Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 4 | 2005

La ville et l'enjeu du Développement Durable

Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique

Olivier Dubois

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/747>

DOI : 10.4000/developpementdurable.747

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Olivier Dubois, « Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 | 2005, mis en ligne le 04 juin 2005, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/747> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.747

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique

Olivier Dubois

- 1 Au niveau européen et même mondial, la Belgique se singularise par la forte densité de sa population (plus de 300 hab./km², soit le second « score » européen, derrière les Pays-bas) qui masque cependant de nettes différences entre le nord néerlandophone (443 hab./km²) au 1er janvier 2003) et la partie sud, francophone (200 hab./km²), ce qui la situe encore au niveau du top 5 européen), particulièrement au sud du sillon industriel (57 hab./km² dans la province de Luxembourg, la plus méridionale). Cette forte concentration n'empêche pas une large majorité de belges (75%) de loger dans une maison individuelle dont ils sont souvent propriétaires (68%). Comparée à ses voisins européens, la Belgique apparaît marquée par une périurbanisation à la fois plus marquée et plus éclatée (Halleux et al., 2002). Bien que la faiblesse de l'arsenal statistique reste criante en matière de consommation d'espace, cet état se répercute indirectement dans divers indicateurs relatifs au logement, aux activités économiques ou, plus largement, au territoire. A la fin des années '90, la Belgique serait ainsi le second pays européen (après le Luxembourg) en termes de superficie utile moyenne par logement neuf (131,4 m²) et en nombre moyen de pièces par logement (5,8). La part des appartements dans le total des logements en accession à la propriété (8%) est parmi les plus faibles d'Europe (Hoffner et Dol, 2000). La proportion de logements unifamiliaux individuels est également très élevée et en constante progression, essentiellement au travers d'une forte présence d'immeubles isolés (4 façades), qui couvrent plus de 60% de la construction neuve (Dubois, 2001). Ce taux situe la Belgique au niveau des Etats-Unis, largement devant les Pays-Bas (Van Diepen, 1998), pays dont le profil est pourtant similaire, tant en termes de densité de population que de diffusion d'habitat unifamilial (tableau 1).

Tableau 1 : L'habitat en Belgique et aux Pays-Bas. Eléments de comparaison (2000)

	Densité de population (hab./Km ²)	Logement unifamilial (%)	Ménages Propriétaires de leur logement (%)	Maisons isolées (%)	Maisons isolées parmi les logements post WW2	Maisons isolées parmi les logements neufs
Belgique	337,1	75,4	68,0	32,3	39,4 ^(a)	62,3 ^(a)
Pays-Bas	473,7	69,3	53,8	15,0	11,9 ^(c)	n.c. ^(b)
^(a) 2001 - ^(b) 1991 - ^(c) 1998 - ^(d) 1986-1991 - ^(e) 1999-2003						

Sources : Eurostat, INS (BEL), CBS & AVBB (NL)

- 2 Aujourd'hui encore, les territoires les plus « dynamiques » sont les moins densément peuplés, comme le prouve les statistiques démographiques relatives à la partie sud du pays (Tableau 2). Enfin, les services et les activités économiques, eux aussi, semblent affectés par le phénomène de déconcentration, quoique plus tardivement et suivant des dynamiques centrifuges d'intensité différentes selon les secteurs d'activité (Vandermotten & Collard, 1996 ; Decrop, 2002).

- 3 Tableau 2 : Dispersion de la population wallonne en dehors des agglomérations

	Population 1981	Population 1991	Population 1997	Croissance annuelle 1981-1991	Croissance annuelle 1991-1997
Noyaux d'habitat	2 923 894	2 906 225	2 940 981	- 0,06 %	+ 0,20 %
Zones dispersées d'habitat	288 440	338 892	377 683	+ 1,75 %	+ 1,91 %
Région wallonne	3 212 334	3 245 117	3 318 664	+ 0,10 %	+ 0,38 %

Source : De Keersmaeker *et al.*, 2002, p. 36

- 4 L'objectif de cet article est de souligner qu'en Belgique la régulation par la puissance publique a joué un rôle moteur dans la mise en place d'un développement urbain particulièrement éclaté. Nous tenterons de démontrer que ce type de développement a pu se mettre en place grâce à une stratégie politique clairement identifiable, stratégie renforcée par la conjonction de différents éléments de nature économique, sociologique et culturelle.
- 5 Notre contribution est subdivisée en huit parties. Nous introduisons notre exposé en tentant d'objectiver les liens entre la construction neuve, les grands traits de son implantation et les principes du développement durable. Dans la seconde, nous soulignerons les facteurs politiques et économiques en insistant sur le caractère ancien des dynamiques actuelles. Dans la troisième, nous nous concentrerons sur le rôle particulier du crédit hypothécaire. Ensuite, nous nous intéresserons de plus près aux dynamiques postérieures à la seconde guerre mondiale. Dans le cinquième point, nous évoquerons le rôle du foncier et, plus largement, des marchés foncier et immobilier sur l'éclatement urbain. La sixième partie sera consacrée aux aspects juridiques et réglementaires. Le suivant s'intéressera au rôle joué par les collectivités locales dans ce processus d'éclatement. Enfin, le dernier chapitre s'appuiera sur l'ensemble des constats fait dans les chapitres précédents pour présenter quelques éléments de prospective.

1. Construction résidentielle et développement durable

- 6 Les contradictions que soulève l'urbanisation éclatée en regard des principes du développement durable ont souvent été soulignées, notamment par Passet et Theys qui s'exprimaient en ces termes dans une publication de la DATAR datée de 1995 :
« si l'on se réfère à la définition du développement durable qui est généralement admise, la morphologie et les formes de la vie urbaine, telles qu'elles se sont développées au cours du dernier demi-siècle comme croisement génétique du zonage fonctionnel et de la voiture particulière, ne paraissent pas s'intégrer à un modèle de développement durable ».
- 7 En effet, si l'on se réfère aux trois piliers généralement admis comme définissant le développement durable (environnemental, économique et social), l'éclatement urbain contemporain présente une série de problèmes plus ou moins démontrés.
- 8 Longtemps le monde politique et scientifique a délaissé l'impact environnemental de l'évolution des territoires. De manière générale, le logement et, plus largement, tout ce qui touche à la construction, étaient traditionnellement perçus comme des éléments à promouvoir car ils soutiennent la croissance économique tout en permettant à la population d'habiter dans des logements plus grands au sein d'espaces plus agréables. Ces éléments sont particulièrement prégnants aux lendemains de la seconde guerre mondiale durant laquelle le logement fut l'un des piliers du système d'accumulation fordiste s'appuyant sur la promotion de biens de consommation durables (Swyngedow & Kesteloot, 1991, p. 251). Aussi, avant le début des années 70, la consommation d'espace¹, la surconsommation d'énergie ou les effets indirects de l'implantation des constructions résidentielles neuves sur la mobilité et la pollution ont été autant de sujets largement délaissés de la société civile belge et étrangère.
- 9 Depuis une trentaine d'années toutefois, on assiste à une prise de conscience progressive des effets néfastes de l'urbanisation sur l'environnement. Ainsi, à titre d'exemple, « l'Etat de l'Environnement wallon », rapport annuel du Gouvernement wallon sur la situation environnementale du sud du pays, présente un chapitre entier concernant l'occupation du sol. La pression de l'urbanisation sur l'environnement y est dénoncée, notamment au travers de l'impact négatif sur la biodiversité. D'autres publications dénoncent également le gaspillage d'espace et d'énergie et les atteintes aux patrimoines bâti et paysager.
- 10 Outre ces aspects purement environnementaux, certains auteurs ont également porté la critique sur le champ économique et social. D'après Goodwin (2000) les pertes de temps liées à l'allongement des déplacements et à la congestion diminuent l'efficacité économique. D'après l'O.C.D.E., ces effets, combinés aux charges liées à la pollution de l'air, aux nuisances sonores et aux accidents, diminuent le P.I.B. des pays industrialisés de 2,5% à 3% (Bonniver et Thiry, 1994, p. 208). D'un point de vue social, cette politique a surtout été néfaste pour les franges les plus démunies de la population en accroissant la ségrégation socio spatiale (Kesteloot, 1991). Les familles défavorisées se concentrent dans certains quartiers des centres villes où l'offre insuffisante de logements publics locatifs oblige à se tourner vers un marché privé souvent onéreux et de piètre qualité. Cette concentration diminue l'effet redistributif des impôts locaux en concentrant les plus pauvres dans des communes à faibles moyens et à environnement public dégradé. La politique du « tout à la voiture », indispensable à la large diffusion de l'habitat

