

# Les surcoûts de l'étalement urbain en Wallonie

**Le développement des possibilités de déplacement des citoyens a favorisé l'étalement urbain. Le phénomène a été particulièrement spectaculaire en Belgique où les obstacles physiques et réglementaires à un tel étalement étaient faibles. Mais il en est résulté, selon l'auteur, un accroissement des coûts de l'urbanisation, la viabilisation des espaces périphériques les moins denses étant en réalité supportée par l'ensemble des contribuables.**

**L'auteur :**  
**Jean-Marie Halleux,**  
**géographe,**  
**université de Liège**

Comme dans les autres pays européens, les évolutions urbaines en Wallonie sont largement déterminées par le relâchement des freins techniques et financiers à la mobilité<sup>1</sup>. En comparaison avec d'autres régions, la désurbanisation, phénomène de périurbanisation qui se développe hors des structures urbaines traditionnelles telles que la complémentarité centre-ville/périphérie, y apparaît toutefois intense, ce qui s'explique grandement par les rapports que la population et ses représentants entretiennent avec le foncier. Lorsque l'Adef "compare" la politique foncière menée en Belgique à celle d'autres pays, on y relève une idée prédominante selon laquelle, dans ce pays, le sol n'est pas considéré comme un bien rare, non reproductible, mais comme un bien abondant que l'on peut consommer<sup>2</sup>. Cette conception entraîne un gaspillage de l'espace qu'aucune réforme foncière digne de ce nom n'est encore parvenue à limiter de manière significative<sup>3</sup>. Nous sommes toujours en présence d'une politique d'offre foncière, avec une abondance des zones potentiellement urbanisables et de multiples difficultés pour collectiviser la plus-value d'urbanisation. Au regard d'indicateurs simples tels

que la densité de population ou le degré d'urbanisation, une telle conception paraît paradoxale. La majeure partie de la Belgique est, en effet, caractérisée par une trame d'occupation forte.

## Le foncier, un bien qui n'est pas rare

La tradition belge qui consiste à considérer le sol comme un bien ordinaire explique que "l'organisation de l'abondance de terrains à bâtir aura été le maître-mot de ce que certains auront désigné chez nous du vocable de "politique foncière"<sup>4</sup>. Par rapport aux besoins démographiques actuels, on peut même parler d'une surabondance foncière. Lorsqu'on quantifie le potentiel d'accueil des zones urbanisables (avec une fonction résidentielle) inscrites dans les plans d'occupation du sol wallons (les plans de secteur), on se rend compte qu'il y a moyen d'y loger 2,5 fois la population<sup>5</sup>. La conjonction d'une surabondance des zones potentiellement urbanisables et de la banalisation de la mobilité automobile permet aux populations de disposer de très vastes territoires, ce dont elles profitent, comme en attestent notamment les statistiques sur l'occupation du sol. Par exemple, en

Wallonie, la superficie moyenne d'une nouvelle parcelle destinée à l'habitation<sup>6</sup> est de 1 260 m<sup>2</sup>.

Après quatre décennies de construction intensive, nous sommes aujourd'hui en présence d'espaces urbains dont les formes s'expliquent par l'inadaptation de la gestion foncière au relâchement des contraintes de mobilité. Cette situation provoque de substantiels surcoûts, notamment en termes de mobilité, de services collectifs, de friches urbaines ou encore de ségrégations socio-spatiales. Des recherches entreprises sur les surcoûts liés aux services collectifs<sup>7</sup> aboutissent au constat que les surcoûts de la désurbanisation sont particulièrement importants pour les services nécessitant des infrastructures<sup>8</sup>, notamment la distribution en eau potable et le traitement des eaux usées (collecte et épuration). Ces services sont caractérisés par des coûts sociaux gigantesques et sont plus fortement dépendants des configurations territoriales et des modes de peuplement. L'obligation d'inscrire les infrastructures physiquement dans le sol implique, en effet, une part budgétaire importante pour les seules opérations de distribution.

En quantifiant les charges d'installation des réseaux de distribution

1. M. Wiel, 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pedestre à la ville motorisée*, P. Mardaga, Sprimont ; V. Fouchier, 2000, « Mesurer l'étalement, la dédensification, le desserrement : différentes formes de gain d'espaces en Ile-de-France », *La ville aux champs*, Éd. Adef ; J.-M. Halleux, 2001, « Évolution des organisations urbaines et mobilités quotidiennes : espace de référence et analyse des processus », *L'Espace géographique*, n°1.

