

Jean-Marie Halleux
Université de Liège
Département de géographie
Service de géographie
économique (ECOGEO)
et LEPUR
Chargé de cours

13-15

Le gaspillage de l'espace wallon

Comment en sommes-nous arrivés là
et pourquoi persistons-nous ?

L'idée prédominante en Belgique est que le sol n'est pas un bien rare, non reproductible, mais un bien abondant que l'on peut consommer, ce qui peut engendrer une consommation excessive et un gaspillage de l'espace.⁰¹

Philippeville,
Rue de Neuville.
Photo Fabrice Dor, © SPW



01
R. ACOSTA, *Politiques foncières comparées. Belgique*, ADEF, Paris, 1995, p. 43.

La carte ci-dessous, relative à l'occupation du sol, a été établie à partir des données *Corine land Cover*. Elle accrédite l'hypothèse d'une urbanisation wallonne qui diverge du principe stratégique de l'utilisation parcimonieuse de la ressource foncière. Approfondissons ce constat par la référence à quelques données chiffrées, établies à partir de la même source et relatives à l'indicateur de la superficie résidentielle par habitant (SRH)⁰². En Wallonie, cet indicateur affiche une valeur de 626 m²/hab. En moyenne, loger un habitant y nécessite donc l'artificialisation de plus de 600 mètres carrés. Pour les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, les SRH sont respectivement de 196 m²/hab., 282 m²/hab. et 348 m²/hab. Pour l'ensemble de la Belgique et pour la Flandre, les moyennes respectives sont de 495 m²/hab. et de 488 m²/hab. Ces chiffres attestent l'importante consommation d'espace qui caractérise la Belgique en général et la Wallonie en particulier. En réalité, ils corroborent les observations de nombreux analystes quant au constat du très intense étalement urbain qui affecte la Belgique et, conséquemment, quant au constat des importants surcoûts collectifs que cela provoque (en particulier en termes de dépendance à l'automobile, d'émissions de gaz à effet de serre et de besoins en infrastructures de toutes sortes)⁰³. Afin d'expliquer pourquoi la Belgique et la Wallonie se caractérisent par un tel niveau d'artificialisation des terres, nous avons précédemment montré qu'il est opportun de considérer la conjonction de deux phénomènes⁰⁴. Le premier de ces phénomènes renvoie aux aspirations résidentielles de la population belge pour un habitat de faible densité, à l'image de ce qui est observé sur la façade atlantique de l'Europe, de la Norvège à l'Espagne en passant par les Iles britanniques et l'Ouest de la France. Nous ne développerons pas cette thématique des modes d'habiter dans le

02 Les données présentées ci-dessous sont relatives à l'année 2006.

03 Le lecteur intéressé pourra s'appuyer sur les références mentionnées dans cette récente synthèse bibliographique : J.-M. HALLEUX, Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques, dans *BELGEO*, 1-2, 2012, 16 p. URL : <http://hdl.handle.net/2268/121696>

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

05 Voir par exemple : M. WIEL, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, P. Mardaga, Sprimont, 1999.

06 J. COMBY, Les mille-feuilles du foncier. Territoire commun et terrains privés, dans *Études foncières*, 143, 2010, p. 21-40. URL : http://www.comby-foncier.com/terrains_territoire.pdf

présent article et le lecteur intéressé pourra aisément l'approfondir par ailleurs⁰⁵. Dans ce court article, nous nous focalisons sur le second phénomène, relatif aux modes de gestion des territoires et des terrains. Le cœur de la problématique consiste ici à considérer qu'une telle consommation de la ressource foncière est indissociable d'un aménagement permissif et de l'inexistence d'une politique foncière digne de ce nom.

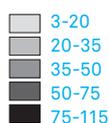
Avant de nous centrer sur le cœur de cette problématique, clarifions d'abord ce qui se cache derrière le vocable de politique foncière. Nous choisissons ici de définir la politique foncière comme les interventions – plus ou moins coordonnées et intégrées – de la puissance publique sur les marchés fonciers et immobiliers, qu'il s'agisse d'interventions de la part d'États, de collectivités territoriales ou encore d'organismes publics ou parapublics. Afin de préciser ce constat, observons que le foncier est en général doublement approprié. En effet, comme le résume parfaitement Joseph Comby⁰⁶, l'appropriation de l'espace terrestre est à la fois une prérogative des souverains des territoires et une prérogative des propriétaires des terrains privés. Alors que le premier type d'appropriation renvoie au partage de la planète entre les États, la seconde renvoie à la manière dont ces États organisent la reconnaissance du droit de propriété. Dans cette perspective, il revient à toute collectivité de trouver un équilibre entre appropriation collective et appropriation privée, c'est-à-dire entre les droits publics sur le territoire commun et les droits privés sur les terrains privés. Cet équilibre est un facteur déterminant des pratiques de l'aménagement et de l'urbanisme. En effet, pratiquer l'aménagement d'un territoire commun est indissociable d'une remise en cause des droits associés aux terrains privés, en particulier du droit pour les propriétaires d'utiliser « leurs » terrains comme ils le souhaitent – par exemple en l'urbanisant afin de s'approprier la rente foncière urbaine.

