et des dispositifs qui permettraient aux secteurs de l'immobilier et de la construction de mettre en place une offre de qualité en localisation centrale ou péricentrale.

14 Au-delà des caractéristiques structurelles des logements, réussir le défi urbanistique de la ville compacte qualitative nécessiterait aussi d'améliorer la qualité des voisinages résidentiels. Il se doit ici d'être rappelé que la recherche d'aménités naturelles est un facteur de localisation fondamental pour les familles qui quittent les villes. Une forte proportion de logements urbains ne pouvant pas disposer de grands jardins, le manque d'espaces verts à l'échelle individuelle devrait dès lors être compensé par le développement d'une offre collective. Les concepts de réseaux verts et de structures vertes (Werquin *et al.*, 2005 ; Werquin, 2007) permettent de serrer la problématique de plus près, en considérant que le service collectif des équipements verts devrait être un objectif majeur des programmes d'urbanisation. De la même manière qu'il est aujourd'hui normal et banal de relier les nouveaux logements aux réseaux routiers, d'assainissement et de distribution, il devrait progressivement devenir normal et banal de relier les nouveaux développements résidentiels à une infrastructure verte organisée et entretenue pour satisfaire la demande des citadins en aménités naturelles.

15 Au-delà de sa conception, se pose évidemment la question de la progressive matérialisation de cette ville "éco-efficiente" permettant de créer les conditions de la durabilité en évitant de réprimer les désirs pour la mobilité et pour un cadre de vie proche de la nature. Cela renvoie notamment au problème de l'échelle temporelle. En effet, compte tenu de la lenteur des transformations de l'espace, les bénéfices d'une stratégie spatiale centrée sur la compacité qualitative ne sont susceptibles de se concrétiser qu'à l'échelle temporelle de plusieurs décennies. En outre, il faudra évidemment tenir compte des constructions déjà réalisées et des zones périurbaines existantes. Plutôt qu'un objectif précis, la compacité qualitative constitue donc un optimum à atteindre et un modèle de référence. Comme nous allons le détailler dans la suite de l'article, faire converger les évolutions territoriales vers cet optimum nécessitera le renforcement des thèses aménagistes ainsi qu'une bien meilleure maîtrise des politiques sectorielles et des comportements expansionnistes.

## Le poids variable des thèses aménagistes

16 Il existe de grandes disparités entre les nations européennes concernant la sensibilisation de l'opinion publique au sujet de l'aménagement du territoire et, conjointement, concernant la capacité des aménageurs à matérialiser leurs ambitions spatiales. En la matière, la Belgique est reconnue comme une nation où les thèses aménagistes ont peu d'influence sur l'évolution concrète des territoires (Baudelle, 2010). Afin de préciser ce constat, il est utile de suivre l'approche développée par J. Sellers (2004) sur les traditions nationales en matière de lutte contre l'étalement urbain. Selon cette approche, les traditions aménagistes des pays occidentaux prennent forme à la charnière du dix-neuvième et du vingtième siècle, lorsque les externalités négatives induites par l'urbanisation industrielle justifièrent le renforcement des législations urbanistiques. Pour Sellers, expliquer le poids variable de l'aménagement du territoire entre pays nécessite de faire référence à l'influence des grandes villes sur les échiquiers politiques nationaux lors de cette époque charnière de la révolution industrielle. Ses arguments conduisent à opposer deux groupes de pays. Il fait d'abord référence à des pays qu'il qualifie de "leaders", où les représentants des zones urbaines ont été préocurement entendus dans leur souhait de mettre en place des législations fortes en matière d'aménagement du territoire. Dans des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Allemagne, ces législations conduisent à structurer un aménagement étatique qui permet de canaliser l'expansion des villes dès le début du vingtième siècle. Il en a ensuite résulté une forte tradition aménagiste qui perdure et qui, comme nous avons pu le détailler pour les Pays-Bas (Halleux *et al.*, 2012), fait de ces pays "leaders" des territoires relativement préservés par l'urbanisation diffuse. Plus précisément, analyser le cas néerlandais nous a conduit à préciser comment la structuration précoce d'un aménagement étatique a permis aux aménageurs de s'inscrire dans une logique d'efficacité adaptative permettant d'assoir leur influence dans

la société pour ainsi peser dans de nombreux champs de l'action publique. Concernant les activités concrètes des aménageurs, cette logique d'efficacité adaptative s'est traduite par un processus continu de renforcement des ambitions spatiales en matière de planification stratégique et, complémentairement, par un processus continu d'amélioration de leur expertise technique dans les champs de l'action foncière et de l'aménagement opérationnel.

<sup>17</sup> Pour Sellers, des pays "leaders" comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Allemagne s'opposeraient à des nations qu'il qualifie de "retardataires"<sup>2</sup>, comme les États-Unis, le Canada ou encore la France. Au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles, le poids des circonscriptions rurales où l'aménagement du territoire n'apparaissait pas comme une politique nécessaire y demeurait trop important et l'influence des zones urbaines n'y fut pas suffisante pour imposer une politique d'aménagement digne de ce nom, c'est-à-dire requérant une limitation des droits individuels associés à la propriété foncière. En conséquence, il a fallu attendre la seconde moitié du vingtième siècle pour y mettre en place des politiques visant à canaliser les extensions urbaines. Malencontreusement pour les aménageurs de ces pays, ces politiques furent généralement trop tardives pour inverser des dynamiques centrifuges déjà bien ancrées. En conséquence, la périurbanisation continue à être bien plus soutenue au sein des pays "retardataires" qu'au sein des pays "leaders".

