

**LES COMPORTEMENTS  
RESIDENTIELS DES MENAGES  
FACE A LA PROBLEMATIQUE  
DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**DE RESIDENTIELE KEUZE  
VAN DE HUISHOUDENS IN HET  
LICHT VAN DE PROBLEMATIEK  
VAN DUURZAME ONTWIKKELING**

**EIND-  
RAPPORT  
FINAL  
inclusief beleidsaanbevelingen  
avec recommandations**

SSTC – Leviers d’une politique  
de développement durable

Projet: “Les comportements résidentiels  
des ménages face à la problématique du  
développement durable”

HL/DD/008

L. Brück, N. Mairy, J.-M. Halleux  
Prof. Dr. B. Mérenne-Schoumaker

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

S. Savenberg  
Prof. Dr. E. Van Hecke

2001

## Table des matières

<b>I. Introduction</b> .....	4
I.1. L'importance de l'étude dans le cadre du programme .....	4
I.2. L'interaction internationale .....	4
I.3. Les objectifs et les résultats attendus.....	5
<b>II. Méthodologie</b> .....	7
II.1. Les choix résidentiels des ménages : analyse des modèles migratoires.....	7
II.2. Les motivations des choix résidentiels de type périurbain.....	7
II.3. Les consommations d'espace et d'énergie liées à la périurbanisation.....	7
II.4. Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation: les réseaux d'infrastructures et les services de desserte .....	8
II.5. Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation: les budgets des pouvoirs publics et les finances communales .....	9
II.6. L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de la périurbanisation: confrontation de la situation belge aux expériences suisse, danoise, néerlandaise et anglaise .....	9
<b>III. Résultats</b> .....	11
III.1. Les choix résidentiels des ménages : analyse des modèles migratoires .....	11
III.2. Les motivations des choix résidentiels de type périurbain .....	13
III.3. Les consommations d'espace et d'énergie liées à la périurbanisation.....	26
III.4. Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation: les réseaux d'infrastructures et les services de desserte .....	34
III.5. Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation: les budgets des pouvoirs publics et les finances communales .....	40
III.6. L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de la périurbanisation : confrontation de la situation belge aux expériences suisse, danoise, néerlandaise et anglaise.....	47
III.6.1. Bilan de la situation en Belgique .....	48
III.6.2. Comparaison internationale : la Suisse, le Danemark, les Pays-Bas et l'Angleterre .....	51
<b>IV. Conclusions et recommandations</b> .....	64
IV.1. Les points essentiels du projet de recherche .....	64
IV.2. La politique publique en matière de périurbanisation : introduire la durabilité .....	64
IV.2.1. Le cadre légal et la position des différents gouvernements.....	64
IV.2.2. L'intégration de la recherche dans les objectifs du développement durable.....	64
IV.3. Les choix résidentiels et le développement durable .....	66
IV.3.1. Les objectifs, les politiques sectorielles et les instruments.....	66
IV.3.2. Les mesures à adopter dans les différentes politiques sectorielles .....	66
IV.3.2.1. L'aménagement du territoire et la politique foncière .....	63
IV.3.2.2. La politique du logement .....	73
IV.3.2.3. La fiscalité foncière et immobilière.....	75

---

IV.3.2.4. La mobilité.....	79
IV.3.3. Les recommandations générales .....	80
IV.4. Conclusion finale .....	80
<b>V. Annexes</b> .....	<b>82</b>
V.1. Rapports partiels.....	82
V.2. Publications.....	83

## **I. INTRODUCTION**

### **I.1. L'importance de l'étude dans le cadre du programme**

Globalement, l'évolution urbaine des dernières décennies s'inscrit dans un double mouvement : le transfert en périphérie des activités économiques et la diffusion périurbaine de l'habitat. Ces mouvements de désurbanisation, dont le facteur déclenchant correspond au relâchement des contraintes de mobilité (notamment en raison de la banalisation de la mobilité automobile), s'inscrivent dans un processus structurel de dédensification et d'étalement des formes urbaines. Alors que les villes avaient maintenu pendant longtemps de fortes densités parce que c'était le meilleur moyen de créer une proximité entre leurs différentes composantes, la vitesse croissante des déplacements permet désormais de maintenir la proximité en s'affranchissant de la distance. En d'autres termes, nous assistons à l'émergence de la « ville-voiture ».

En termes environnementaux, la désurbanisation est un mode de développement extrêmement consommateur de ressources, et, en premier lieu, d'espace. Cette consommation d'espace s'explique, pour l'habitat comme pour les activités économiques, par la mise en place d'une urbanisation extensive sur de vastes parcelles, urbanisation qui s'avère souvent anarchique et portant par ailleurs atteinte à l'intégrité des paysages. L'étalement des espaces urbanisés est aussi responsable d'un accroissement général de la mobilité et des flux tant des hommes que des marchandises, d'où un accroissement des consommations énergétiques et l'aggravation de nombreux problèmes déjà présents aujourd'hui (au niveau de l'environnement, de la santé, de la vie sociale, des transports, de la congestion...).

Le programme de cette recherche s'inscrit dans le volet « Leviers d'une politique de développement durable » du premier Plan d'Appui scientifique à une politique de Développement Durable (PADD I). Il est axé sur les causes du développement non-durable au niveau des comportements humains : sont ici concernés aussi bien les modèles de consommation et de production que la manière d'habiter, les modes de déplacement ou que le choix d'un lieu de résidence. En effet, outre le rôle des secteurs comme l'industrie, l'agriculture, le tourisme ou l'énergie, le rôle joué par les ménages ne doit pas être négligé. L'analyse du fonctionnement de leurs choix résidentiels met de fait en évidence plusieurs obstacles à la mise en œuvre du développement durable. Différents instruments susceptibles de répondre à cette problématique peuvent toutefois être investigués.

### **I.2. L'interaction internationale**

En terme de développement (territorial) durable, les formes d'urbanisation mises en place en Belgique peuvent avoir des répercussions à l'extérieur du pays, ne fût-ce qu'en ce qui concerne les consommations d'énergie : les menaces en termes de pollution de l'air ou de réchauffement climatique dépassent évidemment le cadre étroit de notre territoire national.

Le processus de périurbanisation est par ailleurs universel, tout comme son corollaire la consommation d'espace par l'urbanisation. Avec des intensités parfois différentes il est vrai, il touche tous les pays « développés » et on assiste aujourd'hui à un début de périurbanisation dans les pays en voie de développement où une partie de la population accède à un certain niveau de vie, notamment en Asie du Sud-Est et en Amérique du Sud. Partout, cet étalement urbain résulte du relâchement des contraintes de mobilité lié à la banalisation de la voiture. La maison individuelle de type pavillonnaire en constitue l'expression la plus courante. Ainsi,

certaines conclusions de l'étude menée ont donc une portée plus large que le cadre de la Belgique.

Afin d'affiner les recommandations à appliquer dans le contexte belge, une comparaison internationale a d'ailleurs été réalisée avec plusieurs pays européens réputés pour leurs politiques intégrées de contrôle de l'étalement urbain et où les pouvoirs publics ont pris conscience relativement tôt des impacts négatifs de la périurbanisation (il s'agit de l'Angleterre, du Danemark, des Pays-Bas et de la Suisse).

### **I.3. Les objectifs et les résultats attendus**

*· L'enjeu: minimiser les accrochages entre les nouvelles formes de l'urbanisation et les principes du développement durable.*

Le projet "Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable" s'inscrit dans un enjeu global qui est celui du lien entre les nouvelles formes de l'urbanisation (tant dans son volet "habitat" que son volet "lieux de production et de services") et les objectifs du développement durable. Dans le contexte belge - notamment -, il existe en effet une tendance lourde à la dédensification et à l'étalement des villes, via le processus de périurbanisation, voire même de désurbanisation. Cette tendance s'oppose au mot d'ordre de la "ville compacte", c'est-à-dire la métaphore qui, en termes d'espace urbain, paraît résumer au mieux les trois options stratégiques du développement durable : efficacité allocative de long terme, efficacité distributive et équité environnementale.

Un des enjeux de la recherche est notamment de cerner l'ampleur du processus et ses tendances récentes afin de pouvoir établir en fin de travail des propositions d'actions réalistes. Il s'agit également de mieux saisir les facteurs favorisant le processus, facteurs pouvant relever tant de causes économiques et techniques (accroissement des revenus des ménages, banalisation de l'automobile) que des valeurs et des représentations. L'enjeu est encore de mieux cerner les coûts d'un tel processus sous l'angle des coûts collectifs et des coûts privés et de rechercher à travers les cas étrangers les conséquences d'autres pratiques en termes de gestion de l'espace.

*· Les objectifs : analyser la mobilité résidentielle, ses impacts ainsi que les instruments mis à la disposition des pouvoirs publics en perspective d'un éventuel contrôle*

Dans le contexte global de la périurbanisation, le projet a privilégié le thème des comportements résidentiels des ménages. Il s'agit en particulier des éléments suivants :

- l'analyse spatiale des migrations périurbaines à travers des données démographiques ;
- la mesure du processus de périurbanisation en termes de consommation d'espace et de consommation d'énergie ;
- le rôle joué par les acteurs – ménages et pouvoirs publics – dans les processus de décision ;
- les inégalités spatiales de la fiscalité et les disparités entre les communes quant à la gestion du phénomène ;
- l'étude des surcoûts générés par l'étalement urbain au niveau des services publics collectifs.

*· L'objectif final : établir des propositions concrètes afin de mieux gérer la transition périurbaine*

Dans la dernière phase de la recherche, une comparaison internationale a permis d'approfondir la question de l'intervention de la puissance publique dans la production de la périurbanisation et son impact sur les localisations résidentielles. Différents thèmes y sont traités, notamment l'aménagement du territoire, la mobilité, la fiscalité foncière et immobilière, les aides publiques au logement et la politique de production foncière. La confrontation avec les politiques menées à l'étranger nous permet, non seulement de découvrir de nouvelles pistes de réflexion, mais aussi de détecter plus facilement les points forts et les faiblesses des politiques menées en Belgique (aux niveaux national et régional) afin de mieux cerner les actions à mettre en œuvre. En raison de son caractère structurel, tout indique qu'il sera sans doute impossible de stopper la dédensification des organisations urbaines ; par exemple, il est impensable de prôner une réintégration massive des populations vers les tissus traditionnels. Par contre, il est sans conteste nécessaire de mieux gérer la production des nouvelles formes urbaines, notamment en limitant l'étalement et la dispersion. Sur un plan concret, le défi urbanistique consisterait en particulier à mettre en place une procédure urbaine qui conjugue à la fois la compacité et la qualité de l'environnement résidentiel.

## **II. MÉTHODOLOGIE**

La méthodologie mise en œuvre a varié en fonction des différentes parties de la recherche ; les résultats ont chaque fois fait l'objet d'un rapport provisoire.

### **II.1 Les choix résidentiels des ménages : analyse des modèles migratoires**

Les migrations ont été étudiées au niveau communal avec les données statistiques habituelles : le nombre de départs, le nombre d'arrivées et le solde migratoire, exprimés en valeurs relatives et absolues. Afin de mieux visualiser le phénomène, les résultats ont été cartographiés. Compte tenu du fait que l'âge et le cycle de vie des gens sont des facteurs déterminants du profil migratoire, l'analyse a été répétée pour des classes d'âges différentes. Le « niveau fonctionnel » de l'entité au sein des régions urbaines a par ailleurs été pris en considération aussi bien pour les communes de départ que pour les communes d'arrivée. Une nouvelle série de cartes a été établie en tenant compte des échanges migratoires par rapport à une ville centrale particulière. Enfin, la méthode « cluster » a été appliquée dans le but de regrouper les entités semblables sur le plan des échanges migratoires. Pour l'entièreté de la Belgique, une carte de synthèse a ainsi été établie au niveau communal qui permet de localiser les zones de « pression démographique » et de repérer des groupes de communes où les comportements migratoires sont semblables.

### **II.2. Les motivations des choix résidentiels de type périurbain**

Cette partie de la recherche a été consacrée à l'analyse des facteurs qui déterminent les choix résidentiels. Outre la consultation de la littérature consacrée au sujet, l'analyse a été réalisée à travers une enquête. Vu les moyens financiers et le temps imparti à l'étude, une enquête sur le terrain était irréalisable. C'est pourquoi il a été décidé de procéder à des entretiens par téléphone. En se basant sur un même questionnaire, l'équipe de Liège a enquêté dans les communes wallonnes et l'équipe de Leuven dans les communes flamandes. Grâce au canevas strict du questionnaire, le travail a pu être réalisé par des étudiants jobistes préalablement formés. Les résultats ont été traités en utilisant des logiciels adaptés (Filemaker Pro). Chaque équipe de recherche a analysé les résultats pour sa propre région linguistique, puis une synthèse a été réalisée pour obtenir une image globale au niveau du pays.

### **II.3. Les consommations d'espace et d'énergie liées à la périurbanisation**

L'étude des consommations d'espace se base sur une analyse quantitative qui peut montrer l'évolution temporelle des processus, ainsi que procéder à des comparaisons interrégionales. Diverses sources ont été testées : photo-interprétation et télédétection, cartes topographiques, recensement agricole et horticole, recensement général de l'agriculture et des forêts et statistique cadastrale du fichier des bâtiments. Finalement, vu son accessibilité, sa facilité de traitement à l'échelle de l'ensemble de la Belgique, sa classification fonctionnelle (en fonction de l'usage qui est fait du sol), son caractère quantitatif et sa remise à jour annuelle, c'est la statistique d'occupation du sol du cadastre qui a été préférée.

En l'absence de données adéquates à un échelon spatial fin (par exemple, une commune), il est très difficile de mesurer l'augmentation des consommations d'énergie liée à l'étalement urbain dans le secteur des transports et dans le secteur du chauffage domestique. En effet, si les distributeurs d'énergie conservent parfois des données précises, ils sont généralement peu enclins à communiquer leurs données. Finalement, ce sont des données fournies par l'INS qui

ont été utilisées pour vérifier, de manière indirecte, si les consommations d'énergies sont plus importantes dans le milieu périurbain. Dans le cas des logements, l'estimation des consommations se base sur les particularités du parc de logements des différentes communes (part des appartements, modes de chauffage et combustibles utilisés) et sur des chiffres de consommations spécifiques (en tep par logement) correspondant à ces différents paramètres (les consommations sont, par exemple, plus importantes si le logement est une maison individuelle, s'il est équipé d'un chauffage central et si le combustible est du gasoil, du charbon ou du bois).

Pour le secteur des transports, l'estimation des consommations liées aux nouveaux choix résidentiels est impossible à réaliser. En effet, les consommations varient avec le type de véhicule, le type de carburant, la vitesse moyenne ou le type de route (route urbaine ou autoroute). L'augmentation des consommations peut toutefois être mise en évidence de manière indirecte en démontrant, sur base de données de l'INS issues du recensement, l'allongement des distances parcourues par les navetteurs (étudiants et travailleurs) ou en vérifiant que la voiture prend une part modale de plus en plus importante au sein des déplacements. La consommation de carburant par passager selon le mode de transport est en effet de 65 équivalents grammes de pétrole par kilomètre parcouru dans le cas de la voiture, contre seulement 16-20 pour un autobus et 18 pour un train de banlieue.

Toutes les données relatives aux consommations d'espace et d'énergie ont été cartographiées à l'échelle des communes (pour l'ensemble de la Belgique ou pour les principaux complexes résidentiels urbains), traitées sous forme de tableaux, et parfois mises en corrélation avec certains facteurs explicatifs. Tout l'intérêt réside dans une mise en perspective diachronique qui illustre l'évolution des processus. Malgré l'augmentation des consommations d'énergie, une hypothèse est que la part des dépenses qui y sont consacrées par les ménages n'a pas augmenté, voire a diminué. C'est pourquoi les données de l'enquête sur les budgets des ménages ont été analysées pour vérifier l'évolution des dépenses des ménages consacrées à l'achat de carburant ou de combustible de chauffage.

#### **II.4. Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation : les réseaux d'infrastructures et les services de desserte**

Cette phase de la recherche s'inscrit dans une vaste problématique qui est celle de l'impact socio-économique de la diffusion périurbaine. L'hypothèse générale est que la mise en place d'une urbanisation à la fois peu dense et dispersée détermine des accrochages par rapport aux principes du développement durable en hypothéquant le bien-être des générations futures. Dans ce cadre, l'analyse bibliographique a montré que les possibles surcoûts liés à la périurbanisation sont nombreux et divers. Vu l'ampleur du thème, notre étude s'est focalisée sur les surcoûts liés au fonctionnement des services publics collectifs (réseaux et services de desserte). En dehors de ceux-ci, il faut encore tenir compte des coûts de la mobilité et des coûts liés au traitement des friches urbaines.

Cette thématique de l'articulation entre les formes urbaines et l'efficacité économique des différents services nécessaires à la vie des populations n'a fait l'objet que d'un nombre très limité d'études. Par conséquent, la recherche s'est inscrite davantage dans une logique exploratoire et méthodologique, plutôt que dans une finalisation encore relativement lointaine. Pour chaque service étudié, cette démarche s'est basée sur des rencontres avec des témoins privilégiés, à savoir des gestionnaires de réseaux. Le sujet est multiple, car à chaque service collectif correspond une problématique spécifique. Une grande difficulté réside dans le



manque de données quantitatives, soit qu'elles n'existent pas ou qu'elles soient inadéquates, soit encore que les sociétés rechignent à les communiquer. Un second problème méthodologique provient de la multitude des acteurs : communes, intercommunales, régions, consommateurs, lotisseurs... En outre, cette diversité des acteurs s'accompagne d'une diversité des modes de financement, non seulement d'un service à l'autre, mais également pour un même service d'un gestionnaire à l'autre. Or les acteurs du financement constituent un point essentiel de la problématique. A ce niveau, il convient de distinguer les charges d'investissement, d'exploitation et de réparation.

En dépit de certaines limites méthodologiques, et même si des études plus spécifiques à certaines thématiques demeurent nécessaires, il est manifeste que la production périurbaine détermine de substantiels surcoûts en termes de services publics collectifs. De ce point de vue, nous devons toutefois relever que les services liés aux infrastructures (ont été abordées les problématiques du traitement des eaux usées, des voiries, ainsi que les dessertes en électricité, en gaz et en eau alimentaire) semblent déterminer des surcoûts plus significatifs que les services liés à la desserte par des agents spécialisés (transports en commun, distribution du courrier et ramassage des déchets).

## **II.5. Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation : les budgets des pouvoirs publics et les finances communales**

Les services collectifs (l'enseignement officiel subsidié, le ramassage des ordures, l'égouttage, les bibliothèques...) sont principalement organisés par les pouvoirs publics, et en particulier par les autorités communales. Compte tenu du rôle important des communes, nous avons donc d'abord analysé la relation entre la périurbanisation et les finances communales. Les surcoûts causés par la périurbanisation au niveau des autres niveaux de pouvoir ont été étudiés par la suite. Cette méthode de travail en deux étapes s'est avérée particulièrement utile pour comprendre la problématique.

A ce niveau, une des principales sources d'information sont les comptes communaux. Malgré le manque de maniabilité des données, les chiffres reflètent les contrastes fiscaux croissants entre la ville et les communes périphériques. Ils donnent par ailleurs des indications précieuses quant aux secteurs marqués par des surcoûts. Néanmoins, les analyses quantitatives des comptes communaux sont biaisées par des processus sociaux qui peuvent masquer les impacts du processus périurbanisation. Pour compléter nos informations, des interviews de témoins privilégiés comme les receveurs communaux ont donc été réalisées. D'autres entretiens ont eu lieu avec les responsables du service de l'aménagement du territoire. En complément aux données quantitatives, ces interviews ont permis de vérifier certaines questions ou hypothèses émises au départ de la recherche.

## **II.6. L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de la périurbanisation : confrontation de la situation belge aux expériences suisse, danoise, néerlandaise et anglaise**

La dernière partie de la recherche débouche sur des propositions concrètes au niveau des instruments opérationnels mis à la disposition des pouvoirs publics pour gérer la périurbanisation, tant dans son intensité que dans sa forme. Cinq grands domaines d'investigation sont concernés : la politique du logement, la fiscalité foncière et immobilière, la politique menée dans le domaine de la mobilité, l'aménagement du territoire et enfin l'implication des pouvoirs publics dans la production foncière.

Dans un premier temps, il s'agit d'effectuer pour la Belgique le bilan de ces différents aspects au départ d'une synthèse bibliographique. A ce niveau, les équipes du SEGEFA et de l'ISEG ont pu s'appuyer sur une expérience déjà éprouvée dans le domaine de l'aménagement du territoire, ainsi que sur les nombreux contacts entretenus avec les responsables des institutions des Régions wallonne et flamande. Des experts ont également été rencontrés pour compléter les informations relatives à la politique du logement ou à la fiscalité.

La seconde étape correspond à une comparaison de la situation belge avec celle de quatre autres pays ou région européens. Le SEGEFA a étudié la Suisse et le Danemark, l'ISEG l'Angleterre et les Pays-Bas, quatre pays réputés pour leurs politiques de gestion de la périurbanisation. Pour compléter nos informations, outre une analyse bibliographique, des spécialistes locaux des différents domaines étudiés ont été rencontrés dans chacun des pays, le but étant de comparer le même processus de périurbanisation dans des contextes institutionnels ou politiques différents et de comprendre pourquoi les pays étudiés parviennent à mieux maîtriser l'étalement urbain. L'analyse de ces pratiques étrangères permet d'effectuer des recommandations quant aux instruments de contrôle de l'étalement urbain qui peuvent être mis en oeuvre dans les différentes politiques sectorielles belges.

### III. RESULTATS

#### III.1. Les choix résidentiels des ménages : analyse des modèles de migrations

- Savenberg S. & Van Hecke E., 1998, ISEG-KULeuven, Typologie van de migraties naar leeftijd.

##### *· Le solde migratoire selon l'âge et le niveau fonctionnel*

Le solde migratoire permet de caractériser les régions d'immigration et d'émigration à l'intérieur du territoire belge.

Le niveau fonctionnel d'une commune correspond à sa position au sein des différentes parties des agglomérations et des complexes résidentiels urbains. Par couronnes successives, on distingue :

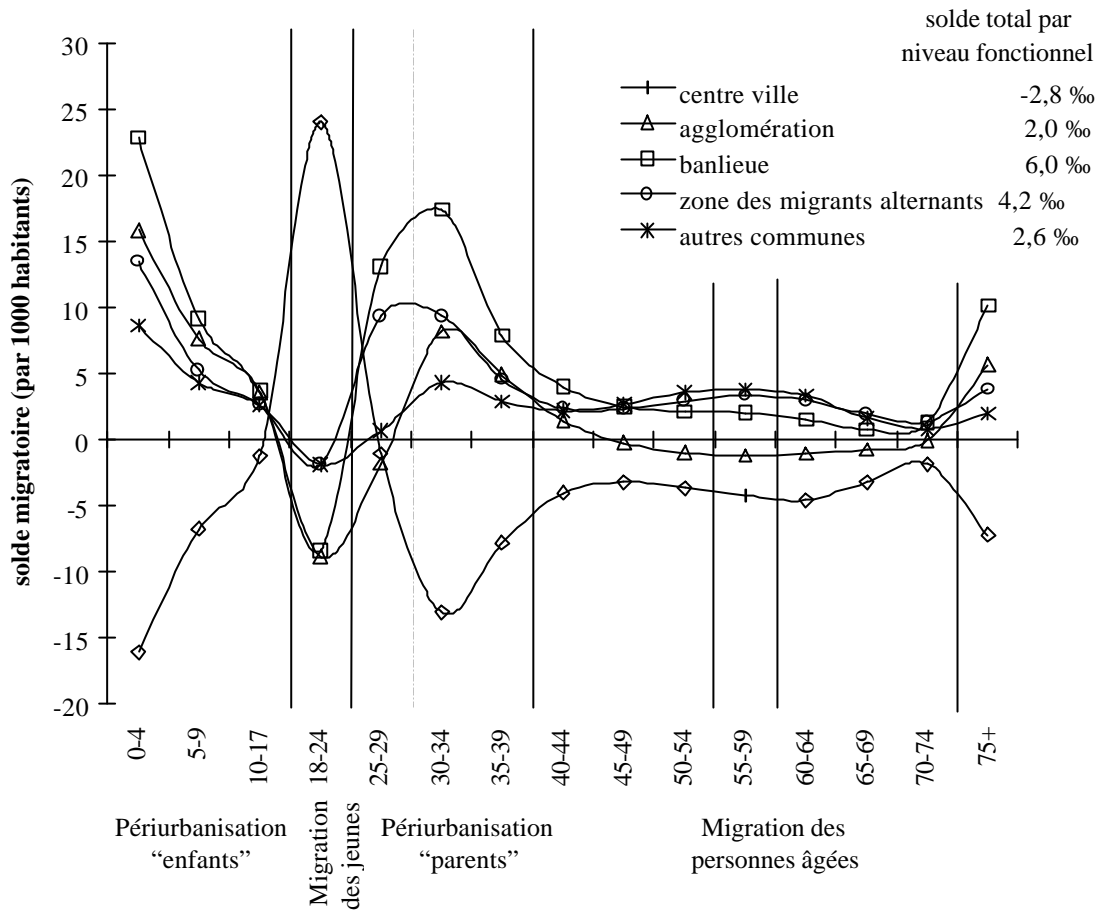
- le centre-ville de la commune principale ;
- les autres communes de l'agglomération morphologique (l'ensemble forme l'agglomération) ;
- les communes de banlieue (l'ensemble forme la région urbaine) ;
- la zone résidentielle des navetteurs (l'ensemble forme le complexe résidentiel urbain).

L'analyse du solde migratoire montre que la population quitte les centres-villes. Les principales zones d'attraction sont, en premier lieu, la banlieue, puis, dans une moindre mesure, la zone résidentielle des navetteurs et enfin les communes qui ne font pas partie du complexe résidentiel urbain. Les communes d'agglomérations arrivent en quatrième position.

La figure III.1 montre que les mouvements migratoires sont liés à un cycle de vie. Il y a d'abord une importante migration des jeunes de 18-24 ans vers le centre des villes. Ensuite, le changement du statut familial entraîne généralement de nouvelles exigences en matière d'habitat et les ménages quittent la ville. Ainsi, pour la tranche d'âge 25-39 ans, les soldes sont positifs dans la banlieue et négatifs pour les villes centrales.

La disponibilité et le prix des terrains à bâtir ou des habitations expliquent pourquoi les communes de banlieue sont devenues plus attractives que celles de l'agglomération. Malgré le fait que le prix des terrains à bâtir diminue au fur et à mesure que l'on s'éloigne des villes centrales, les prix sont par ailleurs de plus en plus élevés dans les communes de banlieue en raison de l'intensité de la périurbanisation et de la loi de l'offre et de la demande. La cherté des terrains de la banlieue pousse ainsi les jeunes ménages moins fortunés à s'installer toujours plus loin de la ville, ce qui explique que le plus grand solde positif dans la zone d'habitation des navetteurs correspond aux jeunes adultes. Notons que les enfants suivent logiquement leurs parents dans leurs migrations de type périurbain : la courbe montre ainsi les mêmes soldes pour les classes d'âge entre 0 et 17 ans que chez les trentenaires.

Fig. III.1. Le solde migratoire selon l'âge et le niveau fonctionnel par 1000 habitants (1988-1996)



Source : ISEG ; données INS

L'intensité de la mobilité résidentielle diminue dans les tranches d'âge plus âgées. Les villes centrales continuent à être peu attractives, mais les soldes négatifs sont plus faibles en valeur absolue. En dehors de la banlieue, les soldes migratoires augmentent légèrement pour les plus de 45 ans (recherche des zones résidentielles plus attirantes, retour dans la région d'origine ou établissement à proximité de la famille). Dans ces tranches d'âge, les migrations se déroulent généralement sur de plus grandes distances et la forte relation qui existait par rapport à la ville en tant que lieu de travail a dans ce cas disparu.

- *Les flux migratoires entre les niveaux fonctionnels*

Le tableau III.1 montre, sous forme d'une matrice, le solde des flux migratoires entre les différents niveaux fonctionnels des régions urbaines belges.

Tableau III.1 : Le solde migratoire (pour 1000 habitants) selon le niveau fonctionnel, 1988-1996.

		DEPUIS				
		Ville-centre	Agglomération	Banlieue	Zone résidentielle des navetteurs	Autres communes
V E R S	Ville-centre	0	5,8	5,5	2,3	0,4
	Agglomération	-1,7	0	1,8	0,8	0,3
	Banlieue	-2,2	-2,4	0	1,1	0,3
	Zone résidentielle des navetteurs	-1,3	-1,5	-1,5	0	0,4
	Autres communes	-0,3	-0,7	-0,5	-0,5	0
	Total du pays	-5,5	1,2	5,2	3,7	1,5
	Etranger	2,7	0,8	0,8	0,5	1,1
Total		-2,8	2,0	6,0	4,2	2,6

Source : INS, Statistiques de population

En résumé, nous pouvons constater que toutes les zones connaissent un surplus de départs vers les zones qui sont plus éloignées du centre et un surplus d'arrivées depuis les zones proches du centre : il se dessine donc un vaste mouvement migratoire de type centrifuge. L'important solde négatif des villes-centres vis-à-vis des autres espaces belges est fortement atténué par le surplus d'immigration en provenance de l'étranger. Par ailleurs, les couronnes de croissance démographique autour des villes se déplacent de plus en plus loin du centre.

L'agglomération et la banlieue connaissent toutes deux un solde positif. Le solde total de la banlieue est cependant trois fois supérieur à celui de l'agglomération. Cette différence s'explique par le fait que l'agglomération accueille beaucoup de personnes provenant de la ville-centre mais que, dans le même temps, beaucoup d'habitants de l'agglomération partent vers la banlieue, la zone résidentielle des navetteurs ou des communes plus éloignées. Par contre, la banlieue accueille des personnes venant des villes centrales comme des communes d'agglomération (le premier mouvement est le plus important en termes quantitatifs). A l'inverse, même si les communes de banlieue voient partir une partie de leurs habitants vers la zone résidentielle des navetteurs ou vers les communes situées en dehors des complexes résidentiels urbains, le solde migratoire reste pour elles largement positif.

