

UNIVERSITE DE LIEGE  
SEGEFA – SERVICE D’ETUDE EN GEOGRAPHIE  
ECONOMIQUE FONDAMENTALE ET APPLIQUEE

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN  
ISEG – INSTITUUT VOOR SOCIALE EN  
ECONOMISCHE GEOGRAPHIE

**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**

## **SYNTHESE**

SSTC – Leviers d’une politique de  
développement durable

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

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

Decembre 2001

# I. INTRODUCTION

---

Les lignes suivantes mettent en perspective la recherche dans le cadre de la réflexion sur le développement durable.

## *Vers une gestion du territoire basée sur le développement durable*

Le projet s'inscrit dans le programme « Leviers d'une politique de développement durable » des SSTC.

## *Les causes d'un développement non durable*

Une action raisonnée nécessite d'analyser les causes d'un développement non durable.

## *Les causes du comportement non durable de la population*

Quelles sont les raisons qui entraînent des comportements humains non durables ?

## *Les ménages comme acteurs-clés*

A côté d'autres problématiques comme l'industrie, l'agriculture, le tourisme ou le secteur énergétique, les ménages constituent un secteur essentiel en matière de développement durable.

## *Les choix résidentiels et leurs accrochages avec le développement durable*

Il s'agit de mettre en évidence l'impact des choix résidentiels des ménages sur les consommations d'espace et d'énergie, sur le secteur des transports, sur les coûts à charge de la collectivité... A ce niveau, il faut faire intervenir les modèles de production et de consommation.

<p><i>Projet de recherche : « Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable »</i></p>
---

L'objectif final est l'énoncé de recommandations au niveau des instruments mis à la disposition des pouvoirs publics pour réduire ces impacts négatifs des choix résidentiels en matière de développement durable.

## II. OBJECTIFS

---

La recherche s'est basée sur différents modes d'investigation en fonction des *objectifs déterminés*.

- a) Dans le contexte belge, on assiste depuis longtemps à une migration de la population des villes vers les zones d'habitat de la « périphérie verte ». Afin de mesurer ce processus de périurbanisation, il s'agit d'analyser la mobilité résidentielle au moyen des statistiques démographiques et des statistiques d'occupation du sol, en partie cartographiées. Les motivations des ménages migrants ont été étudiées dans un second temps.

Ⓜ *analyse démographique des migrations de population en Belgique*

Ⓜ *détermination du profil des migrants et des motivations de leurs choix résidentiels*

- b) Le processus d'urbanisation entraîne plusieurs types d'accrochages avec les principes du développement durable :

- la consommation d'espace ;
- les consommations d'énergie ;
- l'étalement des différentes fonctions, et en premier lieu l'habitation et le travail, ce qui implique un accroissement de la mobilité ;
- l'augmentation de la consommation d'énergie ;
- les coûts liés au processus d'étalement urbain. Il s'agit non seulement des coûts individuels supportés par les ménages, mais aussi des surcoûts pour la collectivité au niveau des infrastructures et des équipements collectifs ;
- les inégalités spatiales, notamment sur le plan de la fiscalité.

L'objectif est d'évaluer l'importance quantitative de ces différents impacts et de comprendre le mécanisme des dysfonctionnements.

Ⓜ *essai d'évaluation quantitative des consommations d'énergie et d'espace causées par la périurbanisation*

Ⓜ *analyse des surcoûts du processus de périurbanisation*

Ⓜ *analyse du rôle des communes au niveau de ces coûts et des contradictions fiscales entre la ville et la périphérie*

- c) La manière dont les pouvoirs publics belges ont utilisé les instruments politiques de gestion de l'étalement urbain explique les formes actuelles de la périurbanisation dans notre pays. Une comparaison avec quelques pays étrangers permet de formuler quelques recommandations au niveau du contexte belge.

Ⓜ *bilan de l'état des instruments de contrôle de l'étalement urbain en Belgique*

Ⓜ *analyse comparative internationale des politiques de gestion de la périurbanisation : l'aménagement du territoire, le logement, la mobilité, la fiscalité (la Belgique est comparée au Danemark, à la Suisse, à l'Angleterre et aux Pays-Bas)*

Ⓜ *formulation de propositions de gestion visant à contrôler et à mieux gérer l'étalement urbain en fonction des objectifs de développement durable (rapport de synthèse final).*