<sup>18</sup> Bien que le cas de la Belgique n'ait pas été pris en compte par les développements de J. Sellers (2004), l'histoire de notre pays étaye parfaitement sa théorie. En Belgique, la réglementation urbanistique fut très longtemps embryonnaire. Avant la loi organique de 1962, les pratiques d'aménagement étaient purement locales et le zonage fonctionnel peu utilisé. L'on peut dès lors difficilement parler d'un aménagement étatique et moderne (Dubois, 2005). Conformément à la thèse de Sellers sur l'importance de l'époque charnière de la révolution industrielle, force est de constater que l'histoire de l'urbanisme et de l'urbanisation en Belgique est largement dépendante des choix opérés à cette époque. En la matière, la littérature souligne le poids d'un profond sentiment anti-urbain ayant conduit à négliger l'aménagement des villes au bénéfice de mesures visant à renforcer les migrations pendulaires et le logement des ouvriers en milieu périphérique ou rural (Kesteloot et De Maesschalck, 2001 ; De Decker, 2011). En outre, bien qu'attirés dès la période de la Première Guerre mondiale par les bonnes pratiques néerlandaises et anglaises (Albrechts, 1992, pp. 27-29), les aménageurs belges ont longtemps été bloqués dans leurs projets de réforme par l'action des lobbies de la propriété foncière (Halleux *et al.*, 2002). Comme le développe fort justement P. De Decker (2011), cette histoire peu favorable aux thèses aménagistes a conduit à la mise en place d'un sentier de dépendance culturel et politique où, en dépit des efforts actuellement déployés par les autorités régionales en charge de l'aménagement du territoire, de puissants effets de verrouillage empêchent les thèses aménagistes de sortir de leur carcan. Dans cette perspective, il n'est guère étonnant que l'étalement urbain continue de prospérer tant en Flandre qu'en Wallonie (Vandermotten, 2007 ; De Decker, 2011). Concernant la concordance entre les idées de Sellers et le cas belge, nous pouvons également souligner combien les rapports de force politiques entre les intérêts urbains et ruraux demeurent clivants en matière de politiques territoriales. Pour le cas wallon, on constate par exemple que la prise de conscience des effets négatifs de l'étalement est d'abord le fait des grandes villes. À l'inverse, le poids politique des zones rurales explique très largement pourquoi la société wallonne et ses représentants ne sont pas prêts à adopter des mesures contraignantes visant à limiter le peuplement des espaces périurbains<sup>3</sup> – notamment par une limitation des droits à bâtir.

## Les comportements sectoriels a-spatiaux

<sup>19</sup> Comme le résume Secchi (2006, p. 47), l'aménagement n'est pas le seul responsable de l'état de la ville comme la médecine n'est pas la seule responsable de l'état de santé d'une population. Rendre compte du rôle de la puissance publique sur la périurbanisation nécessite donc de considérer les prises de décision qui, à la différence de l'attitude aménagiste, ne placent pas les ambitions spatiales au cœur des processus de décision. Par "comportement sectoriel a-spatial", nous faisons référence à des prises de décision qui ignorent, négligent, ou, pour le moins, ne tiennent pas compte des objectifs de l'aménagement du territoire. Pour la Belgique, il existe

de nombreux exemples en la matière. Dans ce pays, le degré de périurbanisation élevé résulte, certes, de politiques d'aménagement permissives, mais également du manque de coordination entre ces politiques et certains choix collectifs définis dans un cadre sectoriel. Développer ce constat va nous conduire à préciser les trois thématiques de la politique du logement, de la politique des transports et de la politique du développement économique. Pour chacune de ces thématiques, nous veillerons à placer la situation belge en perspective par la référence à un pays proche où ces mêmes politiques sectorielles conduisent à une limitation plutôt qu'à une amplification de l'étalement urbain.

20 Les choix des autorités belges en matière de fiscalité immobilière illustrent l'exemple d'une politique qui, bien que produisant des effets considérables sur l'activité immobilière, demeure en opposition avec les thèses aménagistes. Il est bien connu que cette situation résulte de l'histoire de la politique du logement. En effet, depuis les mesures fiscales adoptées dans le cadre de la législation-mère de 1889, cette politique a largement contribué à structurer un système de production de l'habitat favorable à la propriété, à la maison unifamiliale isolée et à l'éloignement des villes (Mougenot, 1987 et 1988). Plutôt que d'utiliser la politique du logement pour contrôler l'expansion des agglomérations, les élites politiques belges ont longtemps utilisé cette politique pour éviter la concentration de la classe ouvrière dans les villes et pour renforcer l'adhésion de la population aux valeurs de la propriété individuelle (Dubois, 2005). Pour la période contemporaine, force est de constater que ces options politiques anciennes continuent de peser sur l'étalement urbain. En effet, leur héritage correspond à une situation où, plutôt que la politique de l'aide sociale au logement, ce sont les déductibilités associées à l'emprunt hypothécaire qui représentent la principale forme d'aide publique au logement. Pour l'exemple, une estimation réalisée au début des années deux mille montre que les Wallons qui remboursent un crédit hypothécaire se partagent un budget annuel d'approximativement 500 millions d'euros, soit près de trois fois le budget que la Région wallonne consacre explicitement à sa politique de l'aide sociale au logement (Halleux et Lambotte, 2004). Les déductibilités étant mobilisées pour encourager le statut de propriétaire-occupant plutôt que l'immobilier de rapport, il en résulte une aide considérable aux maisons unifamiliales et, dès lors, un soutien à l'activité immobilière des banlieues périurbaines.

21 En matière de politique du logement, il est éclairant de confronter la situation belge à la situation néerlandaise. Aux Pays-Bas, la prégnance et la reconnaissance des thèses aménagistes a permis aux aménageurs de mobiliser les outils et les moyens de la politique du logement pour concrétiser leurs ambitions en faveur de la compacité urbaine. Sur ce sujet, les analystes font référence à une "alliance" entre les intérêts de l'aménagement et de l'aide au logement (Faludi et Van der Valk, 2004). Entre la Seconde Guerre mondiale et la décennie nonante, cette alliance s'est traduite par une politique de production foncière où les municipalités disposaient de l'exclusivité sur la mise à disposition de terrains à bâtir viabilisés et, en conséquence, du contrôle direct de l'extension urbaine. Il en a résulté une production immobilière où les besoins en logement purent être rencontrés par la production d'un habitat dense en contiguïté directe des agglomérations préexistantes (Needham, 2007). Depuis les années nonante et l'intervention des promoteurs privés sur les marchés fonciers, l'influence des thèses aménagistes sur les acteurs en charge de la politique du logement a pu se maintenir grâce à des dispositifs de partenariat où les choix de concentration opérés dans les plans stratégiques continuent de guider la localisation des investissements (Halleux *et al.*, 2012).