pavillonnaire, se développe au détriment des transports publics. Ceci oblige de nombreuses familles, y compris les plus pauvres d'entre elles, à acquérir une automobile dont les frais sont d'autant plus difficilement ressentis que les émoluments sont peu élevés (Litman, 1999). En outre, les nombreux surcoûts collectifs que ce type de développement urbain entraîne ont été soulignés. Ainsi, une récente étude universitaire (De Keersmaecker et al., 2002) a mis en évidence les surcoûts en infrastructures, les atteintes à l'environnement et les problèmes de cohésion sociale que la croissance urbaine éclatée entraîne dans la partie wallonne du pays. Par conséquent, une part certainement substantielle des moyens collectifs sont utilisés à assurer les frais de gestion qu'entraîne un type d'habitat accessible aux seuls revenus moyens et élevés.

- 11 Il convient toutefois de contrebalancer quelque peu ces propos. Certains éléments, peu souvent évoqués, permettent d'identifier l'un ou l'autre élément positif au développement de la propriété individuelle. Le principal est certainement que l'accès à la propriété de nombreux ménages aux revenus moyens, phénomène indissociable du processus de périurbanisation, offre à de nombreuses familles la garantie de disposer d'un toit et a certainement permis d'améliorer l'état du parc de logement. En transformant un loyer en remboursement d'emprunt, le système financier basé sur le crédit hypothécaire a également favorisé une forme particulière d'épargne et de placement auparavant accessible aux seuls ménages aisés. Sur le champ économique, au contraire des entreprises actives dans le génie civil, le secteur de la construction résidentielle se caractérise par le maintien de nombreuses sociétés de petite taille, par une faible taylorisation de la production et par une structure d'emploi très « labor intensive ». Le secteur de la construction résidentielle est donc un grand pourvoyeur d'emplois et regroupe un grand nombre de P.M.E. à ancrage souvent local (Bourdieu, 1990 ; C.C.W., 1995) donc moins susceptibles d'être à l'origine d'importantes délocalisations et de nombreuses pertes d'emploi. Par ailleurs, même si les conditions de cette implantation sont critiquables, le déploiement de citoyens dans les campagnes a certainement permis de redonner vie à certains villages auparavant fortement touchés par l'exode rural.

2. Les origines de l'éclatement urbain : les options politiques et économiques de la politique du logement au 19ème siècle

- 12 Si on affirme souvent aujourd'hui que le belge a « une brique dans le ventre », ce n'est pas dû à une quelconque prédisposition génétique de ses habitants, ni à une forme obscure de déterminisme physique. L'attrait actuel des belges pour l'accession à la propriété, de préférence sous forme d'habitat individuel détaché hors des centres urbains, s'explique d'abord par les options politiques et économiques adoptées par les gouvernements qui se sont succédés depuis le milieu du 19ème siècle. Comprendre pourquoi l'urbanisation belge est particulièrement éclatée nécessite de bien maîtriser ces faits historiques. Ceci permet de rendre compte du degré de responsabilité de l'Etat dans la situation actuelle, ce qui peut notamment permettre d'identifier des outils pour l'avenir.
- 13 Dans ses grandes lignes initiales, la politique du logement en Belgique synthétisait les préoccupations des trois principales sensibilités idéologiques influentes à l'époque : le mouvement catholique, surtout soucieux de maintenir les ouvriers hors des villes où se développaient les idées socialistes, la tendance libérale, essentiellement préoccupée

d'organiser la ségrégation entre habitat ouvrier et bourgeois et, plus tard, le mouvement socialiste qui voyait dans la politique du logement un moyen d'améliorer la condition ouvrière. Dans ce contexte, l'habitat pavillonnaire détaché hors des centres urbains constituait le compromis idéal entre ces trois tendances.

- 14 Toutefois, la première manifestation du penchant des hommes politiques belges à favoriser l'éloignement est antérieure à la naissance de la politique du logement stricto sensu. Désireux de ne pas engorger les villes et de contenir les mouvements sociaux qu'une trop grande concentration pourrait engendrer, le Gouvernement met en place à partir de 1870 un système d'abonnement ouvrier qui favorise grandement la mobilité par train de la main d'œuvre industrielle. En 1910, près d'un quart des ouvriers belges bénéficient de ces avantages et à la veille de la première guerre mondiale, 42% des voyages effectués sur le réseau ferroviaire belge est lié à des abonnements ouvriers (Jaumain, 1998 ; Chelpner, 1972). Dès les premiers temps de l'industrialisation, la Belgique devient donc un « pays de navetteurs ».
- 15 C'est en 1889, suite à plusieurs décennies de débats politiques, que le Gouvernement belge prend, en droite ligne des idées hygiénistes de l'époque, la décision d'intervenir sur le marché du logement. Le 9 août une loi est votée. Celle-ci prévoit la création de différents outils répartis en deux grands axes : l'octroi d'aides à l'accession à la propriété (prêts hypothécaires à taux avantageux, allègements fiscaux) et la création de sociétés agréées de logement social. Très vite le gouvernement et la CGER², société de financement chargée de gérer les outils mis en place, favorisent l'aide directe aux particuliers au détriment des autres types d'interventions prévues par la loi, notamment la construction par associations coopératives (Smets, 1977, p. 49). La préférence accordée par les institutions à la contractualisation directe avec les particuliers « a donné une impulsion considérable à la construction de logements individuels » et a eu pour conséquence que « seul un nombre très limité d'initiatives de quelque ampleur de construction de groupe de logements vit le jour » (op. cit., p. 54). On peut ainsi estimer qu'environ 20% du total des logements construits entre 1890 et 1940 ont bénéficié de prêts à taux avantageux (Dubois, 2001, p. 74). De plus, les élites politiques et intellectuelles de l'époque véhiculaient déjà ouvertement l'idée d'un habitat idéal de type unifamilial détaché et périphérique. En témoigne la maison modèle présentée par la CGER à l'exposition universelle de Bruxelles en 1910 qui se présente comme « un pavillon typiquement suburbain, implanté dans un bois, et donc dépourvu de toute réalité urbaine » (Smets, 1977, p. 54). Se développe ainsi l'image, très rarement démentie depuis, de pouvoirs publics favorisant essentiellement l'accession à la propriété particulière au détriment de la constitution d'un patrimoine social commun. C'est ainsi que l'on pointe régulièrement la Belgique pour la faiblesse de son offre en logement public (Halleux et al, 2002 ; de la Morvonnais, 1998).
- 16 Par ailleurs, les initiatives de constructions publiques restent, elles-mêmes, fortement empruntées des options initiales de la politique du logement. C'est ainsi que les cités-jardins, érigées durant les années 20, furent implantées aux périphéries des villes, au-delà de l'extrémité des lignes de tramway (Smets, 1977). Bien que mal perçus par la droite libérale, ces quartiers de maisons individuelles entourées d'un petit jardin donnaient l'image de la respectabilité bourgeoise.
- 17 Cette politique favorable à l'accès à la propriété et à l'éloignement trouvera son apogée lors de la création de la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne en 1935. Initiée par un gouvernement libéral catholique, cette société aura comme objectif la lutte contre l'exode urbain en proposant en accès à la propriété des logements en milieu rural. En

imaginant des bâtiments unifamiliaux construits sur des parcelles de 8 ares, le Gouvernement de l'époque tendait à favoriser la tenue de jardins potagers procurant des ressources complémentaires aux familles peu aisées.

