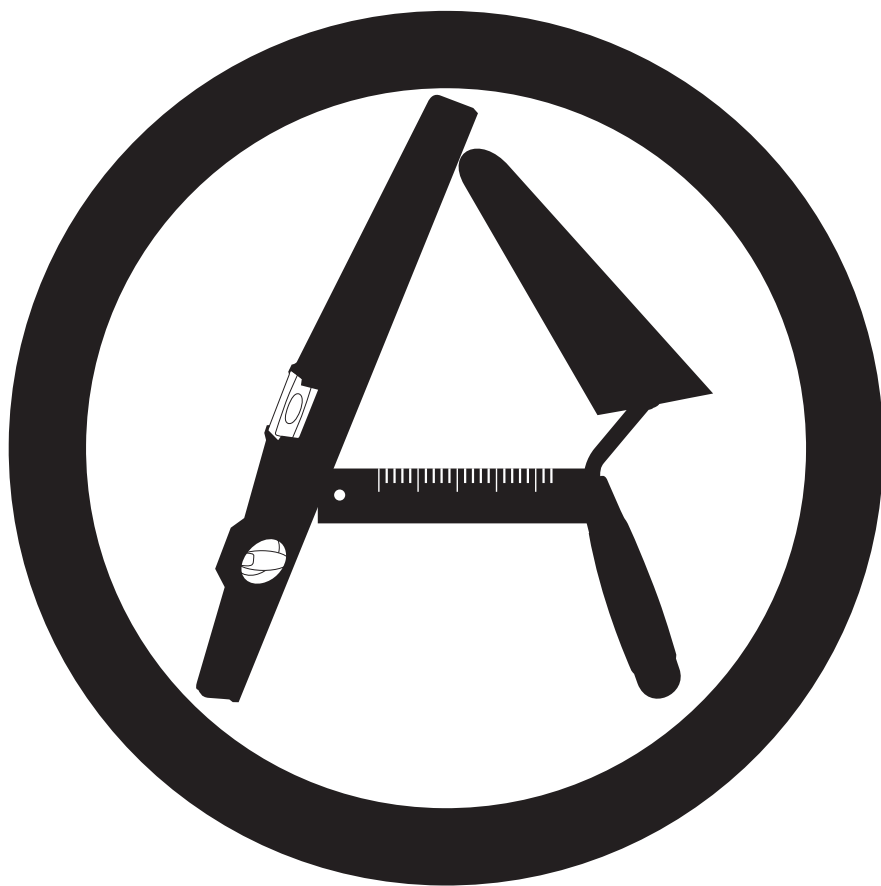


L'ÉTALEMENT URBAIN EN WALLONIE

LES LIMITES DE LA « BRIQUE DANS LE VENTRE »



Toutes nos publications sont disponibles :

- en *téléchargement*, depuis l'adresse internet de notre ASBL :
www.cpcp.be/etudes-et-prospectives
- en *version papier*, vous pouvez les consulter dans notre centre de documentation situé :

Rue des Deux Eglises, 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00 - Mail : info@cpcp.be

INTRODUCTION

L'étalement urbain est un concept qui peut certainement paraître obscur à première vue. En réalité, il s'agit d'un phénomène bien concret d'extension des espaces bâtis, principalement à la périphérie des grandes villes. Ce mouvement d'urbanisation présente des caractéristiques propres dont les conséquences ne sont pas neutres. En outre, l'étalement urbain connaît en Wallonie un développement particulier qui semble se poursuivre à l'heure actuelle. C'est pourquoi il nous a semblé opportun de présenter brièvement cette problématique qui concerne une grande part de la population tout en restant paradoxalement méconnue.

Pour ce faire, il s'agira tout d'abord de revenir sur le sens de l'expression « d'étalement urbain », d'autant plus qu'elle n'est pas la seule utilisée pour décrire le phénomène. Nous envisagerons ensuite le cas de la Wallonie et les raisons du succès de ce mode d'urbanisation sur notre sol. Les limites de ce développement à long terme seront dès lors abordées avant de présenter les décisions prises par les autorités en la matière, signes d'une prise de conscience progressive des enjeux de la problématique en question.