22 Parmi les actions collectives ayant fortement renforcé la périurbanisation des villes belges, l'on trouve aussi les actions posées en matière de mobilité. De nouveau, il s'agit là d'une histoire ancienne, qui remonte au dix-neuvième siècle lorsque les élites conservatrices cherchaient à éloigner les ouvriers des concentrations urbaines où se développaient les mouvements sociaux et les idées socialistes (Kesteloot et De Maesschalck, 2001). En la matière, conjuguer le développement d'un réseau ferroviaire particulièrement dense et la création de systèmes d'abonnements bon marché s'est avéré fort efficace (De Decker, 2011). Durant la seconde moitié du vingtième siècle, cette politique a évolué avec, en comparaison des pays voisins, une dégradation de l'offre ferroviaire et un choix clair en faveur de l'automobile et de l'offre routière (A. Bieber et J.-P. Orfeuil, 1993, p. 130). Plutôt que de contenir les mouvements

sociaux, il s'est alors agi de conforter l'expansion fordiste en renforçant la promotion des biens de consommation (Swyngedow et Kesteloot, 1991). Depuis le dix-neuvième siècle, nous constatons la persistance d'influences réciproques concernant les choix des autorités belges en matière de transport et d'aménagement du territoire. Lors de l'époque industrielle, plutôt que de développer un aménagement étatique visant à limiter les externalités de l'urbanisation industrielle, ces autorités ont préféré encourager le phénomène des navettes. Durant la seconde moitié du vingtième siècle, face à l'inadaptation des tissus urbains traditionnels vis-à-vis des nouvelles aspirations résidentielles des citadins, elles ont alors cherché à satisfaire la classe moyenne en confortant le modèle périurbain plutôt qu'en travaillant sur la qualité de vie en ville. Force est donc de constater la rémanence de politiques de mobilité qui, en substitution au développement de politiques d'aménagement, permettent d'occuper l'espace de manière extensive en agissant sur l'élargissement des territoires de la quotidienneté. En résumé, on offre du terrain accessible en quantité plutôt que des espaces urbains en qualité. Pour la période contemporaine, une illustration frappante de l'action publique sur les gains d'accessibilité et d'élargissement des territoires de la quotidienneté correspond aux mesures fiscales très favorables aux voitures de société. Depuis une vingtaine d'année, cet avantage en nature s'est considérablement démocratisé et de nombreux ménages<sup>4</sup> peuvent ainsi profiter d'un abaissement substantiel de leurs coûts de transports. Force est ici de constater que les décideurs sont influencés par les constructeurs automobiles plutôt que par les arguments environnementaux associés aux thèses aménagistes. Pour étayer cette idée, reprenons le contenu d'une interview accordée en 2003 par le ministre des Finances de l'époque (Didier Reynders) à propos d'un possible alourdissement de la fiscalité sur les voitures de société : *“Je m'opposerai à une modification du régime fiscal. Sous le gouvernement précédent, il a été décidé de ne pas modifier cette taxation. Un tel changement serait aujourd’hui aberrant à l’heure où l’on me demande d’intervenir pour favoriser les investissements dans le secteur automobile en Belgique, touché par Renault Vilvorde et Ford Genk.”* (Le Soir du 28-11-2003).

23

En matière de transport, il est frappant de comparer le cas belge au cas du Danemark, un pays qui ne compte pas de chaînes de montage automobile et où il est de tradition pour la puissance publique de modérer l'usage de ce mode de transport (A. Bieber et J.-P. Orfeuil, 1993). Au Danemark, l'utilisation limitée de la voiture est à mettre en parallèle avec un taux de motorisation relativement faible, ce qui s'explique par une politique fiscale visant à décourager l'acquisition et l'usage de la voiture. Il s'agirait là de la conséquence d'une vision environnementale et sociale-démocrate qui continue de considérer la voiture comme un produit de luxe socialement indésirable. Les mesures adoptées par les autorités danoises dans le domaine du transport des personnes sont sans conteste déterminantes dans le caractère relativement limité de leur périurbanisation (Halleux *et al.*, 2002). En effet, il ressort de cette orientation que de très nombreux ménages danois tendent à organiser leurs quotidiennetés en n'utilisant qu'une voiture. En raison d'un taux d'emploi féminin très élevé, cela pousse à une localisation résidentielle proche des lieux d'emplois et des nœuds de transports collectifs. En d'autres termes, la politique danoise en matière de fiscalité automobile réduit les territoires de la quotidienneté urbaine et, dès lors, limite l'attractivité des périphéries aux dépens des lieux aisément accessibles par les modes de transport alternatifs à la voiture individuelle.

24

À côté des mesures prises en matière de logement et de mobilité, certaines mesures prises en faveur du développement économique sont également susceptibles de renforcer l'étalement urbain. Nous pensons en particulier aux politiques qui, tant en Flandre (Fontaine, 2010) qu'en Wallonie (Lambotte, 2009), mettent en avant le rôle de la disponibilité en terrains sur l'attractivité des territoires et le développement de l'emploi. Pour des raisons de coûts fonciers, les acteurs publics qui sont en charge de la production des parcs d'activités offrent souvent des terrains qui se situent en périphérie, ce qui peut dès lors contribuer à la dévitalisation des tissus urbains traditionnels. À ce propos, relevons par exemple qu'une analyse menée pour l'ensemble de la Wallonie montre que près de 50 % des entreprises et 20 % des emplois situés au sein des parcs d'activités périphériques correspondent à des activités dont les caractéristiques auraient parfaitement pu convenir aux quartiers urbains centraux (faible

nuisance pour le voisinage et nombre important d'emplois par unité de surface) (Deloitte & Touche *et al.*, 2002, p. 20).