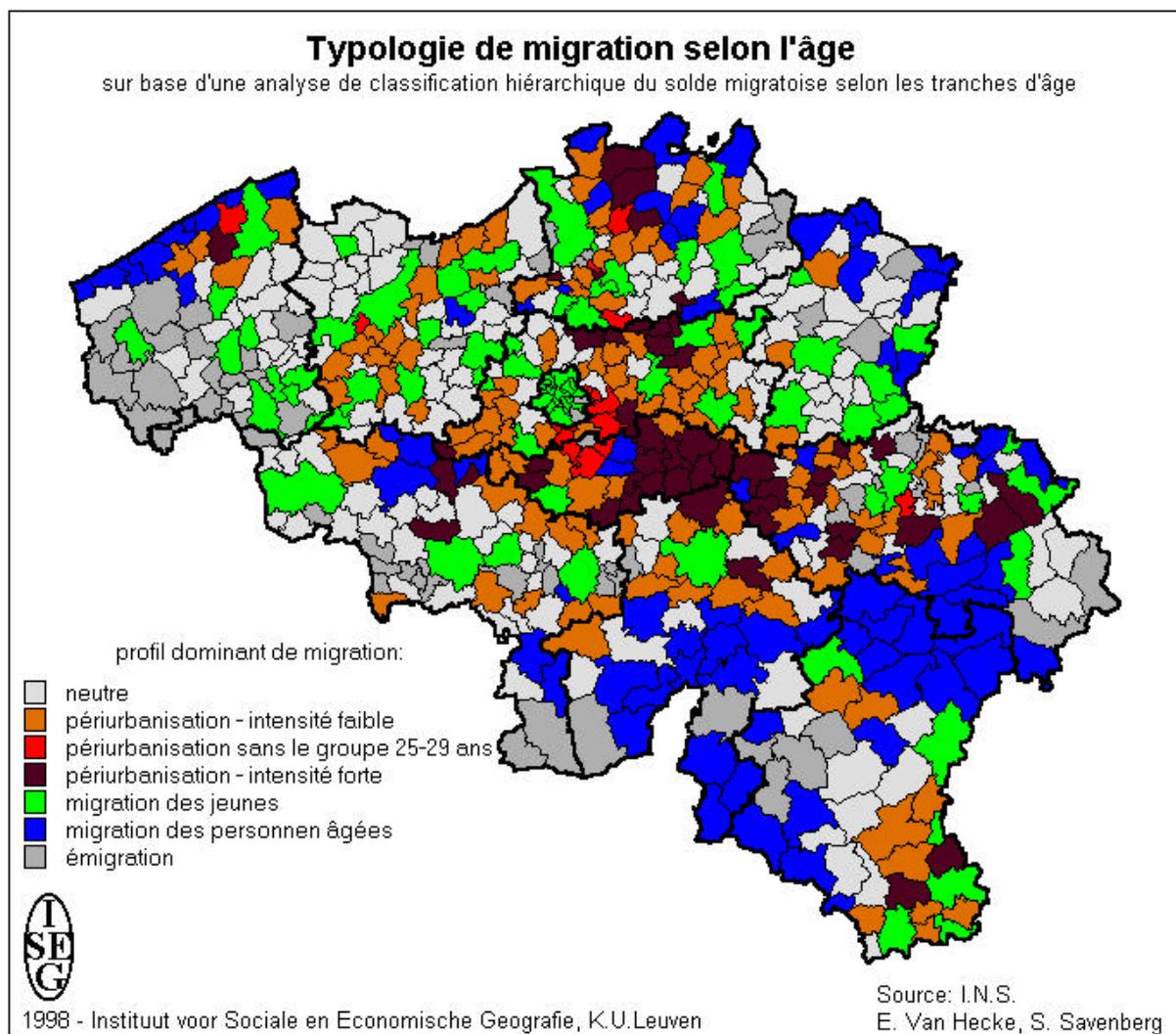
### III. RESULTATS

#### III.1. Les choix résidentiels des ménages

##### III.1.1. Les modèles migratoires

Les mouvements migratoires sont liés à l'âge. L'activité migratoire la plus importante correspond aux jeunes entre 20 et 40 ans et aux jeunes enfants. Les taux de migration sont moins importants chez les personnes plus âgées. Ce modèle correspond aux différentes phases du cycle de vie, dont certaines impliquent quasi systématiquement un déménagement : aller vivre seul hors du domicile parental, réduction de la taille du ménage suite au départ des enfants, retraite...

Les mouvements migratoires déterminent des « espaces de répulsion » (avec un solde migratoire négatif - globalement les communes des centres urbains) et des espaces d'attraction (avec un solde migratoire positif - globalement, les communes périurbaines et rurales).



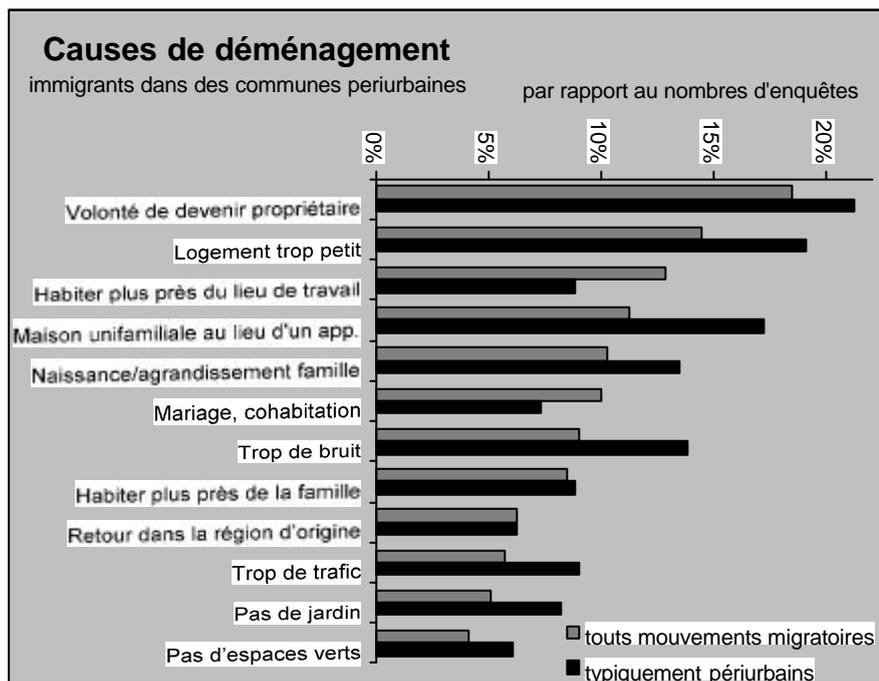
En combinant les soldes migratoires et le profil des migrants, la carte met en évidence les trois types de migration les plus importantes :

- la migration des jeunes (entre 18 et 24 ans) vers les villes ; c'est la seule tranche d'âge pour laquelle le solde vers la ville est positif ;
- la migration des ménages de jeunes adultes (entre 25 et 40 ans) avec enfants vers les zones périurbaines à la périphérie des grandes villes ;
- la migration des personnes plus âgées vers les zones touristiques de l'Ardenne ou du littoral.

Un bon tiers des communes belges peuvent être caractérisées comme des communes périurbaines, où l'arrivée d'une nouvelle population engendre une pression particulièrement aiguë sur l'espace.

### III.1.2. Les motivations des choix résidentiels

Une enquête sur les motifs de déménagement des ménages périurbains nous apprend que ceux-ci sont souvent influencés par un contexte culturel qui survalorise le milieu rural au détriment de la ville. Ils cherchent ainsi à devenir propriétaires d'une maison individuelle isolée, entourée d'un jardin et située dans un environnement verdoyant. Souvent, il s'agit de jeunes ménages en voie d'agrandissement qui ont quitté un logement inadapté (un appartement en location) situé dans un environnement urbain ressenti de manière négative (trafic, bruit, absence d'espaces verts, sentiment d'insécurité...). La ville est perçue comme un lieu de travail, d'achats et de loisirs, mais pas comme un lieu de vie ou un milieu « sain » pour élever des enfants.