I. DERRIÈRE LE CONCEPT, UNE RÉALITÉ CONCRÈTE

Différents termes apparaissent dans la littérature pour définir le phénomène dont il est question ici. En effet, cette réalité est loin d'être une nouveauté si bien que de nombreuses études ont déjà été menées sur le sujet. Le concept de « périurbanisation » revient régulièrement, mettant l'accent sur l'urbanisation de la périphérie des villes. Il est également question « d'éclatement urbain », notion qui rend mieux compte du développement du phénomène en Wallonie, dans la mesure où l'urbanisation ne se limite plus aux zones périphériques urbaines et revêt un caractère déstructuré. Nous accorderons malgré tout notre préférence au terme « d'étalement urbain » qui nous paraît le plus riche. A l'instar des deux premiers, il fait état de l'urbanisation de nouvelles zones géographiques mais il met également en évidence une des caractéristiques fondamentales du processus, à savoir la faible densité des espaces

bâti. Or, c'est notamment cet aspect qui peut se révéler problématique, nous aurons l'occasion d'y revenir.

En résumé, l'étalement urbain est donc un phénomène d'urbanisation de nouveaux espaces dû au déplacement d'une population quittant la ville pour s'installer à la campagne. Il se caractérise par une densité moins importante que dans les centres urbains, par une extension déstructurée et par la prépondérance de la fonction résidentielle. Concrètement, l'image traditionnellement utilisée pour illustrer ce concept est celle des lotissements de villas « quatre façades » similaires à ceux qui existent en périphérie de la Région bruxelloise, bien que la réalité actuelle soit aujourd'hui plus complexe.

II. UN DÉVELOPPEMENT QUI NE DATE PAS D'HIER

L'étalement urbain a pris une ampleur considérable dans notre pays et en Wallonie en particulier. Si certains jalons de cette évolution ont été posés dès le 19^e siècle, ce sont les années 60 qui ont vu ce phénomène d'urbanisation diffuse des périphéries urbaines prendre son envol, au détriment des villes. A l'heure actuelle, l'abandon relatif des centres urbains tend à s'estomper sans empêcher une poursuite de l'étalement urbain¹. Ce dernier ne se limite d'ailleurs plus aux régions traditionnelles comme le Brabant wallon mais gagne également des zones rurales jusque là épargnées². En effet, le cas wallon se distingue aujourd'hui par une dispersion accrue de son habitat dépassant le cadre de la périphérie des centres urbains.

L'augmentation de la population ne permet que très partiellement d'expliquer ce phénomène. En Wallonie, il est davantage dû au choix d'abandonner la ville³ et à la préférence accordée à ce type d'habitation. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le succès de l'habitat de type « périurbain ». La maison isolée, dis-

¹ MARIQUE (A. F.) et REITER (S.), « L'étalement urbain, qu'est-ce que c'est ? Ses spécificités en Région wallonne », site internet SAFE : Suburban Areas Favoring Energy efficiency (<http://www.safe-energie.be/fiches-pratiques/letalement-urbain-quest-ce-que-cest-1>), janvier 2012, consulté le 20 août 2012.

² CAPRON (C.), EGGERICKX (T.), « Rurbanisation et périurbanisation dans le centre de la Wallonie : une approche socio-démographique », in *Espace, populations, sociétés, 2001-1-2. Repopulation et mobilités rurales*, p. 123-137.

4 ³ Raison pour laquelle on parle parfois de « désurbanisation ».

posant d'un jardin mais à proximité des activités urbaines, est avant tout un idéal de vie. C'est du moins le cas pour les couples avec enfants, moins pour les jeunes ou les personnes âgées semble-t-il⁴. Pour beaucoup, la ville reste synonyme de pollution, de bruit, d'exiguïté ou d'insécurité face au calme et à l'espace de la campagne. En caricaturant, la ville est un lieu de travail et de loisirs mais non l'endroit adéquat pour élever ses enfants.

L'étalement urbain découle également d'un second idéal, celui de l'accès à la propriété. Il relève notamment d'une volonté de stabilité et de maîtrise de son destin à travers l'acquisition de son propre patrimoine. De manière plus concrète, il s'agit également d'un investissement financier relativement sûr et lucratif. Disposant des terrains disponibles en nombre suffisant et à des prix abordables, les communes rurales situées à la périphérie des grandes villes ont donc vu s'installer un grand nombre de nouveaux propriétaires, l'aspect financier se joignant idéalement aux préférences résidentielles des ménages. A l'heure actuelle, ces quartiers périurbains très prisés arrivent à saturation, ou du moins font face à une pression immobilière accrue. Résultat, les candidats acquéreurs aux revenus moyens se tournent vers des quartiers de plus en plus éloignés. C'est ainsi que l'urbanisation des campagnes se poursuit au rythme de la hausse des prix dans les premiers quartiers périurbains.