- 18 Sous l'impulsion des pouvoirs publics, s'est ainsi développé au sein de la population belge un idéal de la maison individuelle périurbaine en propriété (Mougenot, 1988). Cette option a été massivement soutenue dès la naissance de la politique du logement en Belgique à la fin du 19^{ème} siècle et ne s'est jamais démentie depuis, malgré certaines initiatives publiques, véhiculant elles aussi l'image positive de l'habitat excentré. Cette diffusion de l'idéal périurbain est encore renforcée par le fait que, contrairement à la France, l'appropriation des quartiers centraux de prestige via des opérations urbanistiques spectaculaires de type Haussmannien aura un impact limité sur les populations bourgeoises. Ces dernières profiteront très tôt des lignes de chemin de fer – dont le réseau se développe de manière très précoce en Belgique, dès 1850 – et, par la suite, de tramways pour habiter en périphérie, laissant la ville aux quartiers d'affaires et aux populations ouvrières les plus pauvres qui ne peuvent profiter des aides publiques favorables à l'accession à la propriété (Smets, 1977 ; Vandermotten, 1999).

3. Le rôle central joué par le crédit hypothécaire

- 19 Il convient de souligner le rôle moteur extrêmement puissant joué par le crédit immobilier public. Il s'agit là d'un point fondamental de la politique du logement en Belgique qui différencie cette dernière de la France, où l'Etat attendra l'après seconde guerre mondiale pour se doter d'appareils, d'instruments et de procédures favorables à l'expansion massive du crédit (Groux & Levy, 1993, p. 93). Ainsi, après seulement 20 ans d'existence de la loi de 1889, le crédit hypothécaire est déjà dominé par le secteur public (Vanthemse, 1992) et à la veille de la seconde guerre mondiale, le secteur public concentre 50% des parts de marché, pour 30% pour les sociétés privées et 20% pour les particuliers. Les sommes prêtées, étaient majoritairement destinées aux familles modestes, mais l'Etat était également présent sur le marché traditionnel.
- 20 La place du crédit hypothécaire public culminera lors de la période de reconstruction de l'immédiat après-guerre. Dopées par l'octroi conjoint de primes à la construction (loi de Taeye, 1948), les institutions paraétatiques concentrent les trois-quarts des sommes prêtées en 1949, dont 85% sur base de critères de type sociaux.
- 21 La place du crédit hypothécaire diminuera ensuite progressivement à partir de 1950. La croissance spectaculaire des revenus réels des ménages durant la période d'accumulation fordiste (+30% entre 1950 et 1960) permet la constitution d'une épargne massive. Moins utile au soutien de la croissance, l'Etat réduira peu à peu son effort en faveur du crédit hypothécaire public. En moins de vingt ans, le financement du secteur privé dans la construction de logements passe de 15% des sommes prêtées par le secteur public à 80% de celles-ci. L'émergence définitive du secteur privé sera toutefois encore freinée par les crises économiques de 1973-74 et, surtout de 1979-80 et par une restructuration profonde interne au secteur privé, défavorable aux petites banques d'épargne au profit des grands groupes bancaires. Durant les années 90, la croissance continue du pouvoir d'achat des ménages, conjuguée au maintien de taux d'intérêts très faibles – rendant l'intervention publique moins efficace –, contribuera à la chute du secteur public. Le retrait se marquera de manière définitive lors des opérations de privatisation de la seconde moitié des années

'90. Ainsi, la CGER sera progressivement revendue à partir de 1993. Son nom a aujourd'hui disparu du paysage bancaire belge.

- 22 L'émergence d'un crédit public massif profite préférentiellement aux classes ouvrières. Alors qu'avant l'entrée en vigueur de la loi de 1889, ceux-ci représentaient une fraction stable et marginale des clients du marché hypothécaire, leur progression est continue tout au long de la première moitié du vingtième siècle (Técheur, 1957). De 4% en 1888, leur présence passe à 38% en 1953. Les employés ne progressent qu'à partir de 1910 grâce à la tertiarisation naissante de l'économie et à l'élargissement des conditions d'octroi des prêts de la CGER en 1908.
- 23 Il convient de signaler également que l'intervention de l'Etat en faveur du crédit hypothécaire ne s'arrête pas là : ils ont également assaini profondément un marché auparavant réputé instable, donc peu propice aux engagements financiers de long terme.

4. L'expansion fordiste des décennies 50 et 60 et les crises économiques

- 24 Si la politique menée depuis la fin du 19ème siècle avait posé les jalons d'un urbanisme éclaté, c'est véritablement à partir de 1945 que débute le mouvement intense de périurbanisation. Ainsi, en prenant l'exemple particulièrement frappant de Bruxelles et de sa périphérie, on constate, durant la période 1955-1985, que l'emprise au sol de la fonction résidentielle a plus que doublé (+122%) et que la consommation moyenne par habitant a fait un bond de 60% (Dubois, 2001, p. 206).
- 25 Cette spectaculaire progression s'explique principalement par la mise en place du système économique dit « fordiste » aux lendemains de la seconde guerre mondiale. Durant les décennies de l'après-guerre, la croissance économique est basée sur des concepts keynésiens formant un cercle vertueux : croissance de la productivité au travers d'une mécanisation accrue de l'industrie, croissance constante et générale des salaires et amélioration des conditions de travail, en découle une croissance du pouvoir de consommation des ménages, croissance qui permet de générer des profits industriels réinsufflés dans l'amélioration de la productivité (Swyngedouw, 1990 ; Swyngedouw & Kesteloot, 1991 ; Vandermotten & Marissal, 1998). L'Etat, souvent appelé « Etat-Providence », joue un rôle crucial dans ce système économique. D'abord, il fournit les structures légales nécessaires, notamment les structures de négociation et de décision entre patronat et salariés. Ensuite, grâce aux ressources fiscales générées par la croissance économique, il peut investir dans les structures lourdes qui soutiennent la production et la consommation de masse
- 26 Le logement occupe une place centrale dans ce système. Il est le support de nombreux investissements dans les biens de consommation durable. Il est également, à l'instar de toute la politique belge depuis un demi-siècle, perçu comme vecteur de paix sociale. L'Etat prend dès lors de nombreuses décisions favorables à l'accès à la propriété et à la croissance de l'investissement en logement.
- 27 Parmi ces mesures, l'investissement public dans le réseau routier et autoroutier occupe une place de choix. Ainsi, entre 1970 et 2002, le réseau routier belge a cru de 57,5% et le réseau autoroutier de plus de 250%. Preuve de l'importance du degré d'équipement, la forte densité de population ne conduit nullement à des économies d'échelle. Ainsi, aujourd'hui, la longueur d'infrastructures ramenée au nombre d'habitants est deux fois

plus élevée en Belgique qu'en France (0,17 m/hab. contre 0,09 m/hab.) concernant les autoroutes et est similaire (14,7 m/hab. contre 19,4 m/hab.) concernant le reste du réseau. La Belgique a ainsi fait un « choix clair en faveur de la mobilité voiture » (Halleux et al., 2002 ; Bieber et Orfeuill, 1993), les pouvoirs publics allant même jusqu'à déstructurer les centres-villes par la construction d'autoroutes urbaines. Du point de vue de la géographie résidentielle, cet investissement en faveur des modes de déplacement individuels a permis de décupler le domaine potentiellement urbanisable (De Keersmaecker et al, 2002, p. 29). Cet accroissement s'avère en fait comme un préalable favorable à l'accès plus large à la propriété car il met à disposition des candidats bâtisseurs des terrains peu coûteux que l'on ne trouve qu'en périphérie lointaine des villes.