Afin de rendre compte de la situation belge et wallonne en matière de gestion foncière, nous pouvons nous appuyer sur le cadre d'analyse développé par le politiste américain Jeffrey Sellers⁰⁷. Cet auteur s'est intéressé à l'histoire des traditions nationales en matière d'aménagement. Il a constaté qu'elles ont réellement pris forme à la jonction du 19^e et du 20^e siècle, lorsque les externalités négatives engendrées par l'urbanisation industrielle justifiaient le renforcement des législations urbanistiques. Son analyse conduit à différencier les pays en fonction du poids politique des grandes villes sur les échiquiers politiques nationaux de l'époque. Dans certains pays, que Sellers qualifie de « leaders », la demande des villes pour une politique d'aménagement a pu rapidement s'imposer et il en a résulté la mise en place précoce de législations fortes en aménagement et urbanisme. Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Allemagne, ces législations ont conduit à structurer un aménagement étatique qui, dès le début du 20^e siècle, a permis d'assurer un efficace endiguement de l'urbanisation. Pour Sellers, ces pays « leaders » sont à opposer à certaines nations qu'il qualifie de « retardataires »⁰⁸,

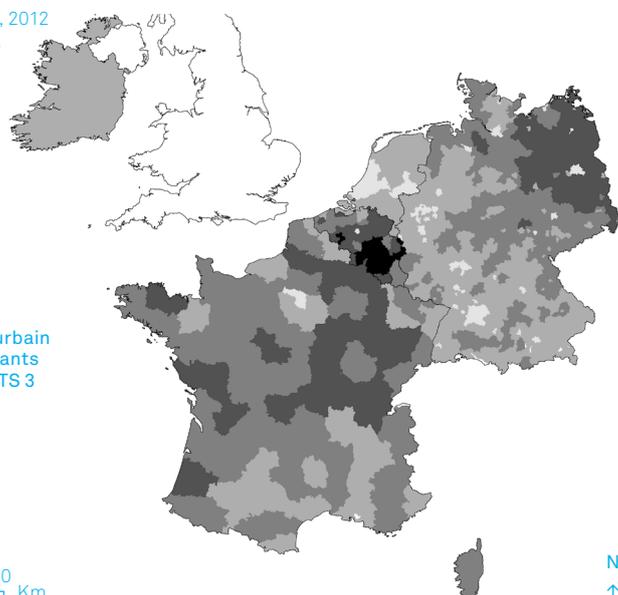
Superficies occupées par le tissu urbain continu et discontinu relativisées par le volume de population.

Auteur : M.-C. VANDERMEER, 2012
Sources : CLC, 2006; EUROSTAT, 2006

Superficie de tissu urbain (ha) pour 1000 habitants dans les régions NUTS 3 en 2006.



0 250 500 Km



L'appropriation de l'espace terrestre est à la fois une prérogative des souverains des territoires et une prérogative des propriétaires des terrains privés.
Photo Fabrice Dor, © SPW



à l'image des États-Unis, du Canada ou encore de la France. Au tournant du 20^e siècle, le poids des circonscriptions rurales où l'aménagement du territoire apparaissait comme une politique inutile et peu populaire y demeurait très important. Le poids politique des villes n'y fut donc pas suffisant pour imposer une politique d'aménagement digne de ce nom, c'est-à-dire requérant une limitation de la liberté individuelle associée à la propriété foncière. En conséquence, il a fallu attendre la seconde moitié du 20^e siècle pour y instaurer des politiques visant à canaliser l'extension inorganisée des banlieues périurbaines. Ces politiques furent toutefois trop tardives pour inverser des dynamiques centrifuges déjà très bien ancrées.