2. R. Acosta, *Politiques foncières comparées : Belgique*, Éd. Adef, Paris, 1994, p. 43.

3. P. Doucet, « Belgique : l'impossible réforme foncière », *Études foncières* n°42, 1989, p. 14-18.

4. P. Doucet, « La politique foncière, une nécessité

oubliée ? », *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°6, 1985.

5. Ministère de la Région wallonne, 1994, *Les zones d'extension d'habitat et les zones d'extension d'habitat à caractère rural : première analyse sur les éléments factuels et les enjeux au regard de l'aménagement du territoire*, Direction générale de l'aménagement du territoire et du logement ; Géron G., 1997, « Politiques développées par la Région wallonne en matière de rénovation urbaine et de redensification des centres anciens », *De villes en villes, Les Dossiers Espace-Vie*, n°6, p. 85.

6. Ces chiffres pour 1995-1999 sont extraits de la base de données Statistiques de l'occupation du sol, de l'administration fédérale du cadastre.

7. J.-M. Halleux et J.-M. Lambotte, 2000, *Les coûts de la désurbanisation* - Chapitre 1 : les services publics collectifs, Thème 7.1. de la CPDT : « Évaluation des coûts de la désurbanisation », Rapport final de la subvention 1999, Ministère de la Région wallonne, LEPUR, université de Liège, inédit (disponible au LEPUR de l'université de Liège [Jean-Marie.Halleux@ulg.ac.be]).

8. En termes de services collectifs, il existe trois types de fourniture qui permettent de desservir le territoire : les infrastructures, les superstructures et la desserte par agent spécialisé. Par infrastructure, on entend les équipements qui permettent de fournir des services directement au domicile des particuliers (A. Guengant, 1992). Il s'agit principale-

ment de la voirie, des réseaux de distribution d'eau alimentaire, d'électricité, de gaz, de communication de l'information, ainsi que les divers équipements liés à la collecte et au traitement des eaux usées. Les superstructures correspondent aux lieux de consommation collective : écoles, piscines, maisons de jeunes, parcs, centres sportifs, bureaux de poste... Pour certains services, une desserte par agent spécialisé est nécessaire, par exemple pour la distribution du courrier ou pour le ramassage des déchets.

9. Il s'agit de la commune périurbaine d'Esneux, située à une quinzaine de kilomètres du centre de Liège, sur un territoire de 34 km<sup>2</sup>, peuplé d'environ 13 000 habitants.

et d'épuration, il a été possible de comparer, au sein d'une même commune<sup>9</sup>, des lotissements périurbains peu denses (parcelle moyenne de plus de 1 200 m<sup>2</sup>) à des opérations relativement compactes de densification au sein de tissus préexistants (parcelle moyenne de ± 500 m<sup>2</sup>). Au total, les quartiers de lotissements peu denses apparaissent deux fois plus coûteux que les quartiers d'habitat individuel dense. Concernant l'adduction, les calculs aboutissent à une moyenne de 3 700 € par logement pour les urbanisations denses, alors que pour les lotissements, les charges s'inscrivent dans une fourchette comprise entre 6 200 et 7 500 €. Pour l'épuration, nous retrouvons le même ordre de grandeur de 3 700 € pour les urbanisations denses, mais la fourchette s'élargit pour les quartiers de lotissements où les données se ventilent entre 6 et 8 700 € par logement. Ces différences de coûts moyens entre les quartiers denses et les lotissements s'expliquent par les deux facteurs de la densité et de la dispersion.

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 de l'habitat individuel est donc contre-productive et un même niveau de service implique d'engager des dépenses supplémentaires. Le facteur de la

densité tient tout d'abord à la logique des coûts primaires, c'est-à-dire des coûts liés aux équipements situés à l'intérieur des quartiers analysés. Cela s'explique par la relation géométrique entre la longueur des canalisations, la superficie des parcelles et leur largeur à front de voirie. Pour les deux réseaux considérés, il faut compter approximativement 200 € pour 1 m de façade supplémentaire. À l'échelle des quartiers, un surcoût de faible densité est également généré par la présence de parcelles non bâties (dents creuses).