25 En matière de développement économique, la stratégie consistant à offrir des terrains bons marché aux entrepreneurs s'oppose à la stratégie de la compacité qualitative qui, comme nous l'avons analysé pour le cas de Sheffield (Guilliams et Halleux, 2009), met en avant le rôle de la qualité des lieux sur la compétitivité des territoires. Cette approche, qui s'appuie sur le paradigme de l'entrepreneurialisme urbain (Harvey, 1989 ; Rousseau, 2008), vise à adapter les villes aux goûts des classes créatives (Florida, 2002), auxquelles il reviendrait de stimuler la croissance dans le contexte de l'économie de la connaissance. Si le modèle de la "ville compacte qualitative" est d'abord porté par des enjeux environnementaux, on voit qu'il peut également se justifier par des raisons de développement économique, raisons conduisant ainsi à une coalition entre les thèses aménagistes et certaines thèses développementalistes. La politique du "concept intégré des transports et du développement spatial" menée au Grand-Duché de Luxembourg est une autre illustration de cette coalition entre thèses aménagistes et développementalistes autour du modèle de la ville compacte. Dénommé IVL sur base de l'acronyme allemand (Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, 2005), cette politique vise à mettre en place une structure spatiale qui limite les développements périphériques afin de réduire les trafics automobiles. Elle a pour objectif d'améliorer la qualité de vie et de renforcer l'attractivité du territoire luxembourgeois pour les secteurs innovants les plus porteurs en valeur ajoutée.

## **Le caractère expansionniste des autorités locales**

26 Comme nous l'avons développé ci-dessus, le relâchement des freins à la mobilité est à considérer comme le facteur déclenchant du développement des périphéries. Comme nous l'avons également développé, cette extension des mobilités et l'élargissement des territoires potentiels des quotidiennetés urbaines qui l'accompagnent permettent aux citadins de limiter leur ancrage local et de vivre une sociabilité territorialement élargie. De nombreux observateurs ont choisi de s'appuyer sur le concept de réseau pour rendre compte de cette structuration territoriale où se développent toutes sortes de mobilités et de flux (Dupuy, 1991). La référence au concept de réseau a pour avantage de mettre en évidence le décalage entre, d'un côté, la structuration de plus en plus réticulaire des territoires et, d'un autre côté, le fait que l'action publique continue de mobiliser des structures aréolaires fondées sur des aires de mobilité restreinte (Ruegg, 2004). Les territoires communaux étant trop restreints pour réguler et contenir les choix de localisations, le décalage entre territorialités réticulaires et territorialités aréolaires renvoie notamment à la délicate définition de l'échelle pertinente en vue d'endiguer les extensions urbaines. Cette situation est d'autant plus problématique que l'on observe souvent une contradiction entre l' "intérêt général" défini par les niveaux de pouvoir supérieurs et d'autres formes d' "intérêt général" définis par les autorités locales. Alors que les thèses aménagistes de la compacité urbaine définissent le bien commun pour les niveaux de pouvoir supérieurs, les autorités locales ont, un peu partout en Europe, une attitude concrète qui tend plutôt à renforcer la périurbanisation par les développements qu'elles stimulent ou qu'elles acceptent (Dubois-Taine, 2004).

27 Une première explication au caractère "expansionniste" de nombreuses institutions locales nous semble être la persistance du mythe de la croissance. Psychologiquement et politiquement, cette orientation culturelle tend à valoriser tant l'expansion économique que les développements démographiques. Pour la Belgique, il est par exemple fréquent d'observer les bourgmestres et échevins tirer une conclusion positive de leur gestion des affaires lorsqu'ils commentent un chiffre de population en hausse. Au-delà de ce premier facteur, une fiscalité locale qui représente souvent la première source de revenus des autorités est aussi un déterminant fondamental de l'orientation "expansionniste". En fonction de l'organisation des vecteurs de financement, les revenus fiscaux des collectivités pourront plus ou moins dépendre des développements économiques ou des développements résidentiels. Par exemple, en France et en Autriche, la fiscalité locale repose principalement sur le lieu de travail. En Belgique et au Danemark, ce sont plutôt les nouveaux développements résidentiels qui assurent la bonne

santé financière des communes, en raison de l’importance des taxes et impôts perçus sur les logements et leurs occupants. Limiter la contradiction entre les objectifs de croissance des autorités locales et les objectifs de compacité urbaine des autorités supérieures pourrait sans doute se réaliser en limitant le poids de la fiscalité locale. En la matière, le cas de l’Angleterre est à souligner. En effet, les transferts de l’État y représentent plus de 70 % des recettes des collectivités locales et des recettes importantes peuvent être perdues lorsque les autorités locales ne respectent pas les directives nationales en matière d’aménagement (Guilliams et Halleux, 2009). Si l’option générale visant à briser le lien entre croissance de l’urbanisation et croissance des recettes est sans doute à suivre, il faut toutefois se méfier des effets pervers que ce type de mesures pourrait engendrer. Nous pensons ici au renforcement du peuplement des périphéries éloignées qui pourrait survenir en conséquence de stratégies malthusiennes consistant à bloquer le développement des premières couronnes périurbaines.