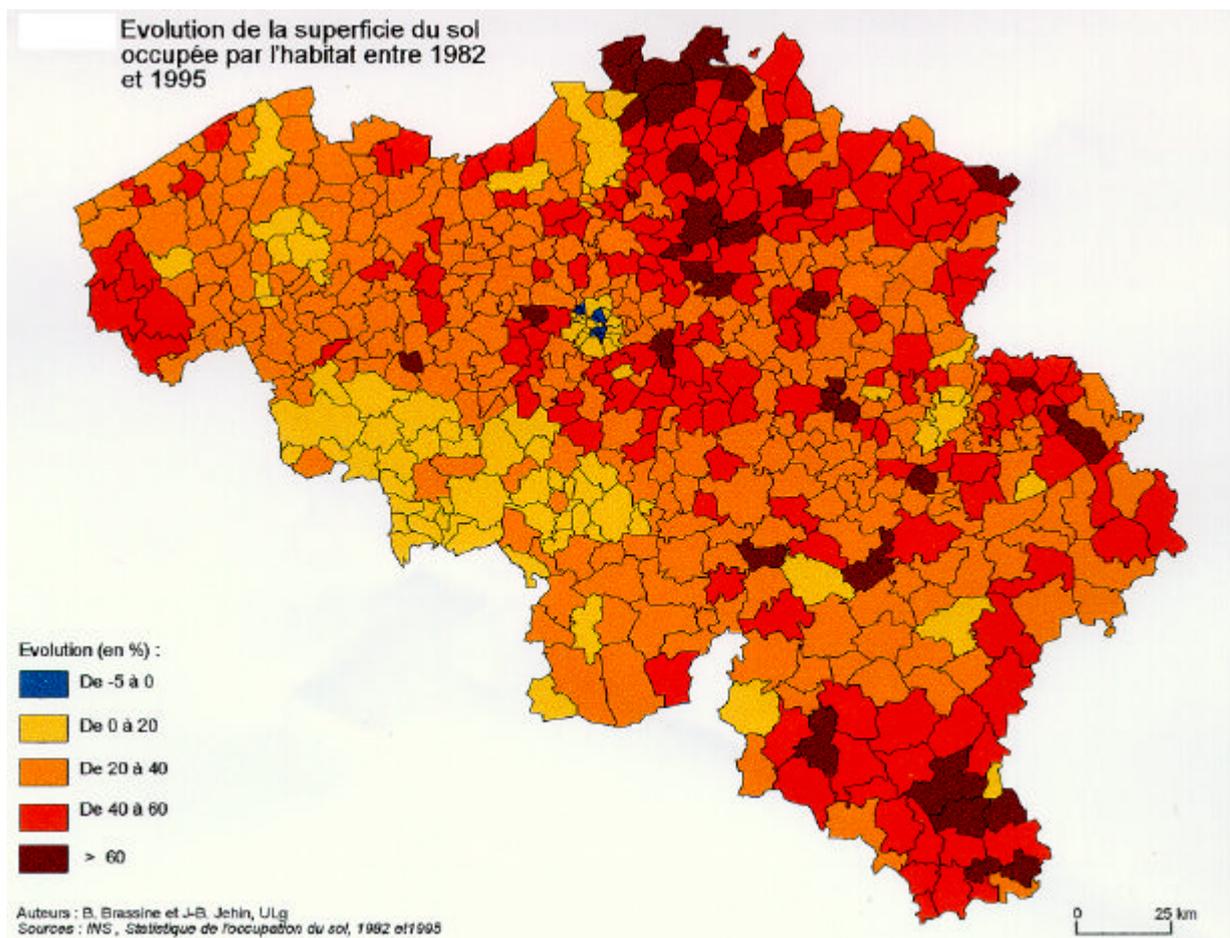


Fortement encouragée par les pouvoirs publics, la volonté d'accéder à la propriété constitue un facteur crucial du processus de périurbanisation. Les candidats bâtisseurs sont ainsi rejetés toujours plus loin à la périphérie des villes pour pouvoir trouver des terrains financièrement abordables.

## III.2. Les conséquences du processus de périurbanisation

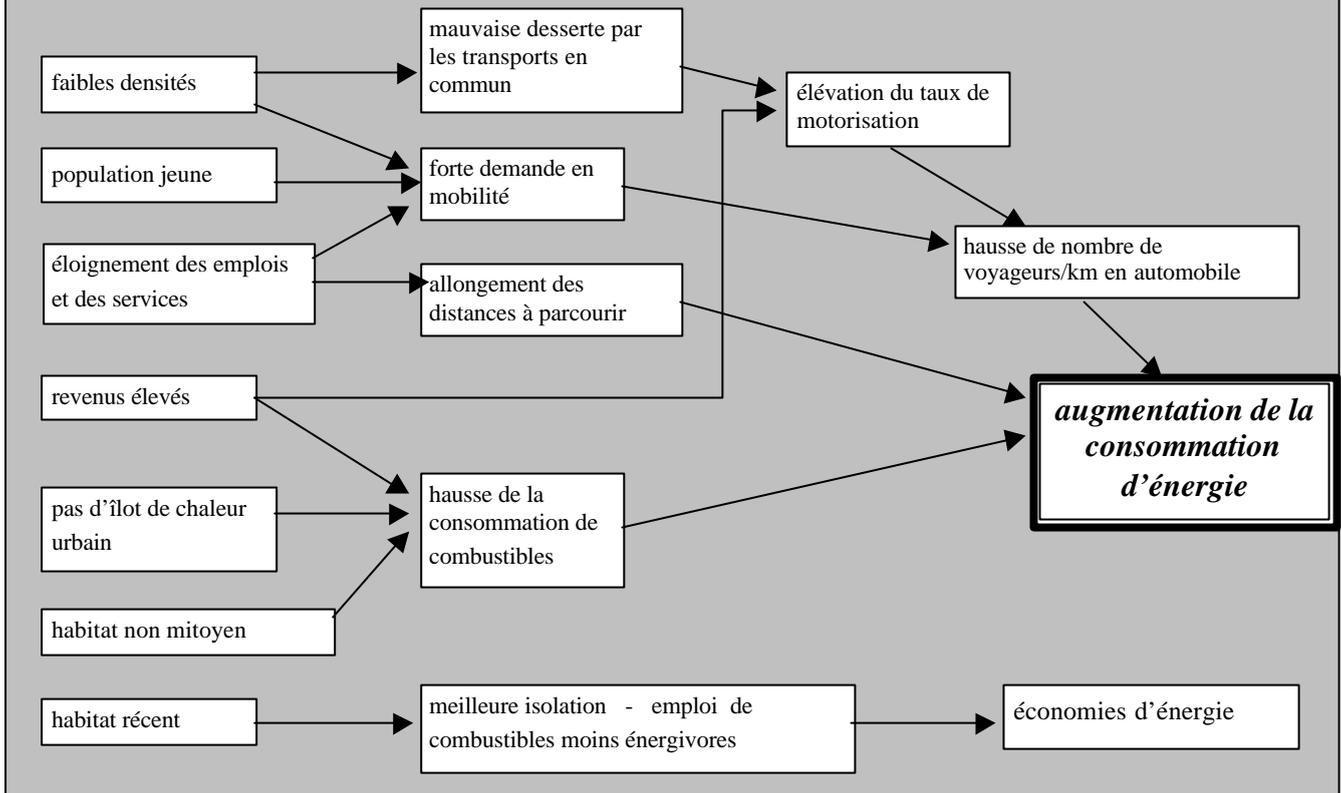
### III.2.1. Les consommations d'espace et d'énergie

Suite aux faibles densités des nouvelles formes d'urbanisation, la croissance de l'espace urbanisé est beaucoup plus rapide -  $2\text{m}^2$  par seconde - que celle de la population ou du nombre de ménages. Cela traduit une augmentation du standard d'habitat, c'est-à-dire le nombre de  $\text{m}^2$  utilisés en moyenne par habitant, non seulement pour la résidence, mais aussi pour les jardins privés ou les autres fonctions (bureaux, commerces, routes...). Une cartographie montre que c'est dans des communes périurbaines qui ne sont pas directement contiguës au centre-ville que la croissance est la plus forte. Dans certaines communes, l'espace urbanisé a doublé en vingt ans.



La périurbanisation est aussi responsable d'une hausse des consommations d'énergie. Dans le secteur du chauffage domestique tout d'abord, l'isolement et la morphologie particulière de l'habitat périurbain (absence de murs mitoyens, grand rapport surface/volume...) entraînent une plus grande consommation suite aux déperditions de chaleur. Mais la périurbanisation est aussi responsable d'une hausse des consommations de carburant dans le secteur des transports : non seulement elle contribue à une augmentation globale de la mobilité (allongement des déplacements), mais en outre elle entraîne un recours plus fréquent à la voiture au détriment des transports en commun, lesquels peuvent difficilement desservir les zones périurbaines de manière efficace.