### Faible densité rime avec étalement

Non seulement caractérisés par une faible densité, les lotissements périurbains sont fréquemment dispersés sur de très vastes territoires. Le corollaire géométrique de la dédensification correspond à l'étalement et à la diffusion de l'urbanisation, car la production de grandes parcelles oblige à s'éloigner des noyaux traditionnels. Dans le domaine de l'adduction d'eau, la dispersion signifie que, par unité de logements, 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. Malheureusement, pour des raisons d'économies d'échelle, ces petites stations sont globalement moins efficaces (en termes de coût moyen par « équivalent habitant ») que les plus grandes installations, ce qui est également générateur de surcoûts. Pour le lien entre la dispersion et l'épuration des eaux, la problématique des collecteurs doit aussi être prise en compte : plus les populations sont éloignées des stations d'épuration collectives, plus les réseaux de collecteurs doivent être étendus.

Le surdimensionnement des zones urbanisables est également générateur de surcoûts en raison du peu d'intégration entre l'aménagement normatif et la gestion technique des réseaux. La trop faible activité de la puissance publique dans les opérations d'aménagement foncier implique que ce sont les lotissements privés qui déterminent les évolutions démographiques locales. Les gestionnaires des réseaux sont donc dans l'impossibilité de prévoir le peuplement futur des territoires et l'évolution spatialisée des besoins. Les investissements sont donc réalisés au coup par coup, sans vision globale à long terme. Cette situation est particulièrement dommageable lorsque, comme c'est souvent le cas, le surdimensionnement des zones d'habitat prises en compte pour évaluer les besoins conduit, à son tour, à un surdimensionnement des canalisations.

**Contrôle de la qualité de l'eau par des employés de la direction départementale de l'équipement**

tions.

Les inconvénients d'un développement linéaire de l'habitat sont connus. Il s'agit notamment d'une plus grande dépendance vis-à-vis de la mobilité automobile, des perturbations portées à l'activité agricole, de la déstructuration du paysage ou encore de l'insécurité

---

### **La production d'urbanisation a un coût : lorsque de nouveaux espaces sont urbanisés, il faut les desservir par des services collectifs**

---

routière. Pourtant, les formes urbaines linéaires sont très courantes en Belgique. Cela tient d'abord à la démarche d'aménagement qui prévalait avant l'adoption des plans de secteur et qui consistait à autoriser les constructions le long de la voirie pourvu qu'elle soit équipée. Cette méthode était relativement économe – en sol et en infrastructures – aussi longtemps que la production de la ville était déterminée par des transports collectifs lents. Cela a commencé à poser problème quand le critère de la « voirie équipée » s'est maintenu parallèlement à la diffusion en masse de la mobilité automobile. L'application du principe d'indemnisation des servitudes d'urbanisme a joué un rôle important dans ce maintien du critère de la « voirie équipée ». En effet, c'est la crainte de devoir payer une indemnité qui explique pourquoi les auteurs des plans de secteur ont été attentifs à ne pas changer le statut d'un possible terrain « à bâtir »<sup>10</sup>.

Aujourd'hui, le caractère peu coû-

teux de l'urbanisation le long des voiries pré-équipées est toujours utilisé pour justifier la périurbanisation en ruban ; il n'y a, en effet, pas de voirie à créer. Pourtant, différents éléments conduisent à relativiser le moindre coût d'une urbanisation extensive en ruban. Des enquêtes réalisées auprès des gestionnaires de réseau, il ressort tout d'abord que, dans de très nombreux cas, les seuls équipements préexistants à l'urbanisation s'apparentent à la voirie, à un câble électrique et, parfois, à une canalisation d'eau. Pour les secteurs de l'éclairage public, du gaz, de la protection incendie et, surtout, du traitement des eaux usées, les équipements sont souvent inexistantes. Le caractère peu coûteux de l'urbanisation le long des voiries présentées comme équipées doit également être relativisé en raison de la fréquente nécessité de renforcer les réseaux. Pour les lotissements linéaires d'une certaine taille, il est systématiquement nécessaire de revoir les réseaux qui doivent être renforcés ou dédoublés afin qu'ils puissent supporter les sollicitations liées aux nouvelles habitations. Dans certains cas, la multiplication de petits lotissements linéaires nécessitera même de créer de nouveaux équipements ponctuels fort coûteux – réservoirs ou châteaux d'eau.