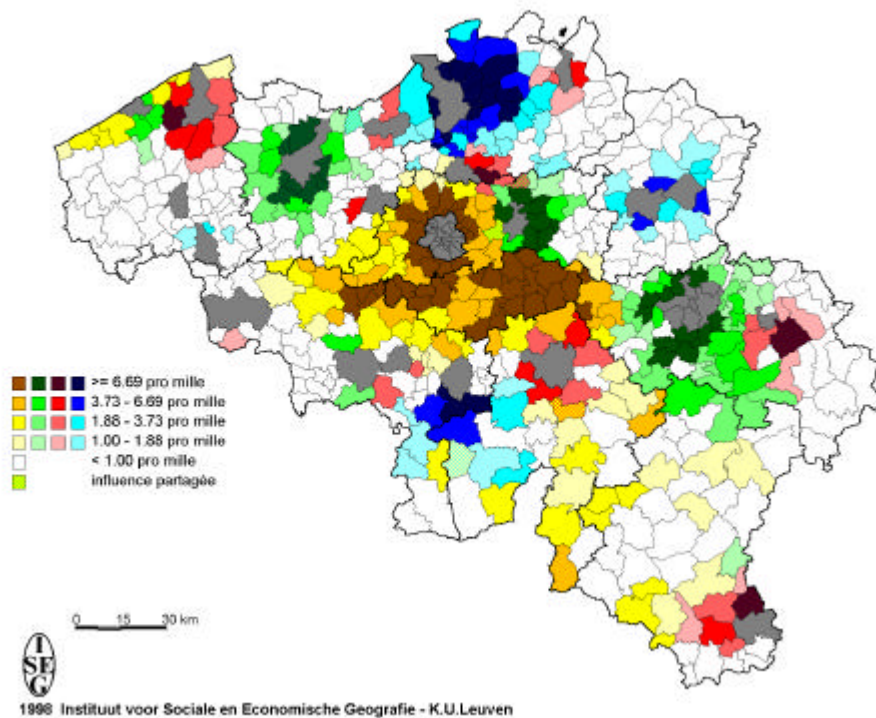
Malgré la distance souvent importante, une grande partie des immigrants de la zone résidentielle des migrants alternants est originaire de la commune centrale ; les mouvements au départ des communes de banlieue et de l'agglomération ne sont pas non plus négligeables. Au total, le solde migratoire est important.

Les communes belges qui ne font pas partie des complexes résidentiels urbains ont un solde migratoire positif par rapport à toutes les autres zones.

- *L'intensité des migrations autour des grandes villes et des villes régionales*

Chaque ville possède une couronne de périurbanisation qui lui est propre. On constate que la zone d'influence de Bruxelles s'étend beaucoup plus sur le territoire wallon qu'en Flandre. En effet, du côté flamand, trois autres centres urbains freinent ou arrêtent l'influence bruxelloise (Alost, Louvain et Malines). En ce qui concerne la migration des personnes plus âgées, la zone d'influence bruxelloise englobe même les communes côtières et beaucoup de communes des provinces de Namur et du Luxembourg.

Carte III.1 : Le solde migratoire avec les villes-centrales (1988-1996). Intensité par ville pour 1000 habitants



- *Distribution spatiale des modèles migratoires*

Une typologie des migrations a été établie en appliquant une analyse « cluster » sur les données par tranche d'âge. Trois principaux types de migration s'individualisent assez clairement (migration de type périurbain – migration des jeunes – migration des personnes plus âgées) (carte III.2).

La typologie permet de délimiter les communes où la périurbanisation est particulièrement forte et où la pression sur l'espace continue à augmenter (cluster 2c). Actuellement, ces communes ne sont plus directement voisines des villes-centres. Les principales régions concernées par l'influence de Bruxelles sont l'est du Brabant wallon, l'ouest de la province de Liège et les communes les plus au nord de la province de Namur. Des communes avec les mêmes caractéristiques se retrouvent aussi au nord et au sud de Liège et à l'est de Verviers. Du côté flamand, il s'agit de la zone comprise entre Bruxelles, Malines et Louvain – laquelle se prolonge vers l'est jusque Aarschot et Diest – ainsi qu'un groupe de communes situées à

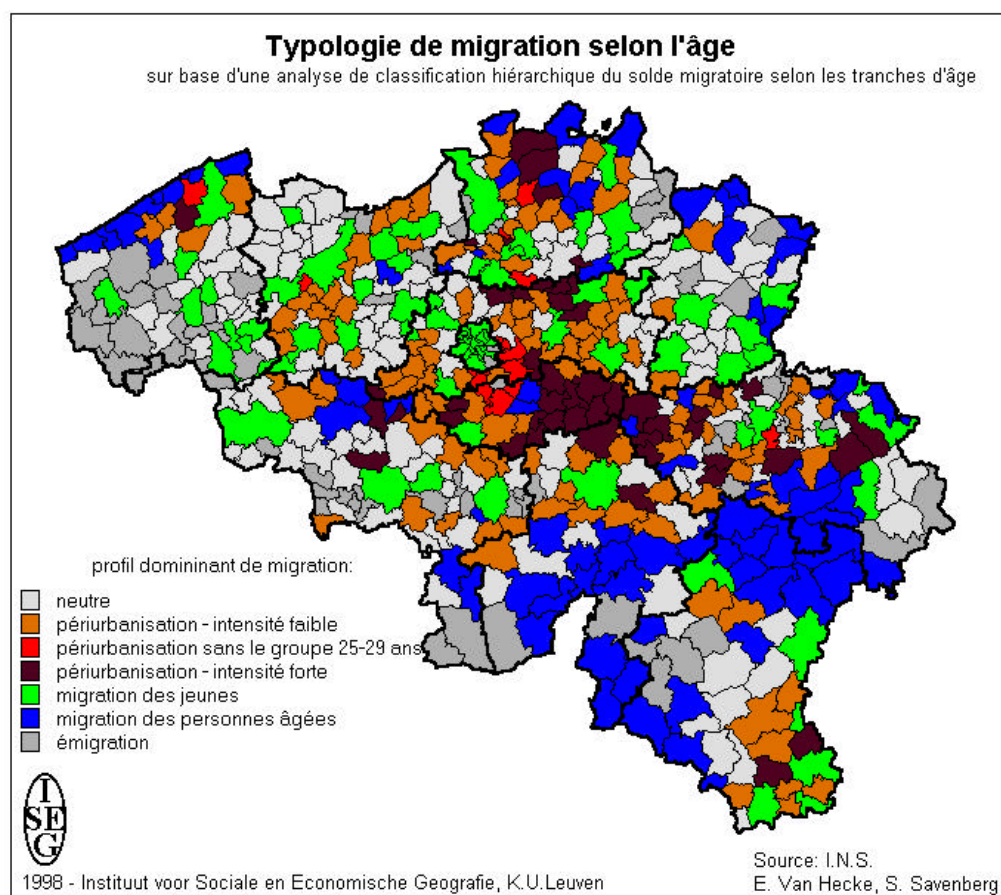
l'est d'Anvers. C'est d'ailleurs dans ce groupe de communes que la croissance de la consommation d'espace pour la fonction résidentielle est la plus forte.

Autour de la Région bruxelloise, un certain nombre de communes ne font plus partie du groupe des communes de périurbanisation. Elles forment une zone de transition entre la ville-centre et la périphérie où le solde migratoire a tendance à diminuer : ce sont des communes de « vieille périurbanisation » et la plus importante vague d'installations a eu lieu avant la période analysée.

Un autre groupe reprend les communes périurbaines où les jeunes d'une vingtaine d'années ne s'implantent plus en raison de la cherté des terrains ou des habitations (cluster 2b). La faible disponibilité et le prix élevé des terrains à bâtir ou des habitations expliquent d'ailleurs pourquoi les communes des banlieues sont globalement plus attirantes que celles de l'agglomération, surtout pour les plus jeunes ménages. Notons que les communes où l'on vend le plus de terrains sont celles où l'intensité de la périurbanisation est la plus forte.

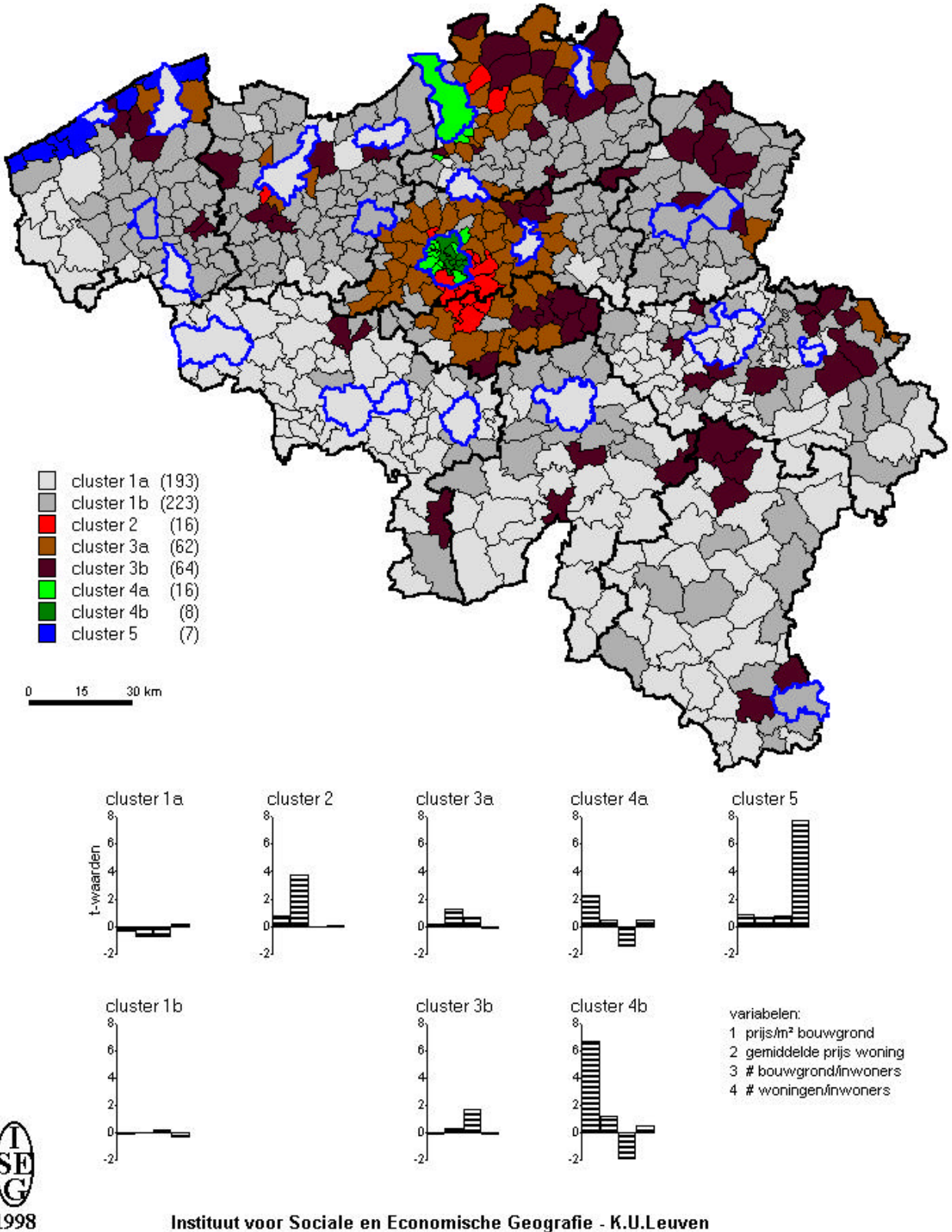
Les comportements migratoires des personnes âgées entretiennent un lien plus faible avec les villes centrales : ces personnes s'implantent principalement dans le sud de la Belgique et à la Côte. Néanmoins, ils sont généralement originaires des villes-centres, et plus particulièrement des plus grandes villes belges (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège). Le poids de Bruxelles dans ce groupe est par ailleurs particulièrement important.

## Carte III.2. Typologie des communes en fonction du solde migratoire par âge





Carte III.3. Le prix et l'intensité des ventes des terrains à construire et des habitations (1988 – 1996) – CLUSTAN, 8 clusters



En conclusion, plus du tiers des communes belges peuvent donc être considérées comme des communes périurbaines. Dans ces communes, la pression de la croissance de l'urbanisation sur la consommation du sol et sur l'environnement est particulièrement forte. Notons qu'il ne s'agit pas nécessairement de communes proches des communes centrales. Une première analyse des chiffres de vente d'immeubles révèle en outre l'impact de la disponibilité et du prix des terrains à bâtir et des habitations sur les choix résidentiels.

### III.2. Les motivations des choix résidentiels de type périurbain

- Brück L., Halleux J.-M. & Mérenne-Schoumaker B., 1998, SEGEFA-ULg, Analyse des motivations des choix résidentiels.
- Brück L., Halleux J.-M., Mérenne-Schoumaker B., Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, Motivaties voor een suburbane residentiële keuze - Analyse des motivations des choix résidentiels, belangrijkste resultaten – principaux résultats.
- Savenberg S. & Van Hecke E., 1999, ISEG-KULeuven, Motivaties voor een suburbane residentiële keuze.

Afin de mieux comprendre les facteurs fondamentaux qui poussent les ménages à choisir des localisations résidentielles en milieu périurbain, une enquête a été réalisée auprès de 879 ménages établis en 1995, 1996 ou 1997 dans quelques communes périurbaines présélectionnées (soit 443 ménages en Flandre et 436 en Wallonie). Plus de la moitié des ménages (55 %) ont effectué un mouvement centrifuge vers la périphérie au départ de communes centrales ou de communes de l'agglomération.

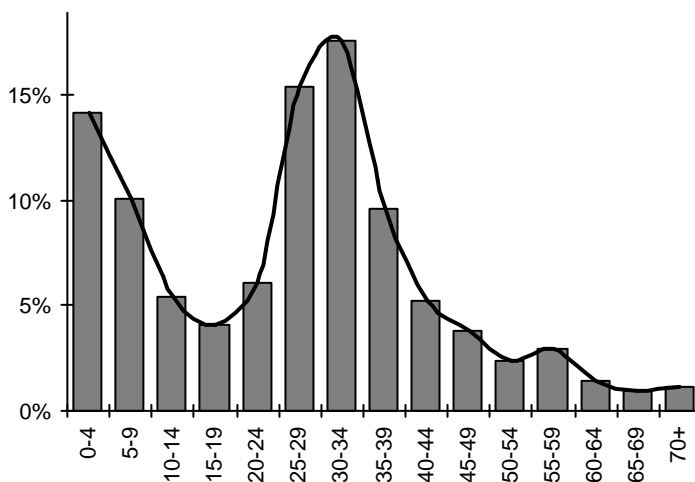
#### • Type de migration et profil des migrants

La composition de la plupart des ménages correspond au modèle traditionnel du couple avec un ou deux enfants. Près de la moitié des ménages se sont agrandis d'un ou deux enfants supplémentaires peu de temps après le déménagement.

Tableau III.2. Composition des ménages au moment du déménagement

Composition du ménage	
Isolé	14 %
Famille monoparentale	5 %
Couple sans enfant	33 %
Couple avec 1 enfant	21 %
Couple avec 2 enfants	20 %
Couple avec 3 enfants	9 %
Autres types de ménages	1 %

Fig. III.2. Profil par âge au moment de la migration (tous les membres de la famille)



Source : ISEG & SEGEFA – Enquête sur les motivations des choix résidentiels

L'âge des migrants au moment de l'enquête est évidemment étroitement lié à la composition du ménage. Le principal pic de migration sur le profil par âge correspond aux 30-34 ans et aux 25-29 ans, ce qui correspond aux chiffres de l'analyse sur les soldes migratoires en fonction de l'âge. Leurs enfants déménagent évidemment en même temps, ce qui explique le second pic du profil.

Les profils varient par ailleurs avec le type de mouvement migratoire. On constate ainsi que les migrants qui quittent le centre pour la périphérie sont essentiellement des jeunes trentenaires et des enfants, que les mouvements internes à la périphérie sont le fait de personnes légèrement plus jeunes, et enfin que les migrations « interurbaines » sont caractérisées par une part plus importante des plus de 60 ans. A nouveau, les chiffres de l'enquête confirment donc l'analyse statistique.

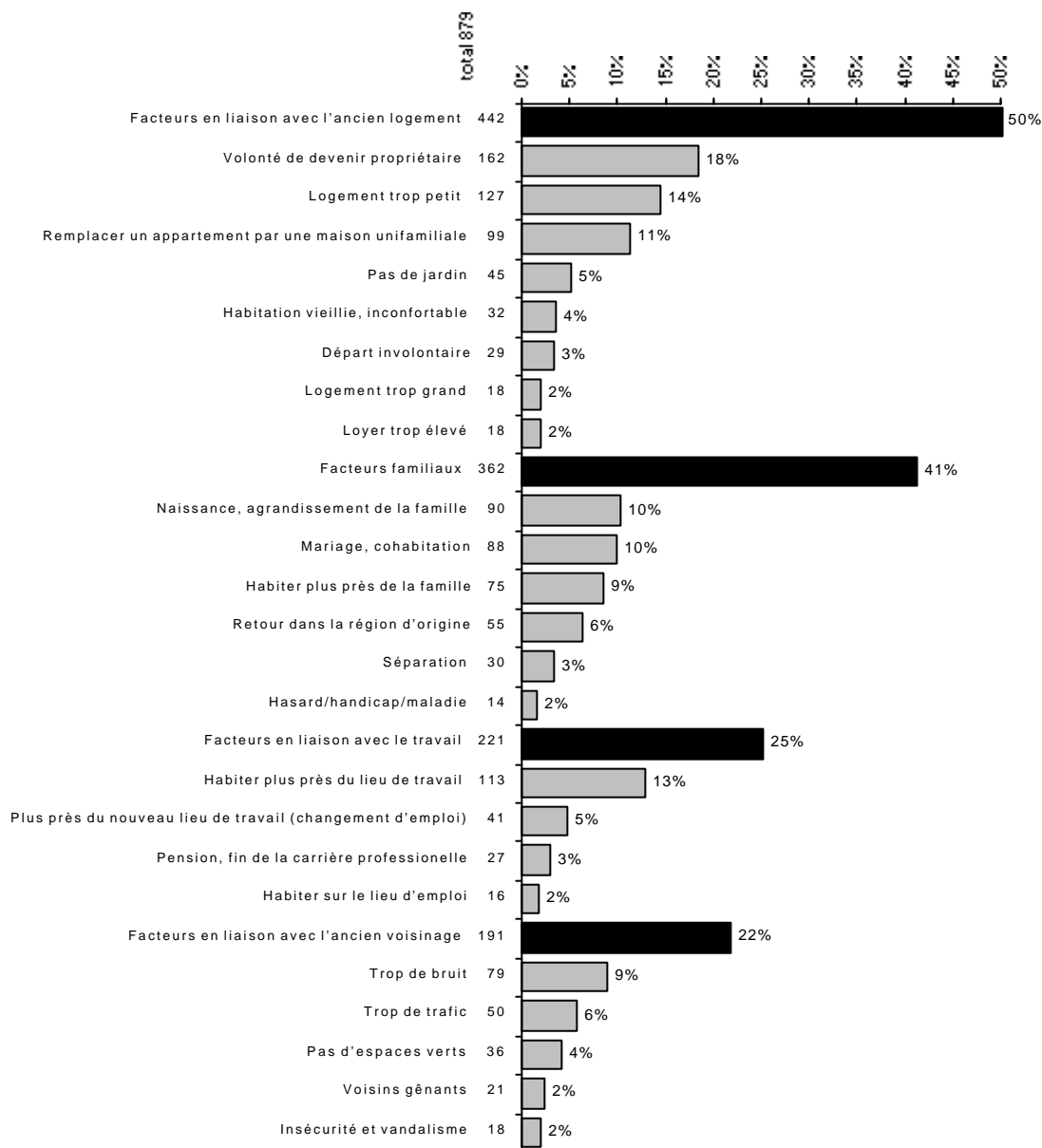
Quel que soit le type de migration, la plupart des migrants optent pour une maison individuelle plutôt qu'un appartement ou une maison mitoyenne. Aussi bien en Flandre qu'en Wallonie, 83 % des ménages s'installent en effet dans un logement « isolé » dont ils deviennent généralement propriétaires. Le taux de motorisation est par ailleurs très élevé parmi les répondants puisque presque tous les ménages (98 %) disposent d'au moins une voiture. Sur le plan financier, les ménages périurbains ne sont pas sans ressources : leurs revenus mensuels se situent dans les tranches moyennes et supérieures

#### *• Les facteurs de déménagement*

Les facteurs de départ de l'ancienne commune de résidence sont répartis en quatre grands groupes : logement, famille, activité professionnelle et voisinage. Certaines personnes ont mentionné différents facteurs qui peuvent appartenir à plusieurs de ces groupes principaux. Vu que le nombre de causes de déménagement mentionnées est plus important que le nombre de répondants, la somme des chiffres est supérieure à 100 %.

Les facteurs de déménagement les plus fréquents sont ceux liés à l'ancien logement. Environ la moitié des répondants mentionnent au moins un facteur de départ en liaison avec l'ancien logement. L'habitation constitue en effet une préoccupation centrale et la volonté de devenir propriétaire est fréquemment liée au choix résidentiel. Les motifs familiaux arrivent en seconde position, cités par 41 % des ménages. Les facteurs liés au travail ou au voisinage sont moins souvent cités. Toutes les combinaisons entre les quatre groupes principaux sont par ailleurs possibles. La combinaison la plus fréquente associe les caractéristiques de l'ancien logement et les motifs d'ordre familial. Les inconvénients liés au voisinage sont souvent associés au logement. Les facteurs en liaison avec l'ancien voisinage sont en outre plus souvent associés à d'autres causes de déménagement que les autres : les ennuis liés à l'environnement expliquent donc rarement à eux seuls la décision de déménager.

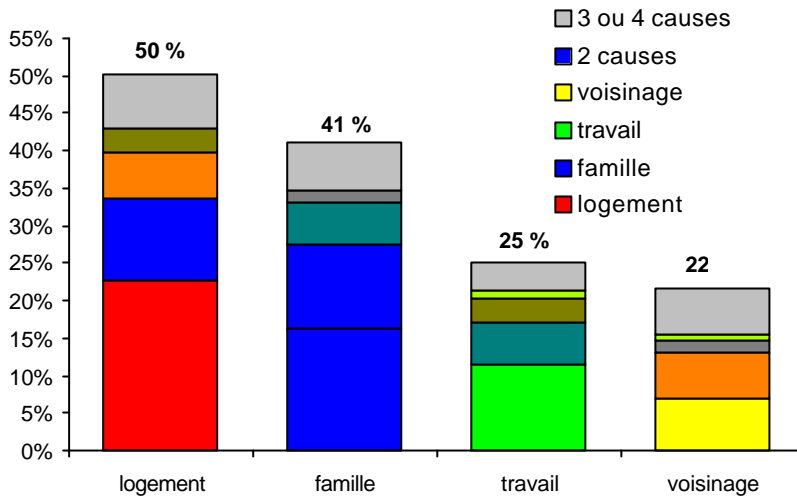
Fig. III.3. Les facteurs de déménagement



N.B. Seuls les items repris par au moins dix répondants ont été rassemblés dans la figure

Source : ISEG & SEGEFA – Enquête sur les motivations des choix résidentiels

Fig. III.4. Les principaux facteurs de déménagement



Source: ISEG & SEGEFA – Enquête sur les motivations des choix résidentiels

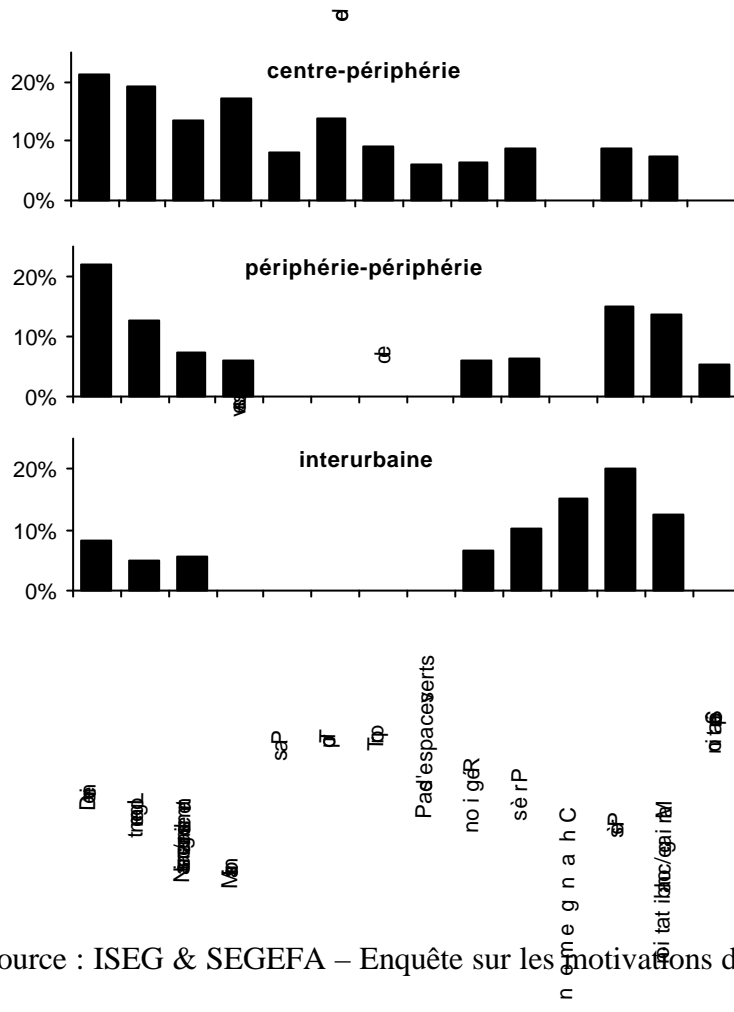
• *Les facteurs de déménagement en fonction du type de migration*

Les facteurs de déménagement varient fortement selon le type de migration. Trois classes doivent être distinguées.

- Dans le cas des mouvements migratoires depuis le centre vers la périphérie (mouvements migratoires typiquement périurbains), les facteurs liés à l'ancien logement sont prépondérants. Le souhait de devenir propriétaire, un ancien logement trop petit et la volonté de remplacer un appartement par une maison unifamiliale sont en outre des facteurs qui vont généralement de pair avec la naissance ou l'agrandissement de la famille. Ces migrations centre-périphérie sont encore renforcées par la perception de caractéristiques négatives de la vie en milieu urbain (bruit, environnement dégradé...).
- Au niveau des mouvements migratoires internes à la périphérie, les facteurs liés à un logement inadéquat et les motifs familiaux sont à nouveau fréquemment associés. Toutefois, on ne retrouve pas la répulsion engendrée par certains traits négatifs du voisinage.
- Les inconvénients de l'ancien voisinage interviennent par contre dans une faible mesure pour les migrations «interurbaines», lesquelles sont déterminées par d'autres facteurs que ceux de la périurbanisation au sens strict, comme par exemple la nécessité de se rapprocher d'un nouveau lieu de travail.

Indépendamment du type de migration, certains facteurs qui correspondent à une étape dans le cycle de vie s'accompagnent aussi fréquemment d'un changement de domicile; il s'agit essentiellement du mariage ou de la mise en ménage et, dans une moindre mesure, de la séparation.

Fig. III.5. Les motifs de déménagement selon le type de migration (en % du nombre de sondés mentionnant le motif)



Source : ISEG & SEGEFA – Enquête sur les motivations des choix résidentiels

• Les motifs de déménagement en fonction du cycle de vie

Le rôle des différentes phases du cycle de vie apparaît clairement au sein des réponses quand nous analysons les motifs de déménagement en fonction de l'âge des migrants ou de la composition des ménages. Ainsi, les caractéristiques de l'habitation ou de l'ancien voisinage sont peu mentionnées comme facteur de migration parmi les classes d'âge les plus jeunes puisqu'il s'agit souvent pour eux d'une première installation en dehors du domicile des parents.

La proximité du lieu d'emploi joue un rôle prépondérant dans la classe d'âge des 20 à 24 ans. Les 25-29 ans et les trentenaires forment le principal effectif du processus de périurbanisation. Le souhait de devenir propriétaire est notamment très fort parmi les trentenaires : les familles s'élargissent, le logement devient trop petit et il est souvent question de quitter un appartement pour une maison unifamiliale. Au cours de leur recherche d'une nouvelle résidence, ces migrants se laissent volontiers séduire par une région connue. Le retour vers la région d'origine est d'ailleurs souvent cité en complément aux motifs familiaux et à ceux liés à l'habitation par les 25-39 ans. Les trentenaires forment le groupe le plus sensible aux aspects négatifs du milieu urbain ; ce sont en effet des facteurs de déménagement fréquent quand il y a des (petits) enfants dans le ménage. Au fur et à mesure où l'on avance dans le

cycle de vie, d'autres motifs comme par exemple la fin de carrière ou la réduction de la taille des ménages interviennent également. Pour les personnes plus âgées, les caractéristiques environnementales sont aussi fort importantes, tout comme la proximité de la famille et/ou des amis.