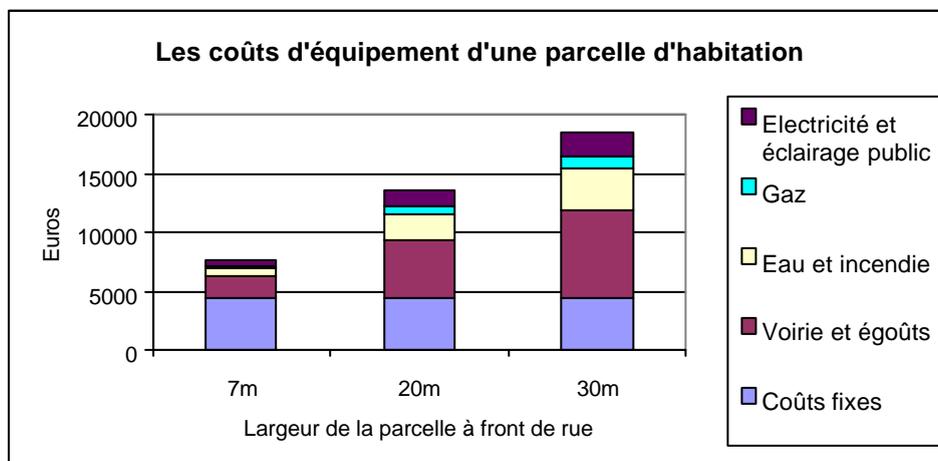
### Facteurs de la surconsommation d'énergie dans les zones périurbaines



### III.2.2. Les surcoûts consécutifs à la périurbanisation

#### a) Les coûts de l'urbanisation

La création de nouvelles zones résidentielles nécessite l'extension d'un certain nombre d'infrastructures : non seulement les voiries, mais aussi les réseaux de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone ou d'égouttage). Pour ces services, la mise en place de formes urbaines peu denses entraîne des surcoûts évidents : l'essentiel des coûts résulte du placement des conduites et les charges d'installation sont en grande partie dépendantes de la longueur des réseaux.



Plus que la taille des parcelles, c'est leur largeur à front de voirie qui constitue le critère déterminant : par parcelle, il faut en effet compter un coût fixe de 2 070 euros (cabines électriques, stations d'épuration...), plus un coût variable de 455 euros par mètre de façade. On estime ainsi que le coût d'équipement d'une parcelle de 7 m de large (urbanisation compacte avec logements mitoyens) est de 7 à 8 000 euros. Pour une parcelle de 20 de largeur (typique d'un lotissement), le coût est par contre de 14 000 à 15 600 euros. Parmi les charges, la plus grande partie revient à l'aménagement de la voirie et à l'installation du réseau d'égouttage. Au total, on estime qu'en Belgique, un budget annuel de 11 à 15 millions d'euros est nécessaire pour réaliser l'équipement des nouvelles zones d'habitat périurbain.

Par ailleurs, la collectivité doit fournir certains services de desserte qui impliquent le déplacement d'agents spécialisés jusqu'au domicile des particuliers, comme la distribution du courrier ou la récolte des déchets ménagers. Dans ce cadre, il est plus difficile de mettre en évidence des surcoûts liés à la mise en place de formes urbaines peu denses, même si une augmentation des coûts en dessous d'un seuil de 200 hab. par km<sup>2</sup> a pu être vérifié dans le cas de la collecte des déchets.

Enfin, la périurbanisation peut parfois nécessiter la création de « superstructures » qui doivent être disponibles à proximité du lieu de résidence de la population, comme par exemple les crèches ou les écoles primaires puisque les ménages migrants comportent souvent de jeunes enfants. En outre, dans ce domaine, les services devront suivre le profil de vieillissement de la population périurbaine.

Les charges d'entretien et de réparation constituent un aspect important des coûts d'urbanisation. Actuellement encore modestes en raison de la jeunesse de la plupart des infrastructures de desserte, ces coûts vont probablement exploser dans un avenir relativement proche. Dans cette perspective, étendre encore les réseaux constitue véritablement une bombe à retardement. Ceci est d'autant plus inquiétant que, si les frais d'installations sont souvent pris en charge par les promoteurs-lotisseurs ou les propriétaires, il n'en va pas de même pour les frais d'entretien, lesquels sont mis à charge de l'ensemble des usagers (via la tarification des sociétés de distribution) ou de l'ensemble de la collectivité (via les impôts).

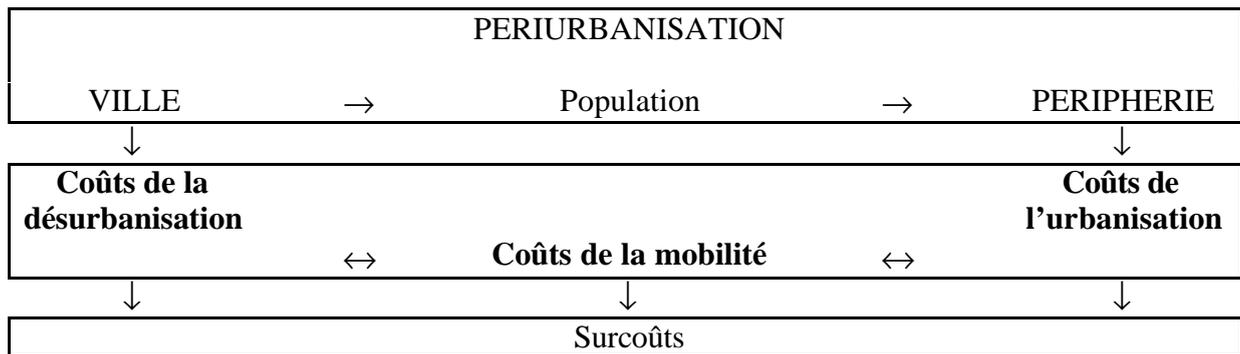
#### b) Les coûts dus à la désurbanisation

Le dépeuplement des villes suite au départ de la population vers la périphérie génère également des coûts au niveau des espaces urbains. Par exemple, certaines infrastructures doivent être adaptées pour fonctionner avec une population moins importante. Mais en général, l'ancrage physique des réseaux empêche toute modification de leur configuration. Ainsi, pour la plupart des services de desserte, les charges de fonctionnement restent identiques : comme la population diminue, le coût par habitant est dès lors en augmentation.

#### c) Les coûts de la mobilité

Le processus de périurbanisation a également une double implication au niveau des coûts de mobilité : on constate à la fois un allongement des distances parcourues et un recours accru à la voiture vu la difficile desserte des zones périurbaines par les transports en commun. Les surcoûts peuvent se mesurer en termes financiers, mais aussi en termes de consommation d'énergie ou de dégradations environnementales, par exemple.