Il n'est pas question ici d'émettre un jugement sur la valeur de ces préférences résidentielles. Il est par contre utile de noter que ces options ont été favorisées en amont par d'autres facteurs. C'est notamment le cas du développement de la mobilité. En effet, même si certaines activités ont suivi les habitants dans leur délocalisation à la campagne, les centres urbains ont toujours été les principaux pourvoyeurs d'emplois. L'installation d'une part importante de la population active dans des zones « périphériques » n'a donc pu se faire que grâce à un développement considérable des moyens de transport permettant de faire « la navette » dans des délais raisonnables. A ce titre, souvenons-nous que la Belgique a connu l'installation du chemin de fer avant tous les autres pays du continent. C'est cependant l'essor de l'automobile en tant que moyen de transport individuel qui a donné le coup de fouet au mouvement de périurbanisation dans la seconde moitié du 20^e siècle.

En outre, il ne faudrait pas minimiser le rôle joué par les décisions politiques dans cette évolution, au niveau des mentalités comme des réalités matérielles.

⁴ CAPRON (C.), EGGERICKX (T.), « Rurbanisation et périurbanisation (...) », (...).

Considéré comme un vecteur de paix sociale et un levier de croissance, l'accès à la propriété a été favorisé de longue date par le développement du crédit hypothécaire et par la mise à disposition d'un grand nombre de terrains à bâtir⁵. De cette manière, le champs fut ouvert à la spéculation foncière née du fait que chaque propriétaire choisit le moment opportun pour mettre son bien sur le marché. En résulte naturellement une absence de cohérence qui ne peut que favoriser l'éclatement urbain. En matière de mobilité ensuite, nos dirigeants ont tout d'abord favorisé l'octroi d'abonnements de train aux ouvriers dès le 19^e siècle, en vue d'éviter leur concentration dans les centres villes. A partir des années 70, c'est le réseau routier et autoroutier qui a connu un développement particulièrement important, permettant une augmentation considérable des espaces habitables. A titre d'exemple, notre pays se classe actuellement au deuxième rang européen en termes d'infrastructures routières par habitant⁶.

Phénomène ancien plongeant ses racines dans un terreau de décisions politiques et d'aspirations individuelles, l'étalement urbain est indéniablement ancré dans la culture de notre pays et de ses habitants. Cependant, si ces préférences sont bien compréhensibles au niveau individuel, la poursuite de ce mode de développement urbain pose plusieurs difficultés pour la collectivité.

III. COÛTS ET LIMITES DE CE MODE D'OCCUPATION

En premier lieu, l'étalement urbain provoque des conséquences néfastes en matière d'environnement, et ce à plusieurs niveaux. Nous l'avons évoqué, l'augmentation de la distance entre le domicile et le lieu de travail est intimement liée à un recours considérable à l'automobile. Inutile de préciser que celui-ci se traduit par d'importantes émissions de gaz polluant. Par ailleurs, ces trajets ont un coût qui pèse soit directement sur le budget des ménages, soit sur celui des entreprises qui les prennent en charge. L'accroissement de la consommation d'énergie s'observe également en matière de chauffage. Sans entrer dans

⁵ DUBOIS (O.), « Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique », in *Développement durable et territoires, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du développement durable [En ligne]*, 2005, consulté le 22 août 2012.

6 ⁶ *Ibidem*.

des considérations techniques, une maison isolée consomme théoriquement davantage qu'une habitation mitoyenne en raison de sa plus grande surface de contact avec l'extérieur⁷. C'est enfin l'impact sur le paysage et l'occupation du sol qui doit être mis en évidence. Ce mode de développement urbain est particulièrement coûteux en matière d'espace puisque peu dense. A long terme, il risque de se poursuivre au détriment des espaces naturels et au prix d'une dégradation des paysages.

Le développement périurbain est également à l'origine de surcoûts proprement financiers, au-delà des dépenses énergétiques évoquées plus haut. Les dépenses liées aux travaux d'aménagement et d'entretien des réseaux d'eau, d'électricité, de gaz, d'internet et de télévision y sont proportionnellement élevées. Ici encore, c'est la faible densité de l'habitat périurbain qui explique que ces coûts par habitant sont plus élevés qu'en zone urbaine. Pour la même raison, les frais en matière de services comme la récolte des déchets ou la livraison du courrier sont également plus importants. Dans une moindre mesure, l'allongement de la durée des trajets entre domicile et lieu de travail peut également avoir un impact sur la productivité des travailleurs et donc sur la compétitivité des entreprises⁸.