28

Pour différents observateurs, institutionnaliser le niveau de pouvoir des régions urbaines permettrait de mieux gérer les contemporaines territorialités réticulaires (Ascher, 1995 ; Dubois-Taine, 2004). Cette solution intéressante en théorie impliquerait de limiter autoritairement le pouvoir des communes, de transférer des responsabilités étendues au nouveau niveau de pouvoir et, pourquoi pas, d’y élire un exécutif au suffrage universel. Une telle structure faciliterait non seulement la meilleure correspondance des politiques locales avec les réalités socio-économiques, mais rendrait aussi possible l’émergence de projets politiques tels que celui de la ville compacte qualitative. Alors que la tendance générale dans le champ de l’aménagement du territoire semble être de renforcer et de favoriser l’échelle locale, une telle réforme institutionnelle paraît difficile. Dans de nombreux pays, la résistance des élus locaux semble bien trop forte. Plutôt que de créer un nouveau niveau de pouvoir doté de son propre gouvernement, l’alternative consiste à renforcer la coopération entre municipalités. Ruegg (2004, p. 26) discerne ici trois grandes possibilités : la fusion, l’association et l’agglomération. Par rapport à la fusion, qui consiste dans la création de nouvelles communes à partir d’entités préexistantes, l’association représente une forme de coopération à la fois plus légère et plus courante, limitée à des tâches spécifiques et ne disposant généralement pas de la capacité de lever des taxes. L’agglomération est conçue comme une combinaison des deux autres modèles. Elle se différencie de la structure d’association par la possibilité de générer ses propres ressources fiscales et, corollairement, par la mise en place de dispositifs assurant une légitimité démocratique mieux assise. Considérant que l’association n’est sans doute pas une forme de coopération suffisamment poussée pour permettre une réelle maîtrise de l’urbanisation ; considérant également que l’institutionnalisation de la région urbaine et la mise en marche de fusions massives semblent aujourd’hui politiquement improbables, la question est dès lors posée de la possible émergence d’une gouvernance d’agglomération susceptible de s’adapter à la réticularité de nos modes de vie et de nos territoires.

## Discussion et conclusion

29

La périurbanisation est profondément ancrée au cœur des dynamiques sociales contemporaines, où il est essentiel de passer de façon non routinière d’un champ d’activité à un autre, où notre vie est complètement dépendante de l’enchevêtrement d’un réseau étendu de transports, où les avantages de l’urbain peuvent se conjuguer aux avantages du rural. De ce point de vue, il n’est guère étonnant que la ville diffuse soit présente partout où la conduite automobile s’est démocratisée. Dans cet article, nous avons montré qu’en plus d’être alimentée par de puissantes dynamiques individuelles, la périurbanisation est aussi renforcée par certains choix d’actions publiques. Préciser ce constat et mieux spécifier le comportement multi-facette des collectivités en matière de périurbanisation nous a conduit à discerner les trois images repères du comportement “aménagiste”, du comportement “expansionniste” et du comportement “sectoriel a-spatial”. Cette typologie souligne que la notion d’intérêt “général” renvoie en réalité à une diversité d’objectifs parfois antinomiques. En matière de périurbanisation, elle conduit à souligner le décalage entre, d’un côté, le soutien à l’option de la compacité urbaine par les autorités en charge de l’aménagement du territoire et, d’un autre

côté, certaines politiques sectorielles et certaines décisions municipalistes qui conduisent au contraire à renforcer les dynamiques centrifuges.

<sup>30</sup> Grâce à la meilleure connaissance des goûts et des valeurs qui alimentent la production des espaces périurbains, il est aujourd’hui envisageable de formaliser un modèle urbain alternatif, un modèle qui crée les conditions de la durabilité en évitant de réprimer les dynamiques profondes vers la dédensification et l’individuation. Concrétiser ce modèle représente un défi majeur pour les protagonistes de l’urbanisme durable. Ce défi consiste à recomposer les franges périurbaines et à permettre la matérialisation progressive d’une nouvelle organisation spatiale qui, d’une part, conjuguerait la compacité et la qualité des aménités résidentielles et qui, d’autre part, limiterait l’usage et la dépendance automobile par une pluralité de lieux accessibles grâce aux modes de transport écomobiles. Orienter les évolutions urbaines vers ce projet nécessiterait de limiter le décalage entre l’optique aménagiste et les actions sectorielles et expansionnistes. Se pose donc ici la question fondamentale des rapports de force sociopolitiques susceptibles de permettre aux thèses aménagistes de s’imposer. Les développements que nous avons rassemblés dans cet article témoignent qu’orienter les politiques publiques vers l’optimum de la compacité qualitative devrait conduire à la remise en cause de pans entiers de l’action publique, depuis la fiscalité immobilière jusqu’à l’organisation de la démocratie locale, en passant par l’aide au développement économique et la planification des transports. Or, force est de constater que le débat sur la forme des villes demeure limité à des spécialistes dont l’influence est minime sur l’opinion publique. Mobiliser les forces interventionnistes indispensables pour concrétiser ce projet ne sera donc pas simple et nécessiterait d’abord une vaste prise de conscience et une large adhésion des membres de la société à l’objectif de la durabilité urbaine. En la matière, la première étape devrait être d’enfin mieux nommer et mieux désigner la périurbanisation. Les modèles traditionnels de la ville et de la campagne continuant à dominer les représentations (De Smet, 2012), on peut difficilement reprocher à la population de ne pas se mobiliser sur la problématique de la périurbanisation si elle ignore jusqu’au sens de ce terme.

<sup>31</sup> Comme nous l’avons développé pour la Belgique, les rapports de force entre la multiplicité des intérêts “généraux” associés aux comportements aménagistes, a-spatiaux et expansionnistes sont déterminés par des processus historiques complexes. En synthèse, ces processus nous semblent devoir être rattachés à trois grandes problématiques. La première de ces trois problématiques est celle des moyens d’un réel aménagement stratégique qui permettrait aux aménageurs de peser sur les politiques sectorielles. En la matière, la prise en compte des exemples étrangers à la Belgique montre que des alliances permettant de transformer les politiques sectorielles a-spatiales en politiques sectorielles spatialement cohérentes sont imaginables. Tant en matière d’habitat qu’en matière de développement économique, des arguments sont mobilisables pour convaincre les intérêts sectoriels qu’il est bénéfique de localiser les nouveaux logements et les nouveaux emplois en des lieux centraux. Rappelons ici comment le paradigme de la ville compacte qualitative est porté par certaines thèses développementalistes. En matière de mobilité et de transport, les arguments en faveur de la compacité sont également très forts. En effet, la dispersion spatiale risque de devenir de plus en plus inacceptable dans une société qui aura de moins en moins les moyens énergétiques de sa mobilité (Vanier, 2009).