## Les surcoûts de la périurbanisation



### d) Le financement des coûts

La question du financement des coûts de l'urbanisation est complexe. Les acteurs sont en effet nombreux : les ménages, les propriétaires initiaux des terrains à bâtir, les constructeurs et lotisseurs, les sociétés qui gèrent les réseaux d'infrastructures, les usagers des différents services, les communes, les Régions ou l'Etat fédéral. Par exemple, les lotisseurs incorporent les coûts liés à la viabilisation des terrains dans leur prix de vente et reportent donc ces coûts vers les propriétaires finaux. Mais ils peuvent aussi maintenir leurs marges bénéficiaires en abaissant le prix d'achat ; dans ce cas, c'est le propriétaire initial qui est alors mis à contribution. Dans le cas des services de desserte, la plupart des coûts générés par l'extension des infrastructures sont financés par l'ensemble des usagers à travers une tarification unitaire : alors qu'ils n'engendrent pas de nouveaux besoins, les personnes qui vivent dans les milieux urbains financent donc indirectement l'extension des réseaux en milieu périurbain. Dans le cas des équipements publics, les autorités locales ou les sociétés de distributions sont aidées par des subventions accordées par le pouvoir régional, lequel reporte la charge sur l'ensemble de la collectivité à travers les impôts.

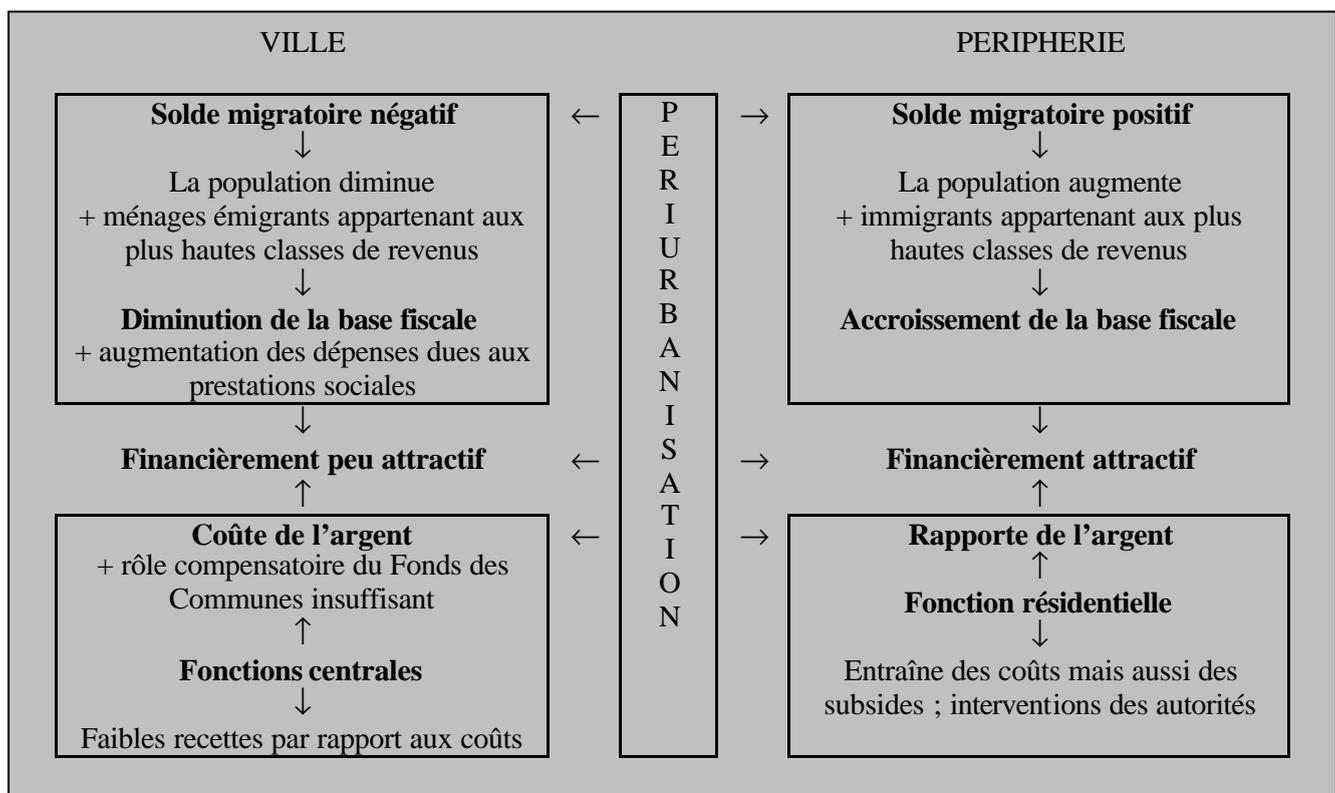
De plus, en fonction du type d'équipement et du type d'opération, ce ne sont pas toujours les mêmes acteurs qui sont mis à contribution. Dans le cas d'un lotissement avec ouverture de voirie, la plupart des coûts d'installation sont pris en charge par le promoteur-lotisseur. Par contre, dans le cas des petites opérations s'effectuant le long des voiries existantes, ces coûts sont supportés par les communes (égouttage) ou les sociétés de distribution. Enfin, les coûts d'entretien sont toujours à charge de la collectivité.

### e) Les contrastes financiers croissants entre les communes

Les communes des centres urbains sont dans une situation financière de plus en plus délicate. En effet, une grande partie de leurs recettes provient de l'impôt sur les personnes physiques. Or ces communes doivent faire face non seulement à une baisse de leur population, mais en outre à une paupérisation de la population restante en raison de la sélectivité du processus de périurbanisation sur le plan socio-économique. Alors qu'elles doivent faire face à des dépenses importantes - notamment dans le secteur social -, ces communes voient donc leurs recettes se contracter. Ces difficultés sont encore renforcées par le phénomène de « spill-over » : les villes exercent un rôle de place centrale et fournissent une série d'équipements et de services qui profitent à une vaste population résidant en-dehors de leur territoire qui ne contribue donc pas à leur financement. Le processus de périurbanisation ne fait évidemment qu'accroître ces inégalités. Pour les réduire, un système de compensation a été mis en place : le Fonds des Communes redistribue une dotation de l'Etat entre les entités en prenant

notamment en compte les fonctions centrales qu'elles exercent. Dans la pratique actuelle, ce système ne permet toutefois pas de réduire toutes les inégalités. En ville, le manque de moyens se traduit donc par une détérioration de la qualité de l'environnement résidentiel, ce qui renforce encore la fuite des habitants.

A l'inverse, les communes périurbaines sont dans une situation plus favorable puisque leur base fiscale s'agrandit avec l'arrivée de nouveaux ménages aux revenus confortables et avec la construction de nouvelles habitations (la croissance concerne à la fois l'impôt sur les personnes physiques et le précompte immobilier). Evidemment, l'arrivée de nouveaux habitants génère également des coûts en termes d'extension des infrastructures et de certains services. Toutefois, à l'échelle de la comptabilité communale, les nouvelles recettes compensent largement la croissance des dépenses, de telle sorte que le bilan financier est largement positif pour les communes périurbaines.