• *Les motifs de déménagement en fonction du revenu*

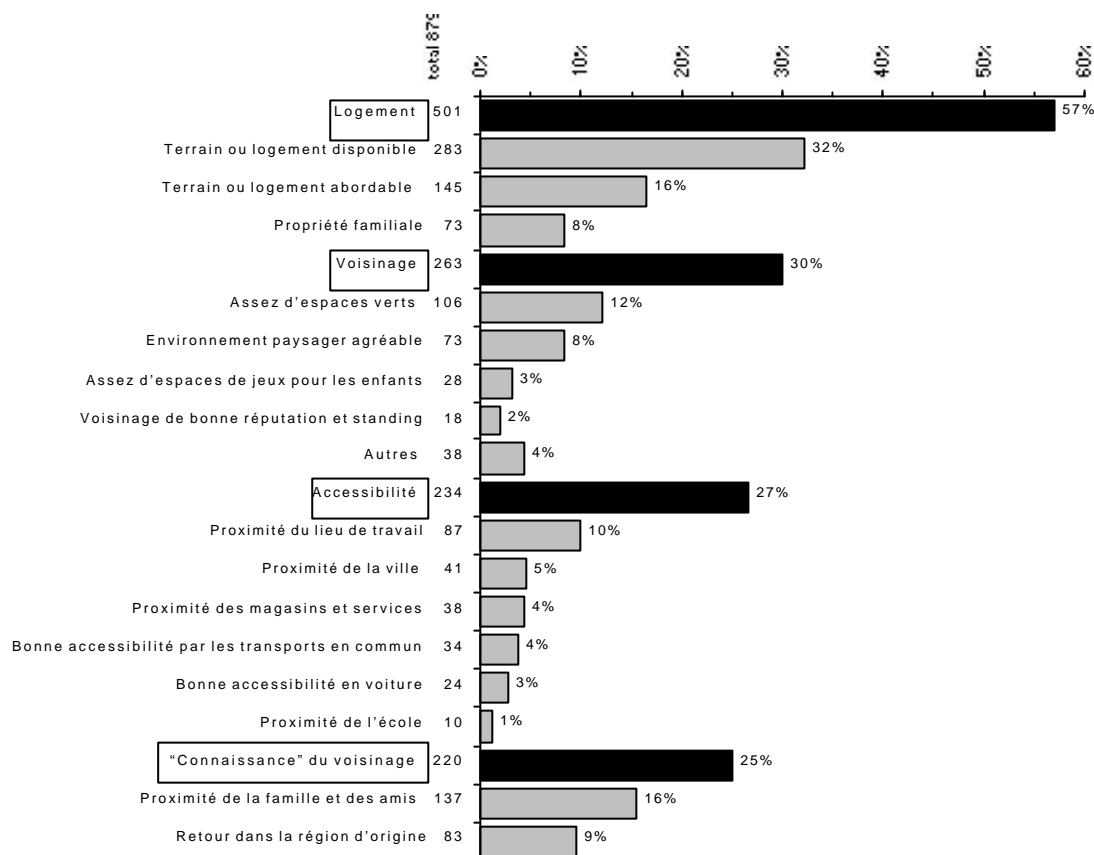
Notons que les différentes phases du cycle de vie jouent un rôle plus grand au niveau des catégories de revenus les plus modestes. Le mariage ou la cohabitation concerne surtout des jeunes personnes au début de leur carrière professionnelle et donc au début de leur « carrière » de revenus. Par ailleurs, un divorce ou une séparation entraîne généralement un déménagement à cause de la diminution du revenu disponible. Les facteurs de déménagement typiques du processus de périurbanisation (agrandissement de la famille, logement trop petit, volonté de devenir propriétaire...) sont particulièrement importants pour les classes aux revenus moyens et élevés. Pour ce groupe, le sentiment d'insécurité et de vandalisme dans le voisinage sont également plus souvent cités. Par contre, le fait d'aller habiter dans un environnement familial ou à proximité de la famille est surtout important pour les ménages disposant de bas revenus, peut-être parce que cela peut constituer une forme d'épargne (garde des enfants par les grands-parents, par exemple). Le choix sur le marché de l'habitat est en outre plus limité pour les ménages disposant de faibles revenus, si bien qu'ils sont plus fréquemment logés dans des logements moins confortables et des segments du marché immobilier où des départs involontaires (forcés) se produisent plus souvent.

• *Les facteurs du choix d'une commune périurbaine*

Les facteurs qui ont influencé le choix de la commune de résidence sont parfois assez vagues. Souvent, les ménages veulent « habiter la campagne », « ne veulent pas habiter la ville » ou encore recherchent « le calme » sans pouvoir en préciser davantage. Ce sont les caractéristiques environnementales qui poussent les ménages vers les communes périurbaines et non dans des espaces plus urbanisés. Il n'est peut-être pas sans intérêt de noter que ces autres facteurs n'ont pas seulement un lien avec le logement ou avec le manque d'espaces de jeux pour les enfants, mais aussi avec l'insécurité, la pollution, le déclin urbain, la présence d'immigrés et un rejet plus global de la ville et/ou de la mentalité urbaine au profit d'une campagne perçue comme toujours plus attrayante.

Un questionnement plus précis concernant les choix du lieu de résidence montre que les facteurs directement reliés à l'habitation sont cités par plus de la moitié des répondants. A ce niveau, une forte divergence se marque entre les régions : en raison du coût élevé du foncier, on porte une attention beaucoup plus grande à l'aspect « prix » du côté flamand (26%, contre 6% en Wallonie), alors qu'en Wallonie la principale contrainte est la présence de terrains ou de logements disponibles. Sinon, les similitudes sont grandes entre les facteurs de localisation et les causes de déménagement (par exemple, on choisit une commune où l'on peut trouver un logement plus grand que celui de départ).

Fig. III.6. Les motifs d’implantation dans les communes périurbaines.



Source : ISEG & SEGEFA – Enquête sur les motivations des choix résidentiels

Pour compléter la liste des facteurs du choix de la commune de résidence, il faut encore mentionner les ménages qui se sont laissés guider par le « hasard » (13 % en Flandre, 21 % en Wallonie) et pour lesquels un choix résidentiel réfléchi n’a donc pas été exprimé.

Aussi bien en Flandre qu’en Wallonie, 14 % des ménages affirment que leur actuel lieu de résidence n’était pas leur premier choix. Pour plus d’un tiers de ces ménages, cela résulte de difficultés à trouver le logement rêvé. A nouveau, l’aspect financier pèse beaucoup plus en Flandre qu’en Wallonie. En Flandre, presque la moitié de ceux qui n’habitent pas la commune qu’ils avaient choisie initialement ont été repoussés par le coût élevé des loyers et le prix des logements ou des terrains à bâtir, contre seulement un quart des ménages wallons. Pour le reste, c’est plutôt la non-disponibilité d’un logement adéquat qui a joué que le prix en lui-même.

#### • *Le jugement porté sur le déménagement*

Dans l’ensemble, le jugement que les ménages portent sur leur choix résidentiel est largement positif. La majorité des sondés ne trouvent aucun avantage à l’ancien lieu de résidence, ni d’ailleurs d’inconvénients au lieu de résidence actuel. En ce qui concerne les avantages de l’ancien lieu de résidence, c’est surtout la présence et/ou la proximité d’équipements et de services – en particulier de commerces de détail – qui est mentionnée.



• *L'évolution des coûts de transport et de chauffage : le surcoût lié à la périurbanisation*

Le déménagement implique une modification des coûts de chauffage et de transport (notamment liés aux déplacements domicile-travail) qui doivent être pris en compte dans le bilan de satisfaction (d'insatisfaction) des ménages. La périurbanisation conduit cependant plus souvent à une augmentation de ces dépenses. C'est logique : le logement est la cause principale de déménagement chez ces ménages et, souvent, ils échangent un appartement pour une maison individuelle de plus grande dimension, dont les coûts de chauffage ne peuvent qu'être plus élevés. La plus forte augmentation des coûts de transport domicile-travail se rencontre également chez les familles qui abandonnent la ville. Les facteurs de déménagement en liaison avec le travail sont d'ailleurs peu cités par ces familles : le lieu d'emploi reste le même avant et après le déménagement, d'où une augmentation des coûts de la navette quotidienne.

• *L'évolution des facteurs de périurbanisation au cours du temps*

Dans les communes flamandes, des enquêtes ont également été réalisées auprès des ménages qui s'y sont établis il y a 20 ans et qui y résident toujours. Du côté wallon, ce type d'enquête a été limité à une seule commune. Les résultats de ces enquêtes auprès des migrants anciens sont similaires à ceux des migrants récents, à quelques divergences près. Par exemple, il y a vingt ans, les migrants étaient plus jeunes et leur choix résidentiel s'est généralement porté sur la construction d'un logement plutôt que sur l'achat d'une construction existante. Parmi les motifs de départ, l'accent était mis de manière plus prépondérante sur la volonté de devenir propriétaire d'une maison unifamiliale. Comme l'âge moyen des migrants était moins élevé, le facteur « mariage/cohabitation » était plus fréquent parmi les motifs d'ordre familial, alors que le facteur « naissance, agrandissement de la famille » l'était moins. Les motifs de déménagement en liaison avec le travail et les caractéristiques du voisinage sont similaires chez les migrants anciens et récents.

• *Bilan des enquêtes : un modèle culturel - travailler dans la ville et habiter la campagne*

Parmi les différents facteurs cités, certains mènent systématiquement à un mouvement de périurbanisation. La volonté de devenir propriétaire touche pratiquement tous les ménages : à long terme, l'acquisition est en effet considérée comme plus avantageuse qu'un changement de propriété via le marché locatif. En outre, si les constructeurs ont porté leur attention vers la périphérie, c'est que les terrains à bâtir sont rares au sein des espaces urbains. Il est ainsi plus facile pour les candidats acquéreurs de trouver une maison unifamiliale avec un jardin en périphérie, vu les niveaux des prix fonciers en milieu urbain. Les arguments des sondés confirment par ailleurs l'image véhiculée dans notre pays que la ville est un espace pour travailler ou faire du shopping, mais pas un environnement pour éduquer les enfants. Ce qui est assez étonnant, c'est que de nombreux ménages rejettent le milieu urbain a priori et veulent absolument habiter la campagne sans pouvoir expliquer les raisons de ce rejet ou de cet attrait.

• *Les pistes de solution*

Les pouvoirs publics devraient intervenir pour modifier ces représentations culturellement déterminées, améliorer l'image de la ville comme milieu de vie et la rendre attractive pour les groupes de populations qui la quittent actuellement. Ceci doit s'accompagner d'un aménagement du territoire « solide », d'une adaptation du parc de logement et de mesures

pour rendre l'acquisition d'une résidence en milieu urbain financièrement plus accessible. L'offre immobilière doit évoluer dans le sens de la demande, c'est-à-dire vers la création de logements unifamiliaux de taille adéquate. Le rôle des enfants occupe une place centrale parmi les facteurs qui déterminent des mouvements migratoires de type périurbain : l'agrandissement des familles donne souvent lieu à une insatisfaction vis-à-vis du logement et du voisinage dans les centres urbains. Le rôle et la place de l'enfant dans la ville méritent donc plus d'attention, en dépit du vieillissement de la population.

### III.3. Les consommations d'espace et d'énergie liées à la périurbanisation

• Brück L., Jehin J.-B., Mérenne-Schoumaker B. & Van Hoof T., 1998, SEGEFA-ULg, Etude des consommations d'espace et d'énergie.

#### · *L'espace consommé par l'urbanisation*

Une des principaux accrochages du processus de périurbanisation avec le principe du développement durable se manifeste par la consommation du sol pour l'urbanisation. L'objectif est dès lors d'évaluer l'importance et la vitesse de ce processus. Par ailleurs, il convient de vérifier le lien entre la croissance de l'espace urbanisé et les conditions économiques générales.

Tableau III.3. Le taux de croissance de l'espace urbanisé (en %)

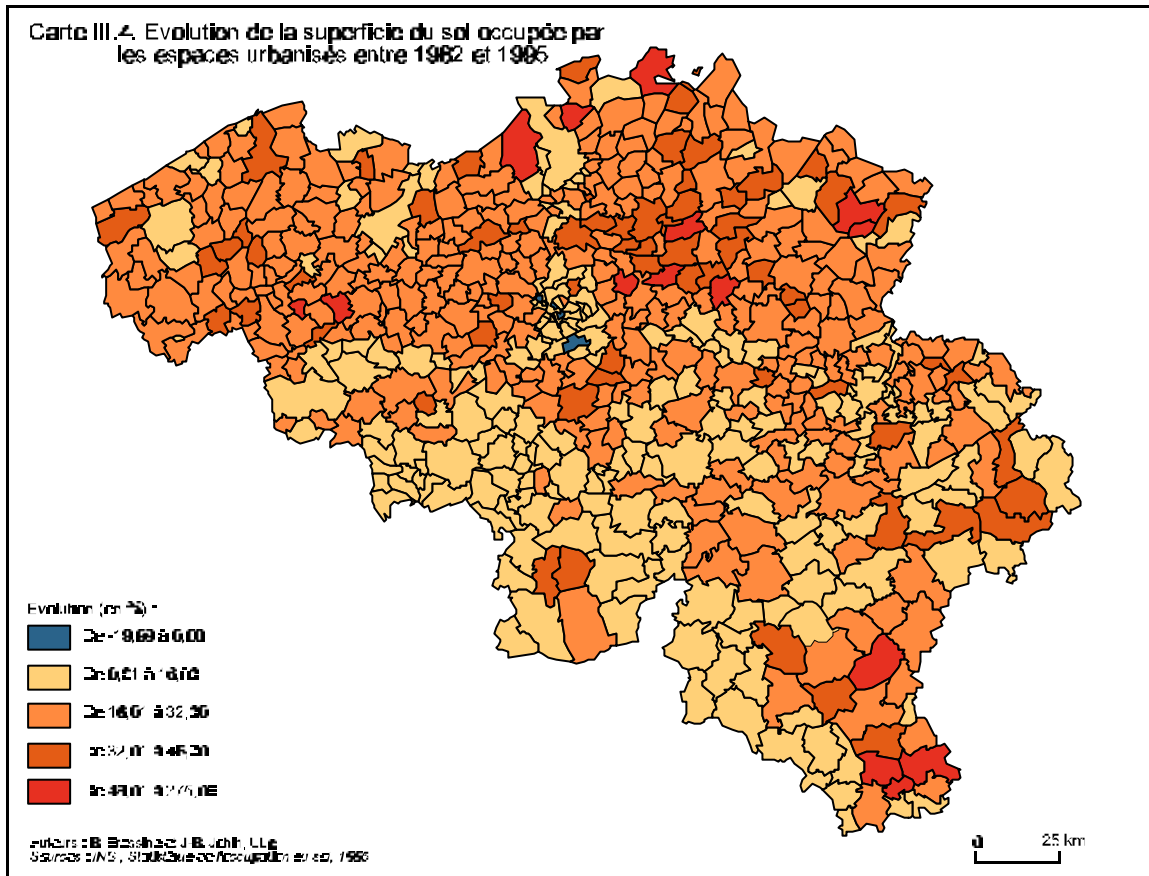
	1929 - 1950	1950 - 1959	1959 - 1970	1980 - 1995	% esp. urb. en 1995
Belgique	1,67	2,11	2,72	1,65	20,20
Région wallonne	1,66	2,34	2,88	1,32	14,10
Région flamande	1,72	2,02	2,69	1,93	27,30
Région de Bruxelles- Capitale	0,74	0,60	0,53	0,43	81,40
Province du Hainaut	1,32	2,16	2,91	0,91	18,80
Province de Liège	1,17	2,26	3,05	1,21	16,40
Province du Luxembourg	2,36	2,46	2,95	2,10	8,10
Province de Namur	1,96	2,56	3,13	1,27	11,40
Province du Brabant*	1,60	2,25	3,31	1,64	21,28 (Bw) 27,60 (Bfl)
Province d'Anvers	1,81	1,68	2,71	1,88	33,80
Province du Limbourg	1,96	3,15	2,56	2,00	25,40
Province de Flandre occ.	1,79	1,46	2,40	2,03	22,80
Province de Flandre ori.	1,43	1,53	2,45	1,95	27,30

\* Il s'agit de l'ancienne province du Brabant comprenant les provinces du Brabant flamand, du Brabant wallon et la région de Bruxelles-Capitale.

Source : Statistique de l'occupation du sol du cadastre, INS, 1982 et 1995

En premier lieu, une analyse bibliographique nous a permis de comparer différentes sources d'informations sur l'état d'occupation du sol. Afin de permettre une approche quantitative

rigoureuse, nous avons finalement opté pour l'utilisation de la statistique d'occupation du sol du cadastre (diffusée par l'INS), laquelle est la plus complète en terme de catégories et présente le gros avantage dans le cadre d'études évolutives d'être mise à jour chaque année. Une certaine prudence s'impose toutefois : les parcelles d'habitat comprennent très souvent une partie non bâtie comme un jardin, un pré, une cour... De même, les superficies occupées par les routes et les grands cours d'eau sont rassemblées dans la même catégorie.



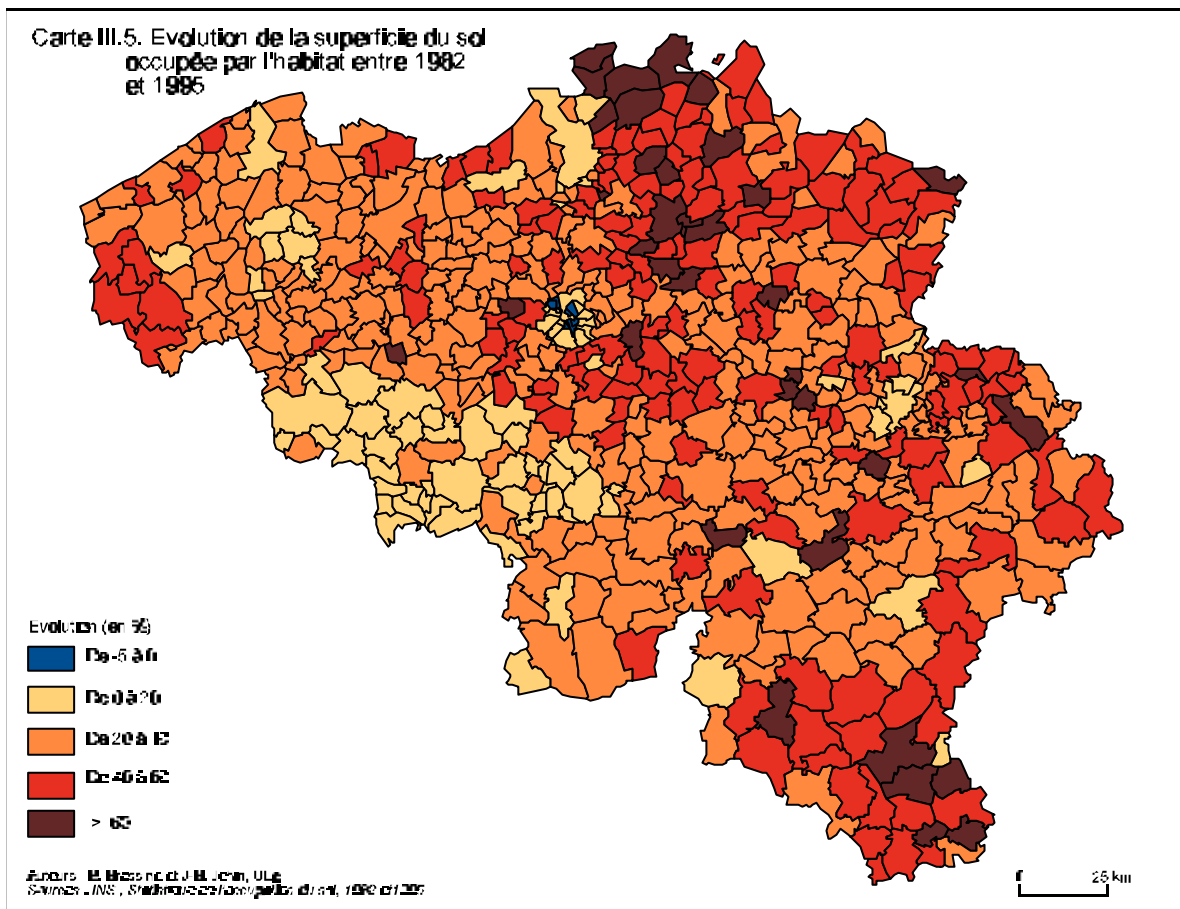
#### • Le taux de croissance de l'espace urbanisé

- Au premier janvier 1995, le taux d'urbanisation de la Belgique était de 20,2% (27,3% en Flandre, 14,1% en Wallonie).
- Le taux de croissance annuel de l'espace urbanisé a atteint son maximum durant les années 60. Par contre, on note au cours de la période 1980-1995 un ralentissement de la croissance de l'urbanisation.
- Les taux annuels sont plus élevés pour la période 1980-1995 en Flandre qu'en Wallonie et, à l'intérieur d'une même région, les disparités sont grandes : le taux de croissance est de 2,1% dans la province du Luxembourg, mais de seulement 0,91% dans la province du Hainaut. La carte montre l'évolution de la consommation d'espace urbanisé à l'échelle des communes.
- A l'heure actuelle, on peut estimer que la « consommation du sol » en Belgique est d'environ 2 m<sup>2</sup> par seconde, ce qui représente 63 km<sup>2</sup> par an, soit une superficie à peu près équivalente au territoire de l'actuelle commune de Liège. Autrement formulé, près de 6 % du

territoire national belge ont été consommés par l'urbanisation en 15 ans (de 1980 à 1995). A ce rythme, il ne faudrait que deux siècles pour que l'ensemble du pays soit entièrement urbanisé.

- Notons que l'espace est en réalité consommé au-delà de ce qui a été mesuré plus haut vu l'impact dommageable sur les paysages ou les difficultés rencontrées au niveau des terres agricoles (morcellement des champs qui deviennent moins facilement cultivables, difficultés d'accès...).

· *L'habitat comme composante principale de l'espace urbanisé*



La fonction résidentielle ne représente qu'une des composantes de l'espace urbanisé (34,80 % pour la Belgique). Les autres composantes sont les routes (28,20 %), les bâtiments industriels et ateliers (6,10 %), les parcs et jardins (5,90 %), les bâtiments publics (5,20 %), les immeubles à destination commerciale (1,80 %), les chemins cadastrés (1,80%), les terrains récréatifs et de loisirs (1,30 %), les immeubles de bureaux (0,22 %), et d'autres affectations non précisées (14,60 %).

Ainsi, l'habitat ne représente qu'un tiers de la superficie occupée par l'espace urbanisé. La carte III.5. montre l'évolution de la superficie occupée par l'habitat entre 1982 et 1995. On y distingue nettement le processus de périurbanisation dans des espaces de plus en plus éloignés

des noyaux urbains, notamment autour de Bruxelles dans les deux provinces du Brabant, mais aussi dans les communes de la Campine ou du sud de la province du Luxembourg. Dans les zones les plus dynamiques, certaines communes possèdent des taux d'évolution supérieurs à 60 %, ce qui correspond à un doublement de l'espace occupé par l'habitat en une vingtaine d'années.

Vu la très faible augmentation du volume de la population résidant en Belgique, la forte croissance de l'espace occupé par l'habitat s'explique par la hausse du standard d'habitation, c'est-à-dire du nombre de m<sup>2</sup> utilisés par un habitant pour son espace résidentiel ; ceci est évidemment à mettre en parallèle avec la croissance générale du niveau de vie. De 1980 à 1995, la superficie par habitant est ainsi passée de 158 à 217 m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 37 %.

Tableau III.4. Evolution du standard d'habitation de 1980 à 1995 (en m<sup>2</sup>/habitants)

	1980	1995
Belgique	158	214
Région wallonne	174	229
Région flamande	169	233
Région de Bruxelles-Capitale	39	42

Source : Statistiques de l'occupation du sol, INS, 1980 et 1995

Pour expliquer le différentiel de croissance de l'urbanisation entre la Flandre et la Wallonie ainsi qu'entre les sous-régions, des corrélations statistiques ont été tentées avec d'autres variables au niveau des arrondissements. Si la corrélation est assez faible entre le taux d'évolution de la superficie occupée par l'habitat et le taux de croissance de la population ( $r=0,66$ ), la relation est nettement meilleure entre le taux d'évolution de l'habitat et la croissance du revenu total net ( $r=0,8$ ). Ceci illustre que la conjoncture économique est un facteur déterminant pour expliquer les mécanismes de consommation d'espace par l'habitat. Lorsque l'on remplace le taux de croissance de l'espace urbanisé par le taux de croissance de la seule superficie d'habitat, les résultats sont forts semblables.

Dans les 17 complexes résidentiels urbains belges étudiés, c'est souvent en banlieue que se rencontrent les taux de croissance les plus élevés (c'est logique, car, par définition, il s'agit de la zone de croissance naturelle des agglomérations). Toutefois, à l'exception de quelques communes de la Région bruxelloise où le niveau de saturation a été atteint, la croissance de l'espace urbanisé reste très importante en valeur absolue à l'intérieur des communes centrales, même si elles connaissent un déclin de population. Les chiffres d'évolutions varient en outre fortement d'un cas à l'autre, sans qu'une influence de la taille de la ville ou de sa localisation géographique (appartenance à une région) ne puisse être mise en évidence.

Par ailleurs, l'analyse a montré que le standard d'habitation augmente généralement depuis le centre vers la périphérie des complexes résidentiels urbains. Dans plusieurs cas cependant, la valeur de ce taux est plus élevée dans la banlieue que dans la zone de résidence des migrants alternants. Dans le complexe résidentiel urbain bruxellois, les standards d'habitat les plus élevés se rencontrent dans les communes aisées du sud-est (en particulier dans le Brabant wallon), ce qui confirme le lien avec la richesse de la population.

• *La consommation d'espace par les services*

Le secteur des services (bureaux, commerces et bâtiments publics) occupe 7,6 % de l'espace urbanisé flamand et 6,4 % de l'espace urbanisé wallon. Il est logiquement concentré au sein des grandes agglomérations, alors qu'à l'inverse la part de l'espace urbanisé dévolue à l'habitat et aux routes augmente depuis la commune centrale vers la périphérie. Pour la Belgique, la croissance de l'espace consommé par ce secteur a été plus forte encore que celle de l'espace consommé par l'habitat : entre 1982 et 1995, +139 % pour les immeubles de bureaux, +63 % pour les bâtiments à destination commerciale et +54 % pour les bâtiments publics.

• *Les affectations en régression*

La consommation d'espace par l'urbanisation s'effectue évidemment au détriment d'autres affectations. Il s'agit essentiellement des terres agricoles (entre 1980 et 1995, 54 300 ha en moins en Flandre, 9 410 ha en Wallonie) et des pâtures et prés (6 261 ha en moins en Flandre, 18 300 ha en Wallonie). Quant à la superficie occupée par les bois, elle a diminué en Flandre (2 529 ha en moins), mais elle a légèrement augmenté en région wallonne (1 240 ha en plus).

• *Les consommations d'énergie liées à la périurbanisation*

La dispersion des résidences des ménages à la périphérie des régions urbaines entraîne une augmentation de la consommation en énergies fossiles. Au niveau du chauffage domestique, la plus forte consommation est liée à la typologie particulière de l'habitat périurbain : logements individuels de grande superficie, absence de mitoyenneté et formes peu compactes (ces deux derniers facteurs entraînant des déperditions de chaleur).

Notons que sur le plan des consommations d'énergie, l'âge des habitations est un paramètre important, car le mode de chauffage et le type de combustible utilisés sont fortement liés à l'époque de construction, tout comme les caractéristiques de l'isolation. Or l'habitat périurbain, plus récent, utilise généralement des modes de chauffage moins énergivores et est souvent mieux isolé que l'habitat ancien du centre des agglomérations, ce qui compense en partie les facteurs de surconsommation cités plus haut.

Dans le secteur des transports, l'augmentation des consommations d'énergie en milieu périurbain résulte de l'allongement des distances parcourues par les ménages et d'une utilisation accrue de la voiture individuelle, au détriment des transports en commun. La taille et la structure de la ville influencent évidemment l'importance des déplacements de manière mathématique à population égale, la longueur des déplacements augmente lorsque la densité diminue, car si les habitants vont habiter la lointaine périphérie, les activités restent plus concentrées au sein des parties centrales des agglomérations. Par ailleurs, des études ont montré que la localisation des zones d'emploi est également déterminante : à Bruxelles, le taux d'utilisation des transports en commun passe de 75 % pour les personnes qui travaillent dans les quartiers centraux du Pentagone (nœud des réseaux de transport en commun) à moins de 35 % pour les zones périphériques moins bien desservies (Source : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 1997, Synthèse du plan IRIS – Plan régional de déplacement, Bruxelles).

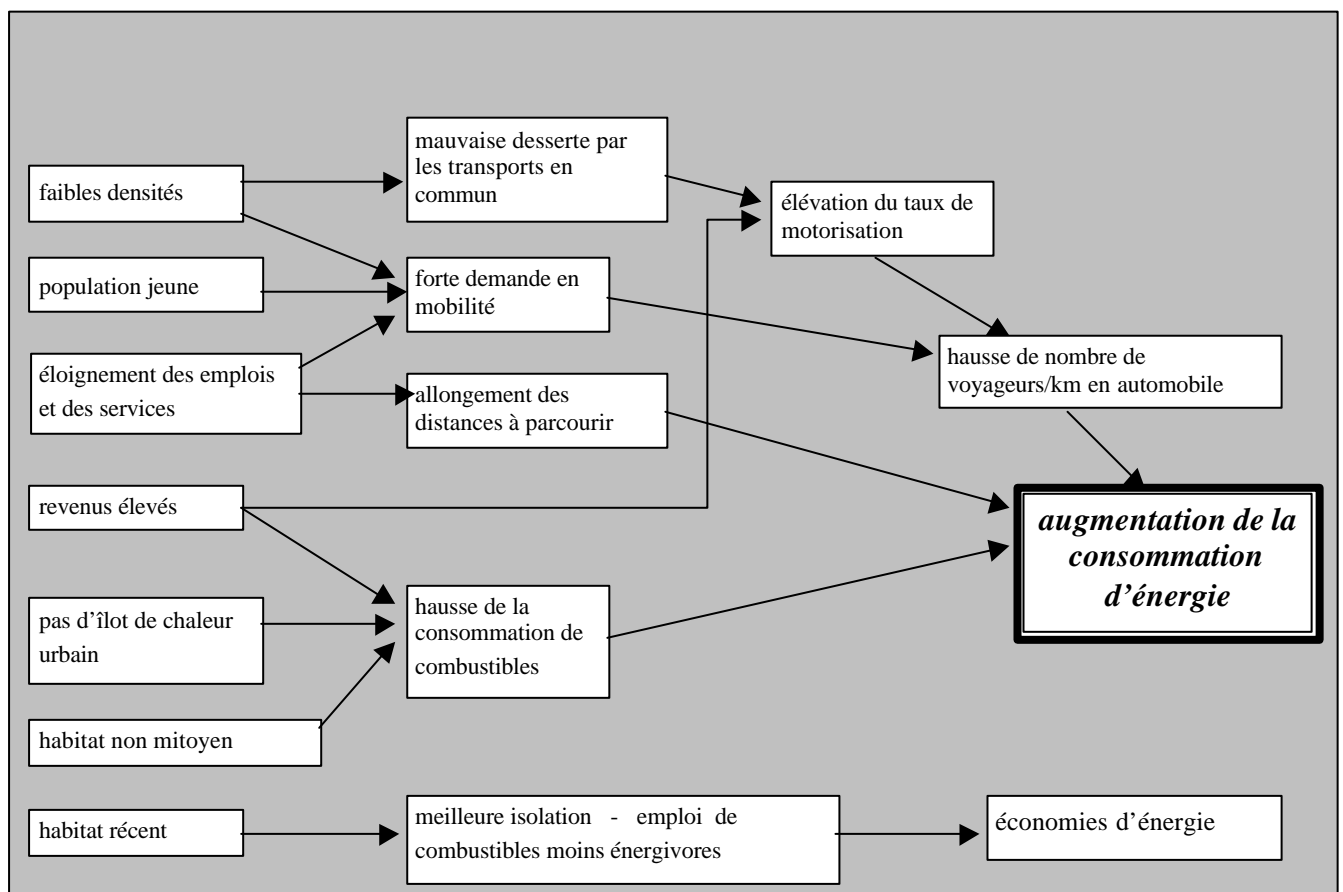
Tableau III.5. Consommation de carburant par passager selon le mode de transport (en équivalent grammes de pétrole par kilomètre parcouru)

Mode de transport	Consommation unitaire
Automobile	65
Motocyclette	25
Métro	20 à 30
Train de banlieue	18
Autobus	16 à 20
Tramway	16
Cyclomoteur	10

Source : P. Merlin, 1984, La planification des transports urbains, Ed. Masson, Paris, 220 p.