- 28 Concrètement, ce relâchement de la structure urbaine se traduit, à partir de 1945, par une percée spectaculaire des maisons unifamiliales détachées. Cette évolution s'observe aujourd'hui très clairement dans la ventilation des types d'habitat par période de construction (tableau 3). On notera que la progression de l'habitat pavillonnaire se fait essentiellement au détriment des autres modes de logement unifamilial. L'habitat individuel est par conséquent très présent à toutes les périodes (> 70% sauf entre 1962 et 1970), reflétant ainsi l'ancienneté de ce modèle d'habitat dans la société belge.
- 29 Notons que cette percée rencontre également les vœux du secteur de la construction qui y voit la possibilité de développer des chantiers techniquement peu contraignants tout en écoulant une plus grande quantité de matériaux (Jaillet & Jalabert, 1982a ; 1982b). Le type d'habitat pavillonnaire laisse également entrevoir la possibilité d'une certaine standardisation de la production, même si, pour diverses raisons, celle-ci restera peu développée en comparaison des autres piliers de la politique de consommation de masse (Dubois, 2001, pp. 328-329).
- 30 On remarque, à la lecture du tableau 3, que la progression de l'habitat unifamilial détaché se poursuit tout au long des années 80 et 90, ce malgré quelques nouvelles dynamiques urbaines encore très localisées et transitoires dans le cycle de vie des ménages (Van Criekingen, 2002). Tout au plus, la période 1980-1985 est-elle marquée par une nette crise du secteur immobilier (Buyst, 1992), qui s'est traduite non seulement par une baisse de l'activité, mais aussi par une chute des prix et un moindre étalement des constructions dans l'espace (Dubois & Halleux, 2003).

Tableau 3 : Ventilation des types d'habitat selon la période de construction en Belgique. Situation au 1^{er} mars 1991.

Période	Unifamilial séparé (4 façades)	Autre Unifamilial (2 & 3 façades)	Immeubles à logements collectifs
Avant 1919	32,7	51,8	15,5
1919 – 1945	23,3	57,5	19,2
1946 – 1961	28,9	47,2	21,8
1962 – 1970	37,3	31,6	31,1
1971 – 1980	43,8	27,2	29,0
1981 – 1991	57,1	23,5	19,5

Source : INS, recensement de la population et des logements, 1991 ; calculs personnels

5. Le rôle du foncier

- 31 Les caractéristiques du marché foncier sont souvent avancées pour éclairer sur les formes urbaines. Ainsi Marini et Rémond (1976) affirment à propos du cas français : « les français n'auraient-ils pas conscience des dangers que fait courir à l'harmonie de la vie citadine ... le jeu aveugle des mécanismes fonciers qui caractérise à l'heure actuelle le développement urbain et le déforme ».
- 32 Dans ce domaine, on oppose souvent des pays comme la Belgique, la France ou l'Italie, où le marché des terrains à bâtir est dominé par des propriétaires privés à d'autres états (Pays-Bas, Suède, ...) où la puissance publique joue un rôle plus présent de promoteur foncier. Dans le premier groupe de pays, le développement urbain est dominé par l'intérêt particulier et mène à des structures parfois qualifiées de chaotiques (Bekaert & Stauwen, 1975), tandis que chez les seconds, une planification active répondant à l'intérêt collectif peut être mise en place. Remarquons toutefois que, à l'exemple du Danemark (notamment au travers d'une politique fiscale importante) ou de la Grande-Bretagne (par un contrôle légal très strict des terres constructibles), il est possible de concilier propriété privée du sol et développement contrôlé de l'urbanisation (Halleux et al., 2002 ; Duncan & Rowe, 1993).
- 33 Dans le cas d'une propriété concentrée aux mains de propriétaires privés, le moteur essentiel de la stratégie de développement est la rente foncière, soit la plus-value que l'on peut obtenir lors de la revente d'un titre de propriété. En matière de prix, la valeur marchande des terres à bâtir ne répond ni à la loi classique de l'offre et de la demande, ni aux caractéristiques intrinsèques des biens vendus. « Pour analyser le marché foncier, il faut commencer par examiner ce que l'on fait sur les terrains. ... La rente ne détermine pas le projet, mais est déterminée par lui. » (Topalov, 1984, p. 15). Ainsi, le prix du sol sera plus élevé pour une terre urbaine – au rendement unitaire plus élevé – qu'une terre agricole. On parle alors de rente absolue. De même, au sein des terres urbaines, la rente sera plus élevée dans un quartier huppé – les ménages disposent de moyens supérieurs à l'origine d'un rendement plus important –, que dans les quartiers moins favorisés. La rente est dite alors différentielle et dépend en premier lieu de la localisation d'un bien. Dans ce cadre, il apparaît que la structuration des valeurs est notamment dictée par les arbitrages des demandeurs entre coût du terrain et coût du déplacement³, ce qui conduit à mettre en évidence le rôle pivot de l'accessibilité au centre des affaires (CBD) dans la formation des prix. Corroborant ces éléments théoriques, on observe que dans un marché foncier et immobilier dominé par le secteur privé comme l'est la Belgique, les prix pratiqués sont en décroissance à partir des centres villes (Dubois & Halleux, 2003) et sont préférentiellement corrélés aux revenus des ménages potentiellement acquéreurs (Vandermotten, Marissal et al., 1995 ; Grandville, 1999 ; Dubois et al, 2001 ; 2002). Pour un propriétaire, la rente foncière différentielle devient intéressante lorsque la croissance des prix des terrains est supérieure à celle de l'économie générale (Brück et al, 2001, p. 13). Dès lors, anticipant une embellie économique – augmentant les revenus des candidats acquéreurs –, une croissance démographique – augmentant la part des candidats disposants d'un revenu minimum donné –, ou encore d'une évolution locale du marché⁴, chaque propriétaire peut spéculer sur l'évolution future de la valeur de son bien. Le foncier devient dès lors un objet de placement financier dont la mise ou non sur le marché dépend des stratégies des propriétaires.