<sup>32</sup> Complémentairement à la problématique des politiques sectorielles, se pose également la problématique de la régulation entre le droit individuel de propriété et le droit d’une collectivité à formuler et à concrétiser ses ambitions pour son territoire. Comme le résume Joseph Comby (2010), le propriétaire d’un terrain n’est pas le souverain d’un territoire et aménager un territoire commun nécessite toujours la remise en cause des droits associés aux terrains privés, en particulier les droits de bâtir et de privatiser la rente foncière urbaine. Sur ce sujet, nos investigations montrent que les traditions nationales divergent depuis les choix opérés lors de l’époque charnière de la révolution industrielle. Au sein des États ayant précocelement accepté de limiter les droits sur les terrains privés, la structuration d’un système d’aménagement étatique a permis d’initier une gestion des extensions urbaines relativement efficiente. À l’inverse, au sein d’États ayant tardé à instaurer un système d’aménagement impliquant la

remise en cause des droits de propriété, la compacité urbaine a été moins bien conservée. À l'image de la Belgique, il faudra y établir un nouvel équilibre entre droits individuels et droits collectifs si l'on tient à enfin limiter les extensions urbaines sur terre vierge.

En plus de souligner la nécessité pour les aménageurs de mieux peser sur les droits de propriété et sur les politiques sectorielles a-spatiales, notre analyse conduit également à interroger leur capacité à peser sur les comportements expansionnistes. En la matière, il semble indispensable d'instaurer un nouvel équilibre entre l'intérêt collectif "local" et les intérêts collectifs "supralocal" et "global". En effet, réussir le défi de la compacité qualitative semble inconciliable avec les actuels comportements expansionnistes. Veiller à une meilleure mise en cohérence des ambitions spatiales des différents niveaux de pouvoir nécessiterait, d'une manière ou d'une autre, d'intervenir sur l'autonomie communale et sur les mécanismes de la démocratie locale. À l'instar du constat relatif à la nécessité d'un nouvel arbitrage entre droits individuels et droits collectifs, cette conclusion pose de redoutables questions politiques et démocratiques.

### Bibliographie

- ALBRECHTS L. (1992), "Changing aspects of Belgian public planning", in DUTT A. et COSTA F. (Eds), *Perspectives on Planning and Urban Development in Belgium*, Kluwer, Dordrecht, Boston, Londres, pp. 27-42.
- ASCHER F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Editions Odile Jacob, Paris.
- BAUDELLE G. (2010), "La maîtrise de l'étalement urbain : une comparaison Belgique - Pays-Bas", in DJELLOULI Y., EMELIANOFF C., BENNASR A. et CHEVALIER J. (sous la direction de), *L'étalement urbain. Un processus incontrôlable ?*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 113-134.
- BAZET-SIMONI C., BRÉCHET T., OBSOMER P., QUADU F. et ROUSSEAUX V. (2011), "Face à l'épuisement du pétrole, quel rôle pour l'aménagement du territoire en Wallonie ?", *Regards Économique*, 87, URL : <http://www.cpdt.be/telechargement/publications/Regards.pdf>
- BIEBER A. et ORFEUIL J.-P. (1993), "La mobilité urbaine et sa régulation : quelques comparaisons internationales", *Les Annales de la recherche urbaine*, 59-60, pp. 126-139.
- CHALAS Y. (1997), "Les figures de la ville émergente", in DUBOIS-TAINE G. et CHALAS Y. (sous la direction de), *La ville émergente*, Monde en cours, l'Aube, pp. 239-270.
- CHARMES E. et SOUAMI T. (2009), *Villes rêvées, villes durables ?*, Gallimard, Paris.
- COMBY J. (2010), "Les mille-feuilles du foncier. Territoire commun et terrains privés", *Études foncières*, 143, pp. 21-40, URL : [http://www.comby-foncier.com/terrains\\_territoire.pdf](http://www.comby-foncier.com/terrains_territoire.pdf)
- CORNÉLIS E., MALCHAIR A., ASPERGES T. et RAMAEKERS K. (2007), *COCA. COmpany Cars Analysis*, Rapport final, inédit, URL: <http://www.mobilit.fgov.be/data/mobil/COCAFinalreport.pdf>
- DE DECKER P. (2011), "Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium", *Environment and Planning A*, 43, pp. 1634-1654.
- DE KEERSMAECKER M.-L. (2002), "Approche des coûts de la désurbanisation du point de vue de la cohésion sociale et territoriale", in DE KEERSMAECKER M.-L. (coordination), *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents - CPDT 1, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur, pp. 103-121.
- DELOTTE & TOUCHE, CREAT et INSTITUT WALLON (2002), *Etude stratégique visant à éclairer le Gouvernement wallon en matière d'affectation d'espace à l'activité économique dans le cadre de la révision des plans de secteur*, Rapport phase II, inédit.
- DERYCKE P.-H. (1979), *Economie et planification urbaines. 1 / L'espace urbain*, coll. "THEMIS Sciences économiques", PUF, Paris.
- DE RYNCK F., BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., KESTELOOT C. & LOECKX A. (2004), *Le siècle de la ville. De la république urbaine et de la ville trame*, Administration des Affaires étrangères, Ministère de la Communauté flamande, Bruxelles, URL : [www.thuisindestad.be/203676.fil](http://www.thuisindestad.be/203676.fil)
- DE SMET F. (2012), *Caractérisation des espaces périurbains. Morphologie actuelle et prospective*, Dissertation présentée en vue de l'obtention du titre de docteur en Art de bâtir et urbanisme, Université de Liège, inédit, URL : <http://bictel.ulg.ac.be/ETD-db/collection/available/ULgetd-03012012-095545/>
- DJELLOULI Y., EMELIANOFF C., BENNASR A. et CHEVALIER J. (2010), *L'étalement urbain. Un processus incontrôlable ?*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