### III.3. La gestion de l'étalement urbain par les pouvoirs publics

Le processus de périurbanisation apparaît comme une vieille tradition belge, notamment en comparaison avec les pays qui nous entourent où le processus a commencé plus tardivement. Soutenu de manière directe ou indirecte par les pouvoirs publics, l'habitat périurbain s'est ainsi petit à petit répandu sur une grande partie du territoire national.

Si le moteur qui alimente le processus de périurbanisation est plus ou moins identique dans la plupart des pays du monde occidental (à savoir la volonté d'habiter une maison individuelle dans un environnement verdoyant et le relâchement des contraintes de mobilité), les réponses apportées par les autorités pour gérer l'étalement urbain ont cependant été variables. Pour approfondir la réflexion, la Belgique a ainsi été comparée à la Suisse, au Danemark, à l'Angleterre, aux Pays-Bas et à la Suisse, quatre pays réputés pour leur capacité de maîtrise de l'étalement urbain. De nombreuses politiques sectorielles sont en réalité concernées.

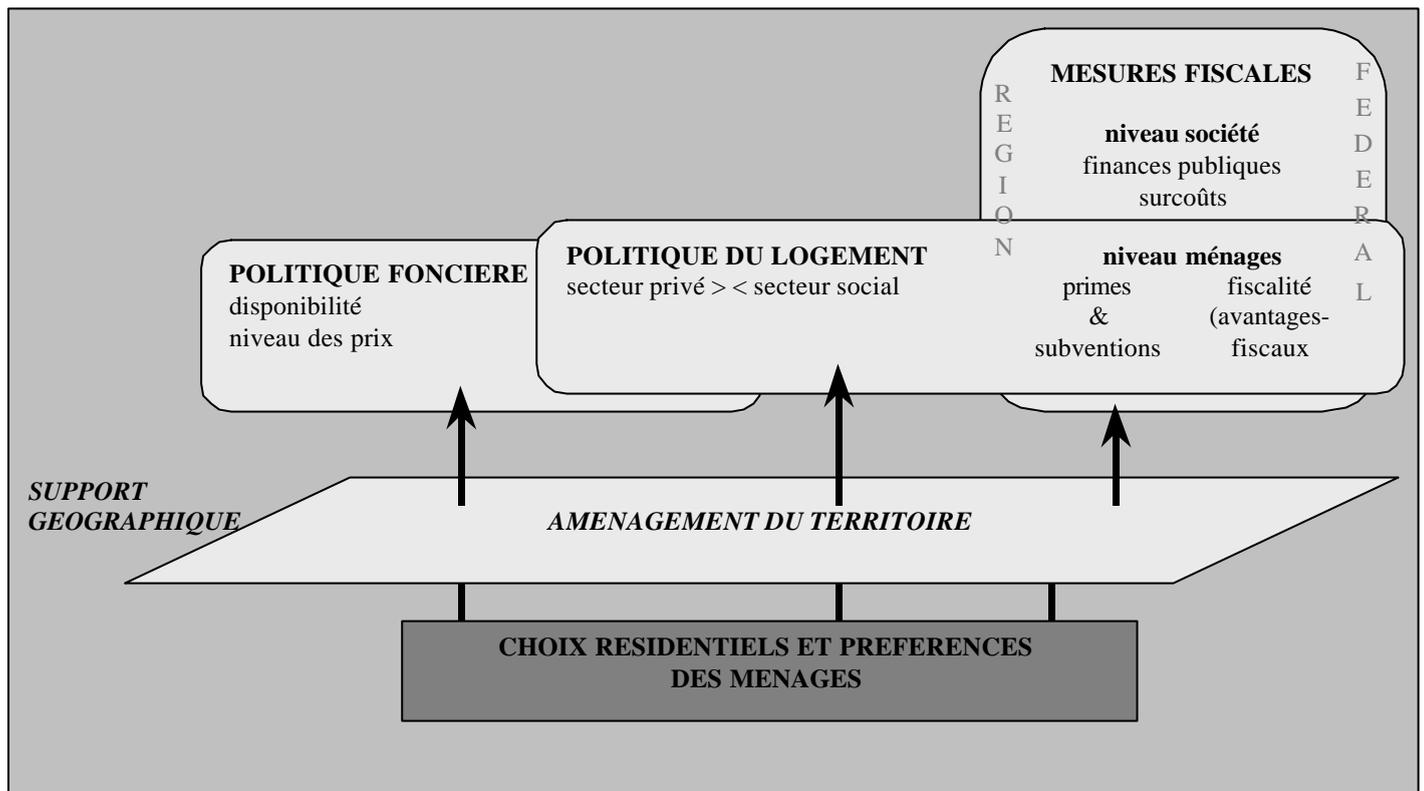
Avant tout, il faut relever que la mobilité individuelle a été fortement encouragée par les pouvoirs publics belges. Ainsi, la politique d'extension des infrastructures, et en particulier du réseau autoroutier, a considérablement étendu le champ des zones touchées par la périurbanisation. De plus, le coût d'usage de la voiture individuelle par rapport à celui des transports est particulièrement avantageux dans notre pays.

L'aménagement du territoire détermine également le cadre spatial dans lequel peuvent s'exprimer les choix résidentiels ; il détermine la disponibilité en terrains de construction et influence donc la formation des prix fonciers en fonction du jeu de l'offre et de la demande. Les pratiques futures devront évidemment prendre en compte les structures héritées des politiques anciennes, mais un retournement s'impose par rapport à une situation de surdimensionnement des zones à bâtir dans les plans de secteur belges. Dans certains pays, l'établissement d'une politique foncière active permet par ailleurs aux pouvoirs publics de jouer un rôle correctif sur les marchés fonciers et d'orienter l'urbanisation dans un sens voulu par la collectivité ; à quelques exceptions locales près, on peut donc regretter l'absence d'une telle politique foncière en Belgique.

L'autorité peut également intervenir au niveau de la politique du logement, tant en ce qui concerne le secteur privé - très dominant en Belgique - que le secteur des logements sociaux. A travers des primes, des subventions et des mesures fiscales, les pouvoirs publics belges soutiennent ainsi depuis longtemps l'accession à la propriété des ménages (déjà avant la seconde guerre mondiale), ce qui se traduit le plus souvent par la construction d'une maison individuelle isolée. A l'inverse, le secteur du logement social apparaît sous-développé en Belgique, notamment par rapport aux pays voisins. Même s'il s'est un peu étoffé au cours des dernières années, les pouvoirs publics continuent à soutenir massivement l'accession à la propriété sur le marché privé. A ce propos, notons que les avantages fiscaux (déduction fiscale d'une partie des frais liés aux emprunts hypothécaires) sont proportionnels aux revenus des ménages et profitent donc surtout aux ménages qui ont le moins besoin d'être aidés pour accéder à la propriété. De plus, même si les montants en jeu sont considérables, leur saupoudrage entre de nombreux ménages ne leur permet pas d'avoir une influence réelle sur les choix résidentiels.