Enfin, pour expliquer les fortes consommations d'énergie dans les zones périurbaines, il faut également prendre en compte les caractéristiques de la population : les ménages concernés sont souvent aisés et jeunes (entre 16 et 45 ans), ce qui explique un taux de motorisation plus important (au moins deux autos par ménage) et donc une plus forte mobilité.

Fig. III.7. Facteurs de la surconsommation d'énergie dans les zones périurbaines



Source : SEGEFA

· *L'augmentation des consommations d'énergie dans le secteur du chauffage domestique*

A ce niveau, le facteur essentiel est donc la typologie particulière de l'habitat des zones périurbaines : le modèle le plus courant y est la maison isolée, équipée d'un chauffage central et chauffée au mazout. Vu la masse de données à traiter, seuls les cas de Bruxelles et de Liège ont été étudiés (d'autant plus que les découpages communaux rendent les phénomènes moins visibles dans d'autres cas). Dans les deux villes, les différents facteurs décrits ci-dessus se combinent et les mêmes tendances sont observées : la consommation par habitant augmente depuis la commune centrale (où la valeur est inférieure à la moyenne de la région urbaine) vers la banlieue, puis baisse légèrement au niveau de la zone de résidence des migrants alternants, ce qui pourrait s'expliquer par une part plus importante de bâtisses rurales dépourvues de chauffage central. Le calcul des taux de consommation par logement montre par ailleurs que, quelle que soit la couronne considérée, la consommation moyenne est plus élevée dans le complexe résidentiel urbain de Liège que dans celui de Bruxelles, ce qui s'explique essentiellement par la plus grande part d'appartements dans ce second cas.

Tableau III.6. Estimation des consommations d'énergie par habitant et par logement, en 1991 pour chaque couronne des complexes résidentiels urbains bruxellois et liégeois (en tep/an)

	Bruxelles		Liège	
	Cons./hab.	Cons./log.	Cons./hab.	Cons./log.
Bruxelles	0,48	1,27	0,64	1,46
Agglomération	0,56	1,40	0,71	1,83
Banlieue	0,55	1,63	0,65	1,93
ZRMA	0,55	1,54	0,72	1,91
Région	0,55	1,47	0,66	1,74

Source : Recensement du logement et de la population, INS, 1991

L'analyse des taux de consommation par habitant permet cependant de relativiser ces résultats, car les différences entre le centre et la périphérie sont alors limitées. De fait, la taille des ménages "familiaux" périurbains est sensiblement plus grande que celle des ménages urbains (forte proportion d'isolés ou de familles monoparentales). Dès lors, si les logements sont plus grands en milieu périurbain, ils faut également tenir compte du fait qu'ils abritent un plus grand nombre d'habitants. Notons néanmoins que, en particulier dans le cas de Bruxelles, les taux de consommation les plus élevés correspondent aux communes périphériques où réside une population aisée, ce qui corrobore le lien entre consommation d'énergie et richesse.

· *La part modale de la voiture dans les déplacements quotidiens*

Les cas de Liège et Bruxelles ont été analysés en détail, tandis que trois autres métropoles ont été présentées à titre de comparaison. Dans chaque ville, et pour l'ensemble des couronnes (agglomération, banlieue, zone de résidence des migrants alternants), la voiture est toujours le mode de transport le plus utilisé par les travailleurs. Sa part n'est toutefois que de 62 % à Bruxelles, contre plus de 80 % dans les autres métropoles. Il faut probablement y voir un effet de taille : la congestion du trafic, le coût du parking et la meilleure desserte en transports en commun rendent la voiture moins attractive dans les grandes villes. Il en va différemment pour les étudiants qui, moins motorisés, utilisent plus fréquemment les transports en commun dans tous les cas.



A l'exception de cette utilisation globalement plus importante de la voiture chez les travailleurs que chez les étudiants, les tendances entre les différents types d'espaces sont absolument identiques pour ces deux groupes de navetteurs. De manière générale, le taux d'utilisation des transports en commun est ainsi plus élevé parmi les habitants de l'agglomération en raison de la forte densité des réseaux. A l'inverse, le train est plus volontiers utilisé par les navetteurs originaires de la zone de résidence des migrants alternants, car ce mode de transport ne devient attrayant qu'au-delà d'un seuil de distance. Une analyse cartographique a par ailleurs mis en évidence que le taux d'utilisation du train dépend très fortement de la présence d'une ligne de chemin de fer dans la commune. Enfin, c'est dans la banlieue que le taux d'utilisation de la voiture est le plus élevé : non seulement la desserte par les autres modes de transport y est médiocre, mais les revenus plus élevés de la population y expliquent un taux de motorisation plus important.

Tableau III.7. Part des différents modes de transport dans les différentes couronnes du complexe résidentiel urbain bruxellois en 1991

	Voiture	Train	Bus, tram, métro
Agglomération	60 %	5 %	41 %
Banlieue	75 %	25 %	24 %
Zone de résidence des migrants alternants	62 %	54 %	23 %

Source : INS, recensement de la population de 1991

Entre 1981 et 1991, la part de la voiture dans les migrations quotidiennes de travail ou d'études s'est renforcé dans toutes les couronnes (+28 % pour le complexe résidentiel urbain de Bruxelles et +13 % pour celui de Liège dans le cas des migrations de travailleurs). C'est toutefois dans la zone de résidence des migrants alternants que sont observées les plus fortes progressions, essentiellement au détriment du train. Il est intéressant de constater la plus forte baisse de la part modale du train correspond aux petites métropoles (-44 % à Hasselt, par exemple), ce qui confirme l'effet de taille décrit plus haut.

Dans les zones périurbaines, l'augmentation du nombre de déplacements en voiture individuelle a trois composantes : l'élévation du taux de motorisation, la croissance naturelle de la population, et enfin l'arrivée de nouveaux habitants suite au processus de périurbanisation. Les calculs effectués dans le cas liégeois montrent ainsi que, en 10 ans, le nombre de navetteurs utilisant la voiture a diminué de 3 399 unités au niveau de l'agglomération, mais augmente de 2 605 unités dans la couronne de banlieue et 610 unités dans la zone de résidence des migrants alternants.

· *L'impact des consommations d'énergie sur le budget des ménages*

Entre 1987 et 1995, la part du budget des ménages consacrée à l'achat de combustibles de chauffage a diminué de 40 %. Cette forte baisse du coût relatif du logement a des causes multiples ; elle n'incite évidemment pas les ménages à adopter un comportement particulièrement économe en énergie.

### III.4. Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation : les réseaux d'infrastructures et les services de desserte

• Brück L., Halleux J.-M., Lambotte J.-M. & Mérenne-Schoumaker B., 2000, SEGEFA-ULg, Les surcoûts des services collectifs liés à la périurbanisation : les réseaux d'infrastructures et les services de desserte.

#### · *Les services collectifs et le territoire : les trois types de fourniture technique*

Trois types de fourniture technique permettent de desservir le territoire et les populations qui y résident : les infrastructures, les superstructures et la desserte par des agents. Par infrastructure, on entend les équipements qui permettent de fournir des services directement au domicile des particuliers. Il s'agit principalement de la voirie, des réseaux de distribution d'eau alimentaire, d'électricité, de gaz, de communication de l'information, ainsi que l'éclairage public et les divers équipements liés à la collecte et au traitement des eaux usées. Les superstructures correspondent aux lieux de consommation collective ouverts au public : les écoles, les hôpitaux, les piscines, les crèches, les parcs, les centres culturels et sportifs, les bureaux de postes... En plus de nécessiter la mise en place d'infrastructures ou de superstructures, certains services collectifs exigent également que des agents spécialisés assurent une desserte. Cette desserte peut notamment les contraindre à atteindre le domicile des consommateurs, soit de façon systématique, soit de façon occasionnelle ; ce sera par exemple le cas pour la distribution du courrier ou pour la collecte des déchets. Pour d'autres services, la desserte répondra à une autre logique territoriale, par exemple s'il s'agit d'assurer une protection policière, de réaliser des opérations d'épandage ou de déneigement ou encore d'organiser le ramassage scolaire.

#### · *Classification des coûts et des surcoûts*

##### *La dimension temporelle des coûts :*

Dans le cadre du développement durable, c'est-à-dire, par définition, en rapport avec le bien-être des générations futures, il est primordial d'intégrer la dimension temporelle des charges. De ce point de vue, le fonctionnement des services collectifs s'inscrit dans différents types de coûts. Dans le cas des équipements matériels (infrastructures comme superstructures), le premier poste correspond aux charges d'investissements. A ces frais liés à l'installation, il est nécessaire d'ajouter les charges d'exploitation, d'entretien, mais aussi le coût des réparations, du remplacement et de la reconstruction.

##### *La différenciation entre les coûts primaires et secondaires :*

Afin de démêler la complexe problématique des caractéristiques techniques des services publics collectifs, il est utile de relever la différenciation entre les coûts primaires et les coûts secondaires. Par rapport à une nouvelle opération d'urbanisation, les coûts primaires sont liés aux équipements – infrastructures ou superstructures – à la fois essentiels à l'opération et situés à l'intérieur du périmètre développé. Par contre, les coûts secondaires sont associés à des équipements situés en dehors du site. Ces coûts secondaires concernent "le coût des connexions aux réseaux d'infrastructures préexistants ou tout autre coût occasionné par de nouveaux développements, par exemple une école ou l'extension d'une station d'épuration des eaux usées"<sup>1</sup>. Les coûts secondaires ne sont pas spécifiques à la nouvelle urbanisation et ils

<sup>1</sup> Verhage R. & Needham B., 1997, Negotiating about the Residential Environment : It is Not Only Money that Matters, *Urban Studies*, Vol. 34, n°12, p. 205

s'inscrivent dans un cadre plus large qui englobe d'autres populations. Nous verrons plus loin que le financement des coûts secondaires est généralement pris en charge par l'ensemble de la collectivité, alors que la situation est plus variée dans le cas des coûts primaires.

• *Les services analysés*

La filière technique des réseaux d'infrastructures nous apparaissant comme la plus fortement affectée par la diffusion des populations, nous avons tout d'abord privilégié ce thème. Cinq problématiques ont ainsi été abordées : le traitement des eaux usées, les voiries, ainsi que les dessertes en électricité, en gaz et en eau alimentaire. Afin de compléter l'analyse, nous avons également abordé certains services nécessitant une desserte, c'est-à-dire la distribution du courrier, le ramassage des déchets et les transports en commun.

• *Les surcoûts de la diffusion périurbaine : identification de l'importance des surcoûts liés aux infrastructures*

Globalement, malgré certains surcoûts de forte densité (par exemple de congestion), les analyses montrent que la productivité des services collectifs décroît avec la densité d'occupation. Au total, la diffusion périurbaine est donc contre-productive et un même niveau de service implique d'engager des dépenses supplémentaires. Toutefois, cette relation entre les configurations territoriales et la productivité varie selon les domaines. Toutes choses égales par ailleurs, les surcoûts générés seront d'autant plus importants que le secteur considéré est économiquement important (globalement, la distribution du courrier apparaît, par exemple, quarante fois moins coûteuse que le coût social du secteur électrique). Intervient ensuite la distinction entre, d'une part, les opérations de desserte-distribution et, d'autre part, les autres opérations qui ne sont pas influencées par les modes de peuplement. Par exemple, en ce qui concerne le domaine de l'alimentation en eau alimentaire, on estime la part de la distribution finale à 50 % du coût social (les autres 50 % sont liés au captage, au traitement antipollution, à l'adduction depuis les centres de production vers le réseau de distribution). Dans le domaine de l'électricité, la part de la distribution finale est inférieure en raison des besoins liés aux seules opérations de production dans les centrales. Par contre, dans le domaine de l'épuration des eaux usées, la configuration des localisations résidentielles à desservir détermine presque la totalité des opérations.

Des monographies techniques produites sur les huit services traités, nous aboutissons au constat que les surcoûts sont les plus importants pour les services nécessitant des infrastructures, notamment les deux services de la distribution en eau alimentaire et du traitement des eaux usées (collecte et épuration). Les coûts sociaux sont, en effet, très élevés et, parallèlement, l'obligation d'inscrire les infrastructures physiquement dans le sol implique une part budgétaire importante pour les seules opérations de desserte-distribution. En outre, les coûts récurrents (coûts d'exploitation, d'entretien, de réparation et de remplacement) liés aux infrastructures sont également importants, ce qui pourrait d'ailleurs prochainement conduire à une hausse sensible des charges nécessaires à leur bon fonctionnement.

• *Les surcoûts de la diffusion périurbaine : le rôle de la densité de l'environnement résidentiel sur le coût primaire des infrastructures*

Les développements périurbains se caractérisent d'abord par la faiblesse de la densité résidentielle. Cette faible densité, synonyme de qualité de vie, semble d'ailleurs la motivation première de nombreuses migrations résidentielles ayant pour destination les espaces

périurbains (voir le point consacré à l'analyse des motivations des choix résidentiels). En termes urbanistiques, la faible densité se traduit par la mise en place de maisons unifamiliales isolées sur de vastes parcelles. La distance moyenne entre deux habitations contiguës, elle-même liée à la taille des parcelles, y est donc souvent supérieure à une vingtaine de mètres. Par rapport à des immeubles mitoyens, une plus grande longueur de réseau (gaz, électricité, eau, égout, téléphone et voirie) est donc nécessaire pour desservir un nombre de logements déterminé. Relevons qu'il s'agit là, globalement, de coûts primaires, c'est-à-dire de coûts liés aux équipements nécessaires à l'opération et situés à l'intérieur des périmètres développés.

Certes, les coûts primaires engendrés – d'installation ou d'entretien – par les infrastructures ne sont pas directement proportionnels aux distances entre les maisons. En effet, en plus des coûts variables, il existe toujours un coût de base par logement, coût correspondant à certains équipements fixes. Afin de préciser cette problématique, nous avons utilisé les coûts relatifs aux différentes infrastructures nécessaires à la mise en place d'une nouvelle urbanisation. Obtenus grâce à nos différentes enquêtes et interviews, ces coûts primaires ont été synthétisés dans la comparaison des charges nécessitées par l'installation de différentes formes urbaines, l'unité de référence étant alors le logement.

Le tableau III.8. donne les coûts primaires moyens relatifs à l'équipement de parcelles comptant respectivement 7, 20 et 30 mètres de largeur à front de voirie. Avec des parcelles de 7 mètres de largeur, le premier lotissement correspond à une urbanisation relativement compacte de maisons mitoyennes. Par contre, des parcelles comptant 20 ou 30 mètres de largeur à front de voirie correspondent à une urbanisation de type périurbain, urbanisation articulée sur des maisons isolées, implantées sur de vastes parcelles.

Du point de vue méthodologique, les coûts de référence présentés correspondent à des ordres de grandeur pour une situation "standard", sans problème technique particulier. En raison des situations réelles rencontrées sur le terrain, il s'agit d'une base minimaliste et les facteurs de surcoûts sont fréquents. En outre, ces charges primaires ne représentent pas la totalité des dépenses puisque, généralement, il est nécessaire de développer de nouvelles infrastructures pour relier l'opération au réseau (charges secondaires). La présence de maisons de part et d'autre de la chaussée ou d'un seul côté a également un impact sur le coût unitaire par logement; pour certains services, il est ainsi près de deux fois moins élevé dans le premier cas. Différents réseaux sont toutefois placés des deux côtés de la voirie, par exemple la distribution d'eau ou d'énergie électrique (part 1 dans le tableau). Relevons aussi que la forme des parcelles a en fait peu d'importance. Dans notre calcul, c'est le linéaire de façade (ou la distance entre deux habitations voisines) qui est déterminant.

Bien que minimalistes, les données du Tableau III.8 attestent que c'est en milliers d'euros qu'il faut chiffrer le coût d'aménagement d'une parcelle. Pour l'ensemble des coûts variables, il faut compter approximativement 455 € pour un mètre de façade supplémentaire. Parmi l'ensemble des coûts, les charges liées à la construction de la voirie et au domaine de l'eau (au sens large : alimentation et traitement des eaux usées) apparaissent particulièrement élevées. Il est très important de rappeler que ces montants ne portent que sur les seuls coûts d'installation. Or il faut bien sûr entretenir et rénover les infrastructures. Malheureusement, il existe une évidente carence d'informations sur ces charges récurrentes et les professionnels que nous avons contactés n'ont pu nous fournir que très peu de données. Pour autant, tout comme pour les frais d'installation, il est manifeste que des réseaux plus longs impliquent des charges récurrentes alourdies.

Tableau III.8. Estimation du coût primaire moyen d'équipement de trois types de parcelles dans un lotissement avec création de voiries (largeurs à front de voirie de 7, 20 et 30 m)

	Coût unitaire	Part	7 m	20 m	30 m
<b>Coûts "variables"</b>					
Electricité	35 €/m	1	245 €	700 €	1 050 €
Eclairage public	62 €/m	½	217 €	620 €	930 €
Eau	100 €/m	1	700 €	2 000 €	3 000 €
Incendie	10 €/m	½	35 €	100 €	150 €
Gaz	37 €/m	1	259 €	740 €	1 110 €
Voirie (6m de large) avec égout complet	495 €/m	½	1 733 €	4 950 €	7 425 €
sans égout	320 €/m	½	1 120 €	3 200 €	4 800 €
Total coûts variables (maisons des deux côtés de la voirie)			3 190 €	9 110 €	13 660 €
<b>Coûts "fixes" (y compris raccordements)</b>					
Electricité	185 €/parcelle (cabine de transformation)				
Eau	1 100 €/parcelle (raccordement)				
Gaz	40 €/parcelle (poste de transformation) 745 €/parcelle (raccordement)				
Total (coûts variables et coûts fixes)			5 260 €	11 180 €	15 730 €

Source : SEGEFA, enquête auprès des gestionnaires de réseaux d'infrastructures

*· Les surcoûts de la diffusion périurbaine : le rôle de la dispersion sur la configuration générale des réseaux d'infrastructure*

En plus d'être peu denses, les lotissements périurbains sont fréquemment dispersés sur de très vastes territoires. Le corollaire géométrique de la dédensification correspond à l'étalement de l'urbanisation car la production de parcelles spacieuses oblige à s'éloigner des noyaux traditionnels. Au-delà du seul facteur de la densité, cette situation entraîne également de substantiels surcoûts, notamment parce que la dispersion nécessite de créer de nombreux équipements ponctuels. Dans le domaine de l'adduction d'eau alimentaire, la dispersion signifie que, par unité de logement, le réseau doit desservir un territoire plus vaste. Or, puisque les réservoirs et les châteaux d'eau ont pour double finalité de maintenir la pression dans les canalisations et de constituer des réserves, une dispersion oblige à les multiplier. Dans le domaine de l'assainissement, la dispersion implique de multiplier les petites stations d'épuration collective. Pour le lien entre la dispersion et l'épuration des eaux résiduaires, la problématique des collecteurs<sup>2</sup> doit aussi être épinglée, simplement parce que plus les populations sont éloignées des stations d'épuration collectives, plus les réseaux de collecteurs doivent être étendus. Dans le domaine de l'électricité, la mise en place d'une urbanisation dispersée conduit à accroître la longueur du réseau moyenne tension, ce qui génère également des surcoûts. La logique est évidemment similaire pour le gaz naturel et, dans ce cadre, c'est la longueur des conduites à moyenne tension qui doit être accrue.

<sup>2</sup> Un collecteur est une conduite dont le rôle est d'amener les eaux à traiter jusqu'aux stations d'épuration. Le diamètre de ces conduites est généralement inférieur à celui d'un égout normal, car le débit de l'eau à traiter qui entre dans la station doit rester relativement constant.

In fine, des rares travaux de terrains réalisés sur les relations entre la diffusion de la maison individuelle périurbaine et le coût des infrastructures, il apparaît que les deux effets de la dédensification et de l'étalement déterminent des charges pouvant atteindre de deux à trois fois le coût du développement d'une urbanisation compacte. Dans le contexte belge, une monographie technique ayant comparé différents quartiers situés dans la commune d'Esneux démontre, pour les deux domaines de la distribution en eau alimentaire et de l'assainissement des eaux résiduaires, que les quartiers de lotissements apparaissent deux fois plus coûteux que les urbanisations menées vers l'intérieur du milieu bâti<sup>3</sup>. Une étude comparable menée pour l'Office suisse du développement territorial aboutit à des différences encore plus marquées. Selon cette étude, la dispersion coûterait le triple de la densification<sup>4</sup>.

· *Les filières de financement des infrastructures : la rente d'urbanisation et les catégories d'acteurs en charge du financement*

Au-delà de l'identification et de la quantification des surcoûts, le questionnement sur le lien entre les organisations urbaines et les coûts des services collectifs oblige à s'interroger sur les acteurs qui, en fin de course, supportent les charges. Il s'agit là d'une question essentielle qui, pourtant, est rarement posée de façon explicite. Tâchons maintenant d'y répondre pour les infrastructures de viabilisation.

La production de l'urbanisation entraîne des coûts : lorsque de nouveaux espaces sont occupés par les fonctions urbaines, il faut les irriguer par de multiples services collectifs. Parallèlement, lorsqu'une nouvelle urbanisation est mise en place, elle crée de la plus-value. Une partie de cette plus-value est projetée dans les marchés fonciers et immobiliers, il s'agit de la rente foncière d'urbanisation. L'urbanisation déterminant simultanément des coûts et des profits, il est cohérent de capter les seconds pour assurer les premiers. Il s'agit de la "règle d'or de l'économie publique locale : financer les coûts de développement des services collectifs par la rente foncière et immobilière, pour la part en capital via le prix d'acquisition des lots et pour la part récurrente via un impôt foncier annuel sur la valeur vénale des propriétés.

Pour les frais d'investissements, le moyen le plus sûr pour que la collectivité puisse affecter la rente foncière d'urbanisation au financement des services collectifs correspond simplement à ce qu'elle s'occupe "elle-même" de la viabilisation, cela par une politique de "production foncière". Elle vend les parcelles et, dès lors, capte directement la rente d'urbanisation. C'est "le cas en Suède et 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. "Où en est le système des transferts de COS ?", *Etudes foncières*, n°82, pp. 8-16). En Belgique, une autre conception prévaut. Comme dans plusieurs pays d'Europe du Sud (Ibidem), elle consiste à laisser au propriétaire foncier initial le bénéfice de la plus-value, sous réserve de corrections fiscales.

Parmi les systèmes de "corrections", c'est principalement le mécanisme des charges d'urbanisme qui conduit à utiliser une partie de la rente foncière afin d'assurer l'équipement

<sup>3</sup> Halleux J.-M. et al., 2001, Désurbanisation et services collectifs : les surcoûts financiers des infrastructures de viabilisation, *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes – à paraître

<sup>4</sup> ECOPLAN, 2000, *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten*, Rapport destiné à l'Office fédéral du développement territorial (ODT), au secrétariat d'état à l'économie (seco) et à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du Canton de Berne

des lotissements. Imposées aux lotisseurs à l'occasion de la délivrance d'un permis de lotir, ces charges sont alimentées par le prix d'acquisition des lots. En termes financiers, ces participations pourront soit affecter la marge bénéficiaire du lotisseur, soit réduire la rente captée par le propriétaire foncier initial, soit encore conduire à un renchérissement de la parcelle viabilisée. Les enquêtes de terrain attestent que les charges d'urbanisme exigées ne permettent pas de couvrir l'ensemble des coûts générés par les lotissements. Généralement, les charges portent sur le financement des seuls coûts primaires et, en conséquence, de nombreux investissements externes devront être rencontrés par les gestionnaires-distributeurs. Si tel est le cas, cela signifie que les surcoûts – de type secondaire – liés à la désurbanisation affectent la productivité et, dès lors, qu'ils se traduisent par une hausse des tarifs. In fine, le surcoût est dès lors facturé à l'ensemble des usagers. Il est collectivisé !

Pour la récupération "récurrente" de la rente d'urbanisation, le système d'impôt foncier annuel (le précompte immobilier) tel qu'il est actuellement pratiqué en Belgique n'apparaît pas très efficace. Cela tient d'abord au caractère inéquitable de mécanismes de calcul qui favorisent les milieux périphériques (voir la partie consacrée budgets des pouvoirs publics et aux finances communales). En effet, un patrimoine immobilier de la même valeur vénale est moins taxé en périphérie qu'en ville. Au regard des surcoûts générés dans les milieux périphériques, cette situation semble, pour le moins, inappropriée.

Un second facteur d'iniquité est que les coûts de très nombreux services collectifs – principalement en termes de charges récurrentes – ne sont en rien alimentés par la fiscalité foncière. La situation la plus fréquente correspond à la facturation auprès de l'ensemble des usagers, comme dans le domaine de l'eau. Cette collectivisation n'étant pas corrigée par des tarifs définis en fonction des formes d'urbanisation, nous assistons au subsidie caché des périphéries au détriment des tissus urbains denses. Aujourd'hui, cette filière de financement apparaît d'autant plus inéquitable que les villes se sont paupérisées et que les segments socio-économiques les plus favorisés peuplent les espaces dédensifiés des périphéries.

*· Les filières de financement des infrastructures : les charges récurrentes, la recomposition urbaine et les générations futures*

La collectivisation des charges récurrentes est d'autant plus inquiétante qu'il est probable que ces dernières risquent d'augmenter sensiblement au cours des prochaines décennies. La première cause de ce potentiel accroissement correspond à la non prise en compte rationnelle des besoins de rénovation. Par exemple, alors que la périurbanisation continue de nécessiter l'allongement des réseaux de distribution en eau alimentaire, les canalisations préexistantes souffrent déjà d'un manque d'entretien flagrant. En Wallonie, l'ancienneté des conduites d'adduction se traduit par des fuites que l'on estime généralement entre 10 et 20 % de la consommation.

La problématique des coûts récurrents tire également son acuité du fait que, dans le contexte contemporain de stagnation démographique, les développements périurbains correspondent à des redistributions plutôt qu'à des créations nettes. Même si la population stagne, de nouvelles charges sont perpétuellement générées puisque les réseaux continuent de s'allonger. Cela ne peut conduire qu'à une croissance de la charge moyenne supportée par habitant. En parallèle, il faut relever la problématique de la recomposition urbaine puisque les budgets concerneront l'ensemble des espaces équipés, y compris les anciens tissus urbains. Même si certains quartiers sont marqués par une baisse de leur population, des réseaux sur-dimensionnés demeureront en place. Il apparaît donc que les générations futures seront obligées d'assumer

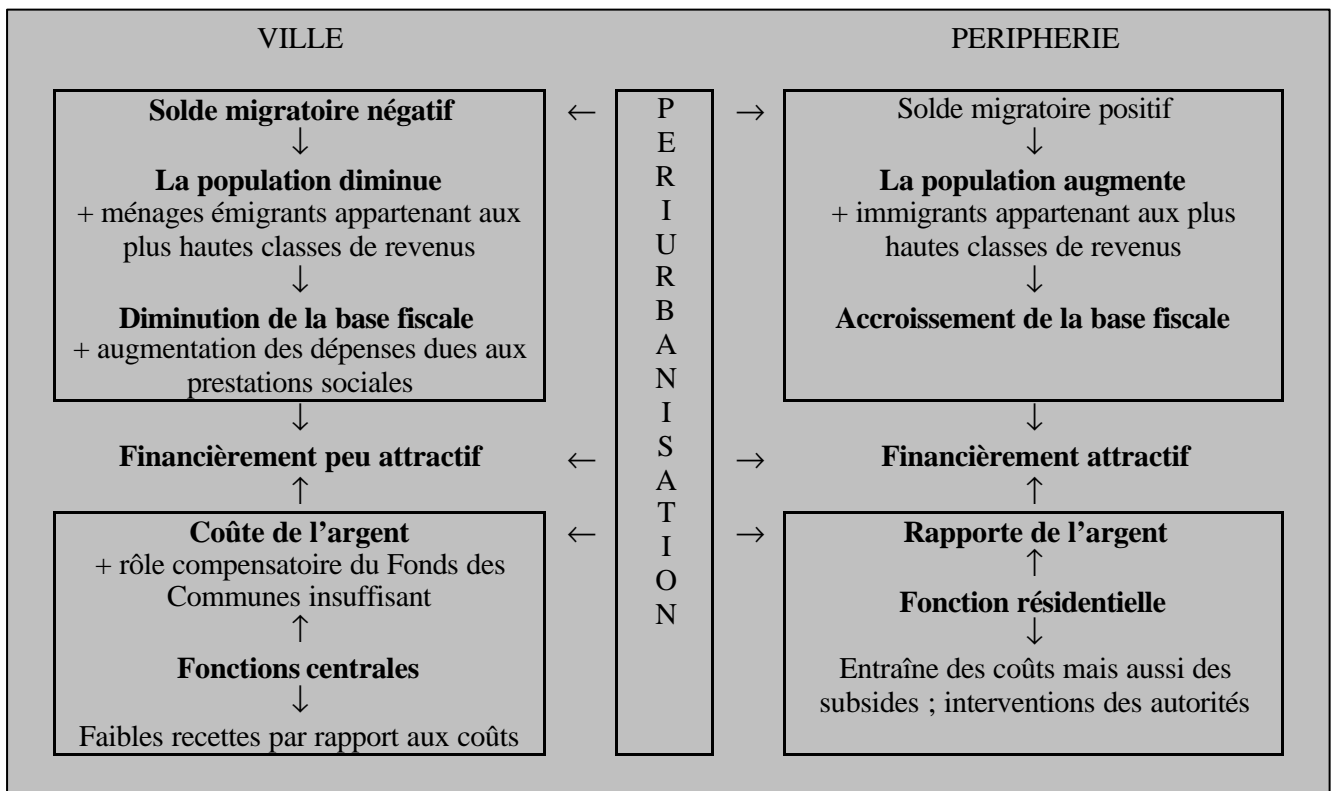
des charges sans cesse croissantes afin d'entretenir les infrastructures de viabilisation. On peut d'ailleurs penser que ces difficultés s'avèreront particulièrement aiguës pour les ménages les moins fortunés, mais aussi pour les entreprises dont la position concurrentielle pourrait s'affaiblir sous l'effet de charges croissantes. L'accrochage au principe d'équité inter-générationnelle apparaît donc manifeste.

