

# 034 HABITATIONS INDIVIDUELLES // BELGIQUE

## LES SURCOÛTS DE LA DÉSURBANISATION

**Quelles sont les causes du mouvement centrifuge de l'urbanisation?**  
**Quelles sont les conséquences de ce mouvement sur les deniers publics?**  
**Et quelles sont les mesures à prendre pour en limiter les effets? Certaines réponses à ces questions ont été avancées dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement Territorial, un programme de recherche financé par le Gouvernement wallon, à destination des trois principales universités francophones.<sup>1</sup>**

**MOBILITÉ** Si les lotissements périurbains ont colonisé de très vastes territoires, si de nombreuses activités économiques se sont dédoublées en frange d'agglomération, et si les tissus urbains traditionnels se vident progressivement de leurs populations, c'est tout d'abord en raison du relâchement des freins techniques et financiers à la mobilité.

Pendant longtemps, la densité et la compactité ont été nécessaires pour assurer le double objectif de la proximité urbaine: *maximiser les échanges socio-économiques et minimiser les déplacements*. Aujourd'hui, la banalisation de la mobilité automobile et l'accroissement des vitesses ont profondément modifié la notion de proximité. Elle ne se mesure plus en distance, mais en temps. Alors que les villes avaient maintenu pendant longtemps des densités fortes – meilleur moyen de maximiser les interactions –, la vitesse croissante des déplacements permet désormais de maintenir la proximité en s'affranchissant de la distance.

Les populations disposent de vastes territoires pour réaliser leurs activités quotidiennes. Elles en profitent, maximisant les opportunités spatiales, et choisissent massivement de s'établir au sein d'espaces 'dédensifiés' afin d'y réaliser le modèle résidentiel de la villa. En outre, ces stratégies résidentielles sont indissociables de la décentralisation économique. Différentes activités sont en effet induites par les populations périurbaines (commerces, enseignements, ...), tandis que les localisations résidentielles s'adaptent à celles des nouveaux emplois périphériques.

D'autres éléments interviennent dans le façonnement des paysages belges. L'État a ainsi influencé – et influence toujours –, au travers de sa politique libérale du logement, les choix résidentiels des ménages. La promotion de l'habitat périphérique et le maintien d'une frange des travailleurs urbains en campagne sont des instruments de stabilité sociale et de croissance économique. Le premier élément a façonné les décisions politiques de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XX<sup>e</sup>, tandis que le second s'est imposé aux lendemains de la seconde guerre mondiale, dans le contexte d'une croissance s'appuyant sur la diffusion des biens de consommation durable (voiture, télévision, équipements divers, ...).

**UNE TENDANCE DURABLE?** Mais l'émergence de la ville motorisée implique des atteintes à la durabilité. De nombreuses études concluent en effet sur les *surcoûts collectifs de long terme* qu'entraîne une banalisation de la mobilité automobile: consommation d'espaces naturels et agricoles, surcoûts publics en termes d'équipement de terrains et de constructions d'infrastructures, friches urbaines, accentuation des ségrégations socio-spatiales et forte croissance des externalités négatives

générées par le trafic routier, tant au niveau local qu'à l'échelle globale des problèmes écologiques de long terme...

La contradiction entre le développement durable et la désurbanisation concerne aussi les grands équilibres écologiques. Depuis une dizaine d'années, des travaux ont confirmé l'hypothèse selon laquelle la dédensification conduit à accroître la consommation énergétique pour le transport.

**SERVICES COLLECTIFS** Le problème des services collectifs, qui irriguent les territoires et les populations via différentes modalités techniques, est un exemple frappant des effets négatifs de la désurbanisation, qui peut être mesuré par la seule variable financière. Certaines infrastructures fournissent des services au domicile des particuliers, notamment pour la distribution d'eau, d'électricité ou encore pour l'assainissement des eaux usées (collecte et épuration). Pour d'autres services, une desserte par des agents est nécessaire, par exemple dans les domaines des transports en commun et du ramassage des déchets.

Globalement, les études montrent que la productivité des services collectifs décroît avec la densité. Comme l'illustre le graphique sur le coût de l'épuration des eaux, la diffusion périurbaine est contre-productive, car un même niveau de service implique d'engager des dépenses supplémentaires lorsque les populations se dispersent. En outre, pour de nombreux services, les surcoûts de la désurbanisation sont collectivisés. En d'autres termes, on assiste au financement collectif du bien-être privé que les ménages retirent d'un environnement de basse densité bénéficiant de caractéristiques rurales. Une partie de la croissance de nos factures d'eau, d'électricité, ou de gaz peut donc être attribuée à la forme des paysages.