DUBOIS O. (2005), "Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique", *Développement durable et territoires*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 04 juin 2005, URL : <http://developpementdurable.revues.org/747>

DUBOIS O. et HALLEUX J.-M. (2002), "Marchés immobiliers résidentiels et étalement périurbain contraint. L'accessibilité au logement au sein des communes wallonnes de la région métropolitaine bruxelloise", *Belgeo*, 3, 3, pp. 303-327, URL : <http://hdl.handle.net/2268/8775>

DUBOIS-TAINE G. (2004), "Cost Action C10 Synthesis: Outskirts of European Cities – Understand better, govern better", in DUBOIS-TAINE G. (édité par), *European Cities – Insight on Outskirts: Eleven Case Studies & Synthesis*, COST Action C10, European Science Foundation, Bruxelles, pp. 7-55, URL: <http://www.qub.ac.uk/ep/research/costc10/findoc/findoc.html>

DUBOIS-TAINE G. et CHALAS Y. (sous la direction de) (1997), *La ville émergente*, Monde en cours, l'Aube.

DUPUY G. (1991), *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*, Armand Collin, Paris.

EEA (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY) (2006), *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Report 10/2006, Copenhague, URL: [http://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2006\\_10](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10)

EMELIANOFF C. (2004), "L'urbanisme durable en Europe : à quel prix ?", *Écologie et politique*, 29, pp. 21-36, URL : <http://www.ecologie-et-politique.info/?-rubrique24>

FALUDI A. (2000), "The performance of spatial planning", *Planning Practice & Research*, 15, 4, pp. 299–318.

FALUDI A. et VAN DER VALK A. (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

FLORIDA R. (2002), *The rise of the creative class: And How Its Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.

FONTAINE P. (2010), *Les parcs d'activités économiques en Flandre*, Notes de Recherche, 13, Conférence Permanente du Développement Territorial, URL : <http://cpdt.wallonie.be/old/Data/publications/notes-de-recherche/CPDT-13-rapport.pdf>

GIDDENS A. (1990), *The consequences of modernity*, Polity Press, Cambridge.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2005), *IVL, Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg. L'idée, l'analyse, le concept*, URL : [http://www.dat.public.lu/publications/documents/broch\\_ivl/broch\\_ivl\\_fr.pdf](http://www.dat.public.lu/publications/documents/broch_ivl/broch_ivl_fr.pdf)

GUILLIAMS P. et HALLEUX J.-M. (2009), "La régénération des friches industrielles à Liège et à Sheffield", *Territoire(s) Wallon(s)*, 3, pp. 101-112, URL : <http://hdl.handle.net/2268/62339>

HARVEY D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71, 1, pp. 3-17.

HALLEUX J.-M., BRÜCK L. et MAIRY N. (2002), "La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives", *BELGEO*, 3, 4, pp. 333-354, URL : <http://hdl.handle.net/2268/27317>

HALLEUX J.-M. et LAMBOTTE J.-M. (2004), "Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie", *Géocarrefour*, 79, pp. 153-162.

HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. et BRUCK L. (2008), "Étalement urbain et services collectifs : les surcoûts d'infrastructures liés à l'eau", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, pp. 21-42, URL : <http://hdl.handle.net/2268/63390>

HALLEUX J.-M, MARCINCZAK S. et VAN DER KRABBEN E. (2012), "The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The case of the Netherlands, Belgium and Poland", *Land Use Policy*, 29, 4, pp. 887-898, URL: <http://hdl.handle.net/2268/111064>

HENRY P. (2010), *Politique d'aménagement du territoire pour le 21<sup>e</sup> siècle. Lignes de force*, Wallonie, URL : <http://henry.wallonie.be/sites/default/files/story/3648-2661-lignesdeforceadmindistre-henry.pdf>

JOUREZ M. (2010), *Reconstruire la ville sur la ville en oubliant la campagne ?*, Éditions du LEPUR, URL : [http://www.lepur.ulg.ac.be/editos\\_details.php?id=24](http://www.lepur.ulg.ac.be/editos_details.php?id=24)

KAUFMANN V., JEMELIN C. et GUIDEZ J.-M. (2001), *Automobiles et modes de vie urbains : quel degré de liberté*, La Documentation française, Paris.

KESTELOOT C. et DE MAESSCHALCK S. (2001), "Anti-urbanisme in Flanders: the political and social consequences of a spatial class struggle strategy", *Belgeo*, 2, 1-2, pp. 41-62.