- 34 En Belgique, pays où le droit de propriété est sacralisé, cette rente foncière est considérée comme légitime, même si elle ne découle d'aucun travail. Doucet (1985) explique la prégnance de cette politique libérale de la question foncière par des facteurs historiques liés à la longue tradition entre les milieux d'affaires, très influents au niveau politique lors de la naissance de l'Etat belge, et la propriété foncière. La conjonction entre cette politique foncière libérale et les aides à la pierre décrites précédemment, a peu à peu contribué à constituer une classe très nombreuse de petits bourgeois bailleurs. Cette structure très éclatée de la propriété foncière est encore renforcée par le fait que, peu à peu, toutes les classes sociales, y compris les ouvriers, ont choisi de placer une partie de leurs économies dans l'achat de terrains sans nécessairement « faire bâtir ». Lacroix (1967) montre ainsi la progression de la propriété foncière non bâtie chez les ouvriers dans la périphérie sud de Bruxelles durant la première moitié du 20^{ème} siècle.
- 35 Les conséquences de cette politique sur la répartition spatiale de l'urbanisation peuvent être déclinées en trois points :
- 36 Premièrement, il appartient à chaque propriétaire de décider librement du devenir de son terrain. Il est libre de choisir du moment de céder son bien ou de construire sur celui-ci. Il est libre de pratiquer de la rétention foncière et de spéculer sur la croissance des prix. A un instant donné, l'ensemble des terrains potentiellement urbanisables n'est donc pas « sur le marché »⁵. Il en découle un mécanisme qui ne peut que favoriser l'éclatement urbain, un terrain « à vendre » pouvant très bien côtoyer un terrain en attente.
- 37 Deuxièmement, les valeurs foncières sont dictées par le marché privé et ce sont les revenus des candidats constructeurs qui fixent les prix. Dans un contexte où les théories néo-classiques de l'étude des organisations urbaines sont encore très actuelles en Belgique (Dubois & Halleux, 2003), cela conduit, parce que l'accès à la propriété reste un idéal, à favoriser l'éclatement urbain. En effet, parmi les candidats à la construction neuve, les ménages les moins riches sont contraints de se délocaliser en lointaine périphérie car les terrains plus proches des centres, bien que disponibles sur le marché, leur sont trop onéreux (op. cit.).
- 38 Troisièmement, cet éclatement de la propriété foncière maintient un niveau d'enchères relativement bas, notamment en limitant les possibilités d'ententes entre propriétaires⁶. Le maintien de terrains accessibles a pour conséquence première l'éloignement des promoteurs professionnels, peu intéressés par un marché où ils ne peuvent bénéficier de rentes de localisation importantes (Dubois, 2001, p. 43 ; Halleux et al., 2002). Les constructions groupées se concentrent par conséquent dans les espaces centraux où la terre est plus chère, laissant se développer en périphérie des projets individuels en autopromotion (Dubois, 2001, pp. 42-44 ; Duncan & Rowe, 1993 ; Clapham et al., 1993).

6. Les aspects juridiques et réglementaires

- 39 L'expansion actuelle de l'urbanisation résidentielle en Belgique est également le fruit des options d'aménagement du territoire et des contraintes juridiques qui en ont découlé. Très longtemps, la réglementation urbanistique fut très embryonnaire. Vandermotten (1999) explique ce désintérêt par « l'attachement de la bourgeoisie au droit de propriété, son pragmatisme individualiste, le poids de l'autonomie communale [et] l'absence de tradition de dirigisme étatique ». Les seules initiatives étaient communales et ne concernaient que des règlements de police qui touchaient à l'urbanisme via la lutte

contre l'insalubrité, contre l'incendie ou la stabilité des constructions. A ce titre, aucune réflexion globale, même au niveau communal, n'était menée et l'esthétisme des constructions n'était pas concerné, du moins jusqu'en 1914.

- 40 Il faut attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour voir naître un aménagement du territoire étatique et moderne. Une administration de l'Urbanisme est constituée en 1945. Elle sera, dans un premier temps, rattachée au puissant Ministère des Travaux publics. Ce n'est toutefois qu'en 1962 qu'une loi générale (on la nomme « organique », c'est-à-dire qu'elle énonce les grands principes destinés à être appliqués par d'autres textes) concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme est votée.
- 41 Bien que cette loi énonce apparemment quelques principes fondamentaux visant à lutter contre l'urbanisation anarchique (arrêter la dispersion de l'habitat, protéger les espaces agricoles, protéger les espaces naturels), les grands traits de ce texte restent guidés par la croissance économique de type fordiste alors à son apogée (Vandermotten, 1974 ;1982). Il s'agit de prévoir un arbitrage entre les différentes occupations du sol sans entraver la croissance des piliers de l'ère fordiste, parmi lesquels le logement occupe une place de choix. Parmi les grands acquis de ce texte, celui-ci prévoit la publication de plans réglementaires d'affectation des sols, appelés plans de secteur. Ceux-ci, dessinés sous l'autorité de l'Etat, sont destinés à définir en tout point du territoire, les affectations autorisées. Celles-ci sont définies en grands thèmes (habitat, agriculture, forêt, activités économiques, ...) et s'inspirent fortement du principe de la séparation des fonctions issu de la Charte d'Athènes. Aucune planification n'est par contre prévue au sein de chaque type d'occupation, même si des espaces de réserves foncières sont prévues. Toutes les communes sont soumises à la loi et aux plans réglementaires mais peuvent toutefois, par l'adoption d'un plan particulier, déroger au plan sans en altérer la philosophie générale. La Belgique sera ainsi progressivement recouverte, entre 1977 et 1988 par 48 « plans de secteur », chacun couvrant un territoire de plusieurs communes⁷.
- 42 Comment expliquer que l'adoption de ces plans n'ait pu freiner l'éclatement urbain ? Plusieurs explications concourent à comprendre le tracé de ces plans : certaines ont une influence quantitative, d'autres expliquent également la géographie des plans.
- 43 Tout d'abord, malgré les crises économiques de 1973-74 et 1980, l'idéologie dominante reste la croissance économique fordiste. On remarque ainsi que les études préliminaires à la réalisation des plans envisagent le plus souvent la prolongation linéaire de la croissance des années 60, ce qui conduit inmanquablement à surestimer les besoins. On note toutefois une évolution au cours du temps en la matière. Les derniers plans de secteur adoptés par le Gouvernement ont intégré les crises économiques et leurs effets à long terme sur la demande en terrains à bâtir, ce qui a conduit à plus de parcimonie (Dubois et al., 2001, p. 229).
- 44 Ensuite, les plans ont été dessinés en tenant compte de la loi classique de l'offre et de la demande. Selon ce principe, une trop forte limitation de l'offre de terrains à bâtir ferait monter les prix, rendant plus difficile le logement des familles dans un contexte, rappelons-le, dominé par l'idéal de l'accession à la propriété. Nous avons déjà signalé que dans le cas très particulier du marché du sol, ce raisonnement est inexact, les prix étant majoritairement dictés par le pouvoir d'achat des candidats acquéreurs. Ceci permet de comprendre qu'en périphérie bruxelloise, les terrains à bâtir restent abondants tout en proposant des niveaux d'enchères élevés (Vandermotten, Marissal, et al., 1995).

- 45 Troisièmement, le tracé des zones urbanisables n'a pu s'affranchir de l'influence des lobbies et des intérêts particuliers. C'est ainsi que, soit pour leurs intérêts particuliers, soit pour ceux de leur commune, soit encore pour les deux, de nombreuses personnalités sont intervenues pour accroître les zones constructibles durant les différentes phases d'adoption d'un plan de secteur (avant-projet, projet, plan définitif). Ces interventions ponctuelles ont sans conteste contribué à accroître et éclater l'espace réservé aux constructions.
- 46 Enfin, lors du tracé des plans, les concepteurs ont été limités dans leur latitude par diverses contraintes d'ordre juridique. Ces contraintes ont eu pour principale conséquence d'encourager une urbanisation « en rubans », favorable à un éclatement important des projets de construction. En effet, selon la constitution belge et les textes de lois, un propriétaire foncier frappé d'une restriction de l'usage de son bien peut bénéficier d'une indemnisation à titre de moins-value d'urbanisme. Pour prétendre à cette indemnisation, la parcelle concernée doit toutefois répondre à la définition d'un terrain à bâtir. Trois conditions objectives sont nécessaires pour cela. Tout d'abord, le terrain doit être physiquement apte à recevoir une construction, ce qui, en Belgique, est le cas de la majorité des terrains. Ensuite, il doit être voisin d'autres habitations ou d'autres terrains à bâtir. Enfin, il doit être situé le long d'une voirie équipée (Dubois et al., 2002). Par conséquent, le long d'une route équipée, l'ensemble des parcelles interstitielles situées entre deux habitations étaient susceptibles d'être indemnisées. Aussi, le législateur, soucieux de limiter au maximum les risques financiers d'indemnisation, a classé en zone constructible la plupart des abords de voiries, favorisant ainsi l'urbanisation en rubans au détriment des projets plus compacts⁸.