**QUELLES RÉPONSES?** Le Gouvernement wallon, à l'instar des exécutifs flamand et bruxellois, intègre peu à peu les concepts d'aménagement territorial durable. Au sud du pays, cette prise de conscience – encore partielle – s'est exprimée dans le Schéma de Développement de l'Espace Régional (S.D.E.R.), adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999. Le développement durable est un guide essentiel de ce document stratégique. Notons qu'il s'agit là d'un outil de référence qui ne possède pas de force réglementaire.

Force est de constater, près de quatre ans après son adoption, que les effets concrets de ce document restent peu nombreux. Il est difficile de passer des intentions à l'acte, la gestion du sol par la collectivité se pliant à une série de principes garantissant les droits individuels (droit de propriété essentiellement), principes qui constituent autant de freins à l'adoption de mesures volontaristes, de nature à influencer significativement la géographie des développements urbains futurs. C'est afin de voir plus clair dans les possibilités et limites qui s'offrent au législateur que le Gouvernement wallon a décidé de confier à une équipe universitaire le soin d'étudier la problématique de la politique foncière.

**LA RÉVISION DES PLANS DE SECTEURS** En Belgique, la localisation des développements urbains est guidée par les plans de secteur, progressivement adoptés en Wallonie entre 1977 et 1987. L'adoption de ces

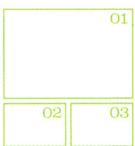
01

O1 Le coût de services tels que les transports en commun et la collecte des déchets,

ainsi que les infrastructures pour l'eau, l'électricité et le gaz augmente lorsque la densité de population diminue.

O2 Paradoxalement, l'idéal de l'habitation entourée de nature a des conséquences néfastes sur le plan écologique.

O3 Biotopes belges: l'urbanisation, une voie sans issue? Photos: O1-03: © Daylight, Jean-Luc Deru.



# 036 HABITATIONS INDIVIDUELLES // BELGIQUE LES SURCOÛTS DE LA DÉSURBANISATION

outils planificateurs à portée légale a eu pour mérite principal d'indiquer clairement les affectations autorisées. En ce sens, leur adoption constitue un des principaux acquis consécutifs à la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1962. Aujourd'hui, chacun s'accorde toutefois à souligner le caractère obsolète de ces plans, empreints de paradigmes appartenant au passé. On en regrette aussi un certain laxisme, qui a permis à l'étalement urbain de perdurer.

Le Gouvernement wallon a fait le choix d'une révision globale des plans de secteur. Conformément au S.D.E.R., deux options majeures se dégagent: *déplacer les zones constructibles et diminuer leur importance*. Dans le premier cas, il s'agit d'échanger des biens fonciers actuellement constructibles contre des terres mieux localisées et ce, sans diminution du potentiel global d'urbanisation. Deux types d'instruments sont à disposition des pouvoirs publics pour se faire.

D'une part, des *mécanismes de compensation directe*, c'est-à-dire l'indemnisation des propriétaires en argent comptant. Dans ce cadre, il semble illusoire de vouloir financer l'indemnisation des terrains soustraits au potentiel foncier par une taxe sur les plus-values réalisées sur les terrains nouvellement inclus dans les espaces constructibles (qui sont nombreux, puisqu'on travaille à potentiel total inchangé). En effet, les rendements de cette taxe sont trop faibles et ne peuvent être perçus qu'à la vente du bien, alors que l'indemnisation est due dès le premier jour où le nouveau plan entre en vigueur. Une alternative consisterait à capter la totalité de la plus-value en rendant constructibles des terres agricoles ou sylvicoles publiques. Cette option pose la question du patrimoine foncier public existant et de son éventuel recentrage vers des objectifs liés à la localisation des terres urbanisables.

Les pouvoirs publics peuvent d'autre part user de *mécanismes de compensation indirecte*, comme le transfert de droits de construire ou des échanges de terrains. Bien que difficiles à mettre en place, ces mesures peuvent s'avérer très efficaces car elles supposent l'adhésion de tous les acteurs concernés.