- LAMBOTTE J.-M. (2009), "Les parcs d'activité en Wallonie : quels besoins fonciers pour quels développements ?", *Territoire(s) Wallon(s)*, 3, pp. 135-145, URL : [http://cpdt.wallonie.be/old/Data/publications/territoire\(s\)wallon\(s\)/TW3/14.%20Lambotte.pdf](http://cpdt.wallonie.be/old/Data/publications/territoire(s)wallon(s)/TW3/14.%20Lambotte.pdf)
- MOUGENOT C. (1987), "Logement, assistance et promotion en Belgique", *Les Annales de la recherche urbaine*, 33, pp. 78-86.
- MOUGENOT C. (1988), "Promoting the single-family house in Belgium. The social construction of model housing", *International Journal of Urban and Regional Research*, 12, pp. 531-549.
- NEEDHAM B. (2007), *Dutch Land Use Planning: Planning and Managing Land Use in the Netherlands, The Principles and The Practice*, Sdu Uitgevers, La Haye.
- NEWMAN P. et KENWORTHY J. (1999), *Sustainability and cities*, Island Press, Washington.
- ROUSSEAU M. (2008), "Bringing politics back in : la gentrification comme politique de développement urbain ? Autour des villes perdantes", *Espace et société*, 1-2, 132, pp. 75-90.
- RUEGG J. (2004), "Governance of Swiss urban outskirts. Setting the context and discussing a new law", in McEldowney M. (édité par), *European Cities, European Cities – Insight on Outskirts: Governance*, COST Action C10, European Science Foundation, Bruxelles, pp. 17-37, URL: <http://www.qub.ac.uk/ep/research/costc10/findoc/findoc.html>
- SECCHI B. (2004), *Première leçon d'urbanisme*, Editions Parenthèse, Marseille.
- SELLERS G. (2004), "Urbanization and the social origins of national policies towards sprawl", in RICHARDSON H.W. et BAE C.H.C. (édité par), *Urban sprawl in Western Europe and the United States*, Ashgate, Aldershot, pp. 195-275.
- SWYNGEDOUW E. et KESTELOOT C. (1991), "Le passage socio-spatial du fordisme à la flexibilité : une interprétation des aspects spatiaux de la crise et de son issue", *Espaces et sociétés*, 54-55, pp. 243-265.
- VANDERMOTTEN C. (2007), "Des graphiques et des chiffres. L'évolution démographique récente des communes wallonnes", *Territoire(s) wallon(s)*, 1, pp. 97-98, URL : [http://www.cpdt.be/telechargement/publications/territoire\(s\)wallon\(s\)/9.Des\\_cartes\\_et\\_des\\_chiffres.pdf](http://www.cpdt.be/telechargement/publications/territoire(s)wallon(s)/9.Des_cartes_et_des_chiffres.pdf)
- VANIER M. (2009), "Campagnes périurbaines : la dispersion est-elle derrière nous ?", *Pour*, 199, pp. 180-184, URL : [http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/36/82/69/PDF/Campagnes\\_periurbaines.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/36/82/69/PDF/Campagnes_periurbaines.pdf)
- WERQUIN A.-C. (2007), *Des villes vertes et bleues, de nouvelles infrastructures à planifier*, PUCA, Paris.
- WERQUIN A.-C., DUHEM B., LINDHOLM G., OPPERMAN B., PAULEIT S. et TJALLINGII S. (édité par) (2005), *Green structure and urban planning. Final report*, COST Action C11, Luxembourg.
- WIEL M. (1999), *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, P. Mardaga, Sprimont.

## Notes

1 A chaque lieu correspond une certaine accessibilité, qui peut être définie comme étant la facilité plus ou moins grande avec laquelle on peut l'atteindre par les différents modes de transport. Par ailleurs, chaque activité économique témoigne de besoins en transports qui lui sont propres : ce sont les besoins de mobilité pour les marchandises et pour les personnes qui y travaillent ou qui s'y rendent en tant que visiteurs ou clients. Pour chaque localisation, on peut donc définir un profil d'accessibilité et pour chaque activité, un profil de mobilité. A un certain besoin de mobilité, caractérisé par le profil de mobilité, on associera une certaine localisation, caractérisée par le profil d'accessibilité, qui devrait lui répondre de manière adéquate, selon des critères prenant en compte à la fois l'intérêt particulier et l'intérêt collectif.

2 Le terme "retardataire" est la traduction personnelle de l'anglais *laggard*.

3 Voir par exemple les prises de position de la Fondation Rurale de Wallonie chez Jourez (2010).

4 Pour l'année 2005, l'on estime que les voitures de société représentent ± 33 % des immatriculations et ± 10 % des véhicules en circulation (Cornélis *et al.*, 2007, pp. 31-32).

## Pour citer cet article

Référence électronique

Jean-Marie Halleux, « Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques », *Belgeo* [En ligne], 1-2 | 2012, mis en ligne le 11 décembre 2012, consulté le 28 février 2013. URL : <http://belgeo.revues.org/7070>

---

### **À propos de l'auteur**

**Jean-Marie Halleux**

Université de Liège, ECOGEO et LEPUR, Jean-Marie.Halleux@ulg.ac.be

---

### **Droits d'auteur**

© SRGB

---

### **Résumés**

Cet article consacré à l'action publique en matière de périurbanisation interroge le caractère réaliste des ambitions de l'urbanisme durable pour la compacité qualitative des villes. Pour ce faire, nous analysons l'action des décideurs publics en discernant les trois images repères du comportement “aménagiste”, du comportement “expansionniste” et du comportement “sectoriel a-spatial”. Cela conduit à souligner l'attitude multi-facet de l'intervention publique en matière de territoire. Cela conduit également à conclure qu'orienter les évolutions urbaines vers la compacité qualitative nécessiterait des remises en cause fondamentales, tant en termes de politiques sectorielles qu'en termes de démocratie locale et d'équilibre entre droits individuels et droits collectifs.

### **Towards the qualitative compact city ? The control of peri-urbanization and the action of public authorities**

This paper examines the action of public authorities in the domain of peri-urbanization, with the aim to assess the realistic nature of planners' ambitions for urban compactness. It is in this perspective that we analyse the intervention of public authorities by differentiating the three reference images of “planning-oriented” behaviours, “expansion-oriented” behaviours and “a spatial sector-based” behaviours. This leads to underline the multi-facet attitude of public authorities in the domain of spatial planning. This also leads to the conclusion that the concretization of compact-city objectives would require to call into question the balance between individual and collective rights as well as the conditions of local democracy and the objectives of important sector-based policies.

### **Entrées d'index**

**Mots-clés :** périurbanisation, étalement urbain, Belgique, aménagement du territoire, politiques sectorielles, ville compacte

**Keywords :** peri-urbanization, urban sprawl, Belgium, spatial planning, sector-based policies, compact city