7. Le rôle des collectivités communales

- 47 La loi de 1962 et le mouvement de régionalisation de l'aménagement du territoire (1980) n'ont pas sonné le glas des prérogatives communales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Bien que contraintes par les textes et outils issus de cette loi, les communes ont conservé, et conservent toujours, un large pouvoir de décision dans la gestion de leur territoire. Ainsi, ce sont les communes qui délivrent les permis de lotir. Elles octroient également les permis d'urbanisme, documents nécessaires à toute construction, démolition ou transformation d'une certaine ampleur. Les communes ont également la faculté d'adopter des plans particuliers qui, en Flandre et en Wallonie, peuvent, sous réserve de l'accord des Régions, déroger aux plans de secteur. Elles peuvent également consentir à voter un règlement communal d'urbanisme, ensemble de règles d'urbanisme propre à la commune, évidemment dans le respect du règlement régional. Enfin, elles ont la possibilité, au travers de nombreux outils d'orientation à valeur non réglementaire, de devenir un véritable acteur de développement de l'espace qu'elles administrent (Decoster et al., 2003).
- 48 Force est toutefois de constater que cette liberté légale accordée par le législateur ne conduit pas véritablement à une différenciation des politiques en fonction des conditions sociales, économiques et naturelles des localités qui forment le royaume. En effet, une revue des différentes politiques menées par les pouvoirs communaux conduit à constater que, à quelques exceptions près, la grande majorité des gouvernements locaux associent développement communal et développement urbain. La plupart des communes entrent

ainsi en compétition afin d'attirer les candidats constructeurs, ce qui ne peut que favoriser l'éclatement urbain (Dubois, 2004).

- 49 Une étude attentive des motivations sous-jacentes à cette logique d'expansion fait ressortir des arguments de type budgétaire. En effet, depuis le milieu du 19^{ème} siècle et la suppression des droits de douane à l'entrée des villes, le financement des collectivités locales en Belgique est principalement assuré au travers de deux instruments : une large part des budgets communaux est alimenté par la fiscalité locale, soit des prélèvements financiers effectués directement par la commune auprès des citoyens. Cette fiscalité directe est essentiellement dominée par deux outils étroitement liés à la notion de résidence : la taxe additionnelle⁹ à l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹⁰ et celle à l'impôt foncier (appelé « précompte immobilier »). A eux deux, ces prélèvements couvrent environ les trois-quarts des recettes fiscales des communes belges, soit plus du tiers des recettes totales ; le second outil d'importance est le « Fonds des communes ». Il s'agit d'un fond de dotation du pouvoir de tutelle (en l'occurrence, les Régions) aux communes. Il a une fonction de redistribution des moyens financiers au profit des communes les moins bien dotées. Chaque commune reçoit annuellement une somme qui dépend d'une série de critères objectifs. Une lecture attentive de ces critères fait apparaître une large prépondérance de clés de répartition qui dépendent, soit directement, soit avec des correctifs, du nombre d'habitants (environ 85% des moyens fluctuants du Fonds).
- 50 Dès lors, une commune a financièrement intérêt à accueillir de nouveaux habitants : elle sera favorisée au travers des critères de distribution des dotations et elle bénéficiera d'une partie des impôts sur le revenu de ces habitants ainsi que de la taxe sur la résidence qu'ils occupent. Le candidat constructeur est le migrant le plus prisé : bien qu'il handicape quelque peu la commune lors du calcul des dotations, il dispose de revenus taxables supérieurs à la moyenne et augmentera, par le biais de sa nouvelle construction, l'assiette globale du calcul de l'impôt foncier par des logements de qualité. Se crée ainsi une « chasse à l'habitant » qui ne peut que favoriser l'éclatement urbain à toutes les échelles d'analyse : à petite échelle, les entités de périphérie, disposant d'espaces constructibles et de bonnes aménités environnementales, attirent des habitants des centres-villes et, vu les bénéfices qu'elles en retirent, se montrent globalement peu critiques sur l'implantation à grande échelle des nouveaux bâtiments et sur l'aspect esthétique de ceux-ci. C'est ainsi que l'on a vu apparaître des règlements communaux qui interdisent explicitement la construction mitoyenne ou qui obligent à disposer d'un terrain d'une surface minimale pour obtenir un permis de construire. Signalons enfin que ce mouvement est encore accentué depuis une quarantaine d'années car les sommes disponibles au Fonds des communes augmentent beaucoup moins vite que les dépenses communales, reportant ainsi le poids de l'augmentation des budgets sur la fiscalité locale (DEXIA, 1999 ; Claerhout, 2001 ; Dubois, 2004).

8. Les perspectives

- 51 Tous les indicateurs statistiques le prouvent : l'éclatement urbain poursuit sa progression en Belgique. Ainsi, selon les premiers résultats du recensement 2001 des logements, la part de l'unifamilial a encore progressé durant la décennie 1991 - 2001 (+ 2,6%), notamment au travers d'une progression de l'habitat pavillonnaire (+ 0,3%). Cet état est-il réversible ou la Belgique est-elle condamnée à devenir une gigantesque zone périurbaine

? Il paraît évident qu'il sera difficile de ne pas tenir compte des constructions déjà réalisées et que cet héritage pèsera encore longtemps sur la géographie urbaine. Toutefois, au-delà de cet aspect « inertiel », les développements urbains nouveaux pourraient s'inscrire dans un nouveau paradigme qui, à terme, pourrait refaçonner les paysages urbains du royaume. Pour cela, il faut préalablement s'interroger sur la capacité des pouvoirs publics à peser sur la forme prise par les développements urbains neufs. La revue historique de cet article souligne le rôle essentiel joué par l'Etat dans la formation des dynamiques actuelles. Par conséquent, il ne semble pas illusoire de croire que les autorités ont la possibilité de modifier durablement le comportement des citoyens en matière d'habitat. Toutefois, il me semble que trois conditions doivent être réunies : il faut la volonté politique de changer les dynamiques actuelles, il faut disposer des outils nécessaires à la mise en œuvre d'un changement désiré et, enfin, il faut donner à ces outils les moyens de fonctionner de manière efficace.