Enfin, en parallèle aux secteurs évoqués précédemment, la fiscalité foncière et immobilière peut également exercer une influence sur les choix résidentiels. C'est à ce niveau par exemple

qu'une plus grande justice peut être réalisée au niveau du financement des coûts liés à l'urbanisation ou de la réduction des inégalités entre les communes.



### III.4. Recommandations

Les autorités prennent progressivement conscience des conséquences négatives de l'exode de population hors des villes : consommation rapide du sol, dégradation des paysages suite au mitage des nouvelles constructions, accentuation des inégalités sociales, accroissement des coûts d'équipement, encombrement du réseau routier et dégradation des conditions de vie en ville... La question n'est pas tant d'empêcher le processus de périurbanisation que d'orienter, de contrôler l'étalement urbain de manière à réduire ses accrochages négatifs avec les principes du développement durable. Il convient de mettre en place des modèles résidentiels durables ; à ce titre, la promotion de la ville compacte est présentée par de nombreuses instances comme une solution incontournable. Il ne s'agit évidemment pas de retrouver les densités inconfortables du XIX<sup>e</sup> siècle, mais d'éviter les conséquences désastreuses d'un trop grand éparpillement. Une harmonie doit aussi être trouvée entre l'habitat et les autres fonctions.

Les recommandations qui vont être présentées ici sont classées par politique sectorielle. Pour parvenir à un résultat, il convient cependant de travailler dans tous les domaines à la fois.

#### a) La politique d'aménagement du territoire

Les outils d'aménagement du territoire mis en place en Belgique se sont révélés inefficaces pour endiguer l'étalement urbain. A l'inverse, plusieurs pays européens ont mis sur pied une législation plus contraignante ayant permis un meilleur contrôle de l'implantation des nouvelles constructions. A ce niveau, les données importantes sont l'adoption d'une

planification structurelle au niveau supralocal et la réalisation de plans d'affectation des sols à valeur contraignante à un niveau plus local (commune, voire quartier). Afin d'éviter la mise en place d'urbanisations trop extensives, le dimensionnement des zones à bâtir au sein des plans doit par ailleurs se baser sur une estimation des besoins en logement à moyen terme et une révision régulière des documents (par exemple tous les dix ans) est indispensable pour coller au plus près aux dynamiques de la société.

Dans le contexte belge, un redimensionnement à la baisse de la taille des zones à bâtir soulève la question de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme. En effet, jusqu'à présent, ce sont les propriétaires privés qui tirent profit des plus-values engendrées par l'équipement et l'urbanisation de leur terrain. Le déclassement d'une zone anciennement urbanisable en zone agricole soulève donc la question de l'indemnisation des propriétaires, d'où la réticence des pouvoirs publics à lancer une telle démarche. Ce problème ne se pose pas avec la même acuité dans les autres pays où la plus-value sur les terrains est collectivisée via des taxes d'équipement (mise à contribution des propriétaires dès le départ, ce qui a aussi pour effet d'éviter le phénomène de rétention).

En milieu rural et périurbain, les zones en ruban le long des routes doivent à présent être abolies et remplacées par des zones d'habitat de forme plus compacte, en permettant par exemple l'urbanisation dans les espaces non bâtis à proximité des cœurs villageois. C'est en quelque sorte le principe de la densification déconcentrée mis en pratique depuis longtemps aux Pays-Bas. Notons qu'une redélimitation des zones d'habitat peut s'effectuer en l'absence d'une diminution de leur superficie totale : dans ce cas, l'indemnisation des moins-values peut être compensée par une taxation directe des nouvelles plus-values.

Une autre piste intéressante relevée en Suisse consiste à délimiter les zones d'habitat en fonction de la possibilité de se raccorder à une station d'épuration existante. De manière générale, il convient par ailleurs de tenir compte des contraintes physiques afin d'éviter de construire dans les zones où l'installation des infrastructures est trop coûteuse. Pour éviter les surcoûts à charge de la collectivité et une sous-utilisation des terrains équipés, relevons une autre particularité suisse : les plans d'occupation des sols sont déterminés à l'échelle locale et les communes doivent s'engager à équiper dans les 15 ans tous les espaces qu'elles ont classés en zone à bâtir.

En Belgique, les compétences en matière d'aménagement du territoire sont aujourd'hui régionalisées. La Région flamande et la Région bruxelloise ont élaboré de nouveaux outils qui vont dans le sens d'une meilleure protection des espaces non bâtis pour la première (quotas de logements dans les milieux urbains et non urbains, plans d'affectation réalisés à l'échelle communale) et d'une plus grande protection de la fonction résidentielle en ville pour la seconde. Jusqu'à présent, les modifications sont moins importantes au niveau de la Région wallonne où la planification s'effectue toujours sur base des plans de secteur. Leur révision est toutefois à l'ordre du jour et doit intégrer le principe de « gestion parcimonieuse du sol » prôné par le SDER. Notons enfin qu'une sensibilisation accrue du public à l'aménagement du territoire est nécessaire pour en faire comprendre l'intérêt en termes de durabilité.

## b) La politique foncière

Comme le prouvent les expériences étrangères, l'application d'une politique foncière active confère aux pouvoirs publics un puissant moyen de contrôle de l'urbanisation. Ainsi, aux Pays-Bas, de nombreuses municipalités se constituent des réserves foncières à leur périphérie,

ce qui leur permet de limiter la spéculation et d'éviter la récupération des plus-values liées à l'équipement par les propriétaires privés. Des quartiers de plusieurs centaines de logements peuvent ainsi être planifiés en une seule opération. Les bénéfices tirés de la vente des parcelles équipées peuvent alors être investis dans de nouveaux achats de terrains.

Au Danemark, les pouvoirs publics exercent également une forte intervention sur les marchés fonciers : dans la pratique, la plupart des terrains ne sont classés en zone urbanisable qu'après avoir été achetés par les autorités. Ainsi, dans le cas de la métropole de Copenhague, l'urbanisation a pu facilement être orientée en fonction des lignes de transport en commun.

Notons qu'une politique foncière doit aussi servir à équilibrer le marché, par exemple en achetant des terrains en période de basse conjoncture et en les libérant lors des périodes de « surchauffe ». Elle peut ainsi s'opposer aux effets négatifs des rétentions spéculatives et rendre plus abordable l'acquisition d'un logement ou d'un terrain à plus grande proximité des centres urbains. Il va de soi que la mise en place d'une politique foncière active est une opération extrêmement lourde, notamment en raison de l'importance des fonds financiers nécessaires pour constituer les premières acquisitions de terrains.

#### c) La politique du logement

Plusieurs aspects de la politique du logement peuvent être utilisés pour contrôler la périurbanisation. Tout d'abord, comme une grande partie des logements urbains appartiennent au secteur de la location, il convient de revaloriser le statut des locataires (protection juridique, primes à la location...) afin de freiner la fuite d'une partie des habitants.

Au niveau des différentes aides au logement, tous les critères d'octroi en faveur de la périphérie ou d'une urbanisation extensive doivent être supprimés. C'est par exemple le cas du Fonds Brunfaut pour l'équipement des cités d'habitation sociales qui n'intervenait autrefois que pour des grands projets mais qui peut maintenant intervenir pour des petits projets de deux parcelles dans les tissus urbanisés.