La dynamique positive enclenchée par la structuration précoce d'un aménagement étatique explique pourquoi l'étalement urbain continue d'être bien mieux sous contrôle au sein des pays « leaders » qu'au sein des pays « retardataires ». Comme nous avons pu en rendre compte avec l'analyse détaillée du cas néerlandais⁰⁹, cette structuration précoce a permis à la communauté des aménageurs d'asseoir leur influence au sein de leur société nationale et de peser dans de nombreux champs de l'action publique. Concernant les pratiques concrètes de l'aménagement et de l'urbanisme, il en a résulté une grande efficacité adaptative, qui s'est traduite par un processus continu de renforcement des ambitions spatiales pour la planification stratégique et, corollairement, par un processus continu d'amélioration de l'expertise technique pour l'aménagement opérationnel et l'action foncière.

Bien que le cas de la Belgique n'ait pas été analysé par Sellers, l'histoire de notre pays étaye parfaitement sa théorie. Conformément à sa thèse, les caractéristiques actuelles du territoire belge résultent très largement de choix opérés durant l'époque charnière de la fin du 19^e siècle. Divers chercheurs ont ici souligné le poids d'un profond sentiment anti-urbain ayant conduit à négliger l'aménagement des villes, au bénéfice de mesures visant à renforcer les migrations pendulaires et le logement des ouvriers en milieu périphérique

ou rural¹⁰. En outre, bien qu'attirés dès la période de la Première Guerre mondiale par les « bonnes pratiques » néerlandaises et anglaises, les aménageurs belges ont longtemps été bloqués dans leurs projets de réforme par l'action des lobbies de la propriété foncière. Sur ce sujet, nous conseillons la (re)lecture de l'article *La politique foncière : une nécessité oubliée*¹¹. En s'appuyant sur les travaux d'Henri Pirenne, Philippe Doucet y démontre comment la puissance politique et idéologique de la grande propriété foncière s'est imposée face à la volonté des aménageurs belges d'utiliser l'espace avec parcimonie. Sans conteste, cet article publié en 1985 demeure d'une actualité criante, par exemple à propos de la surabondance de terrains en zones d'habitat qui continue de caractériser des parties importantes du territoire régional.

À propos de la situation wallonne, force est également de constater combien la thèse de Sellers sur le poids des clivages entre intérêts « urbains » et intérêts « ruraux » garde des résonances très actuelles. En effet, elle demeure fondamentale pour rendre compte de l'incapacité des aménageurs à asseoir leur influence et à peser sur les divers champs de l'action publique qui influencent les territoires¹². Nous observons ici que la prise de conscience des effets négatifs de l'étalement et du gaspillage de la ressource foncière wallonne est d'abord le fait des villes et, plus particulièrement, des plus grandes d'entre elles. Généralement, les représentants de ces agglomérations sont plutôt favorables aux mesures susceptibles d'enfin mieux contrôler l'urbanisation. À l'inverse, comme l'illustre très explicitement le dossier polémique des « noyaux d'habitat », les représentants des espaces ruraux périurbanisés demeurent très difficiles à convaincre du bien-fondé de la limitation de l'étalement urbain, en particulier si cette limitation implique une limitation de la liberté individuelle en matière de constructibilité¹³. Pourtant, comme l'exprime par exemple Michel Jourez¹⁴, tout laisse à penser que l'habitat rural aurait beaucoup à gagner d'une politique foncière permettant un recentrage cohérent sur les noyaux villageois...

07 G. SELLERS, Urbanization and the social origins of national policies towards sprawl, dans *Urban sprawl in Western Europe and the United States* (édité par H.W. RICHARDSON & C.-H.C. BAE), Ashgate, Aldershot, 2004, p. 195-275.

08 Le terme « retardataire » est notre traduction personnelle de l'anglais *laggard*.

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

10 Voir par exemple : C. KESTELOOT & S. DE MAESSCHALCK, Anti-urbanisme in Flanders: the political and social consequences of a spatial class struggle strategy, dans *BELGEO*, 2, 2002, p. 41-62.

11 P. DOUCET, La politique foncière : une nécessité oubliée, dans *Les Cahiers de l'Urbanisme*, 6, 1985, p. 65-78.

12 Divers secteurs sont ici concernés. Il s'agit par exemple des politiques fiscales, de la politique de l'aide au logement, de la politique en matière de développement économique ou en matière de financement des autorités locales.

13 Le lecteur non informé pourra aisément accéder à la version électronique de divers articles de presse en établissant une recherche sur base des mots suivants : « noyaux d'habitat », « Wallonie » et « ville ».

14 M. JOUREZ, *Reconstruire la ville sur la ville en oubliant la campagne ?*, 2010, Éditos du LEPUR, URL : http://www.lepur.ulg.ac.be/editos_details.php?id=24