### III.5. Les surcoûts dans les services publics collectifs liés à la périurbanisation : les budgets des pouvoirs publics et les finances communales

- Savenberg S. & Van Hecke E., 1998, ISEG-KULeuven, De invloed van het suburbanisatie-proces op de gemeentefinanciën.
- Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, ISEG-KULeuven, De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van suburbanisatie : relatie met de overheidsfinanciën.

- *L'impact de la périurbanisation au niveau des finances communales*

Fig. III.8 : Aperçu schématique de la relation périurbanisation - finances communales



Source : ISEG

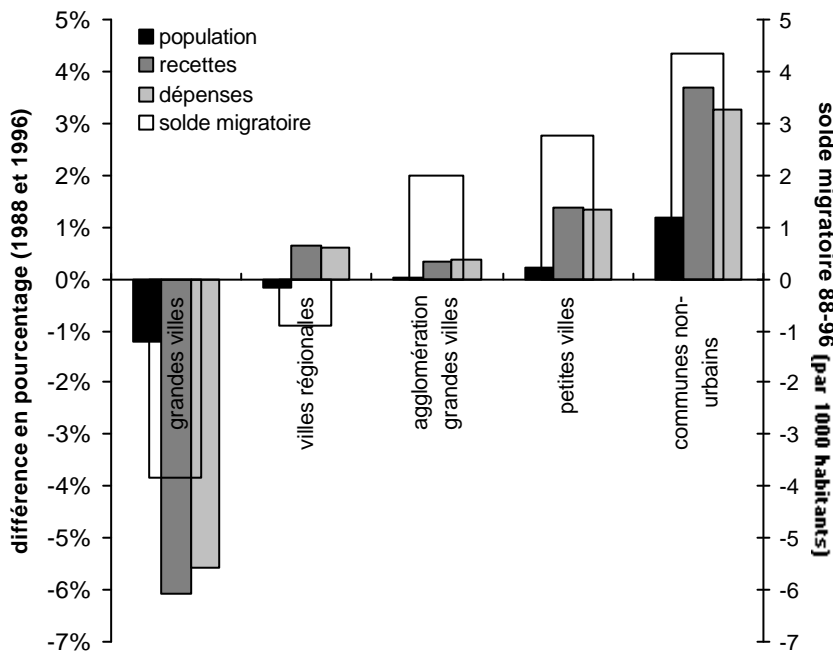
En matière de fiscalité communale, le contraste entre les villes et les communes non urbaines est important. D'une part, la périurbanisation s'accompagne d'une diminution de la population dans les villes. En outre, en raison de la sélectivité du processus, ce sont les ménages les plus aisés qui partent. Les recettes des communes urbaines sont donc en



diminution, alors qu'elles doivent faire face à une augmentation des dépenses, notamment sociales.

Les villes fournissent par ailleurs des équipements et des services qui profitent à la population d'un vaste hinterland, laquelle ne contribue cependant pas à leur financement (on parle de « pillage des services urbains » ou de phénomène de « spill-over »). L'importance de cet hinterland dépend en partie du niveau fonctionnel des villes. Or la gestion des fonctions centrales est très coûteuse et les recettes fiscales des seuls résidents de la commune centrale ne peuvent couvrir les coûts engendrés. Le partage des dotations au niveau du Fonds des Communes prévoit donc des montants plus élevés pour les villes afin de compenser les surcoûts engendrés par les fonctions qu'elles assurent. Il semble toutefois que ces compensations soient insuffisantes et que le système de partage ne tient qu'indirectement compte des processus spatiaux en cours.

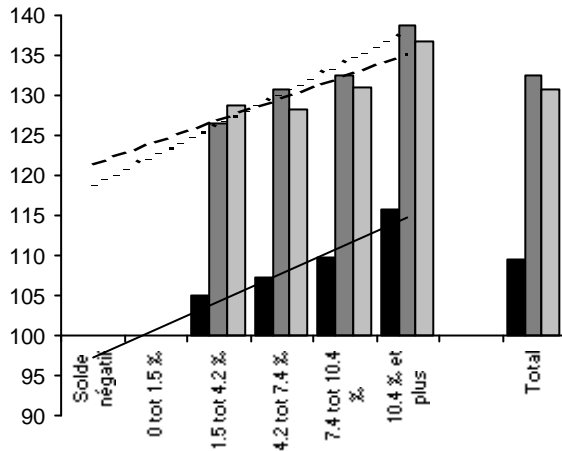
Fig. III.9. : Population totale par zone, recettes et dépenses - différence 88-96



Source : ISEG

L'écart des niveaux de taxation entre les villes et les communes non urbaines s'accroît. Vu la croissance de la population, les recettes augmentent plus fortement qu'attendu dans les communes périurbaines, alors que les villes doivent parvenir à équilibrer leur budget avec des moyens financiers de plus en plus faibles. Notons que les recettes, tout comme les dépenses, augmentent plus fortement dans les communes où la croissance de population est rapide et plus spécifiquement dans les communes où l'immigration est composée de ménages aisés. De plus, les recettes s'accroissent plus rapidement que les dépenses dans les communes de la périphérie. A l'inverse, les dépenses augmentent plus fortement que les recettes dans l'entièreté des communes urbaines et, à ce niveau, on constate une gradation en fonction du solde migratoire. L'évolution la plus défavorable correspond logiquement aux villes où le solde est négatif, à savoir les grandes villes. Le bilan devient favorable dans les petites villes situées dans les régions périurbaines où le solde devient positif.

Fig. III.10. : L'évolution du total des recettes et des dépenses en relation avec le solde migratoire (1988-1996)



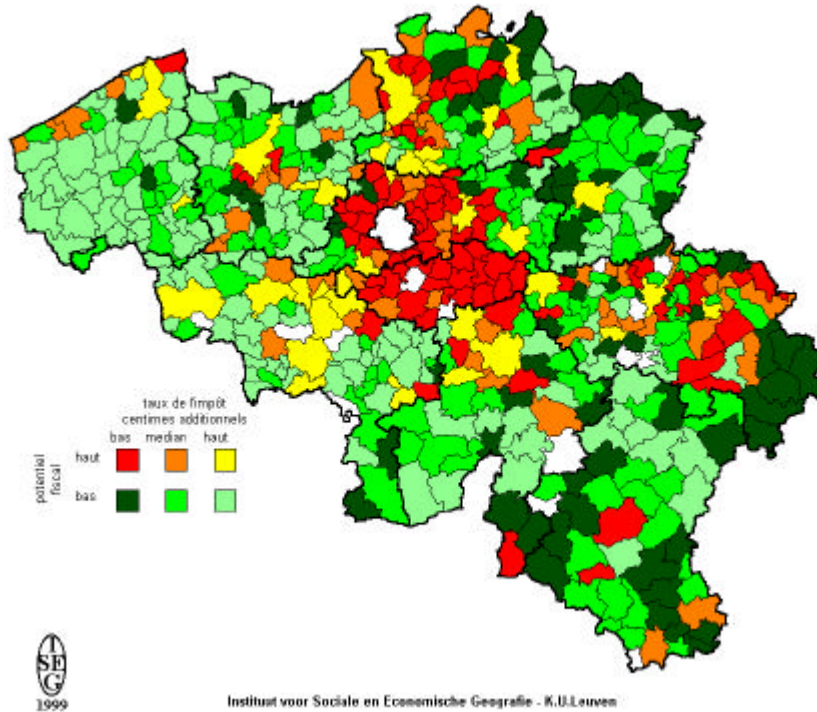
Source : ISEG

- *La base fiscale*

L'essentiel des recettes communales provient des impôts locaux : contributions complémentaires à l'impôt sur les personnes physiques, centimes additionnels de l'impôt sur les biens immobiliers, et, dans une moindre mesure, de taxes spécifiques. Dans les communes périurbaines, les impôts représentent un peu plus de la moitié de la totalité des recettes du budget ordinaire. Dans les grandes villes, ce pourcentage n'est que de 30 à 40 %, car elles reçoivent une part relativement plus grande de subventions (entre autres du Fonds des Communes). Dans une certaine mesure, les communes peuvent déterminer elles-mêmes leurs recettes via les taux des impôts complémentaires. Celles qui se trouvent dans une situation financière plus délicate seront donc tentées d'augmenter ces taux pour maintenir les revenus au même niveau. C'est le potentiel fiscal de la commune (population multipliée par le revenu moyen) qui détermine l'intérêt d'une telle augmentation. L'analyse des recettes des impôts des dernières années montre que c'est surtout dans les communes périurbaines qu'elles progressent. Les situations les plus favorables correspondent aux communes qui combinent une base fiscale élevée et des taux d'imposition très bas.

Au-delà de l'opposition entre communes urbaines et communes périurbaines, il faut noter que la situation varie fortement d'une entité à l'autre. Il existe des communes périurbaines où la périurbanisation entraîne des surcoûts et des communes urbaines qui sont mieux armées contre les émigrations et les conséquences financières négatives qui en découlent.

Carte III.6. : Classification des communes selon leur situation fiscale – 1996 (sur base des taux de l'impôt complémentaire sur les personnes, des centimes additionnels du précompte immobiliers et de la base fiscale objective)



- *Les impôts communaux en tant que motif de déménagement*

L'importance des impôts communaux ne joue aucun rôle dans la décision de déménager. La fiscalité communale pourrait cependant contribuer à atténuer ou au renverser le processus de périurbanisation, par exemple grâce à des incitants financiers réservés au milieu urbain. Afin de neutraliser le « bonus de périurbanisation » qui profite aux migrants, un taux d'imposition plus réduit sur les biens immobiliers situés dans les villes-centres ou un nivellement des taux de l'impôt sur les personnes sont des pistes à creuser. Les paramètres fiscaux ne peuvent pas, à eux seuls, arrêter le processus de périurbanisation, mais ils doivent être pris en compte dans la réorientation des politiques résidentielles.

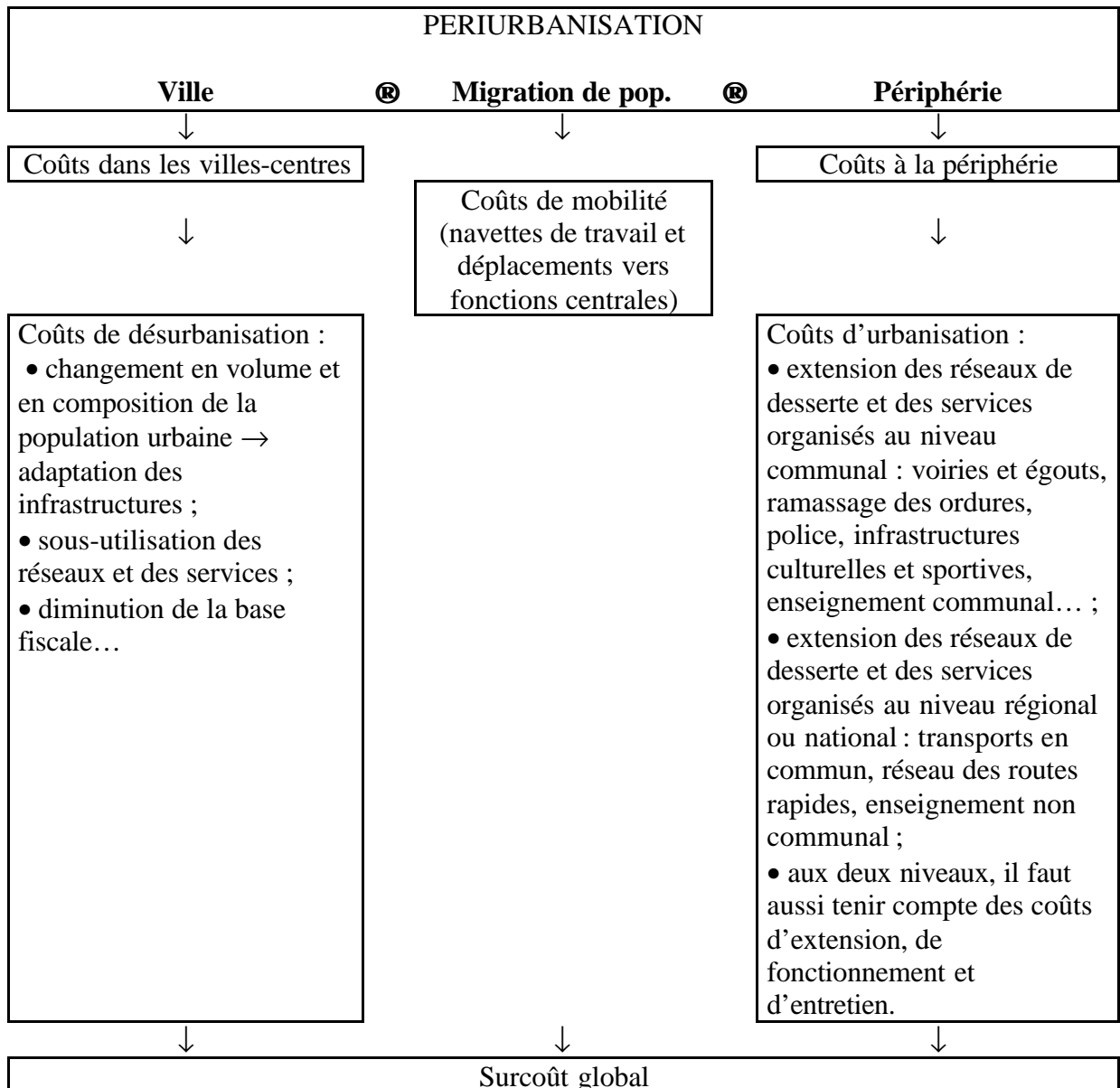
- *La nature des dépenses communales*

La répartition des dépenses selon la destination finale montre, en ce qui concerne les villes, que l'accent est mis sur les dépenses à caractère social et culturel, tandis que dans les communes non urbaines, ce sont les dépenses en infrastructures qui monopolisent l'essentiel des ressources. Quand les communes ont un caractère périurbain, les dépenses pour l'enseignement représentent également une part plus importante. Dans le cas de l'enseignement primaire en particulier, il y a un lien étroit entre l'augmentation de la population et l'accroissement des dépenses. En ce qui concerne les dépenses pour le budget extraordinaire, on remarque que les communes non urbaines les orientent vers les infrastructures, tandis que les villes les orientent vers les domaines sociaux ou culturels.

• *Les surcoûts causés par la périurbanisation*

Comme le montre la figure III.11., les migrations de type périurbain entraînent des coûts aussi bien dans les milieux de départ que dans les milieux d'arrivée. En outre, en raison de l'étalement et de l'éloignement des lieux d'habitat, des pôles d'emploi et des services centraux... on assiste à une augmentation du nombre de déplacements et à leur allongement, d'où de nouveaux coûts en mobilité.

Fig. III.11. Les différents surcoûts liés à la périurbanisation



Source : ISEG - SEGEFA

Du point de vue des différents réseaux de desserte, on constate également des coûts dans les deux milieux. Dans les endroits où la population part, il est nécessaire de modifier certains services en fonction d'une plus faible population, tandis que dans les espaces périurbains, il faut augmenter la capacité de ces mêmes services pour de nouveaux habitants. D'un certain point de vue, nous pouvons parler de gains et de pertes : il faut moins dépenser d'un côté, mais

des coûts supplémentaires viennent s'ajouter de l'autre. Toutefois, les infrastructures et le personnel lié à ces services sont fixés dans l'espace. Ainsi, dans les villes, les gains relatifs sont faibles ou inexistantes à cause du sous-emploi des infrastructures qui doivent être entretenues et fonctionnent sous le seuil de rentabilité (c'est par exemple ainsi que se développe une hausse des coûts en personnel). En périphérie, les coûts liés à l'extension des services résultant de l'étalement de l'urbanisation sont loin d'être toujours compensés par les gains liés à l'impôt sur les biens immobiliers et sur les revenus.

• *L'importance quantitative des coûts et des recettes*

On estime que, chaque année, entre 3 200 et 3 600 ménages quittent les villes pour s'installer dans des communes périurbaines, ce qui fait 1 000 à 1 400 habitations périurbaines supplémentaires. Quand ces maisons sont construites dans de nouveaux lotissements et qu'elles sont reliées aux réseaux de distribution, les coûts engendrés (en dehors des coûts de construction payés par la personne qui fait bâtir) sont énormes : la note s'élève annuellement à quelques dizaines de millions d'euros. Nous avons vu que ces coûts dépendent fortement des réseaux qui doivent être installés et de la largeur des parcelles. En se basant sur une parcelle d'une largeur moyenne de 20 m, sur des coûts variables de 636 € par mètre de largeur (électricité, lampadaires, eau, gaz, route... - cf. tableau III.8) et sur des coûts fixes de 2 070 € par parcelle (cabines électriques, épuration des eaux, eau, gaz...), le coût total se chiffre entre 11,2 et 15,7 millions d'euros.

Via la fiscalité immobilière, les nouvelles constructions génèrent par ailleurs des recettes supplémentaires, tant au niveau des communes que des provinces ou des Régions (la commune empoche la plus grande partie des centimes additionnels). Au total, pour tous les niveaux de pouvoir, le montant est de 768 000 à 1 050 000 € pour 1 000 à 1 400 habitations. De ce montant, entre 471 000 et 670 000 € sont attribués aux communes périurbaines, soit 0,3 à 0,5 % du montant total des recettes liées au précompte immobilier dans ces communes.

Les communes périurbaines perçoivent d'autres revenus complémentaires au niveau de l'impôt sur les personnes. La migration des ménages de la ville vers la périphérie est ainsi responsable d'un transfert de recettes de l'ordre de 1 040 000 à 1 215 000 € par an. Pour les communes périurbaines, cela correspond à une augmentation annuelle de 0,5 à 0,6 % par rapport aux revenus liés à l'impôt des personnes (en ne tenant pas compte des autres paramètres de l'évolution de ces revenus).

• *Le bilan pour les communes périurbaines*

Les coûts engendrés par la construction de nouvelles habitations – de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros – excèdent donc largement les recettes liées au précompte immobilier – de l'ordre de quelques millions d'euros. Néanmoins, le bilan n'est pas négatif pour les communes périurbaines, car elles encaissent des recettes complémentaires au niveau de l'impôt sur les personnes physiques. De plus, ces communes périurbaines reportent une grande part des coûts de construction des réseaux sur d'autres acteurs : les sociétés de distribution, les usagers, les lotisseurs...

La croissance des recettes au niveau des impôts se marque surtout à long terme. Dans toutes les communes, elle dépend de l'évolution du nombre d'habitants (mouvement naturel et migratoire), de l'évolution de leurs revenus et de l'indexation des revenus cadastraux. Ainsi, l'accroissement des recettes d'une commune périurbaine a un effet cumulatif d'année en

année en raison du caractère continu des mouvements migratoires. Ceci implique que les revenus augmentent à un rythme plus élevé que ce qui aurait pu être espéré sur base d'une évolution normale sans apport de nouveaux habitants. Notons que cet effet cumulatif a débuté avec les débuts de la périurbanisation, dans les années 60 à 80 selon les communes. L'élargissement constant de la base fiscale des communes facilite le financement des infrastructures et des services qui doivent s'adapter à la croissance de la population et à l'évolution de sa composition.

L'augmentation plus rapide des revenus que les dépenses dans les communes périurbaines est confirmée par les entretiens effectués auprès de receveurs communaux. Dans ces communes, il est fréquent que le niveau des dépenses soit déterminé par le montant des recettes. Néanmoins, les responsables ne font pas le lien de manière consciente entre le coût du développement des infrastructures et services et l'arrivée d'une nouvelle population.

Par contre, dans les villes où la situation financière est moins favorable, le budget est établi autrement : ce sont les dépenses qui déterminent l'évolution des recettes, en particulier celles liées aux impôts locaux. Malgré cela, les communes urbaines ont souvent de grandes difficultés à atteindre l'équilibre budgétaire légalement imposé.

Dans la gestion courante des communes périurbaines, l'augmentation de certaines dépenses suite à un accroissement de la population est tellement lente qu'elle n'est pratiquement pas perceptible au niveau des comptes communaux : les revenus restent au même niveau à court terme et n'augmentent qu'à plus long terme. Les administrations rechignent en outre à diminuer leurs taux d'imposition, car la croissance des recettes facilite le financement des investissements jugés indispensables par les autorités pour remplir la mission de service public.

Pourtant, en général, la population ou les représentants de la vie associative ne réclament pas d'infrastructures complémentaires, même si certaines administrations font état d'une pression accrue au niveau de la capacité des écoles communales maternelles et primaires. Pour d'autres fonctions, l'offre existante semble suffire aux besoins supplémentaires engendrés. Il arrive aussi que les nouveaux besoins soient pris en charge par l'administration régionale (par exemple en ce qui concerne les travaux d'égouttage ou la construction des bibliothèques publiques). Les communes tirent en effet pleinement profit des possibilités de financement émanant des Communautés et des Régions, au point que la politique d'investissement est partiellement conditionnée par les subsides escomptés. Il faut également tenir compte des coûts qui seront engendrés plus tard par ces investissements au niveau du budget ordinaire de fonctionnement, ce qui jusqu'ici ne constitue pas une contrainte pour les communes. Du propre aveu des responsables communaux interrogés, le bilan de la périurbanisation est pour eux assurément positif : ils sont bien conscients des revenus supplémentaires liés à l'arrivée de nouveaux habitants, mais sous-estiment les surcoûts qui sont noyés dans les budgets globaux.

- *Le bilan pour les villes*

Alors que le bilan financier pour les communes périurbaines est de plus en plus favorable du fait de l'élargissement de leur base fiscale et de l'effet cumulatif de la croissance des recettes, ces deux facteurs évoluent en sens inverse dans les villes. Suite à la diminution et à la paupérisation de la population, la diminution des revenus liés aux impôts se cumule d'année en année, ce qui dégrade évidemment la situation financière de ces communes.

• *Le bilan au niveau supracommunal*

Il n'y a pas d'influence directe de la périurbanisation sur les recettes et les dépenses au niveau supracommunal : les montants mis en jeu par les migrations dues à la périurbanisation sont marginaux par rapport aux budgets totaux. Le surcoût consécutif à la périurbanisation doit surtout être considéré comme un coût engendré suite aux bouleversements sociaux liés au processus. Le départ des classes sociales moyennes et supérieures entraîne un appauvrissement relatif des villes et, parallèlement, la concentration de groupes sociaux en difficulté. Dans certaines régions, un autre phénomène lié à la périurbanisation est l'expulsion suivant un mouvement centrifuge de la population autochtone des régions périurbaines qui ne peut faire face à l'augmentation des prix immobiliers liée à l'accroissement de la demande et aux revenus supérieurs des immigrants.

Des systèmes de compensation existent pour répondre à ces problèmes sociaux. Jusqu'à présent, ils ne sont toutefois pas utilisés pour freiner le processus de périurbanisation mais bien pour en compenser les conséquences. Ainsi, si un *Fonds d'Investissement* est à la disposition de toutes les communes, ce sont surtout les communes périurbaines qui l'utilisent pour financer une grande partie des travaux d'infrastructure dus à l'implantation de nouveaux habitants. Le *Fonds des Communes* exerce également un rôle compensatoire pour les fonctions exercées par les villes au profit d'une large population. A ce niveau, la notion d'efficacité économique est toutefois oubliée depuis longtemps : des moyens financiers considérables sont injectés dans les espaces urbains ou les espaces périurbain, afin d'adapter le cadre de vie aux besoins de la population.

• *Le bilan global des surcoûts*

Il est très difficile de répondre à la question « qui paye quoi ? ». Les frais sont pris en charge par de nombreux acteurs, depuis les ménages jusqu'à l'Etat fédéral. Entre ces deux niveaux, il faut relever les communes, les provinces, les Communautés et les Régions. Du côté du privé, on peut par exemple citer les lotisseurs ou les sociétés de distribution des différents réseaux. On note ainsi une certaine opacité dans le financement des services, en raison de la multiplicité des acteurs et des systèmes de financement. Ainsi, les lotisseurs reportent les coûts sur les ménages, les distributeurs des réseaux incorporent les surcoûts liés aux extensions dans leurs tarifs, et les communes font appel aux subventions accordées par les autorités supérieures, lesquelles mettent l'ensemble de la collectivité à contribution sous forme d'impôts et de taxes. Finalement, les communes périurbaines tirent relativement bien leur épingle du jeu, puisque, pour elles, la périurbanisation est souvent à l'origine de gains financiers. Lorsque l'on analyse les instruments susceptibles de contrôler la périurbanisation, il ne faut donc pas perdre de vue le rôle des communes, notamment sur le plan de la fiscalité.

**III.6. L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de la périurbanisation : confrontation de la situation belge aux expériences suisse, danoise, néerlandaise et anglaise**

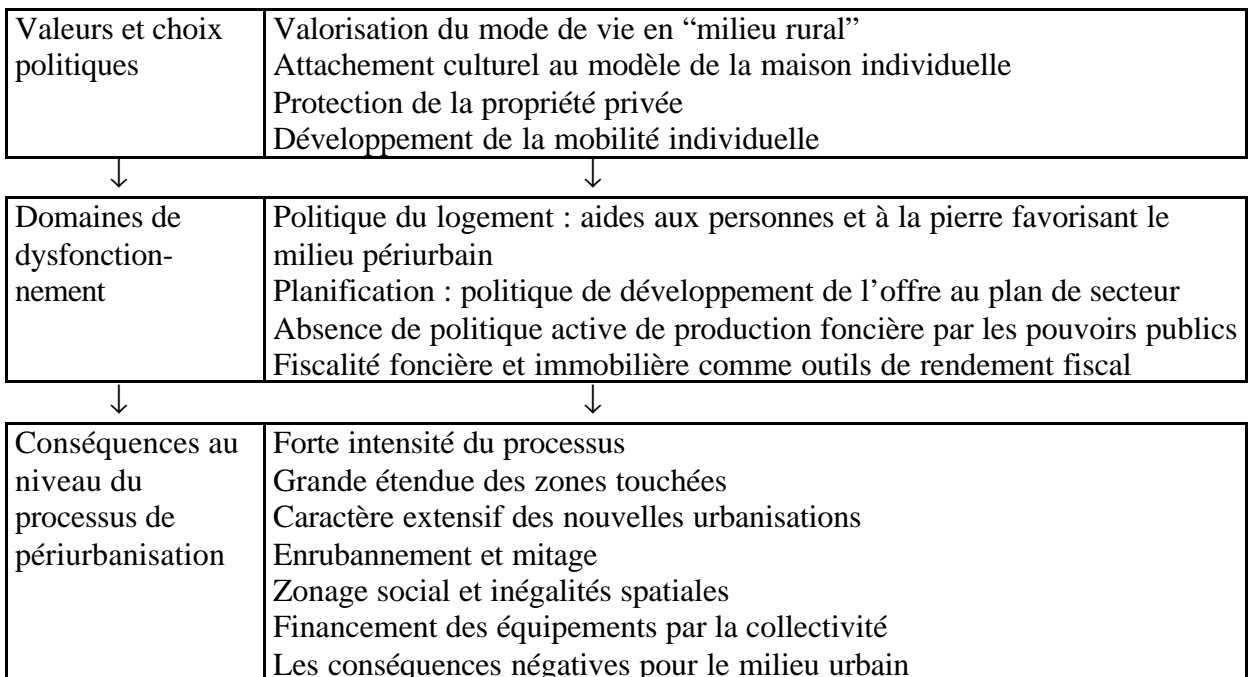
• Brück L., Halleux J.-M., Mairy N., Mérenne-Schoumaker B., Savenberg S. & Van Hecke E., 2001, L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain – Etat de la question en Belgique.

- Brück L., Halleux J.-M., Mairy N. & Mérenne-Schoumaker B., 2001, L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain – Confrontation de la situation belge aux expériences suisses et danoises.
- Savenberg S. & Van Hecke E., 2001, De residentiële keuze binnen het kader van suburbanisatie – Instrumentarium om te verhelpen aan de voornaamste knelpunten (België – Nederland – Engeland).

### III.6.1. Bilan de la situation en Belgique

En Belgique, le processus de périurbanisation est une vieille « tradition ». Il a débuté assez tôt et s'est étendu au fil du temps sur une grande partie du territoire. Il est l'expression des choix résidentiels de nombreux ménages et a par ailleurs été soutenu par les autorités de manière plus ou moins indirecte. La figure ci-dessous en illustre les grands traits, dont certains sont propres au contexte belge.

Fig. III.12. Les éléments du processus de périurbanisation



Source : SEGEFA

#### • La forte intensité du processus de périurbanisation

L'intensité du processus de périurbanisation (par exemple mesurée par le taux de croissance de l'espace urbanisé) 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. 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 un « modèle culturel » particulièrement prégnant. La valorisation des attributs du monde rural au détriment de l'urbain a par ailleurs 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 la 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 par 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 par le choix politique du développement des réseaux (autoroutiers) 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 faible 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

En contradiction avec le principe de la ville compacte, on remarque que, en Belgique, les développements périurbains se caractérisent par un caractère très extensif, et ce à plusieurs échelles. Tout d'abord, 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 une autre échelle, la multiplication des 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 pourrait encourager la mise en place de nouveaux quartiers plus denses et mieux organisés, en

liaison avec les agglomérations existantes. Par ailleurs, les plans belges en vigueur accordent peu d'importance 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-bâties) 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. Elle 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. Il n'en a pas été ainsi, car la plupart des voiries en question étaient en réalité dépourvues d'infrastructures de desserte. 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, comme l'explique la partie de l'étude consacrée aux surcoûts au niveau des services publics collectifs.

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 ce système permet de mettre plus facilement les coûts d'équipement à charge des pouvoirs publics ou des sociétés de distribution. En outre, la préférence des ménages belges pour les filières de construction «artisanales» renforce cet attrait des petites opérations, lesquelles sont plus souples au niveau des choix résidentiels et autorisent une meilleure expression des choix individuels.

- Le zonage social et le renforcement des inégalités spatiales

Seuls les ménages qui disposent de revenus confortables 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 (à ce propos, on parle parfois de «pillage» des services urbains). Or, en Belgique, le système actuel de péréquation financière entre les communes est nettement insuffisant (voir le point III.5). 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 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

La multiplication des petites opérations d'urbanisation le long des voiries existantes entraîne un 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 les nombreux surcoûts. La fiscalité foncière et immobilière prévoit évidemment différents systèmes de taxation pour récupérer la plus-value résultant du classement en zone à bâtir ou de l'équipement des terrains : taxes sur les plus-values spéculatives, taxes d'urbanisation, taxes de contribution à l'équipement (taxe de voiries). Toutefois, actuellement, ces taxes ne permettent pas 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, certaines politiques 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.