De l'existence de ces coûts financiers ou environnementaux découlent en outre des inégalités sociales. En effet, les bienfaits de l'habitat périurbain ne profitent qu'aux habitants de ces quartiers tandis que les effets néfastes se font sentir sur l'ensemble des individus d'une région géographique donnée, et ce peu importe leur choix résidentiel. C'est aisément compréhensible en matière de pollution et de détérioration du paysage mais également en ce qui concerne les investissements dans les différents réseaux. A titre d'exemple, l'augmentation des coûts facturés par un réseau de distribution de gaz en raison de l'extension de ses infrastructures sera répercutée sur l'ensemble des ménages de la région concernée. D'autre part, dans les quartiers périurbains les plus avantageux⁹, le prix des logements est devenu prohibitif pour une large part de la population, nous l'avons vu. De cette manière, l'étalement urbain devient indirectement responsable d'une certaine ségrégation sociale caractérisée par la constitution de quartiers strictement périurbains privilégiés et le « rejet » des ménages aux

⁷ Pour un même niveau d'isolation.

⁸ Ce dernier aspect pourrait toutefois être contesté si l'on considère que le bien-être tiré de cette vie « à la campagne » compense cet inconvénient, paramètre difficilement vérifiable.

⁹ A savoir les mieux situés en matière de mobilité, d'activités et de cadre de vie.

revenus moyens vers des zones plus éloignées. Ces inégalités se retrouvent d'ailleurs au niveau des communes. En effet, le déplacement d'une population de propriétaires vers la périphérie des villes ou la campagne est bénéfique pour les finances de ces communes, tout comme il est défavorable aux finances des communes urbaines qui font face à des coûts identiques avec des moyens diminués.

IV. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE

Si le dépeuplement des villes semble s'estomper ces dernières années, le phénomène d'étalement urbain poursuit tout de même sa progression. Entre 2001 et 2008, moins d'un tiers des nouvelles habitations ont été construites au sein « d'un noyau d'habitat »¹⁰. Basée notamment sur des critères de densité du bâti et de concentration de différentes fonctions, cette notion semble revêtir une signification variable selon les études et les contextes. Retenons pour simplifier que ce concept est lié à celui d'agglomération, dans la mesure où il ne se limite pas aux grandes villes mais peut également regrouper des centres locaux de taille bien plus modeste. De manière plus concrète, à peine la moitié de ces nouvelles habitations se trouvent à une distance raisonnable, à pied ou à vélo, d'une station de trains ou de bus correctement desservie. Ces chiffres sont certes sujets à interprétation mais ils tendent tout de même à démontrer que l'étalement urbain reste aujourd'hui une réalité.

La menace d'une Wallonie progressivement transformée en vaste lotissement est certes exagérée à l'heure actuelle mais la situation est toutefois suffisamment préoccupante pour que le phénomène suscite l'attention des pouvoirs publics. De premières tentatives de régulation du développement urbain se sont manifestées à travers l'adoption des premiers plans de secteur à la fin des années 70 jusqu'à la rédaction d'un Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) en 1999, bien que le cadre de ces deux entreprises dépasse celui de l'étalement urbain. De manière générale, les politiques d'aménagement

¹⁰ CHARLIER (J.), REGINSTER (I.), JUPRELLE (J.), « Construction d'indicateurs de développement territorial : étude de la localisation résidentielle récente et analyse au regard de critères de développement territorial durable », in *Working papers de l'Iweps*, n°2, août 2011.

du territoire, régionales ou communales, sont toutefois restées peu contraignantes, offrant notamment plusieurs possibilités de dérogations¹¹.

En raison de ces résultats décevants et de la prise de conscience des enjeux liés au développement durable, les autorités wallonnes ont franchi une étape supplémentaire en 2009. En effet, la déclaration de politique régionale (DPR) entend « promouvoir l'habitat dans les noyaux d'habitats ». Il s'agirait de mettre en place des incitants financiers pour les personnes qui s'installeraient dans des zones déjà habitées et mieux desservies en matière d'équipements et de services. En résumé, l'idée est de densifier l'occupation des agglomérations existantes.