- 52 Concernant le premier point, il convient de signaler préalablement que l'aménagement du territoire est aujourd'hui devenu, en Belgique, une compétence régionale. Ce sont donc les Régions, au nombre de trois (Flandre, Wallonie, Bruxelles), qui décident, en toute autonomie, de la politique d'aménagement à mener. Les gouvernements de chacune de ces trois régions ont adopté récemment un document général d'orientation de la politique régionale d'aménagement du territoire¹¹. Il s'agit, dans les trois cas, d'un document d'orientation sans valeur réglementaire. Ils doivent donc être suivis de mesures concrètes. D'un point de vue fondamental, ces trois documents rompent définitivement avec la politique urbaine héritée de l'époque keynésienne. S'inscrivant résolument dans les principes du développement durable, le gouvernement de chacune des régions affirme sa volonté d'œuvrer à un développement urbain plus respectueux des patrimoines naturel, paysager et bâti ; de promouvoir la mixité sociale et de limiter les surcoûts qu'entraîne le développement urbain éclaté. Ceci passe immanquablement par un modèle urbain plus compact, prôné, tant par le plan flamand que par le schéma wallon¹².
- 53 Si les trois documents précités énoncent un certain nombre de principes et d'objectifs, la mise en œuvre reste à définir. Il convient donc aux trois gouvernements régionaux de développer une série d'outils si on veut que les mesures énoncées ne restent pas au stade des bonnes intentions. La revue qui précède montre que les pouvoirs publics disposent essentiellement de trois types différents d'outils pour mener une politique d'aménagement du territoire (Dubois et al., 2002). Comme l'atteste les exemples des abonnements ouvriers ou la politique du logement mise en place à la fin du 19^{ème} siècle, la Belgique a largement utilisé les incitants (aides, primes, ...). Par contre, les contraintes, soit des comportements qui bien qu'autorisés, se trouvent pénalisés, ont été peu utilisés par les autorités successives du Royaume. Enfin, à l'image des plans de secteur, les pouvoirs publics ont également la possibilité d'activer le levier réglementaire en interdisant certains comportements.
- 54 Au-delà des outils qui peuvent être mis en place, et toujours en nous appuyant sur l'histoire de la politique du logement, trois conditions essentielles semblent nécessaires à la diffusion d'un « autre » mode d'urbanisation :
- 55 Tout d'abord, peser durablement sur le comportement des citoyens demande du temps. A l'instar de la politique du logement votée à la fin du 19^{ème} siècle après plusieurs décennies de débats et de projets avortés (Smets, 1977), il faut que la classe politique se montre convaincue de la nécessité d'agir. Aussi, les trois documents d'orientation adoptés

récemment sont un premier pas positif mais certains exemples concrets démontrent que l'ensemble de la classe politique n'adhère pas encore totalement à un projet pourtant voté par une majorité de parlementaires. Une fois les gestionnaires convaincus, une temporalité encore plus grande doit être envisagée afin de faire percoler les idées qui sous-tendent les outils mis en place chez les citoyens. Toutefois, à l'image des aides à l'accession à la propriété, certains outils peuvent se montrer rapidement d'une grande efficacité.

- 56 Ceci nous amène à la seconde condition: il apparaît nécessaire de mobiliser des moyens à la hauteur des ambitions que l'on se fixe. Si les initiatives favorables à la propriété individuelle ont eu tant de succès, c'est notamment du au fait que les autorités avaient mis à disposition des organes relais des moyens considérables, tant au niveau des aides directes (primes, réductions fiscales) que, plus encore, à l'aide de prêts à taux préférentiels. On regrettera à ce propos la congruité des moyens actuels et, plus encore, le désengagement de l'Etat dans de nombreux domaines où il avait une présence historique importante. Ainsi, la privatisation de la CGER dans les années 90 prive l'Etat d'un levier important ayant fait ses preuves tout au long d'un siècle d'expérience.
- 57 Enfin, le système mis en place durant la période fordiste montre qu'un partenariat avec les autres acteurs du développement urbain augmente sensiblement l'efficacité du système. A ce propos, il nous semble qu'il ne faille pas partir du principe que le secteur privé est, par essence, hostile au projet porté par les pouvoirs publics. Aujourd'hui, un nombre croissant d'entreprises de construction diversifient leur offre en y incluant de l'habitat groupé et mitoyen et divers contacts avec des professionnels du secteur ont montré qu'ils se montrent très intéressés à participer à ce type de projet pour autant qu'une réelle synergie avec les pouvoirs publics se met en place. Retenons le rôle important joué par le secteur de la construction dans le bien être des habitants : il s'agit d'un pourvoyeur important d'emplois et la construction neuve contribue à améliorer le confort moyen des logements existants. Néanmoins, il nous semble qu'une plus grande place prise par la rénovation et/ou la construction mitoyenne et d'immeubles collectifs n'est pas incompatible avec les vertus du secteur pour l'ensemble de la collectivité.

Conclusions

- 58 Au travers de cet article, nous avons voulu dresser un inventaire des différents éléments qui expliquent que la Belgique est marquée par une urbanisation particulièrement diffuse. De cette revue, il ressort que la dynamique urbaine actuelle est la résultante de nombreux éléments, parfois très anciens, relevant de facteurs politiques, économiques ou réglementaires. Toutefois, nous concluons au rôle fondamental joué par la puissance publique dans la formation d'un idéal d'habitat périurbain. En effet, dès le milieu du 19ème siècle, l'Etat belge met en place une série d'outils qui inciteront les populations, particulièrement les populations ouvrières, à s'éloigner des centres villes au profit de la proche périphérie (prêts hypothécaires à taux avantageux, cités jardins des années '20), voire de la campagne lointaine (abonnements ouvriers, société nationale de la petite propriété terrienne). Cette politique se maintiendra tout au long du 20ème siècle et, combinée avec les développements fordistes des années '50, '60 et '70, mènera au développement exponentiel de l'habitat unifamilial isolé qui représente en Belgique aujourd'hui plus de 60% des logements neufs.

- 59 La mise en perspective des facteurs qui expliquent pourquoi l'habitat périurbain est très développé en Belgique permet toutefois d'entrevoir un changement possible pour l'avenir. En effet, si l'Etat a pu favoriser et forger au sein de la population un idéal de l'habitat éclaté, pourquoi ne serait-elle pas en mesure d'inverser la tendance ? Pour cela, il faut que la classe politique belge soit consciente des enjeux que représente l'aménagement du territoire, par exemple en termes de stabilité des finances publiques, et que les pouvoirs publics se donnent les moyens de ses ambitions. A cet égard, le désengagement de l'Etat dans de nombreux domaines, notamment celui du crédit hypothécaire, constitue assurément un handicap pour l'avenir.

BIBLIOGRAPHIE

- Bekaert, G. et Strauwen F. (1975). « La construction en Belgique », Bruxelles, Confédération Nationale de la Construction, Bruxelles, 47 p.
- Bieber A. & Orfeuill J.-P. (1993). « La mobilité urbaine et sa régulation : quelques comparaisons internationales », Les annales de la recherche urbaine, n° 59-60, pp. 126-139.
- Boniver, V. & Thiry B. (1994). « Les coûts marginaux externes du transport public de personnes en milieu urbain : estimations chiffrées pour la Belgique. », Cahiers Economiques de Bruxelles, n° 142, pp. 203-240.
- Bourdieu, P. (1990). « Un placement de père de famille. La maison individuelle, spécificité du produit et logique du champ de production. », Actes de la recherche en sciences sociales, n° 81-82, pp. 6-33.
- Brück L., Halleux J.-M., Mairy N. et al. (2001). « L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'éclatement urbain. Première partie : état de la question en Belgique. », Rapport de recherches, SSTC, « les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable », 154 p.
- Buyst, E. (1992). « L'importance du crédit hypothécaire dans l'économie belge. », Le crédit hypothécaire : de l'indépendance de la Belgique à la Communauté Européenne, A.B.C.I. Bruxelles : 167-179.
- Chlepner B.S. (1956). « Cent ans d'histoire sociale en Belgique », Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 447 p.
- Claerhout F. (2001). « Les finances communales : évolution de 1995 à 2000 », Bulletin de DEXIA banque, n° 1, pp. 23-37.
- Clapham, D., Kintrea K., et al. (1993). « Individual self-provision and the Scottish Housing System. », Urban Studies, n° 30 (8), pp. 1355-1369.
- CCW (Confédération de la Construction Wallonne) (1995). « La construction et l'emploi. » Bruxelles, Confédération de la Construction Wallonne, 37 p.
- Davis, M. (1990). « City of quartz. Los Angeles, capitale du futur » Paris, La Decouverte.