De plus, la délimitation des zones constructibles en ruban s'est opérée sans réelle prise en compte des contraintes physiques. Pour la collecte des eaux usées, l'analyse par quartier atteste que l'impact de la topographie sur la configuration des réseaux n'a pas été intégrée lorsque les zones d'habitat ont été dessinées. Concrètement, il n'est pas rare de rencontrer des zones urbanisables linéaires qui franchissent allégrement les lignes de crête, ce qui oblige au dédoublement des stations d'épuration de part et d'autre de ces dernières ou à l'installation de stations de relèvement.

### **Plus-value d'urbanisation**

La production de l'urbanisation entraîne des coûts : lorsque de nouveaux espaces sont occupés par les fonctions urbaines, il faut les desservir 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 fon-

cière d'urbanisation. L'urbanisation déterminant simultanément des coûts et des profits, il est cohérent de capter les seconds pour financer 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 »<sup>11</sup>. Pour les frais d'investissement, 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 »<sup>12</sup>. 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 »<sup>13</sup>. 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 correction, c'est principalement le mécanisme des charges d'urbanisme qui conduit à utiliser une partie de la rente foncière afin d'assurer l'équipement 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. En Wallonie, 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, il est nécessaire d'ajouter de nombreux investissements externes. 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

10. *Les enjeux de la fiscalité foncière*, Éd. Adef, Paris, 1983, p. 96 ; F. Haumont, 1990, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, E. Story-Scientia, Bruxelles, p. 478.

11. A. Guengant, 1990, « L'économie des lotissements dans l'agglomération de Rennes », *Outils fonciers, modes d'emplois*, Éd. Adef, Paris ; A. Guengant, 1992, *Les coûts de la croissance périurbaine*, Éd. Adef, Paris.

12. J. Comby et V. Renard, *Les politiques foncières*, Coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 1996.

13. V. Renard, 1999, « Où en est le système des transferts de COS ? », *Études foncières*, n°82, p.

8-16.

14. O. Granville, 1999, « Éléments de réflexion pour une politique foncière », Treizième congrès des économistes belges de langue française, Commission 3 : planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières, p. 273-288 ; ou S. Savenberg et E. Van Hecke, 1999, *De invloed van het suburbanisatie-proces op de gemeentefinancien*, intern deelrapport DWTC – *Helbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling*, project : « de residentiële keuze van de huishoudens in het licht van de problematiek van duurzame ontwikkeling », ISEG, KULeuven, inédit.

usagers.

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 inéqui-

### **Un patrimoine immobilier de même valeur vénale est moins taxé en périphérie qu'en centre-ville**

table de mécanismes de calcul qui favorisent les milieux périphériques<sup>14</sup>. Un patrimoine immobilier de même valeur vénale est moins taxé en périphérie qu'en centre-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 récurrents de très nombreux services collectifs ne sont en rien alimentés par la fiscalité foncière. La situation la plus fréquente correspond à la facturation auprès des usagers, comme cela est pratiqué avec l'eau. Les surcoûts étant collectivisés, nous assistons à une subvention cachée des périphéries au détriment des tissus urbains denses, ce qui est d'autant plus inéquitable lorsque les espaces périurbains sont peuplés par les segments socio-économiques les plus favorisés<sup>15</sup>, comme c'est souvent le cas.

La collectivisation des charges récurrentes est d'autant plus inquiétante qu'elles risquent d'augmenter sensiblement au cours des prochaines décennies. La première cause de cet accroissement potentiel correspond à la non-prise en compte des besoins de rénovation. Par exemple, alors que la périurbanisation continue de nécessiter l'allongement des réseaux de distribution en eau, les canalisations préexistantes souffrent déjà d'un manque d'entretien. 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 stagna-

tion 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 concernent l'ensemble des espaces équipés, y compris les anciens tissus urbains. Même si certains quartiers sont marqués par une baisse de leur population<sup>16</sup>, des réseaux surdimensionnés subsisteront. Il apparaît donc que les générations futures seront obligées d'assumer des charges sans cesse croissantes afin d'entretenir les infrastructures de viabilisation (équité intergénérationnelle).