Toutefois, le défi de la révision des plans de secteurs dépasse le cadre du déplacement de certaines zones urbanisables. En effet, on observe que, pour différentes raisons, les zones constructibles ont été surdimensionnées par rapport aux besoins démographiques lors de l'adoption des plans de secteur. Ce surdimensionnement est partiellement à l'origine de l'étalement urbain. Nous avons, dans un premier temps, vérifié les effets que pourraient avoir une diminution des surfaces constructibles sur le niveau des prix. Nos travaux aboutissent à la conclusion qu'une diminution en surface de l'ordre de 10% n'aurait qu'un effet mineur sur le prix des parcelles (moins de 1% de hausse). Ensuite, une étude juridique a montré que les textes, s'ils restreignent fortement la liberté d'action des autorités, laissent entrevoir quelques possibilités de déclasser certains terrains sans entraîner d'indemnisation.

**FAVORISER CERTAINES ZONES** // Les contraintes qui pèsent sur la révision des plans de secteur sont nombreuses. Une révision reste une opération lourde et contraignante, qui laissera derrière elle des espaces localisés de manière inadaptée. Comment dès lors favoriser la

réalisation de certaines zones, sans toucher nécessairement aux plans d'affectation? On peut *agir sur l'offre* en luttant contre la rétention foncière ou, plus efficacement, en proposant une alternative publique au marché privé des terrains à bâtir: des terrains moins chers et mieux localisés pourraient inciter certains ménages à mieux se localiser. Il est également possible d'*agir sur la demande*, en sensibilisant la population à un aménagement du territoire plus durable, en proposant des aides et primes discriminées territorialement ou en favorisant fiscalement certaines localisations.

**LES POUVOIRS LOCAUX** // Le Gouvernement wallon a affirmé plus d'une fois sa volonté de confier aux autorités locales de plus grandes responsabilités dans la gestion de l'urbanisation de leur territoire. Cette option, d'apparence louable, possède toutefois certains effets pervers. En effet, les recettes des communes sont majoritairement définies par le volume d'habitants qui y résident, par le niveau de leurs revenus et par la qualité des maisons qu'ils occupent. Les entités se retrouvent ainsi en concurrence, ce qui ne peut que faciliter l'étalement urbain. Il conviendrait donc de réfléchir à des réformes visant à briser la relation intime qui existe entre résidents et recettes, et d'éviter ainsi que les politiques locales s'apparentent trop souvent à une 'chasse à l'habitant'.

**DE NOUVEAUX CHOIX COLLECTIFS** // Trouver des formes de développements urbains durables en canalisant mieux la désurbanisation implique des arbitrages difficiles. S'il convient, certes, de répondre aux attentes individuelles, il faut également limiter les effets secondaires les plus dommageables d'une mobilité accrue. Sur ce plan, inverser le processus en combattant l'individualisme de masse ne sera pas une chose aisée. La nécessité de procéder à de nouveaux choix collectifs s'impose donc. Ces choix, pour porter leurs fruits, devront s'appliquer à une multiplicité de politiques publiques en articulant un arsenal de mesures diversifiées et coordonnées relevant d'une conception très large de la politique foncière.

OLIVIER DUBOIS ET JEAN-MARIE HALLEUX

## LES COÛTS DE LA DÉSURBANISATION

H. Barthe-Batsalle, L. Brück, M.-L. De Keersmaecker, X. Georges, J.-M. Halleux, J.-M. Lambotte, L. Maréchal et V. Rousseau, Études et Documents – CPDT 1, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur, 2002

## RÉVISION DES PLANS DE SECTEUR ET MÉCANISMES FONCIERS EN WALLONIE

O. Dubois, I. Gabriel, J.-M. Halleux et Q. Michel, Études et Documents – CPDT 2, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur, 2002

INFO Administration wallonne de l'aménagement du territoire (DGATLP)

Rue des Brigades d'Irlande 1, B-5100 Namur

TEL 081 33 21 03 FAX 081 33 21 12 E-MAIL p.molina@mrw.wallonie.be

HTTP:// mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp -> Quoi de neuf?

04  
05

- 04 La proximité n'est plus définie en termes de distance mais de temps.  
La vitesse croissante des moyens de transport influence aussi nos comportements.  
05 Coût des investissements pour l'épuration des eaux usées selon la densité de population au sein de 80 communes wallonnes. Photo: 04: © Lucas Jodogne.