Au contraire, de nouvelles « discriminations positives » en faveur de l'habitat en milieu urbain pourraient être introduites, telle la proposition d'abaisser le taux de la T.V.A. sur les travaux de rénovation dans les villes. Des actions comme la taxe sur les immeubles inoccupés constituent par ailleurs des moyens de lutte efficaces contre les friches résidentielles. Enfin, des primes pourraient être accordées pour faciliter l'achat d'une maison en ville et pour permettre l'adaptation des logements urbains aux besoins des familles avec jeunes enfants.

En valeur quantitative, les aides financières les plus importantes ne sont pas les subventions mais les avantages en termes de déduction fiscale. En effet, tous les ménages qui ont contracté un emprunt hypothécaire ont droit à la déduction fiscale. L'avantage sera proportionnel aux revenus et/ou aux investissements. On constate que la périphérie peut donc être favorisée à ce niveau, d'autant plus que des déductions supplémentaires sont accordées pour les navettes domicile-travail. Notons que l'Angleterre a supprimé en 2000 ce principe de déduction fiscale couplée aux emprunts hypothécaires.

#### d) La politique de mobilité

Même s'il est peu concevable de porter atteinte aux avantages que la population tire de la mobilité individuelle, les pouvoirs publics devraient fournir un effort pour rendre l'usage des

transports en commun attractif. Or, au cours des dernières années, on constate que le coût d'usage des transports en commun en Belgique a beaucoup plus augmenté que celui de l'usage des véhicules individuels. A l'inverse, au Danemark par exemple, la tarification des transports en commun est nettement plus avantageuse, ce qui permet d'inciter les ménages à choisir leur résidence en fonction des lignes de transport en commun.

#### e) La fiscalité foncière et immobilière

La fiscalité foncière et immobilière peut également exercer un rôle régulateur au niveau de l'utilisation du sol. Ainsi, les droits d'enregistrement extrêmement élevés pratiqués en Belgique (12,5% lors de la vente-achat d'une maison) freinent la mobilité résidentielle, ce qui a notamment par conséquent d'allonger la longueur de certains déplacements quotidiens (peu de belges déménagent lorsqu'ils changent de lieu de travail). Par ailleurs, on peut penser que ce coût ne favorise pas le retour dans le centre-ville des ménages de pensionnés qui se sont installés en périphérie lorsqu'ils comportaient de jeunes enfants.

La question d'une réduction de la T.V.A. sur les travaux de construction/rénovation en milieu urbain a été évoquée plus haut au niveau de la politique du logement.

En Belgique, les terrains non bâtis situés en zone d'habitat sont taxés à la même valeur que les terres agricoles, ce qui favorise la rétention et la spéculation. La pratique danoise de taxer les terrains en fonction « du meilleur usage possible » d'après les plans d'affectation constitue à ce titre une solution judicieuse, qui rend d'ailleurs superflue l'introduction d'une taxe sur les terrains non bâtis.

#### f) Le financement des entités locales

Le fonctionnement de différents impôts entraîne des inégalités croissantes entre communes urbaines et non urbaines, d'où les difficultés des premières pour maintenir la qualité de l'environnement résidentiel. Ces inégalités sont rarement déterminantes au niveau des choix résidentiels mais elles peuvent les influencer. Comme déjà signalé, une partie des recettes doit être redistribuée de manière plus équitable entre les communes, de façon à tenir compte des charges importantes des communes centrales, et ce dans le but d'harmoniser les niveaux de taxation entre les entités au niveau du précompte immobilier ou de l'impôt sur les personnes physiques. Il est en effet injuste de continuer à taxer plus lourdement la population qui vit dans les villes, alors que celle-ci est déjà souvent moins favorisée.

A ce titre, une révision du mode de fonctionnement du Fonds des Communes peut donc être proposée. Une autre piste de solution est la proposition de verser une partie – voire la totalité – des recettes de l'impôt sur les personnes physiques à la commune de travail plutôt qu'à la commune de résidence de manière à compenser le coût d'utilisation des infrastructures et des services liés à l'activité professionnelle. Le tableau suivant montre les conséquences d'une telle mesure sur les budgets communaux. Les recettes des communes périurbaines diminueraient de 11%, alors que celles des villes augmenteraient d'environ 7% (cette plus faible valeur s'expliquant par la part plus faible des revenus liés à l'impôt dans le total des recettes des communes urbaines).

**Gains et pertes si les taux additionnels à l'impôt sur les personnes physiques étaient perçus dans la commune de travail au lieu de la commune de résidence (x 100 000 €)**

	<i>Grandes villes</i>	<i>Communes périurbaines</i>
• Population active résidente (1991)	659 052	526 977
• Population active employée (1991)	1 137 442	279 642
• Solde des migrations de travail (1991)	478 390	-247 335
• Revenus communaux (service normal) (1994)	31 712	8 527
• Recettes de l'impôt sur les personnes physiques perçu dans la commune de résidence (1994)	2 910	2 048
• Recettes hypothétiques de l'impôt sur les personnes physiques perçu au lieu de travail	5 022	1 087
• Différence entre les deux recettes	2 112	- 961
• Part de la différence dans le total des recettes communales	<b>+ 7 %</b>	<b>- 11 %</b>

g) Perspectives d'utilisation

Dans cette étude, la problématique de la périurbanisation a été analysée à partir de la seule fonction résidentielle. Néanmoins, la plupart des autres activités sont soumises à un processus similaire de transfert vers les espaces périphériques des villes. Il serait intéressant d'étudier les processus et les contraintes propres à ces différents secteurs, car, comme nous l'avons dit, la périurbanisation est un processus global et l'étalement de l'habitat ne peut être contrôlé si celui de la localisation des industries, des commerces, des services publics... ne l'est pas.

Les recommandations proposées sont nombreuses. Leur mise en pratique devrait être étudiée plus en profondeur par des juristes et des techniciens. De plus, elles touchent à plusieurs politiques sectorielles différentes. Pour avoir une meilleure vue transversale de l'ensemble de la problématique, certains pays ont réuni plusieurs compétences au sein du même ministère, comme le VROM au Pays-Bas (Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et du milieu).

Puisqu'un des objectifs est la réduction des inégalités socio-spatiales existantes entre les communes, il est important d'évaluer les conséquences spatiales des différentes mesures adoptées. Pour ne pas créer de nouvelles inégalités, il ne s'agit pas tant de pénaliser les ménages qui choisissent d'aller habiter en milieu périurbain, mais plutôt de rendre plus attractif le fait d'habiter la ville (avantages financiers, amélioration de l'environnement urbain...).

Il convient enfin de modifier les valeurs et les comportements de la population afin de la faire adhérer à un développement résidentiel durable. Les ménages ne sont d'ailleurs pas les seuls concernés : il faut également faire passer le message auprès des responsables politiques et administratifs qui – de manière consciente ou inconsciente – ont pendant longtemps soutenu le processus de périurbanisation. Les modifications doivent être introduites progressivement et expliquées à la population pour faciliter leur acceptation.