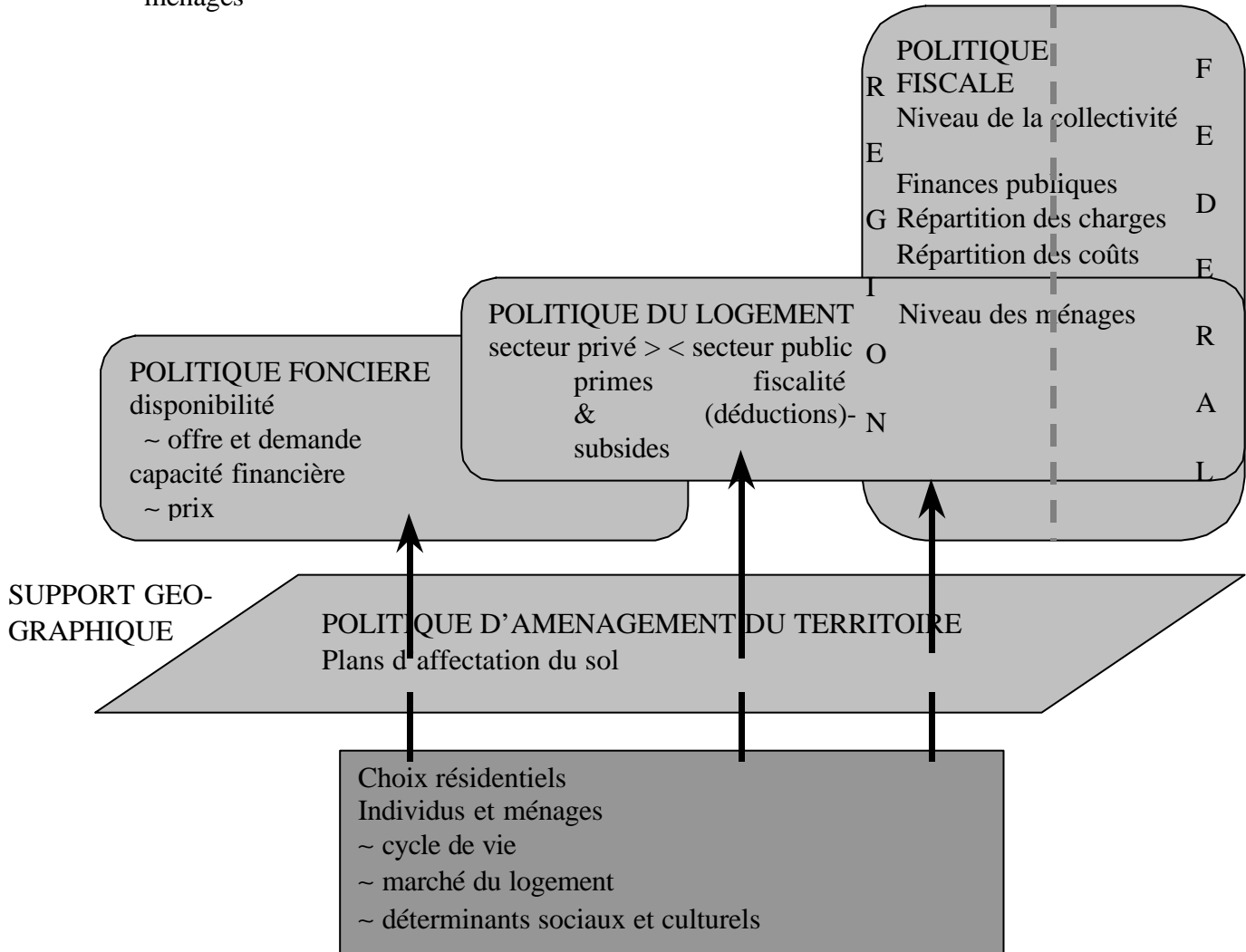
### **III.6.2. Comparaison internationale : le Danemark, la Suisse, les Pays-Bas et l'Angleterre**

- *Les politiques sectorielles concernées*

Le processus de périurbanisation est d'abord alimenté par les préférences résidentielles des ménages, elles-mêmes déterminées par le cycle de vie, les possibilités du marché du logement et les modèles culturels véhiculés par la société. Cependant, ces préférences sont orientées et canalisées à travers les instruments des différentes politiques sectorielles que sont l'aménagement du territoire, la politique foncière, la politique des logements et la fiscalité, des domaines par ailleurs fortement imbriqués. L'aménagement du territoire détermine le cadre spatial dans lequel le phénomène peut s'étendre ; il influence donc la disponibilité en terrains de construction et donc également la formation des prix selon la loi de l'offre et de la demande. L'aménagement du territoire demeure le domaine d'action le plus puissant pour

orienter l'aménagement des espaces en fonction des intérêts de la collectivité. Or, depuis de nombreuses années, la Belgique se caractérise par un manque de planification spatiale au niveau national, ce qui se répercute sur les outils qui peuvent être mis en place actuellement.

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



Source : ISEG – KULeuven

Que ce soit pour le secteur privé ou social, la politique du logement permet également à l'autorité d'intervenir sur le processus de périurbanisation. Dans le contexte belge, la plupart des logements appartiennent au secteur privé. Cette situation résulte d'un soutien des pouvoirs publics à l'accession à la propriété privée (souvent sous forme de nouvelles constructions) à travers des primes, de subventions et diverses mesures fiscales. Quant aux mesures fiscales, elles permettent de redistribuer les coûts et de réduire certaines inégalités spatiales engendrées par la périurbanisation.

En liaison avec la politique des logements, la politique foncière peut également jouer un rôle régulateur. Toutefois, les exemples de politique foncière active sont rares en Belgique et concernent seulement quelques communes.

- *L'analyse comparative internationale*

Les différents domaines d'action précités ont été analysés dans chaque pays. Pour rappel, il s'agit du Danemark, de la Suisse, des Pays-Bas et de l'Angleterre. L'objectif est, au départ de ces expériences étrangères, de pouvoir formuler des recommandations dans le sens d'un meilleur contrôle de la périurbanisation au niveau de l'utilisation des différents instruments de ces politiques sectorielles dans le contexte belge.

- *La Suisse*

Afin d'expliquer la plus faible intensité de la périurbanisation dans le contexte suisse (en comparaison avec la situation belge), il convient tout d'abord de relever la faible part des maisons individuelles dans le parc de logement, laquelle est liée à une part très faible d'habitations occupées par leur propriétaire. Plusieurs facteurs peuvent d'ailleurs être évoqués pour expliquer cette situation : coûts élevés des terrains et de la construction, apparition tardive de la copropriété (propriété par étage), statut avantageux pour le locataire (que ce soit sur le plan juridique ou au niveau de la Constitution suisse, qui encourage aussi bien l'accession à la propriété d'un logement que la protection des locataires, le statut). Néanmoins, la part du pavillonnaire dans les nouvelles constructions est en constante progression.

De même, les aides au logement peuvent concerner les propriétaires comme les locataires. Contrairement à la Belgique, les critères d'octroi de ces aides n'ont jamais comporté de discriminations en faveur des espaces périphériques. La structure du parc de logements « sociaux » subventionnés ne se distingue donc pas de celle du reste du parc. En outre, les logements sociaux appartenant à des organismes publics (seulement 2,7 % du parc) correspondent généralement à des opérations d'habitat collectif, ce qui a forcément entraîné une moins grande dispersion que le modèle belge de la cité-jardin.

Les rapports entre les politiques suisses de gestion de la mobilité et de contrôle de la périurbanisation sont ambigus. D'une part, la Confédération a toujours soutenu le développement des réseaux de transports en commun (en particuliers interurbains) ; leur part modale dans les navettes quotidiennes a de plus été maintenue par la gestion restrictive du stationnement et des circulations en milieu urbain. D'un autre côté, certaines agglomérations ont basé leur développement sur les lignes de transports en commun. Mais d'autre part, les pouvoirs publics suisses ont également favorisé le développement de la mobilité individuelle par la construction d'un réseau dense de voies (auto)routières rapides et par une fiscalité légère sur les véhicules ou les carburants. Cette politique ne pénalise donc pas les migrations périurbaines.

En matière de fiscalité foncière et immobilière, on retrouve globalement les mêmes instruments en Suisse qu'en Belgique. L'impôt foncier y est avant tout considéré comme un instrument de rentrée fiscale. Toutefois, le principe d'équité est mieux respecté en Suisse en raison de l'actualisation de la valeur des biens immobiliers en fonction des prix pratiqués sur le marché. Les terrains non bâtis sont néanmoins sous-taxés par rapport à leur valeur vénale, ce qui constitue une aberration dans le cadre d'une promotion de la ville compacte. De même, les taux de l'impôt sur les personnes physiques sont plus élevés dans les parties centrales des agglomérations que dans les communes périurbaines, d'où les inégalités spatiales. Par contre, les taxes de contribution à l'équipement sont utilisées de manière beaucoup plus systématique en Suisse qu'en Belgique. Une partie de la plus-value due à l'urbanisation est ainsi récupérée par la collectivité puisque les équipements publics sont financés dès leur réalisation par les

seuls propriétaires de terrains qui en profitent, ce qui a en outre pour avantage de lutter contre la rétention. Notons que l'imposition des plus-values, variable selon les cantons, ne concerne pas les plus-values résultant du classement d'un terrain en zone constructible au sein des plans d'affectation du sol. Cela n'est du reste pas nécessaire puisque cette plus-value est récupérée de manière anticipative via les taxes de contribution à l'équipement. Enfin, les taux pratiqués au niveau de la fiscalité des mutations sont plus faibles qu'en Belgique et tendent à se rapprocher des seuls coûts administratifs, ce qui favorise la mobilité du marché immobilier.

Il existe en Suisse trois niveaux de planification territoriale (Confédération, cantons et communes). Le niveau le plus important est celui du canton, avec le plan directeur cantonal : les plans d'affectation sont cependant dressés au niveau communal. A l'instar de la Belgique, on constate une surabondance des zones à urbaniser dans les plans suisses, de l'ordre de 100 000 ha. Celle-ci s'explique notamment par la pression des lobbies (agriculteurs et mandataires politiques locaux).

La législation nationale prévoit toutefois de manière très explicite « une utilisation parcimonieuse du sol ». Depuis plusieurs décennies, une grande attention a en effet été portée en Suisse à la gestion de l'urbanisation en raison de l'exiguïté du territoire national et de la densité d'occupation du « plateau ». Une grande partie des terres agricoles a ainsi été protégée de toute urbanisation. En réalité, de nombreuses mesures vont dans le sens d'une limitation de la taille des zones à bâtir aux seuls besoins réels. Tout d'abord, les plans d'affectation doivent être révisés tous les 15 ans. Ils sont en outre accompagnés de programmes d'équipement qui précisent les intentions de la commune ; celle-ci est dans l'obligation d'équiper dans les 15 ans les terrains qu'elle a classés en zone à bâtir. Au sein des plans, l'utilisation de coefficients permet en plus d'affiner la réflexion sur les densités et sur le maintien d'une part minimale de surface de logements (plans de quotas). L'expropriation matérielle est aussi utilisée dans certains cas pour réduire la taille de la zone à bâtir. Enfin, il convient de mentionner le rôle capital de la loi de protection des eaux (adoptée en 1971), laquelle conditionne l'octroi des permis à l'obligation de se raccorder à une station d'épuration existante.

Au niveau de la mise en place de l'urbanisation, on note une certaine rétention des terrains dans les zones urbanisables, notamment en raison de la taxation des parcelles non bâties à la valeur des terres agricoles. A l'exception de quelques communes et à l'instar de la Belgique, les pouvoirs publics suisses n'ont pas développé de politique active de production foncière. Au sein des nouvelles opérations d'urbanisation, les coûts sont généralement mis à charge des lotisseurs, ce qui permet d'éviter le mitage du territoire et contribue à la mise en place de formes d'urbanisation compactes. Enfin, notons que le système actuel de péréquation financière entre les communes est insuffisant pour résoudre le problème du spill-over.

Les conclusions quant à la gestion de la périurbanisation en Suisse sont assez surprenantes. En effet, les mêmes constats de dysfonctionnement qu'en Belgique peuvent être relevés : fiscalité à finalité plus financière qu'incitative, surdimensionnement des zones d'habitat dans les plans, politique de mobilité autorisant une forte mobilité individuelle... Les nouvelles urbanisations prennent toutefois une forme plus compacte, en raison de la structure tout à fait originale du parc de logement et de la délimitation plus rigoureuse des zones d'habitat au niveau de la planification réglementaire.

- *Le Danemark*

La part de la maison individuelle dans le parc de logement danois est plus forte qu'en Suisse mais plus faible qu'en Belgique. La raison principale en est l'attrait du secteur locatif : offre importante du secteur locatif social, qualité des logements, statut avantageux du locataire (aides directes, coût modéré du loyer... ) et rentabilité financière assurée pour le propriétaire-bailleur.

Le Danemark se singularise par ailleurs par sa politique de mobilité : l'automobile est très clairement pénalisée au profit des transports en commun et des modes de déplacement lents. Non seulement l'achat d'une voiture coûte cher, mais tout est mis en oeuvre pour dissuader son usage (zone 30, nombre réduit d'emplacements de parking... ). D'un autre côté, les transports alternatifs sont très performants : réseau dense, infrastructures développées, faible coût pour les usagers... De surcroît, le développement de l'urbanisation a été canalisé le long des réseaux de transport, et en particulier le long des voies de chemin de fer. Epinglons que de nombreuses activités exurbanisées doivent bénéficier d'une bonne accessibilité en transport en commun.

Au Danemark, la fiscalité foncière et immobilière combine intelligemment une vocation de rentrée fiscale, avec un but d'incitation économique. L'originalité de l'impôt foncier réside sur sa base de calcul qui n'est pas assise sur la valeur de son utilisation présente mais sur la valeur de son utilisation potentielle optimale. Si le propriétaire veut rentabiliser le capital investi dans un terrain, il est par conséquent poussé à « optimaliser » son affectation, ce qui a une incidence directe sur le phénomène de rétention. Il en va de même pour la taxe d'urbanisation payée dès le passage d'une zone rurale en zone urbaine. Elle permet de capter une part importante de la substantielle rente d'urbanisation afin d'assumer au moins partiellement les coûts engendrés par ce nouveau développement urbain. Le but non exclusivement économique de la fiscalité foncière danoise est également parfaitement illustré par les droits d'enregistrement qui s'élèvent approximativement à 1 %, avec pour seul objectif de couvrir les frais administratifs liés au changement de propriétaire.

Le système danois de planification est réparti en trois niveaux (Etat, comtés, communes). Il fonctionne comme un véritable entonnoir : des règles générales vers le plan d'occupation des sols, de l'échelle macro à l'échelle micro, d'un caractère d'orientation à un caractère contraignant. La subordination des plans de niveau inférieur à ceux de niveau supérieur s'effectue sans heurts. De plus, avec une révision tous les quatre ans, les divers plans sont rarement frappés d'obsolescence. Ils suivent au plus près les évolutions de la société et peuvent à tout moment s'y adapter. L'actualisation régulière des documents a contribué efficacement à lutter contre une surabondance de terrains à bâtir en ajoutant au fur et à mesure les surfaces nécessaires, voire parfois en déclassant des terrains à bâtir en terrains agricoles.

La faible rétention foncière s'explique par la lourde fiscalité sur les terrains non bâtis et, dans une moindre mesure, par le pouvoir d'expropriation détenu par les autorités publiques. En outre, les plans locaux concernent régulièrement des terrains communaux, ce qui permet à la commune de mener une politique foncière active. Quoiqu'il en soit, que les terrains soient privés ou publics, il semble que la construction et l'entretien de la voirie incombent toujours aux communes. En cas de projet de lotissement, les autres coûts seront supportés par les promoteurs. Rappelons que la planification de l'urbanisation se fait toujours en regard des réseaux préexistants, ce qui limite les coûts et l'étalement résidentiel.

L'urbanisation plus compacte du Danemark est le reflet d'une « culture » particulière qui se traduit par de nombreux traits originaux : un parc locatif de qualité, la priorité donnée aux transports alternatifs, une urbanisation pensée selon les réseaux d'infrastructures et de dessertes préexistants, une fiscalité foncière et immobilière qui poursuit un objectif d'incitation économique (impôt foncier basé sur la valeur de site et taxe d'urbanisation), une planification rigoureuse organisée hiérarchiquement, une révision régulière des plans d'aménagement et le classement en zone à bâtir en fonction des besoins estimés à court terme (plans locaux).

· *Les Pays-Bas*

Par rapport à la situation belge, les Pays-Bas se caractérisent par des politiques plus contraignantes en ce qui concerne l'aménagement du territoire, le logement et la gestion foncière ; les trois domaines sont par ailleurs fortement imbriqués. Ainsi, la mise en œuvre de la politique foncière dépend des objectifs de la politique du logement, tandis que les opérations de vente des terrains et de construction des logements s'inscrivent dans un cadre spatial étroit déterminé par l'aménagement du territoire. Malgré une forte tradition de régulation par les autorités, les Pays-Bas sont toutefois également soumis au processus de périurbanisation : il a seulement pu être canalisé, pas empêché.

Le processus de périurbanisation diffère entre les deux pays en raison de différences en ce qui concerne son échelle, les modèles d'implantation, la densité des constructions, l'influence des pouvoirs publics, les caractéristiques démographiques des groupes de « périurbanisants » ou encore les caractéristiques du paysage et du milieu physique... Aux Pays-Bas, ces facteurs et la croissance démographique importante expliquent la forte intervention des pouvoirs publics, notamment dans le domaine du logement. Le manque d'habitations a contraint les autorités à prendre des mesures pour développer le parc rapidement, de telle sorte que le parc des logements sociaux est très développé. Par ailleurs, les ménages néerlandais n'exercent pas avec leur logement le même rapport que les belges. En Belgique, on considère que louer est une étape intermédiaire vers l'acquisition d'une propriété, alors qu'aux Pays-Bas les gens considèrent que louer une maison équivaut à l'acheter. Toutefois, ils réfléchissent à de nouvelles réglementations visant à inciter les gens à acquérir une propriété, ce qui serait plus en adéquation avec les désirs profonds des ménages néerlandais en matière d'habitat. La part du marché privé dans le parc de logements a donc tendance à s'accroître. Par ailleurs, notons que la consommation d'espace pour l'habitat est plus faible aux Pays-Bas qu'en Belgique : la plupart des nouvelles constructions sont mitoyennes (les constructions jumelées sont beaucoup plus populaires et le nombre d'habitations plurifamiliales y est beaucoup plus élevé).

La politique d'aménagement du territoire s'est développée dans les années 1960 suite à l'extension de la périurbanisation. Via les « notes » successives, la politique s'est progressivement adaptée aux changements de la société. Ainsi les nouvelles constructions sont localisées selon des quotas ; c'est la principe des localisation VINEX - déterminées au niveau provincial et communal -, où l'on souhaite concentrer les nouvelles constructions. Le succès de la planification néerlandaise s'explique par le fait que les autorités ont clairement endossé leur responsabilité dans l'aménagement du territoire : une planification structurelle au niveau supérieur, des plans d'affectation au niveau communal. Aujourd'hui, la localisation des nouvelles constructions se base donc sur la structure urbaine et l'urbanisation conserve un caractère compact.



Outre la politique du logement et l'aménagement du territoire, il faut encore relever la pratique néerlandaise d'une politique foncière active. Ce sont les communes qui équipent les sites à bâtir potentiels. Les développements sont pensés à l'échelle d'un petit quartier dans son ensemble, ce qui permet de rationaliser des investissements en infrastructure. La logique des lotissements où chaque parcelle à bâtir est équipée isolément est donc rejetée. Il existe de plus une législation permettant l'expropriation des terrains, mais l'arrivée de la note VINEX sur l'aménagement du territoire a diminué l'influence des autorités sur les marchés fonciers. Une nouvelle note de politique foncière a dès lors été prononcée pour faciliter l'intervention des pouvoirs publics. Cependant, la part du secteur privé (entrepreneurs et promoteurs immobiliers) dans le processus de développement et de construction des habitations s'accroît.

Ces dernières années, on a tenté d'adapter les différentes lignes directrices les unes aux autres. Ainsi, les Pays-Bas sont un des rares pays où la gestion du logement, de l'aménagement du territoire et des marchés fonciers est coordonnée par un seul ministère, le Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et du milieu (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu – VROM).

Les sommes récoltées par la fiscalité immobilière reviennent en grande partie aux communes. Une mise à jour des valeurs foncières et immobilières a lieu tous les quatre ans, mais subsiste le problème des inégalités fiscales entre les communes du fait du phénomène de « spill-over ». Ainsi, la loi d'équivalence financière permet une intervention régulatrice importante des pouvoirs publics.

Les politiques néerlandaises ont permis de limiter les conséquences négatives du processus de périurbanisation et de conférer une structure robuste au territoire. Des tensions se développent toutefois : manque de terrains de construction, écart entre les densités autorisées et les souhaits des habitants, danger de ségrégation spatiale, choix entre l'utilisation de l'espace pour de nouvelles constructions ou la conservation du milieu naturel...

#### · *L'Angleterre*

Par rapport aux autres pays, le processus de périurbanisation a commencé relativement tôt en Angleterre. De façon générale, les villes britanniques présentent d'ailleurs de plus faibles densités (dues à un étalement sur un territoire plus grand). Pour comprendre l'organisation des agglomérations, un élément important est la constitution de ceintures vertes et de villes nouvelles avant la première guerre mondiale. Actuellement, les développements urbains sont déterminés par un certain nombre de notes (Planning Policy Guidance Notes) qui s'inscrivent dans un programme intégré de développement durable et dont les thèmes dépassent le strict domaine de l'aménagement du territoire. Notons que ce dernier est développé à trois niveaux : national, régional et local. Un des aspects les plus importants de l'approche anglaise est la distinction entre les territoires urbains et non urbains.

La politique du logement pratiquée actuellement en Angleterre diffère fortement des pratiques anciennes. Après la deuxième guerre mondiale, l'Angleterre était confrontée à un grand déficit en habitations, tout comme les Pays-Bas. Les autorités firent donc construire le plus grand nombre possible de nouveaux logements, de telle sorte que le secteur du logement social est devenu très important. Entre-temps, le rôle de maître d'œuvre a été repris par des entreprises privées (et non par les ménages eux-mêmes). L'accession à la propriété est alors devenue une politique prioritaire du gouvernement qui a promu la vente des logements sociaux aux habitants. La part des propriétaires est donc importante, quelles que soient les

classes de revenus, ce qui illustre la tendance générale de privatisation. Les interventions publiques sont à présent réduites et on laisse libre cours aux mécanismes du marché.

Notons que les politiques anglaises sont fortement influencées par les changements de gouvernement en raison de la détention du pouvoir par un seul parti. C'est ainsi que la politique foncière active a disparu du contexte anglais suite à l'arrivée de Mme Thatcher.

En matière de fiscalité, la déduction des prêts hypothécaires au niveau de l'impôt sur les revenus a été supprimée. L'autonomie fiscale des communes est par ailleurs réduite et elle est basée sur la Council Tax, prélevée sur les biens immobiliers en fonction de leur prix de vente. Des tensions existent enfin entre les communes en raison du phénomène de « spill-over ».

Pas plus que dans les autres pays, les autorités anglaises n'ont donc pu empêcher la périurbanisation. De plus, ces dernières années, le rôle des acteurs privés s'est renforcé, ce qui favorise certainement le processus. Cependant, quelques éléments positifs sont apparus ces dernières années. Ainsi, le programme global de développement durable accorde une grande importance aux « Urban generations » et au développement des « brownfields » et une commission spéciale a été mise sur pied pour accompagner son application. Les frontières entre l'aménagement du territoire, la politique du logement et la politique foncière s'estompent, ce qui favorise une approche intégrée.

• *La Belgique en comparaison avec les quatre autres pays*

Belgique	Éléments importants pour la Suisse, le Danemark, les Pays-Bas et l'Angleterre
----------	---

<i>La politique du logement</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Héritage historique :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- forte tradition d'accession à la propriété dans le secteur privé, à travers la construction de maisons unifamiliales ;</li> <li>- soutien important des autorités sous forme de subsides ;</li> <li>- les autorités n'interviennent pas en tant que maître d'ouvrage.</li> </ul> </li> <li>• Aides aux propriétaires-occupants plutôt qu'aux locataires : emprunts sociaux, primes à la construction et déduction fiscale; dans le secteur locatif, les subsides sont plus limités.</li> <li>• Peu de tradition d'aides directes à la pierre dans le contexte belge ; elles interviennent surtout sur des terrains périphériques peu chers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le contexte historique belge contraste fortement avec la situation dans les quatre autres pays :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'accession à la propriété n'y est pas plus encouragée que le fait de résider dans un logement du secteur locatif ;</li> <li>- forte intervention de l'Etat en tant que maître d'ouvrage.</li> </ul> </li> <li>• Les aides du secteur locatif sont au moins aussi importantes que celles accordées au secteur acquisitif :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- aux Pays-Bas, les aides à l'achat ont été introduites récemment ;</li> <li>- en Angleterre, la déduction fiscale des prêts hypothécaires a été annulée, mais l'achat d'une habitation est à présent fortement encouragé.</li> </ul> </li> <li>• Les aides à la pierre perdent du terrain par rapport aux aides aux personnes, mais, en part relative, elles sont beaucoup plus importantes que dans le contexte belge (elles concernent</li> </ul>

	une plus grande partie du parc des habitations).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Différences historiques, culturelles et structurelles avec les autres pays : <ul style="list-style-type: none"> <li>- la Belgique est obligée d'adopter des programmes d'urgence pour rattraper ses retards dans le secteur des habitations sociales;</li> <li>- la préférence accordée par les ménages aux logements de type périurbain a un caractère culturel très prégnant ;</li> <li>- les autorités ont contribué à la périurbanisation en incitant la construction de logements sociaux en périphérie.</li> </ul> </li> <li>→ Il est nécessaire de revoir la politique du logement qui, depuis des années, favorise la périurbanisation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une plus grande tradition d'intervention de l'Etat sur le marché immobilier.</li> <li>• Répartition plus équitable entre secteurs privé et public.</li> <li>• Répartition plus équitable entre secteurs locatif et acquisitif.</li> <li>• Plus d'uniformité dans le paysage du point de vue des constructions.</li> <li>• Aspects qualitatifs souvent négligés.</li> <li>• De manière générale, augmentation des coûts de l'immobilier. Cependant, rôle important du secteur des logements sociaux.</li> <li>→ Vu la plus grande intervention des autorités, la périurbanisation peut être mieux contrôlée ; toutefois, l'évolution vers une plus grande participation du secteur privé (dans la structure du parc de logement) favorise la périurbanisation.</li> </ul>

#### *Belgique*

- *Depuis de nombreuses décennies, le modèle de la périurbanisation (construction de nouvelles maisons unifamiliales en dehors de la ville) a été fortement soutenu par les autorités à travers les politiques d'accession à la propriété et le renforcement des aides à la pierre.*
- *L'intervention régulatrice des autorités au niveau des logements appartenant au secteur public est limitée, ce qui permet la constitution de zones périurbaines très étendues avec de faibles densités de population, de hautes normes de confort et d'aspect très différents.*

<i>La politique foncière</i>	<i>(seulement Pays-Bas et Angleterre)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absente, à l'exception de quelques communes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aux Pays-Bas, la politique foncière active est très liée à la politique d'aménagement du territoire.</li> <li>• En Angleterre, la politique foncière active a disparu dans les années '80 suite à la vague de privatisation.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vu la quasi-absence de politique foncière en Belgique, il est difficile pour les autorités d'exercer un rôle régulateur sur les marchés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En combinaison avec la politique du logement et la politique d'aménagement du territoire, une politique foncière active permet d'orienter la périurbanisation et la forme des nouveaux développements (constructions en ruban, concentration...).</li> </ul>

#### *Belgique*

*Une politique foncière active est un instrument de contrôle de la périurbanisation qui fait défaut en Belgique, d'où une accentuation du phénomène.*

<i>L'aménagement du territoire</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique très laxiste</li> <li>• Une planification globale au niveau de l'Etat ou des Régions a longtemps fait défaut → manque de vision d'ensemble, attention essentiellement portée sur les affectations du sol, faible dynamisme dans la nature des constituants, absence d'échéances de révision.</li> <li>• Suite à la fédéralisation, la Flandre a choisi une planification structurelle, tandis qu'à Bruxelles on a développé un plan régional d'affectation et que la Wallonie a conservé les plans de secteur comme base de sa planification.</li> <li>• Il faut tenir compte de l'héritage du passé : <ul style="list-style-type: none"> <li>- un surdimensionnement des zones d'habitat ;</li> <li>- des zones d'extension de l'habitat considérées comme de réelles zones d'habitat ;</li> <li>- une urbanisation en ruban ;</li> <li>- un morcellement des opérations ;</li> <li>- un manque de multifonctionnalité ;</li> <li>- un lobbying actif des secteurs concernés (ex. propriétaires) ;</li> <li>- beaucoup d'individualisme ;</li> <li>- l'absence de prescriptions sur les densités.</li> </ul> </li> </ul> <p>→ jusqu'à présent, la politique d'aménagement du territoire n'a pas pu contenir les forces centrifuges.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique d'aménagement du territoire très forte, avec l'exemple des Pays-Bas comme archétype d'intervention des autorités dans le contrôle de l'urbanisation.</li> <li>• Présence d'un niveau national de planification → vue globale de l'aménagement.</li> <li>• Beaucoup plus orienté vers une planification structurelle que sur l'affectation du sol, même si cet élément est constamment présent afin de garantir la sécurité juridique.</li> <li>• Pas de surdimensionnement, sauf en Suisse.</li> <li>• Grande importance accordée au dimensionnement des zones à bâtir, basé sur des prévisions démographiques à court terme.</li> <li>• Délimitation plus compacte de zones à bâtir (absence d'enrubannement).</li> </ul>

<p><i>Belgique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Le paysage actuel de l'urbanisation est déterminé par les pratiques du passé : vu l'insuffisance du contrôle, on est confronté à des structures spatiales non voulues et un processus de périurbanisation toujours très puissant.</i></li> <li>• <i>A l'étranger, des politiques d'aménagement plus strictes n'ont pas permis d'arrêter la périurbanisation, mais bien de la canaliser et de l'orienter.</i></li> <li>• <i>L'héritage de ces structures et les politiques menées autrefois conditionnent fortement l'opinion publique.</i></li> </ul>
--