### **Collectivisation de la dette écologique**

À la différence des réseaux relatifs à la distribution en électricité ou en eau, ce n'est que très récemment que les infrastructures liées à l'assainissement sont mises en place de manière plus ou moins systématique. En 1997, il n'y avait encore que 25 % des égouts wallons qui aboutissaient à une station d'épuration. À la même date, on estimait également que plus de 4 000 nouveaux kilomètres d'égouts devaient être installés. Largement dépendante des obligations européennes<sup>17</sup>, la prise de conscience écologique qui s'est opérée dans le courant des années 1990 oblige désormais à rattraper un retard colossal. Au seul niveau de la Wallonie, certaines estimations évoquent des montants de 2,5 milliards d'euros afin de financer les seuls investissements nécessaires pour traiter les eaux usées des agglomérations comptant plus de 2 000 habitants.

Il est manifeste que l'importance de ces montants tient au caractère extensif de l'urbanisation mise en place lors des dernières décennies et que la homogénéité urbaine aurait été mieux préservée si la possibilité de se raccorder à une station d'épuration avait été analysée lors de l'obtention des permis. Les études de terrain attestent qu'un grand nombre des permis de lotir délivrés lors des intenses périodes de construction des années 1970 et 1980 ne l'auraient pas été de la

même manière si l'impact financier d'une épuration collective correcte avait été pris en compte. Comme en Suisse où la législation fédérale sur la protection des eaux, mise en place dès 1955, a été un élément déterminant dans la lutte des aménageurs contre la dispersion de la maison individuelle<sup>18</sup>. Clairement, les contraintes financières font que la production de l'urbanisation n'aboutit pas à la périurbanisation diffuse lorsque l'on tient à traiter la pollution des eaux.

Dans le domaine de l'épuration des eaux, une prise de conscience plus précoce aurait permis d'éviter de substantiels surcoûts. C'est donc bien d'une dette écologique collectivisée dont nous sommes aujourd'hui redevables. De nouveau, les usagers sont sollicités et les gigantesques charges d'investissements et d'entretien rendues nécessaires par les réglementations européennes sont en grande partie financées par l'intermédiaire d'une taxe sur la consommation<sup>19</sup>. C'est notamment cette taxe qui explique que la facture eau du ménage wallon ait doublé au cours de vingt dernières années<sup>20</sup>. Ce système de taxation réside dans l'application du « coût-vérité », ou plutôt, dans une conception du « coût-vérité » qui postule que c'est la consommation d'eau qui est le premier déterminant du coût de l'assainissement. Dans ce domaine, le réseau et ses composantes techniques apparaissent comme les premiers déterminants des charges. L'identité de taxation des quartiers denses et peu denses apparaît donc peu équitable. Une véritable vérité des coûts impliquerait une redéfinition des tarifs en fonction du type d'urbanisation. Sans cela, nous assistons à des « subventions croisées », c'est-à-dire au financement collectif du bien-être privé que les ménages périurbains retirent d'un environnement résidentiel de basse densité bénéficiant de caractéristiques rurales. ■

15. À la différence de la France, la géographie sociale des villes belges s'apparente davantage au modèle anglo-saxon qu'au modèle méditerranéen. Globalement, on y retrouve les populations aisées dans les périphéries et les populations moins favorisées dans les tissus centraux.

16. Relevons par exemple l'évolution démographique de la ville de Liège. Pour une région urbaine dont le volume démographique stagne aux alentours de 630 000 habitants, les données indiquent que le territoire de la commune centrale de Liège compte aujourd'hui moins de 185 000 habitants alors qu'ils étaient plus de 250 000 en

1960.

17. La protection des eaux est réglementée à l'échelle européenne par la directive n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines.

18. A. Garnier, 1984, p. 54

19. Cette taxe est actuellement de 0,40 €/m<sup>3</sup>. Son doublement est fréquemment avancé pour l'horizon 2004-2005.

20. Ces données en € constants sont issues de l'enquête INS sur le budget des ménages (enquêtes 1977-1978 et 1997-1998).