Si cette volonté semble partagée par la majorité de la classe politique wallonne, la mise en œuvre de la politique des noyaux d'habitat par le ministre de l'aménagement du territoire, Philippe Henry, suscite d'importantes contestations. Des divergences apparaissent quant à la délimitation de ces zones. Plusieurs responsables politiques pointent ainsi le risque de freiner le développement des campagnes et des villages¹² en raison d'une conception trop restreinte du noyau d'habitat, principalement limitée aux grandes villes. Le possible impact pour les propriétaires fonciers ou les futurs acheteurs fait également débat. Les premiers verraient la valeur des terrains situés hors des noyaux d'habitat réduite tandis que les seconds seraient confrontés à une hausse des prix au sein de ces mêmes noyaux. Si certaines de ces préoccupations ne sont pas dénuées de sens, il n'en reste pas moins qu'une réelle volonté de consensus est nécessaire si notre région souhaite mener une politique efficace en la matière.

Dans la même optique, l'accord de gouvernement évoque brièvement la volonté de revaloriser les espaces urbains. En effet, contrôler l'étalement urbain c'est aussi s'intéresser à la principale source du phénomène, à savoir la désaffection pour la vie citadine au sens large, qu'il s'agisse des grandes villes ou des centres locaux. Il importe donc de rendre ces derniers plus attractifs à travers notamment l'investissement dans la rénovation, l'aménagement d'espaces verts ou encore le développement de lieux de rencontre. Une revitalisation

¹¹ DUBOIS (O.), « Le rôle des politiques publiques dans l'étalement urbain : l'exemple de la Belgique », in *Développement durable et territoires*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du développement durable [En ligne], 2005, consulté le 22 août 2012.

¹² Parlement Wallon. Session 2011-2012, *Compte rendu intégral. Séance publique de commission*, mardi 19 juin 2012.

de l'économie au coeur de ces agglomérations est également primordiale, non seulement pour offrir aux habitants des commerces de proximité mais aussi en vue d'instaurer un climat plus vivant et sécurisant. Au niveau local, ce nouveau dynamisme économique est d'autant plus important qu'il permettrait de réduire les fortes contraintes de mobilité pesant sur les habitants de ces zones en raison de la concentration de l'emploi dans les grandes villes. Dans les centres plus importants, des efforts visant à privilégier une mobilité douce dans certains quartiers relèveraient de cette même logique d'amélioration de la qualité de vie et de la sécurité. Par ailleurs, la mise à disposition de logements supplémentaires de par la lutte contre les bâtiments inoccupés, et les terrains non bâtis dans les noyaux d'habitat, permettrait de diminuer quelque peu la pression immobilière dans les centres et d'augmenter leur attractivité sur le plan financier. A côté de l'attention accordée à favoriser l'accès à la propriété, le statut des locataires pourrait quant à lui être revalorisé.

Enfin, l'acquisition et l'aménagement de terrains par les pouvoirs publics, régionaux ou communaux, permettrait d'orienter le développement urbain et de freiner la spéculation. Une telle politique publique en matière foncière semble d'ailleurs porter ses fruits dans d'autres pays européens comme les Pays-Bas et le Danemark, bien qu'elle nécessite des moyens importants¹³.

CONCLUSION

Si la tendance à l'étalement urbain n'est pas propre à la Belgique ou à la Wallonie, elle s'y est néanmoins développée de manière particulièrement importante. A tel point qu'il ne peut plus seulement être question de « périurbanisation » dans la mesure où ce phénomène atteint aujourd'hui des régions rurales relativement éloignées des grandes villes. Une des causes de ce développement est à trouver dans un idéal d'accès à la propriété, qui repousse les candidats acquéreurs toujours plus loin des centres saturés. Mais il s'agit également de la volonté de vivre à la campagne sans se couper des activités et des services urbains. Une volonté qui répond parallèlement à une désaffection pour la vie citadine, du moins dans certaines catégories de la population. Bien entendu, la

¹³ BRUCK (L.), MAIRY (N.), HALLEUX (J. M.), MERENNE-SCHOUMAKER (B.), SAVENBERG (S.), VAN HECKE (E.), *Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable*, décembre 2001.

réalisation de cet idéal par les ménages wallons a nécessité un cadre favorable. Le développement des transports en commun et la généralisation de la voiture privée ont joué un rôle capital en rendant possible une séparation des lieux de travail et de résidence. En outre, le poids des décisions prises par les pouvoirs publics n'est pas à négliger, que ce soit dans cette explosion de la voiture individuelle ou dans la promotion de l'accès à la propriété.