<i>La politique de mobilité</i>	<i>(seulement Suisse et Danemark)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'accent est surtout mis sur le transport individuel, d'un coût relativement moindre pour les usagers.</li> <li>• Pas d'extension des réseaux de transport en commun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les pouvoirs publics accordent toujours une grande attention aux transports en commun, même si la part des déplacements individuels est importante.</li> <li>• Politiques plus restrictives en matière de</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus récemment : introduction de politiques visant à décourager l'utilisation de la voiture en ville, mais le problème des files et du stationnement subsiste.</li> </ul>	<p>circulation et de stationnement dans les villes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Au Danemark, la périurbanisation des entreprises et des services s'est effectué en fonction de l'accessibilité aux transports en commun.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Belgique possède un réseau routier très dense, dont l'usage est gratuit.</li> <li>• Les navetteurs utilisent surtout la voiture en raison de la mauvaise desserte des zones périurbaines par les transports en commun et de la périurbanisation de nombreuses activités (parcs industriels, shopping centers...).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un réseau de transports en commun efficace est indispensable.</li> <li>• Dans le cas de nouveaux développements urbains, il est tenu compte non seulement de l'accessibilité en voitures individuelles, mais aussi de l'accessibilité via les transports en commun.</li> </ul>

### *Belgique*

*Le développement du réseau routier, le coût relativement faible de la mobilité individuelle et le développement insuffisant du réseau des transports en commun dans les zones périurbaines ont renforcé la part modale de la voiture ; le relâchement des contraintes de mobilité qui y est lié a renforcé le mouvement de périurbanisation de l'habitat et des activités.*

<h3><i>La fiscalité foncière et immobilière</i></h3>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il n'y a pas de mise à jour de la valeur des biens immobiliers (revenus cadastraux), de telle sorte que les biens – plus anciens – situés en milieu urbain sont surtaxés par rapport à ceux de la périphérie → inégalités entre des milieux spatiaux différents au niveau du précompte immobilier (renforcées au niveau de l'impôt complémentaire sur les revenus).</li> <li>• Les droits d'enregistrement élevés pratiqués en Belgique (sommés à verser lors des transactions de vente) réduisent la mobilité résidentielle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quand la mise à jour des valeurs foncières et immobilières est meilleure, les inégalités entre les communes sont réduites → les inégalités existent partout.</li> <li>• L'impôt supplémentaire sur base des revenus des personnes n'existe pas partout.</li> <li>• Les droits d'enregistrement n'atteignent nulle part un aussi haut niveau qu'en Belgique.</li> <li>• Au Danemark, la taxation des terrains non bâtis s'effectue d'après la valeur selon le meilleur usage possible.</li> </ul>

### *Belgique*

*• Une grande partie des recettes fiscales des communes sont liées au nombre d'habitants et à leur richesse ® grandes inégalités entre les communes à l'avantage des communes périphériques (croissance de la population et ménages aisés).*

*• Des droits d'enregistrement élevés freinent la mobilité résidentielle ® allongement de certaines navettes quotidiennes de travail, voire accentuation de la périurbanisation.*

<i>Localisation des compétences</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compétences très dispersées dans des politiques sectorielles séparées (dépendant de ministres différents).</li> <li>• Le logement, l'aménagement du territoire et la politique foncière sont des matières régionales.</li> <li>• Le transport est une compétence régionale et fédérale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partout, la fiscalité est indépendante des autres secteurs étudiés.</li> <li>• Aux Pays-Bas : le logement, l'aménagement du territoire et le milieu sont repris ensemble dans le VROM (Ministerie voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu).</li> <li>• En Angleterre : le logement, l'aménagement du territoire, les transports, le milieu et le développement régional sont repris dans le DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions).</li> <li>• Au Danemark : le lotissement et la politique urbaine sont repris ensembles (By og Boligministeriet), mais l'aménagement du territoire, le milieu et l'énergie sont de la compétence d'un autre ministère (Miljø &amp; Energi Ministeriet).</li> <li>• En Suisse : le logement est géré par le département de l'économie DFE (Office fédéral du logement), tandis que l'aménagement du territoire et les transports sont de la compétence du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC.</li> </ul>

*Belgique :*

*Alors qu'en Angleterre et en Suisse, on a récemment rapproché différentes compétences, en Belgique, les compétences sont en grande partie défédéralisées et placées sous l'autorité de différents départements ministériels, ce qui rend leur coordination difficile et le contrôle du processus de périurbanisation plus ardu.*

- *Orientation des politiques dans le cadre de la périurbanisation*

La comparaison internationale permet de dégager quelques pistes de réflexion quant à l'évolution des politiques sectorielles et de leurs leviers d'action en matière de contrôle de l'étalement urbain :

- l'importance des aspects culturels, tout comme du contexte historique ;
- le rôle capital de la politique d'aménagement du territoire ;
- l'actualisation des directives d'aménagement ;
- une différenciation spatiale dans différents domaines de gestion (ex. politique du logement) ;
- une politique foncière active ayant un rôle d'équilibre et de soutien d'autres secteurs ;
- un plus grand équilibre fiscal entre les communes ;
- l'influence des différentes aides et des subventions de la politique du logement ;
- le rôle des autorités dans le développement des infrastructures ;

- la rénovation et la revitalisation urbaine ;
- la coordination horizontale entre les différents domaines de gestion ;
- la coordination verticale à l'intérieur des domaines sectoriels, entre les niveaux de pouvoir ;
- ...

## IV. Conclusions et recommandations de gestion

---

### IV.1. Les points essentiels du projet de recherche

L'analyse des mouvements migratoires au niveau des communes belges a montré que le processus de périurbanisation constitue le principal modèle résidentiel. L'analyse statistique des consommations d'espace et d'énergie a révélé l'ampleur du processus et son caractère fondamentalement non durable. L'enquête sur les choix résidentiels des nouveaux ménages périurbains a mis à jour les causes profondes qui alimentent le processus de périurbanisation. L'analyse des surcoûts engendrés au niveau des services publics collectifs a par ailleurs mis en évidence une série de dysfonctionnements au niveau de leur financement, tandis que l'étude des budgets communaux a montré de profondes inégalités entre espaces urbains et périurbains. Enfin, l'analyse comparative internationale approfondit notre connaissance des instruments de contrôle du processus.

Ces différents éléments nous permettent à présent de déboucher sur la dernière étape du travail, c'est-à-dire la formulation de recommandations concrètes au niveau des instruments de contrôle de l'étalement urbain.

### IV.2. La politique en matière de périurbanisation : introduire la notion de durabilité

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. En effet, le rythme actuel de consommation du sol par les nouvelles constructions est incompatible à terme avec la préservation des espaces ruraux. Si certaines mesures vont maintenant dans le bon sens, elles ne sont toutefois pas encore suffisantes. Or, pour lutter contre l'étalement urbain et promouvoir une « urbanisation durable », il faut intervenir sur tous les plans à la fois, car les instruments des différentes politiques sectorielles interagissent entre eux.

#### IV.2.1. Le cadre légal et la position des différents gouvernements

Au niveau international, le développement durable est décrit dans l'Agenda 21<sup>5</sup>, c'est-à-dire le plan d'action adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur le Milieu et le Développement – UNCED organisée à Rio de Janeiro en 1992.

En Belgique, la politique en matière de développement durable concerne autant les niveaux nationaux que régionaux. Au niveau fédéral, la coordination est réglée par la « *Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* » (BS 18/06/1997) du 5 mai 1997.

Voici comment cette loi décrit le développement durable dans le contexte belge :

*« Le développement axé sur la satisfaction des besoins actuels, sans compromettre celle des besoins des générations futures, et dont la réalisation nécessite un processus de changements*

---

<sup>5</sup> L'Agenda 21 a été établi en trois langues dont la version française peut être consultée intégralement sur le site [gopher://gopher.un.org/11/conf/unced](http://gopher://gopher.un.org/11/conf/unced) ou [gopher://gopher.undp.org/11/unconf/unced](http://gopher://gopher.undp.org/11/unconf/unced). La traduction officielle en néerlandais de juin 1993 a été publiée par les ministères néerlandais VROM et Affaires Etrangères. La version intégrale peut être consultée sur le site [www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring](http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring) ou [www.belspo.be/frdocfdd/nl/bibnl/bibnl.htm](http://www.belspo.be/frdocfdd/nl/bibnl/bibnl.htm)



*adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs » (Art. 2,1°).*

A côté de la définition communément admise du développement durable, nous retiendrons surtout dans le cadre de cette étude la notion de « processus de changement dans l'utilisation des ressources ». En effet, l'espace peut être considéré comme une ressource pour la fonction d'habitat.

La loi détermine aussi le fonctionnement et la composition du Conseil Fédéral pour le Développement Durable – CFDD (où des représentants du niveau régional sont présents) et de la Commission Interdépartementale du Développement Durable – CIDD. Le Bureau du Plan Fédéral dresse de plus un Rapport Fédéral biennuel en matière de développement durable<sup>6</sup>, lequel sert de base au plan Fédéral en matière de Développement Durable<sup>7</sup>, lequel est dressé tous les quatre ans selon les prescriptions de l'Agenda 21 et fixe les mesures à prendre au niveau fédéral. Il revient au gouvernement fédéral et aux gouvernements régionaux d'incorporer les recommandations de ce document dans leur politique. La déclaration ministérielle du 28 juillet 1999 explique que « *outré une gestion soigneuse et efficace et le développement d'un Etat providence actif, l'attention accordée au développement durable par notre société constitue le troisième pilier de l'action du nouveau gouvernement.* » ([http://www.fgov.be/nl\\_index.htm](http://www.fgov.be/nl_index.htm))

Suite à la fédéralisation de la Belgique, certaines compétences liées au développement durable ne sont pas localisées au niveau fédéral mais bien au niveau régional. Ainsi, le pacte du gouvernement flamand du 13 juillet 1999 détermine que « *pour adopter une politique novatrice et orientée vers le futur, le gouvernement flamand doit tenir compte du développement durable dans ses différents domaines de compétence.* » (<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/regeerakkoord/regeerakkoord.doc>).

Quant au pacte du gouvernement wallon du 15 juillet 1999, il commence par la phrase : « *La législature 1999-2004 sera pour la Wallonie celle de la mobilisation pour un développement économique et social riche en emplois, conciliant efficacité et croissance économiques, développement durable et solidarité sociale* » (<http://gov.wallonie.be/gov/dpr/dpr.htm>). Dans le pacte du gouvernement bruxellois, on parle « *d'un projet de développement urbain durable* » propre au territoire d'une grande ville (<ftp://ftp.cirb.irisnet.be/public/REGION-GEWEST/akkoord.pdf>).

#### ***IV.2.2. Intégration de la recherche dans les objectifs du développement durable***

L'Agenda 21 contient un chapitre qui traite du thème des implantations humaines (*Chapitre 7 : La stimulation du développement durable dans les implantations humaines*). Ce chapitre n'est cependant pas encore introduit dans le Plan Fédéral Belge en matière de Développement Durable.

<sup>6</sup> Le Rapport Fédéral en matière de Développement Durable peut être consulté intégralement sur le site [www.plan.fgov.be](http://www.plan.fgov.be) (versions francophone et néerlandophone).

<sup>7</sup> Le Plan Fédéral en matière de Développement Durable peut être consulté intégralement sur le site [www.icdo.fgov.be](http://www.icdo.fgov.be) (en Néerlandais) ou sur le site [www.cidd.fgov.be](http://www.cidd.fgov.be) (version francophone).

« 7.27. *L'accès aux ressources en sols est indispensable au maintien de modes de vie ayant un faible impact sur l'environnement. Les ressources foncières constituent la base des systèmes vivants (êtres humains) et fournissent des sols, de l'énergie, de l'eau, offrant à l'homme la possibilité de mener les activités les plus diverses. Dans les zones urbaines à croissance rapide, il devient de plus en plus difficile de se procurer des terrains en raison de la concurrence qui s'exerce entre l'industrie, le logement, le commerce, l'agriculture et la nécessité de ménager des espaces ouverts. Par ailleurs, du fait que les prix des terrains augmentent en milieu urbain, les catégories les plus défavorisées de la population ne parviennent pas à avoir accès aux terrains qui leur seraient nécessaires. Dans les zones rurales, les pratiques intenables à terme telles que l'exploitation des terres marginales, le défrichage illicite de forêts et l'empiètement sur des zones écologiquement fragiles, qui sont le fait de groupes d'intérêts commerciaux ou de paysans sans terre, se soldent par la dégradation de l'environnement ainsi que par la diminution des revenus des populations rurales paupérisées.* »

Les recommandations de la présente étude seront donc déterminées dans le cadre des grands objectifs repris dans ce chapitre de l'Agenda 21, qui, bien que décrits au niveau international, peuvent également être appliqués au contexte belge. Pour être efficaces, les recommandations liées aux objectifs doivent évidemment s'inscrire dans la structure des compétences en place. Pour ce faire, la coordination verticale - qui se fait dans les deux sens entre les différents niveaux du pouvoir - doit être aussi développée que la coordination horizontale entre les différentes politiques sectorielles.

### **IV.3. Les choix résidentiels et le développement durable**

#### ***IV.3.1. Les objectifs, les politiques sectorielles et les instruments***

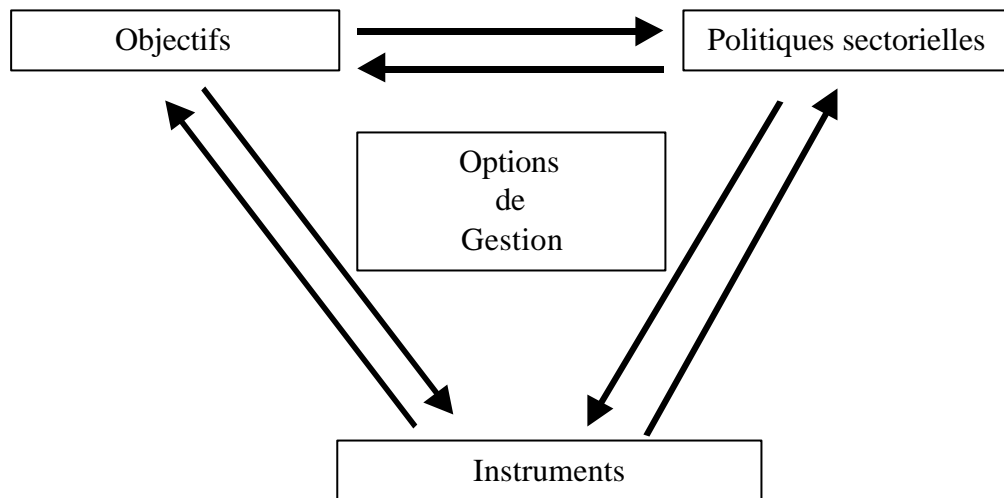
Une gamme étendue de mesures potentielles - parfois liées les unes aux autres - vise à promouvoir l'aspect durable des choix résidentiels des ménages. Ainsi, la mise en place de structures spatiales plus compactes permet de réduire l'importance des déplacements motorisés puisqu'un certain nombre de services sont plus facilement accessibles à pied. Des formes plus compactes réduisent également le coût de la mise en place des infrastructures vu la plus faible longueur des réseaux. La liste des mesures proposées n'est évidemment pas exhaustive, notamment en raison de la constante évolution du contexte technique, économique et social (cfr §IV.3.2). Deux lignes directrices peuvent être dégagées : revaloriser la ville en tant que cadre de vie et freiner l'exode vers les espaces périphériques.

Il est indispensable d'abandonner l'ancienne logique de l'aménagement du territoire basée sur les plans de secteur. Si la Wallonie a opté pour une réforme totale de ces plans, ils ont été remplacés par de nouveaux instruments dans les deux autres régions : le GBP – Gewestelijk Bestemmingsplan (Projet d'Aménagement Régional) pour la Région bruxelloise et le RSV – Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en Région flamande.

#### ***IV.3.2. Les mesures à adopter dans les différentes politiques sectorielles***

Afin de guider les choix résidentiels dans le sens de la durabilité, il faut que les objectifs soient traduits par des mesures concrètes au niveau des instruments qui dépendent d'une politique sectorielle précise. Ci-dessous, les mesures sont rassemblées sous un même objectif commun.

Fig. IV.1. Le développement des options de gestion



Source : ISEG – KULeuven.

<i>Mesures et objectifs</i>	<i>Politique sectorielle*</i>	<i>Instrument de travail°</i>
<b>Promouvoir une urbanisation compacte</b>		
• Limiter et atténuer l'expansion urbaine dans les zones périphériques (logements et autres activités)	AdT	JU
• Atténuer l'augmentation des surfaces à bâtir dans les plans	AdT	JU
• Combattre le morcellement du paysage	AdT	JU
• Abandonner les constructions en ruban	AdT	JU
• Augmenter la densité des nouveaux quartiers	AdT	JU
• Réviser régulièrement les plans d'affectation	AdT	JU
<b>Promouvoir une plus grande justice financière entre les villes-centres et leur périphérie</b>		
• Atténuer les contrastes fiscaux entre les centres urbains et la périphérie	FISC	FI
• Diminuer le prix de services publics collectifs en réduisant la longueur des réseaux	AdT	JU
• Modifier la déduction fiscale des emprunts hypothécaires	FISC	FI
• Supprimer la déduction fiscale des coûts liés aux déplacements de travail	FISC	FI
• Partager les recettes de l'impôt sur les revenus entre la commune de résidence et la commune de travail	FISC	FI
• Différencier spatialement les primes et les subventions de la politique du logement (en faveur du milieu urbain)	LOG	DS
• Réduire la TVA pour les travaux de rénovation dans les zones urbaines	FISC	FI + DS
• Appliquer la péréquation des revenus cadastraux	FISC	FI + DS
• Instaurer des taxes de contribution à l'équipement (propriétaires)	FISC	FI
• Modifier la taxation des biens fonciers et immobiliers	FISC	FI

<b>Réguler le marché des terrains et des habitations</b>		
• Contrôler la spéculation sur les terrains → instaurer des mécanismes de contrôle des prix	PF<AdT	JU
• Adopter une politique régulatrice en matière de terrains et d'immeubles (via des régies foncières)	PF<AdT	JU
• Empêcher la construction sur des terrains qui ne conviennent pas (ex. zones inondables)	PF<AdT AdT	JU JU
• Faciliter l'achat de maisons en ville	LOG	DS + JU
• Développer le parc de logements sociaux	LOG	JU
• Réaliser un inventaire des terrains à bâtir potentiels	PF<AdT	JU
<b>Modifier les préférences des ménages</b>		
• Promouvoir la rénovation (réutiliser les constructions existantes) et les réhabilitations (réexploiter les parcelles et terrains en friche)	AdT + LG	RD + JU
• Améliorer le statut des locataires	LOG	JU
• Abandonner le caractère individuel des nouvelles constructions	AdT	JU
• Concentrer le trafic en ville selon des axes principaux : réduire le stationnement des non-résidents et la circulation de transit dans les zones résidentielles	MOB	JU
• Améliorer les infrastructures pour les vélos, les piétons	MOB+AdT	JU
• Prévoir des espaces verts, des lieux publics, des aires de jeux	LOC	SO
• Permettre l'accueil des différents types de ménages (dont les jeunes ménages avec des enfants qui ont tendance à s'installer en périphérie)	LOC	SO
• Développer l'enseignement de l'aménagement du territoire et la politique du logement dans les écoles	AdT + LG	SO
<b>Favoriser la mobilité résidentielle</b>		
• Réduire les droits d'enregistrement	FISC	FI
• Améliorer le statut des locataires	LOG	JU
<b>Décourager la mobilité en voiture</b>		
• Renforcer l'attrait des transports en commun	MOB	JU, FI
• Pénaliser l'usage de la voiture en ville	MOB	JU
<b>Améliorer l'organisation politique</b>		
• Instaurer un système de garantie pour que les lignes de forces déterminées par les autorités soient maintenues malgré les changements de majorités politiques		

*Politiques sectorielles*

AdT = aménagement du territoire

TD = tous les domaines

FISC = fiscalité

MOB = mobilité

LOG = lotissement

PF&lt;AdT = politique foncière en tant que partie de l'aménagement du territoire

LOC = politique locale

*Instruments de travail*

DS = différenciation spatiale

JU = instrument juridique

FI = instrument fiscal

SO = instrument social

### *IV.3.2.1 L'aménagement du territoire et la politique foncière*

#### *a. Les contraintes juridiques de l'aménagement du territoire*

L'aménagement du territoire en tant qu'instrument juridique fixe de manière précise les localisations admises pour différentes fonctions : c'est la politique de l'aménagement du territoire au sens strict. A l'intérieur de ces champs de localisation, le citoyen dispose de beaucoup de liberté. Plus que la politique de l'aménagement du territoire, ce sont donc les contraintes financières qui vont finalement déterminer les décisions effectuées par les ménages. Ceci explique l'importance de l'aménagement du territoire en tant qu'instrument de sensibilisation.

En Belgique, l'aménagement du territoire a surtout pour but de fixer les affectations du sol dans des plans. Jusqu'à présent, il s'agit toujours de zones monofonctionnelles (habitat, industrie, agriculture...). Or les zones d'habitat en Belgique sont surdimensionnées par rapport aux besoins réels. En effet, les plans de secteur ont été établis durant une période où les perspectives économiques étaient favorables et où l'on prévoyait une forte croissance de la population. En outre, la distinction entre les zones d'habitat et les zones d'extension d'habitat n'a pas été respectée, si bien que ces dernières ont été considérées et utilisées comme des zones d'habitat.

Il est donc indispensable de revoir le dimensionnement des zones d'habitat à la baisse. Comme en Suisse ou en Région flamande, l'idée est de les dimensionner à partir d'une estimation des besoins en logement pour une période relativement courte, de 10 à 20 ans. L'estimation doit reposer sur des données chiffrées : l'évolution de la population, du nombre des ménages, du standard d'habitation, et l'importance des réserves au sein des espaces déjà urbanisés. Dans le passé, un des grands défauts de l'aménagement du territoire était la rigidité et le caractère statique des plans. Or un suivi continu et des révisions systématiques est nécessaire.

Un point capital est le choix du niveau spatial pour l'estimation des besoins et la délimitation des zones. C'est pourquoi un système de planification hiérarchisé est à recommander, comme le prévoit la nouvelle législation flamande sur l'aménagement du territoire (plans de structure et plans spatiaux d'exécution - notons qu'en Wallonie le dimensionnement des zones d'habitat s'effectue toujours au niveau des plans de secteur). La réalisation des plans au niveau des communes permet de fait une gestion précise de l'usage du sol, mais une coordination à un niveau supracommunal s'avère indispensable, notamment dans les grandes régions urbaines multi-communales. L'implication des niveaux de pouvoirs inférieurs dans le processus de décision s'avère toutefois préférable pour permettre la participation des citoyens.

Au sein des plans, des zones situées à l'intérieur des agglomérations étaient souvent classées en tant que zone d'extension de l'habitat, alors que des zones d'habitat « en ruban » ont été délimitées le long des routes en dehors des centres bâtis. Ce zonage en ruban doit maintenant être banni. Parmi les principes du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), on retrouve ainsi la volonté d'aboutir à une urbanisation plus compacte et cette nouvelle politique prévoit des mécanismes de transfert entre les différentes zones (système de la comptabilité spatiale). Il s'agit à présent de densifier les centres existants et de mieux connecter les zones d'habitation aux réseaux de transports publics existants.

Afin de limiter l'extension des surfaces bâties, la clause 60/40 du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) impose de plus des quotas de nouvelles constructions en distinguant une « zone urbaine » et une « zone externe ». Toutefois, les densités minimales (nombre d'habitations par hectare) restent beaucoup plus faibles qu'elles ne le sont par exemple aux Pays-Bas. L'instauration de densités minimales devrait aussi contribuer à la mise en place de nouvelles opérations d'urbanisation plus compactes. De plus, une urbanisation compacte peut être favorisée au niveau des prescriptions urbanistiques par l'emploi d'indices d'utilisation du sol dont les taux minimums devraient être respectés lors de l'octroi des permis d'urbanisme (ces taux sont applicables dans les zones urbaines et périurbaines). Notons que les coefficients d'utilisation du sol peuvent être fixés au niveau des quartiers ou des parcelles. La fixation de coefficients maximum de densité dans les zones centrales des agglomérations offre un autre avantage : elle permet de lutter contre la spéculation (cfr infra). Comme nous l'avons vu dans le cas de la Suisse, l'utilisation de coefficients d'utilisation du sol permet également de faciliter le dimensionnement des zones à bâtir (calcul de capacité des zones) et d'assurer l'égalité entre propriétaires lors du calcul des contributions au financement des équipements.

L'urbanisation dispersée qui s'est mise en place en Belgique sans respect des contraintes naturelles entraîne des surcoûts importants au niveau des réseaux de desserte, en particulier en ce qui concerne la distribution d'eau et l'égouttage. Par ailleurs, l'urbanisation des zones sujettes aux risques naturels est une aberration. En l'occurrence, il convient par exemple de ne pas (plus) classer en zones d'habitat, les zones :

- où la distribution d'eau par écoulement gravitaire au départ des installations existantes ne peut s'effectuer ;
- où le raccordement à un collecteur d'eaux usées vers une station d'épuration existante n'est pas envisageable ;
- de plaines alluviales inondables ;
- sujettes aux éboulements de rochers ou aux glissements de terrains ;
- ...

#### *b. La politique foncière*

La spéculation foncière limite la disponibilité en terrains et entraîne les prix à la hausse. Elle doit donc être combattue, par exemple via des impôts sur les parcelles non bâties. Pour cela, les communes doivent faire l'inventaire de ces parcelles dans les lotissements et sur le reste du territoire. Pourtant, bien qu'il soit obligatoire, peu de communes possèdent un tel inventaire.

La spéculation est aussi nourrie par l'ignorance sur l'importance des réserves disponibles. L'introduction du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) a ainsi fait naître en Flandre la rumeur d'un manque de terrains de construction. Les lobbies en profitent pour mettre les responsables politiques sous pression et réclament par exemple que les zones d'extension de l'habitat soient mises sur le marché le plus vite possible comme de véritables zones d'habitat. Un inventaire des terrains à bâtir potentiels permettrait donc de mieux connaître les besoins en nouveaux équipements et d'estimer leur coût de revient. Il facilitera aussi les transferts entre zones. En Flandre, le droit de préemption peut aussi être considéré comme un instrument potentiel de lutte contre la spéculation.

En résumé, le développement d'une politique foncière doit tenir compte des objectifs suivants :

- assurer un rôle d'équilibrage sur les marchés, tant en ce qui concerne le volume de l'offre que le niveau des prix ;
- permettre aux pouvoirs publics de « produire » des terrains urbanisables et donc de récupérer une partie de la rente foncière ;
- permettre aux pouvoirs publics d'influencer la localisation des nouvelles opérations d'urbanisation.

La constitution de réserves foncières doit être effectuée par des régies foncières dépendant des pouvoirs publics, soit au niveau communal, soit au niveau régional. Ces régies achètent des terrains, en équiper certains et revendent les parcelles destinées à la construction. A travers ces régies, non seulement les autorités peuvent choisir la localisation des zones qu'elles souhaitent urbaniser, mais en outre elles peuvent équilibrer l'ensemble du marché, par exemple en libérant des parcelles dans les endroits où la pression est forte au cours des périodes de surchauffe du marché.

### *c. La sensibilisation à l'aménagement du territoire*

Récemment, le Gouvernement flamand a mené une campagne, à travers des spots télévisés afin de promouvoir l'aménagement du territoire et de le faire connaître auprès d'un large public fort sensible aux aspects de cette politique qui le touchent plus directement. Les discussions autour des « constructions hors zone » en constituent l'exemple le plus concret puisqu'elles soulèvent dans la population la crainte de voir l'autorité s'attaquer à la propriété individuelle. La signification de l'aménagement du territoire passe mal auprès du public auquel il est difficile d'expliquer l'utilité des plans régionaux et des plans de structure. Le public ignore également que les plans généraux sont transcrits dans des RUPs (Ruimtelijke uitvoeringsplannen – plans spatiaux d'exécution) aux niveaux communal, provincial et régional. Malgré l'entrée en vigueur de nouveau système, les citoyens sollicitent en effet toujours les permis de construction sur base des plans de secteur.

Afin de familiariser la population, il est indispensable d'expliquer le fonctionnement de l'aménagement du territoire au niveau de l'enseignement (secondaire). Cette information est importante, car les adolescents d'aujourd'hui sont les acheteurs ou les bâtisseurs de demain. Il est également nécessaire d'attirer l'attention sur la rénovation et les « constructions durables » réalisées avec des matériaux et des techniques appropriés ; il faut dépasser le cadre strict de la valeur monétaire des propriétés et intégrer tous les coûts liés à la fonction résidentielle.

Il faut par ailleurs éviter de mettre l'accent sur les points plus contraignants de la politique et plutôt mettre en avant l'intérêt pour la collectivité. L'aspect social est primordial : « ce que les concepts de la politique m'interdisent de faire, mon voisin ne pourra pas le faire non plus et ceci est profitable à tous ».

### *d. Les difficultés de mise en œuvre et mesures d'accompagnement*

Une diminution de la taille des zones d'habitat selon le procédé envisagé en Wallonie se heurte à une difficulté de taille : l'indemnisation des propriétaires de terrains « déclassés ». En effet, le coût d'une indemnisation des moins-values nécessite un budget tel qu'il freine l'ardeur des autorités compétentes à entamer le processus de révision. Une solution pourrait être l'introduction dans la législation belge de la notion de « propriété formelle » distinguant la propriété du fonds et la propriété d'usage du sol, laquelle autorise un déclassement sans contrepartie financière. Une telle mesure est toutefois difficilement applicable, car le droit aux

plus-values liées à la propriété du sol est depuis longtemps considéré comme un acquis en Belgique, si bien qu'elle risque de rencontrer l'opposition de la majorité de la population. En Flandre, on ne prévoit pas de diminution de la superficie totale des zones d'habitation, mais les débats autour de la problématique des « habitations hors zone » ont soulevé l'inquiétude de la population.

Afin de limiter l'extension des zones d'habitat aux seuls besoins à moyen terme, une piste intéressante est la pratique suisse qui consiste à obliger les pouvoirs publics (dans ce cas, les communes) à réaliser des programmes d'équipement et à assurer l'équipement des terrains classés en zones à bâtir dans un délai de 10 à 15 ans.

Quant à la problématique de l'urbanisation en ruban, il est difficile de faire marche arrière. En effet, une urbanisation dispersée le long des routes a pu se développer durant plusieurs décennies. Il faut donc étudier au cas par cas l'avantage et les inconvénients de la suppression des zones en forme de ruban au sein des plans : lorsque des constructions ont déjà été réalisées, il faut laisser l'urbanisation se poursuivre afin de rentabiliser les équipements existants. Il faut cependant veiller à ce que ces pratiques ne soient plus une règle.

La compensation des moins-values pose moins de problèmes dans le cas d'une modification de la délimitation des zones constructibles que d'une réduction de leur superficie, car dans ce cas elle peut être alimentée par le prélèvement des plus-values. En effet, pour tous les terrains nouvellement classés en zone à bâtir, les plus-values pourraient dorénavant être collectivisées via des taxes de contribution à l'équipement. Par la suite, d'éventuelles modifications d'affectation ne devraient dès lors plus rencontrer d'opposition dans le chef des propriétaires concernés.

La principale difficulté liée à l'instauration des régies foncières est la constitution du fonds de départ. Par la suite, l'achat et l'équipement de nouveaux terrains peut en effet être couvert par la vente des parcelles déjà équipées. L'application d'une politique de production foncière efficace par les pouvoirs publics requiert également la possibilité d'exercer un droit de préemption sur tous les terrains classés en zone constructible mis en vente sur le marché. Par ailleurs, la constitution de réserves foncières par les pouvoirs publics doit s'inscrire dans le cadre d'une réflexion globale au niveau de la planification territoriale, puisque les réserves foncières doivent correspondre aux besoins des développements urbains futurs.

#### *e. Les recommandations*

Les zones d'habitat doivent être délimitées en fonction :

- des besoins en logement à moyen et court termes ;
- de la volonté de mettre en place des structures plus compactes (en renforçant les noyaux existants et en luttant contre la mise en place de l'urbanisation en ruban) ;
- de la nécessité de limiter les coûts pour l'entretien et la construction des infrastructures ;
- de la configuration du réseau de transports en commun.

Pour ce faire, il faut geler l'aménagement des espaces encore disponibles dans les zones d'extension d'habitat, lesquels doivent être libérés seulement en fonction des besoins après révision globale des plans. Des indices d'utilisation du sol peuvent être introduits en tant que nouvel instrument pour faire évoluer les différents niveaux de densité.



Dans les trois régions, la révision de la politique d'aménagement du territoire est en cours. De nouveaux principes sont introduits, mais de nombreuses conditions doivent être respectées :

- souvent marquée d'imprécisions juridiques, la phase de transition doit être la plus courte possible ;
- aucune concession ne doit être faite sous la pression des lobbies ;
- le sort des zones d'extension de l'habitat doit être fixé avec précision ;
- les délais doivent être respectés par les niveaux politiques concernés afin que l'on n'établisse pas de nouveaux plans au moment où ils devraient être révisés ;
- les lignes principales de la politique doivent être maintenues malgré les changements de gouvernement (cfr les tractations autour des « habitations hors zone ») ;
- le respect des législations doit être contrôlé aux différents niveaux politiques ;
- de même, un contrôle des compétences (techniques ou légales) des responsables doit être effectué à tous les niveaux ;
- aucun assouplissement des instructions ne peut être toléré (ex. la clause 60/40, les densités) ;
- il faut intégrer les indices d'utilisation du sol ;
- il faut réaliser un inventaire des parcelles non bâties ;
- les instruments existants doivent être utilisés (ex. le droit de préemption) ;
- les dérogations à la législation doivent être maîtrisées (ex. la règle de remplissage qui continue de justifier l'urbanisation en ruban) ;
- une grande importance doit être accordée à la sensibilisation à travers les médias et l'enseignement ;
- l'accent doit être mis sur la rénovation, sur des nouvelles formes de construction plus compactes et sur les techniques de construction durables ;
- il faut limiter la spéculation foncière ;
- il faut réguler le marché foncier à travers la politique foncière.

En outre, il est indiqué de maintenir une réflexion de l'aménagement du territoire au niveau national, car la problématique de la périurbanisation dépasse les limites régionales. Ainsi, la périurbanisation depuis Bruxelles a des conséquences pour les trois régions (l'agglomération morphologique s'étend déjà sur les trois régions). Dans cette optique, on peut prendre exemple sur le Urban Task Force en Angleterre. Il s'agit d'un organisme qui transcende les différents pouvoirs politiques pour analyser et donner des éléments de réponse à la problématique de la dépopulation des villes et de l'urbanisation durable. En Belgique, cette délimitation sur base des régions urbaines et des processus qui y sont liés nécessiterait la mise en place d'un niveau de décision intermédiaire dans la hiérarchie commune-province-région, par exemple sous la forme d'une structure de coopération intercommunale.

#### *IV.3.2.2. La politique du logement*

##### *a. Des discriminations spatiales dans la politique du logement*

Pour promouvoir un développement urbain durable, il est recommandable de différencier spatialement les primes et les subventions au logement selon la localisation des habitations. A travers des stimuli financiers, il est en effet possible de renforcer l'attrait des espaces centraux et de pénaliser les choix résidentiels inadéquats en périphérie. Pour la Flandre, on pourrait par exemple se baser sur la subdivision qui a été établie dans le cadre du RSV.

Le Code flamand du logement lie le montant des subventions à la localisation de l'habitation (Chapitre III – Conventions territoriales)<sup>8</sup>, en distinguant les zones d'habitat et les zones d'extension de l'habitat : « *Cette délimitation a comme but d'affecter les moyens limités de façon optimale. Ceci peut se faire en liant les subventions et les indemnités à la localisation des habitations existantes ou à construire* »<sup>9</sup>. Une règle identique se trouve dans le Code flamand de l'habitation (Art. 23). Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2001, des primes sont par exemple accordées pour les nouvelles constructions qui se situent dans une zone de construction ou de rénovation de l'habitat. Quant à la prime de rénovation, elle n'est accordée qu'aux maisons qui se trouvent dans l'une des treize grandes villes de Flandre.

Cette différenciation spatiale ne doit pas seulement être couplée aux primes et subventions directes. La même logique peut être appliquée aux aides indirectes (les déductions fiscales à l'impôt des personnes).

Les primes peuvent également stimuler certaines formes d'habitat : en Flandre, l'octroi des primes est lié à un critère général de revenus, mais le montant peut croître si l'habitation répond à certaines caractéristiques (ex. petites habitations, maisons à trois façades...).

#### *b. L'adaptation du parc de logement urbain aux besoins*

La Belgique se caractérise globalement par la faiblesse du secteur locatif, la part des propriétaires varie en fonction des espaces et il y a beaucoup plus de locataires dans les villes. Toutefois, la plupart des ménages aspirent à devenir propriétaires, ce qui passe souvent par la construction ou l'achat d'une maison en dehors des centres urbains. L'amélioration du statut des locataires pourrait toutefois rendre l'acquisition d'une maison moins nécessaire pour certains ménages, ce qui favoriserait indirectement les milieux urbains.

Par ailleurs, le prix des logements en ville peut décourager certains ménages, d'autant plus que les frais de rénovation sont souvent importants. L'accession à la propriété en ville pourrait donc être encouragée via une prime ou une subvention d'un montant lié aux rénovations et aux adaptations à apporter aux logements anciens (tant dans le secteur privé que le secteur social). Pour les nouvelles constructions, il est possible d'introduire un certain nombre de conditions à l'octroi des permis comme la taille maximale des parcelles, la largeur des façades, la possibilité d'être raccordé aux services les plus indispensables...

#### *c. Les difficultés de mise en œuvre et les mesures d'accompagnement*

Certaines propositions vont à contresens des forces du marché : les contraintes imposées aux acteurs privés pourraient réduire la rentabilité de certaines opérations urbanistiques et donc leur attrait pour les investisseurs, d'où un risque de non-réalisation. Les charges d'urbanisme imposées doivent donc viser à réaliser un équilibre entre la rentabilité économique et les intérêts pour la collectivité.

---

<sup>8</sup> Ministère de la Communauté flamande, division politique des habitations, 1998, « *De Vlaamse Wooncode : decreet* », 43 p.

<sup>9</sup> Ministère de la Communauté flamande, département Milieu et Infrastructures, arohm, 1999, *De woonvernieuwings en woningbouwgebieden in Vlaanderen*, CD-Rom, pour la Flandre ou des publications par province.

Idéalement, la fixation de ces charges d'urbanisme et des quotas de logements d'une taille suffisante doit s'effectuer au niveau des quartiers et îlots. Cela implique une planification spatiale à un niveau assez fin comme c'est le cas en Région bruxelloise (PRAS). L'échelle plus globale des plans d'affectation en Région wallonne ne permet pas de telles pratiques qui, dans l'état actuel de la planification, ne sont envisageables qu'au niveau des plans particuliers d'affectation.

En ce qui concerne l'objectif de rendre la ville attractive pour les jeunes ménages, notons que l'adaptation du patrimoine existant ne peut s'effectuer que progressivement et il est difficile d'augmenter l'offre en habitations destinées aux ménages avec enfants.

Afin d'éviter que la différenciation spatiale des primes n'ait une incidence négative sur la population autochtone des zones rurales où l'on veut décourager la construction, un facteur « d'autochtonité » peut être introduit parmi les conditions d'octroi des primes.

Le coût de revient des interventions indirectes (ex. à travers les déductions sur d'autres impôts) peut être financé en diminuant le budget des primes et subventions directes et les budgets peuvent être répartis en fonction de la différenciation spatiale visée.

Enfin, notons qu'en Flandre le nombre de primes est pour l'instant assez limité. Ceci est plutôt positif quand on sait qu'autrefois une grande partie des primes a été accordée à des ménages qui n'en avaient pas directement besoin (et sur la décision desquels elles ne pouvaient donc pas peser). D'un point de vue financier, ces mesures pèseraient plus lourd que les coûts liés à la seule fiscalité foncière et immobilière.

#### *d. Les recommandations*

Les primes de la politique du logement ne peuvent être accordées de la même manière dans tous les espaces : les centres urbains ou bourgs ruraux doivent être favorisés. L'octroi des primes peut également être lié à la taille des habitations et des parcelles où à la forme des constructions, par exemple en favorisant les habitations mitoyennes.

Un appui financier doit aussi être accordé aux jeunes ménages pour les inciter à habiter en ville. Une politique de rénovation et d'adaptation des maisons doit être menée en même temps, notamment pour pouvoir accueillir des familles avec enfants, et il est indispensable d'intégrer la politique du logement dans les politiques urbaines.

#### *IV.3.2.3. La fiscalité foncière et immobilière*

##### *a. Les instruments fiscaux*

La puissance des instruments de la fiscalité immobilière ne peut pas être sous-estimée. Ces instruments doivent être utilisés pour réduire les antagonismes financiers croissants entre les communes et pour réguler l'utilisation du sol.

##### *• Les inégalités spatiales de la fiscalité*

Pour supprimer les discriminations en faveur du milieu périurbain, il convient d'établir une égalité spatiale dans la taxation des logements comme le prévoit la loi. La révision des

revenus cadastraux doit donc être mise en œuvre, afin que la valeur attribuée aux biens immobiliers soit en adéquation avec les prix réellement pratiqués sur les marchés.

Alors que les taux de taxation sont aujourd’hui toujours plus élevés dans les communes urbaines que dans les communes périurbaines, un autre objectif est l’harmonisation des taux d’imposition, tant en ce qui concerne l’impôt sur les personnes physiques que le précompte immobilier. Un autre moyen pour effacer les inégalités pourrait être une meilleure répartition des recettes du précompte immobilier et de l’impôt sur les personnes entre la commune d’habitation et la commune de travail<sup>10</sup>.

A ce propos, le Gouvernement flamand projette de combler le fossé entre les communes riches et pauvres en utilisant la base fiscale d’une entité comme critère lors de la répartition du budget du Fonds des Communes. Les villes recevraient ainsi plus de moyens financiers, ce qui pourrait servir à restaurer un cadre de vie attrayant.

· *La fiscalité et l’utilisation du sol :*

Les instruments fiscaux peuvent également permettre à la collectivité de capter la plus-value due à la rente d’urbanisation, de lutter contre la rétention spéculative et de favoriser une urbanisation plus compacte. L’objectif est d’appliquer la politique de l’utilisateur-payeur en mettant les frais liés à l’extension des réseaux d’infrastructure à la charge des seules personnes qui en profitent. Notons que seules les taxes de remboursement permettent d’atteindre cet objectif, en mettant le coût des travaux effectués au niveau d’une voirie à la charge des propriétaires des terrains riverains (les taxes communales d’urbanisation mettent le coût des nouvelles extensions à charge de l’ensemble des contribuables et ne respectent donc pas l’objectif d’équité). Par ailleurs, les coûts à long terme de maintenance, d’entretien et de réparation devront toujours être pris en charge par la collectivité.

En récupérant la plus-value dès l’équipement du terrain (il s’agit alors d’une plus-value potentielle non encore réalisée), les taxes de remboursement permettent en outre de lutter contre les rétentions spéculatives en incitant les propriétaires à la vente ou à la construction.

Jusqu’à présent, en Belgique, les terrains non bâtis sont taxés à la valeur des terres agricoles. Une taxe spécifique sur les terrains non bâtis existe, mais son application varie d’une commune à l’autre et elle ne concerne généralement que les terrains situés dans les lotissements, ce qui constitue une aberration puisque ces parcelles sont offertes sur le marché et ne participent donc en rien au processus de rétention. A l’instar de ce qui est proposé en Suisse ou de ce qui se fait déjà au Danemark avec la taxe appelée «grundskill», l’idée est donc de taxer l’ensemble des terrains – qu’ils soient bâtis ou non – en fonction de la valeur vénale (marchande), laquelle est déterminée selon le meilleur usage possible d’après les plans d’affectation. Cette taxe globale sur les biens fonciers et immobiliers remplacerait à la fois l’actuelle taxe sur les terrains non bâtis et le précompte immobilier. Le but est de réduire l’importance de la rétention spéculative en incitant les propriétaires de terrains non bâtis situés en zone constructible à construire ou à vendre.

---

<sup>10</sup> Dans un rapport précédent (Savenberg S. & Van Hecke E., *De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van suburbanisatie, relatie met de overheidsfinanciën*, p. 40), il a été calculé ce que serait la différence si l’impôt sur les personnes physiques était calculé non pas sur base de la population résidente, mais bien en fonction de la population occupée dans la commune)

Alors qu'aujourd'hui, les plus-values profitent uniquement aux propriétaires du terrain, une taxe sur les plus-values dues à l'établissement des plans permettrait à la collectivité de récupérer le gain de valeur d'un terrain agricole qui devient constructible suite à une modification d'affectation dans les plans, comme cela se fait déjà au Danemark (là, on l'appelle taxe d'urbanisation). Le principe de taxation des plus-values devrait de même être systématiquement appliqué dans les opérations de modification des plans d'affectation du sol.

La Belgique se caractérise par des droits d'enregistrement particulièrement élevés. Afin d'augmenter la mobilité résidentielle, ils devraient être abaissés et se limiter aux coûts administratifs.

En relation avec les politiques du logement, une diminution de la TVA sur les travaux de construction et de rénovation dans les milieux urbains devrait avantager la ville. Dans le passé, il est en effet déjà apparu qu'une diminution de la TVA influence l'intensité de la construction. Une valeur de 21-12,5 ou 6 % de la TVA modifie considérablement les budgets de construction ou de rénovation des ménages. Au total, cette mesure concerne un plus grand montant que celui qui peut être obtenu à travers les primes au logement (cfr §IV.3.2.2. a).

*b. Les difficultés de mise en œuvre et les mesures d'accompagnement*

Les freins actuels à la péréquation cadastrale s'expliquent par le coût de sa mise en œuvre et peut-être également par un lobbying de certains propriétaires. Il est toutefois dommage de retarder encore sa mise en œuvre, car il faudra bien l'effectuer un jour et, plus elle est retardée, plus son coût sera élevé. Rappelons en outre que cette péréquation ne doit pas entraîner une hausse globale de la masse imposée, mais une répartition plus équitable des impôts en fonction de la valeur actuelle des biens. A ce titre, un effort d'information auprès du public s'avère nécessaire pour démonter la rumeur d'une hausse globale des sommes prélevées.

La péréquation des revenus cadastraux nécessite par ailleurs une redistribution des ressources entre les communes riches de la périphérie et les communes plus pauvres des centres urbains. A ce titre, le rôle du Fonds des Communes, aujourd'hui insuffisant, pourrait être renforcé, ce que prévoit la Région flamande pour 2003. Les transferts devraient prendre en compte de manière plus précise l'ensemble des coûts à charges des communes centrales, et en particulier ceux liés aux équipements fréquentés par les populations de la périphérie. L'égalisation des niveaux de taxation se heurte également au principe de l'autonomie des autorités communales, car elle implique un contrôle important par le pouvoir supralocal. Notons que l'idée de taxer plus lourdement les habitants des zones périurbaines est peu judicieuse sur un plan stratégique, car cette mesure introduirait une nouvelle inégalité peu justifiable politiquement. Par contre, les milieux urbains pourraient être favorisés de manière indirecte via des déductions fiscales ou les aides accordées au logement (voir les recommandations relatives à la politique du logement).

Si les taxes de contributions à l'équipement sont déjà abondamment utilisées dans le cas des infrastructures de voirie et d'égouttage, elles sont plus difficiles à appliquer dans le cas des autres réseaux gérés par des organismes parapublics (intercommunales de distribution d'eau, de gaz et d'électricité). Le pouvoir politique devrait donc intervenir pour assurer une plus juste répartition des charges à ce niveau. Par ailleurs, si les taxes de contribution à l'équipement peuvent facilement être appliquées dans le cas des coûts primaires (coûts générés à l'intérieur des lotissements), leur application est plus difficile dans le cas des coûts

secondaires générés à l'extérieur des nouvelles urbanisations, et en particulier dans le cas des superstructures. Parmi les propriétaires, les taxes de contribution à l'équipement sont plutôt impopulaires, car elles portent atteinte au droit de retirer des plus-values de la possession d'un terrain. A nouveau, un devoir d'information s'impose donc. Enfin, notons que si leur application ne peut prêter à controverse en cas de lotissement avec ouverture de voirie, il n'en va pas de même dans le cas d'une urbanisation diffuse le long des voiries existantes où la charge due aux nouvelles constructions par rapport au bâti existant est plus difficile à estimer.

Une réforme globale du nouveau système de taxation des biens fonciers et immobiliers est techniquement difficile à mettre en œuvre, car une telle mesure implique une révision complète du système. En outre, elle devrait rencontrer l'opposition du lobby des propriétaires qui voient dans la taxation des terrains non bâtis à valeur vénale, une restriction de leurs droits d'usage du sol. Par ailleurs, les communes qui utilisent généralement la taxe sur les terrains non bâtis dans les lotissements comme un simple outil de rentrée financière pourraient également s'opposer au projet. Si l'introduction de la nouvelle taxe n'est pas faisable, on peut néanmoins envisager une meilleure utilisation de la taxe actuelle sur les terrains non bâtis, en la généralisant à un taux identique dans l'ensemble des communes et en cessant de l'appliquer pour les parcelles comprises au sein des lotissements. Par ailleurs, la taxation des terrains à la valeur vénale ne peut se faire sans un redimensionnement des zones constructibles, aujourd'hui trop grandes par rapport aux besoins. En effet, il est injuste de taxer comme s'ils étaient bâtis des terrains qui ne peuvent trouver acquéreur alors qu'ils sont mis sur le marché. Notons que l'introduction de la nouvelle taxe rendrait superflue la taxe sur les immeubles abandonnés dans les centres urbains, laquelle poursuit un objectif similaire à la taxe sur les terrains non bâtis : l'utilisation optimale et parcimonieuse du sol.

Si techniquement une taxe sur les plus-values n'est pas difficile à mettre en place, elle risque évidemment de rencontrer l'opposition des propriétaires en réduisant les acquis actuels du droit de propriété. A nouveau, un effort d'information de la part des autorités envers le public est donc nécessaire.

L'obstacle à une diminution des droits d'enregistrement est qu'ils sont actuellement utilisés comme une source de revenus et que le manque à gagner devra être compensé (ceci vaut aussi pour la diminution sélective de la TVA). Une solution pourrait être de supprimer le système des déductions fiscales pour les emprunts hypothécaires, comme cela s'est fait récemment en Angleterre. Une analyse en Flandre a montré que cet avantage fiscal profite surtout aux ménages à hauts revenus.

### *c. Les recommandations*

Les principales recommandations quant à la fiscalité portent sur :

- l'application de la péréquation des revenus cadastraux ;
- l'harmonisation des niveaux de taxation au niveau des communes ;
- le versement d'une partie des recettes de l'impôt sur les personnes à la commune de travail ;
- la généralisation du principe des taxes de contribution à l'équipement ;
- l'instauration d'un nouveau système de taxation des biens fonciers et immobiliers (taxant les terrains non bâtis à leur valeur vénale) ;
- la taxation des plus-values dues à l'établissement des plans ;
- la diminution des droits d'enregistrement ;

- la baisse de la TVA sur les travaux de construction/rénovation en milieu urbain ;
- la révision du système des déductions fiscales au niveau des emprunts hypothécaires et des déplacements domicile-travail.

Certaines de ces mesures ont été avancées en juillet 2001 par le Ministre Picqué, chargé de la politique des grandes villes. Il s'agit d'y attirer des habitants en y réduisant la pression fiscale sur les ménages. Parallèlement, il convient de répartir plus équitablement les ressources des villes et des communes en fonction des services et des prestations sociales qu'elles doivent fournir.

#### *IV.3.2.4. La mobilité*

Tout comme la localisation des activités économiques, la politique de mobilité constitue une problématique à part entière. Il existe en effet des interactions entre la configuration des réseaux, la localisation des ménages et des activités, la part modale des différents types de transport, les distances parcourues, les quantités d'énergie consommée et la pollution qui en résulte. Dans le domaine de la mobilité, nous ne présenterons donc ici que quelques mesures qui ont un lien direct avec les choix résidentiels des ménages. Notons que, de manière générale, l'ensemble des mesures visant à une urbanisation plus compacte peut intégrer une dimension liée à la mobilité.

##### *a. La nécessité de freiner la mobilité individuelle*

En rapport avec la mise en place d'une urbanisation durable, les principaux objectifs de la politique de mobilité sont la promotion de l'utilisation des transports en commun et la limitation des nuisances dues au trafic dans les quartiers résidentiels.

Au niveau du coût de l'utilisation, il faut rendre la mobilité individuelle moins attractive que l'utilisation des transports en commun (taxation de l'achat d'une voiture, taxes sur les carburants...). Or le prix du kilomètre parcouru payé par l'utilisateur des transports en commun a comparativement beaucoup plus augmenté que celui payé pour une voiture individuelle. Pour renforcer l'attrait des transports en commun, il faut également améliorer la qualité du service : confort des véhicules, rapidité de parcours, fréquence de desserte... Enfin, une autre façon de soutenir les transports en commun est de décourager le parking de longue durée dans les centres urbains (coût élevé du stationnement, taxation progressive du stationnement en fonction de la durée, nombre limité de places de parking par emploi lors de l'octroi des permis d'urbanisme pour la construction de bureaux...). Notons qu'une telle mesure soulève le problème de la concurrence avec la périphérie où les parkings sont généralement gratuits : si on décourage le parking dans les centres urbains, un retour négatif pourrait être la hausse des transferts d'activités vers la périphérie.

Quant à la limitation de la circulation de transit dans les rues résidentielles, elle peut s'effectuer de différentes manières :

- en limitant l'accès à certains types de véhicules (pas d'accès pour les camions, par exemple à certaines heures) ;
- en limitant l'accès en voiture des zones centrales aux seuls riverains (politique de la ville de Gand) ;
- en limitant la vitesse de circulation (par exemple en fermant un des accès des rues pour en faire des voies sans issue).

### *b. Les difficultés de mise en œuvre et mesures d'accompagnement*

- Afin de ne pas pénaliser les entreprises, il convient de séparer la taxation des véhicules utilitaires de celle des voitures particulières.
- La réduction du prix du billet pour les usagers des transports en commun implique par ailleurs des subsides importants de la part des pouvoirs publics.
- Les mesures concernant la gestion de la circulation ne posent pas de réelle difficulté de mise en œuvre et les hésitations quant à leur application s'expliquent par la tradition du « tout à l'automobile ».
- La limitation des nuisances dues à la circulation n'est qu'une des pistes pour augmenter la convivialité des quartiers résidentiels urbains. Il en existe beaucoup d'autres, comme la réalisation d'espaces verts et d'espaces de jeux pour les enfants au sein des îlots d'habitation.

### *c. Recommandations*

Les options politiques en relation avec la mobilité, reprises ci-dessous, concernent la fonction d'habitat :

- assurer un coût avantageux des transports collectifs par rapport à la mobilité individuelle ;
- décourager le parking de longue durée dans les centres urbains ;
- limiter la circulation dans les zones résidentielles en milieu urbain.

### **IV.3.3. Les recommandations générales**

Les objectifs politiques doivent être considérés les uns par rapport aux autres afin d'éviter des contradictions et de promouvoir la cohésion. L'étude de leur mise en œuvre devrait encore être approfondie et examinée par des juristes afin de déterminer leur faisabilité dans le cadre juridique existant. Une analyse des impacts de ces mesures dans d'autres domaines est aussi nécessaire, que sur les plans économique et social.

Le niveau des revenus détermine en grande partie les ménages qui peuvent prendre part au processus de périurbanisation. D'où l'importance d'une « discrimination spatiale positive » afin de rendre le milieu urbain au moins aussi attractif pour les ménages que la périphérie, notamment sur le plan financier. A l'inverse, une « discrimination négative du milieu périurbain » est peu recommandable, car cela risque encore de renforcer la sélectivité du processus et les inégalités sociales : seul un groupe plus restreint des ménages aux revenus très élevés pourront effectuer le choix de s'établir en périphérie. Notons que l'Angleterre a déjà bien intégré cette notion de « discrimination positive ».

## **IV.4. Remarques finales**

Dans leur configuration actuelle, les instruments mis à la disposition des pouvoirs publics n'ont pas pu réduire l'intensité du processus de périurbanisation, pas plus que son caractère dual. Le contexte culturel et politique globalement favorable aux attributs de la ruralité et à



l'accession à la propriété sous forme de maison individuelle y est probablement pour beaucoup. A ce propos, relevons que les bâtisseurs actuels ont souvent déjà grandi dans le milieu périurbain choisi par leurs parents qu'ils trouvent dès lors « tout naturel ». Or il est maintenant temps de changer de cap si l'on veut maintenir la viabilité de nos espaces urbanisés dans une perspective de développement durable.

Il a par ailleurs été montré que l'intensité de la périurbanisation dépend du contexte économique général. Si les projets sont mis en veilleuse lors des phases de récession, ils sont remis à jours dès les premières embellies. Toutefois, si des restrictions budgétaires incitent par exemple à réduire la taille des lotissements, elles peuvent aussi inciter à construire sur des terrains moins chers situés à une plus grande distance des villes...

Pour initier une gestion durable de la périurbanisation, il faut donc changer les valeurs et les représentations de la population et des responsables politiques et administratifs. Pour l'instant, la plupart des acteurs agissent de manière individuelle : ils se comportent dans leurs choix résidentiels sans tenir compte des implications pour l'ensemble de la collectivité, par exemple en termes de pollutions. Les contradictions d'une telle attitude sont le mieux exprimées dans le syndrome NYMBY (not in my backyard) ; par exemple : « je fais construire à la campagne, mais je me plains si l'on vient construire d'autres maisons près de la mienne ». Les modifications de comportement seront donc difficiles à mettre en œuvre, et les pouvoirs publics ont donc un devoir d'information vis-à-vis de la population. Les adaptations des différents instruments sont envisageables mais doivent également s'effectuer en douceur de manière à permettre leur acceptation.

## V. Annexes

### V.1. Rapports partiels

Liste des rapports internes du projet: « Les choix résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable » - SSTC, Leviers d'une politique de développement durable :

Savenberg S. & Van Hecke E., 1998, ISEG-KULeuven, *Typologie van de migraties naar leeftijd*, 66 p.

Mérenne-Schoumaker B., Brück L., Jehin J.-B. & Van Hoof T., 1998, SEGEFA-ULg, *Etude des consommations d'espace et d'énergie*, 90 p.+bijlagen & kaarten.

Brück L. & Halleux J.-M., 1998, SEGEFA-ULg, *Analyse des motivations des choix résidentielles*, 70 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 1999, ISEG-KULeuven, *Motivaties voor een suburbane residentiële keuze*, 81 p.

Brück L., Halleux J.-M., Mérenne-Schoumaker B., Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, ISEG-KULeuven & SEGEFA-ULg, *Motivaties voor een suburbane residentiële keuze – Analyse des motivations des choix résidentiels: belangrijkste resultaten – principaux résultats*, 23 + 23 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 1998, ISEG-KULeuven, *De invloed van het suburbanisatieproces op de gemeentefinanciën*, 66 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, ISEG-KULeuven, *De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van suburbanisatie: relatie met de overheidsfinanciën*, 69 p.

Brück L., Halleux J.-M., Lambotte J.-M. & Mérenne-Schoumaker B., 2000, SEGEFA-ULg, *Les surcoûts des services collectifs liés à la périurbanisation: les réseaux d'infrastructures et les services de desserte*, 68 p.

Brück L., Halleux J.-M., Mairy N. & Mérenne-Schoumaker B., Savenberg S. & Van Hecke E., 2001, SEGEFA-ULg, *L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain. Etat de la question en Belgique*, 154 p.

Brück L., Halleux J.-M., Mairy N. & Mérenne-Schoumaker B., 2001, SEGEFA-ULg, *L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain. Confrontation de la situation belge aux expériences suisses et danoises*, 145 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 2001, ISEG-KULeuven, *De residentiële keuze binnen het kader van suburbanisatie: instrumentarium om te verhelpen aan de voornaamste knelpunten (België-Engeland-Nederland)*, 100 p.

## Publications

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

Halleux J.-M., 2000, *Développement durable et organisation urbaine: le mot d'ordre de la ville compacte*, Les Cahiers de l'Urbanisme, n°30, pp.18-23.

Halleux J.-M., 2001, " La logique de la désurbanisation : les aptitudes aux déplacements et les formes urbaines ", Les coûts de la désurbanisation, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes, sous presse.

Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2001, " Quantification et analyse évolutive de la désurbanisation ", Les coûts de la désurbanisation, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes, sous presse.

Halleux J.-M., Lambotte J.-M. et Brück L., 2001, Désurbanisation et services collectifs : les surcoûts financiers des infrastructures de viabilisation, ", Les coûts de la désurbanisation, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes, sous presse.

Halleux J.-M., " Politique d'offre foncière, production de l'urbanisation et facture d'eau : les surcoûts de la désurbanisation en Wallonie ", soumis à Etudes foncières.

Jehin J.-B., 1998, *La périurbanisation et la rurbanisation à travers la consommation d'espace*, Bulletin de la Société Géographique de Liège, 34, pp.45-52.

Jehin J.-B., et Mérenne-Schoumaker B., 1998, *Urbanisation et consommation d'espace en Belgique. Tendances régionales récentes*, Acta Geographica Lovaniensia, 37, pp.171-184.