Une telle extension de l'habitat périurbain est toutefois à l'origine de différentes difficultés, actuelles ou à venir. C'est le cas en matière de développement durable, à travers la pollution engendrée par l'automobile et la consommation d'énergie des maisons isolées. A moyen terme, c'est également la préservation des terres agricoles, des espaces verts et des paysages wallons qui est en jeu. Certains surcoûts purement économiques sont également occasionnés par l'étalement urbain, principalement en ce qui concerne l'équipement de ces nouvelles zones habitées. Cette problématique comporte enfin un aspect social car si ce mode d'urbanisation profite à certains, habitants ou communes, les coûts qu'il engendre sont supportés par l'ensemble de la collectivité.

Les pouvoirs publics ont fini par prendre conscience des impacts de l'étalement urbain. Certaines tentatives de régulation du phénomène ne datent pas d'hier mais se sont généralement montrées peu efficaces au vu de la poursuite du mouvement. A l'heure actuelle, le gouvernement wallon a pu trouver un accord de principe sur la délimitation de « noyaux d'habitat », zones peuplées et mieux équipées, en vue d'y favoriser l'implantation des nouveaux propriétaires. Ce projet rencontre toutefois des obstacles dans sa mise en œuvre si bien que les modalités de son application restent incertaines. Au-delà de ce projet contesté, le contrôle de l'étalement urbain passe également par une revitalisation des centres des agglomérations, petites ou grandes, en vue de les rendre plus attractifs sur le plan résidentiel mais également plus dynamiques d'un point de vue économique. De cette manière, il s'agirait de créer de multiples noyaux de vie répondant au double défi de l'expansion du bâti et de l'explosion de la mobilité, dues à la concentration de l'emploi dans quelques grandes villes.

Malgré tout, corriger le cap de notre développement urbain nécessite avant tout une évolution des mentalités. Si cette évolution est nécessaire au niveau des responsables politiques, nous l'avons vu, elle l'est plus encore au niveau des citoyens car, en définitive, les décisions résidentielles sont prises au niveau individuel ou familial. Dans un pays où la liberté d'accès à la propriété est profondément enracinée, il s'agit d'orienter et de contrôler l'étalement urbain

davantage que de l'interdire. Or cet objectif ne peut être atteint uniquement à coup de mesures incitantes, il demande aux citoyens de s'intégrer dans une démarche responsable et éclairée. D'une part, l'idéal résidentiel traditionnel mérite d'être réévalué à l'abri des a priori. Ensuite, il incombe à chacun de poser un choix équilibré tenant compte à la fois de ses préférences individuelles et de la qualité de vie de la collectivité.

BIBLIOGRAPHIE

- MARIQUE (A. F.) et REITER (S.), « L'étalement urbain, qu'est-ce que c'est ? Ses spécificités en Région wallonne », site internet SAFE : *Suburban Areas Favoring Energy efficiency* (<http://www.safe-energie.be/fiches-pratiques/letalement-urbain--quest-ce-que-cest-/>), janvier 2012, consulté le 20 août 2012.
- DE KEERSMAECKER (M. L.) (dir.), *Les coûts de la désurbanisation*, Namur, 2002 (coll. « Etudes et documents, CPDT », n°1).
- BRUCK (L.), MAIRY (N.), HALLEUX (J. M.), MERENNE-SCHOUMAKER (B.), SAVENBERG (S.), VAN HECKE (E.), *Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable*, décembre 2001.
- CRABECK (S.), DE MYTTENAERE (B.), « L'espace périurbain en Brabant wallon, terre de conflits entre « gens d'ici et d'ailleurs » ? », in *Les mondes ruraux à l'épreuve des sciences sociales*. Dijon 17-19 mai 2006., 2007, p.17-31.
- CAPRON (C.), EGGERICKX (T.), « Rurbanisation et périurbanisation dans le centre de la Wallonie : une approche socio-démographique », in *Espace, populations, sociétés*, 2001-1-2. *Repopulation et mobilités rurales*, p. 123-137.
- DUBOIS (O.), « Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique », in *Développement durable et territoires, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du développement durable [En ligne]*, 2005, consulté le 22 août 2012.
- CHARLIER (J.), REGINSTER (I.), JUPRELLE (J.), « Construction d'indicateurs de développement territorial : étude de la localisation résidentielle récente et analyse au regard de critères de développement territorial durable », in *Working papers de l'Iweps*, n°2, août 2011.

- PIRET (P.), « Les noyaux d'habitat, on n'y est pas ! », in *La Libre Belgique*, 08/09/2011.
- DEFFET (E.), « Crise sur les noyaux d'habitat » in *Le Soir*, 19/06/2012.

Auteur : Jean-François Boulet
Octobre 2012

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be