- Decoster D., Govaerts P., Piraux J., Sinzot A. et al. (2003). « La commune : actrice du développement territorial. Vers une coordination des outils communaux », Etudes et documents CPDT, n° 3, 107 p.
- Decrop J. (2002). « Agglomération et dynamique des activités économiques dans les villes belges. Une approche spatiale sectorielle », Bureau fédéral du plan, working paper, n° 9-02, 114 p.
- De Keersmaecker M.-L., Barthe-Batsalle H., Brück L., Georges X., Halleux J.-M., Lambotte J.-M., Maréchal L., Rousseaux V. (2002). « Les coûts de la désurbanisation », Etudes et documents CPDT, n° 1, 135 p.
- de la Morvonnais P. (1998). « Comparaisons internationales », Segaud M., Bonvalet C et Brun J., Logement et habitat, l'état des savoirs, Paris, La Découverte, pp. 147-157.
- DEXIA (1999). « Les finances des pouvoirs locaux en 1998 », Bruxelles, Crédit communal, Groupe DEXIA, 98 p.
- Doucet, P. (1985). « La politique foncière, une nécessité oubliée ? », Cahiers de l'Urbanisme, n°6, pp. 54-66.
- Dubois O. (2001). « La construction résidentielle en Wallonie : analyse spatiale multiscalaire et logiques socio-économiques de localisation », Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en environnement, IGEAT, ULB, inédit.
- Dubois O. (2002). « Stratégies des acteurs de la construction résidentielle neuve et caractéristiques des espaces bâtis en Belgique », BELGEO, n° 4, pp. 319-332.
- Dubois (2004). « La place de la collectivité locale comme actrice du développement territorial durable en Wallonie : obstacles et pistes pour une réforme », Actes des 3èmes rencontres de la conférence permanente du développement territorial, Liège, le 19 novembre 2003, à paraître.
- Dubois O. & Halleux J.-M. (2003). « Marchés immobiliers résidentiels et étalement urbain contraint. L'accessibilité au logement au sein des communes wallonnes de la région métropolitaine bruxelloise », BELGEO, n° 3, pp. 303-327.
- Dubois O., Gabriel I., Halleux J.-M., Michel Q., Istaz D., Medina-Lockart P., (2001). « Thème 1.4 : Evaluation des besoins des activités – problématique de leur localisation – politique foncière », MRW – CPDT, Rapport final de la subvention 2000, Tome I & 2, inédit.
- Dubois O., Gabriel I., Halleux J.-M., Michel Q. (2002), « Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre », Etudes et documents CPDT, n° 2, 75 p.
- Duncan, S. S. et Rowe A. (1993). « Self-provided housing : the first world's hidden housing arm. », Urban Studies, n° 30 (8), pp. 1331-1354.
- Filion, P. (1999). « Rupture or Continuity ? Modern and Postmodern planning in Toronto », International journal of urban and regional research, n° 23 (3), pp. 421-444.
- Goodwin, P. (2000). « Evaluation methodologies for infrastructure investments and urban sprawl. ». Paris, OCDE - European Conference of Ministers of Transport. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Granville O. (1999). « Eléments de réflexion pour une politique foncière », Wallonie et Bruxelles, évolutions et perspectives, XIIIème Congrès des Economistes Belges de Langue Française, Charleroi, CIFOP.
- Groux, G. et Lévy C. (1993). « La possession ouvrière, du taudis à la propriété (XIXe-XXe siècle) ». Paris, Editions de l'atelier/Editions ouvrières, 247 p.

- Halleux J.-M., Brück L. et Mairy N. (2002). « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », *BELGEO*, n°4, pp. 333-354.
- Haumont F. (1990). « Les instruments juridiques de la politique foncière », E. Story-Scientia, Bruxelles.
- Hoffner M.E.A. & Dol C.P. (2000). « Statistiques du logement dans l'union européenne, 2000 », Commission européenne, DG V, Bruxelles.
- Jaillet, M.-C. & Jalabert G. (1982a). « La production de l'espace urbain périphérique. » *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 53 (1), pp. 7-26.
- Jaillet, M.-C. & Jalabert G. (1982b). « Politique urbaine et logement : la production d'espace pavillonnaire. », *L'espace géographique*, n° 4, pp. 293-306.
- Jaumain S. (1998). « Industrialisation et sociétés (1830 – 1970). La Belgique », Paris, Ellipses - Marketing.
- Kesteloot C. (1991). Bon marché et faciles à l'emploi : le rôle économique des quartiers immigrés. in Mort-Subite (Ed.) *Les fractionnements sociaux de l'espace belge, une géographie de la société belge*. Contradictions, 191-210.
- Lacroix, R. (1967). « Introduction à l'étude de la propriété foncière bruxelloise dans une partie du Brabant Wallon. », *Revue belge de géographie*, n° 91 (1-2-3), pp. 9 -65.
- Litman, T. (1999). « The cost of automobile dependency and the benefits of balanced transportation. », *Bulletin of the Victoria Transport Policy Institute*, n° 30.
- Marini, P. et Rémond B. (1976). « Spéculation et politiques foncières », Paris, Berger-Levrault.
- Mens en Ruimte (1974). « Het stedelijk grondgebruik. », Bruxelles, Ministère des Travaux Publics, Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire.
- Mougenot, C. (1988). « Promoting the single-family house in Belgium. The social construction of model housing. » *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 12 (4), pp. 531-549.
- Smets, M. (1977). « L'avènement de la cité-jardin en Belgique. Histoire de l'habitat social en Belgique de 1830 à 1930 ». Bruxelles – Liège, Pierre Mardaga, 223 p.
- Swyngedouw E. (1988). « Spatial Linkages and the Diffusion of New Technologies in Manufacturing Industry: A case-study of the Province of Limburg », *Bulletin de la Société Belge d'Etudes Géographiques*, n° 2, pp. 227-248.
- Swyngedouw E. (1990). « L'espace, Le Fordisme et le Limbourg », *Contradictions*, n° 58-59, pp. 115-151.
- Swyngedouw, E. & Kesteloot C. (1991). « Le passage socio-spatial du fordisme à la flexibilité : une interprétation des aspects spatiaux de la crise et de son issue. », *Espaces et sociétés*, n° 54-55, pp. 243-265.
- Técheur, P. (1957). « Le crédit immobilier en Belgique de 1802 à 1954. » *Bulletin de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales*, n° 23, pp. 51-72.
- Topalov, C. (1984). « Le profit, la rente et la ville, Eléments de théorie. », Paris, Economica.
- Van Criekingen M. (2002), « Les impacts sociaux de la rénovation urbaine à Bruxelles », *BELGEO*, n° 4, pp. 355-376.
- Vandermotten C. (1974), « La politique d'aménagement du territoire en Belgique. Objectifs, instruments et coûts », *Cahiers économiques de Bruxelles*, n° 62-63, pp. 165-257.

Vandermotten C. (1982), « Pratique de l'aménagement du territoire et développement régional. Bilan critique pour une alternative », Cahiers marxistes, n° 105, pp. 22-34.

Vandermotten (1999), « Evolution des concepts. De la planification à la stratégie territoriale. », Cours du DES en Développement local. Bruxelles-Charleroi, ULB, inédit.

Vandermotten C. & Collard A. (1996), « La périurbanisation de l'emploi dans les zones métropolitaines belges », Revue Belge de Géographie, n° 1-2-3, pp. 33-40.

Vandermotten C. & Marissal P. (1998), « La production des espaces économiques, tome 1 », Editions de l'Université de Bruxelles, 323 p.

Vandermotten, C., P. Marissal, et al. (1995). « Marchés fonciers et immobiliers acquisitifs et locatifs : 1994-1995. », Etudes et Documents Logement, n°2, 123 p.

Van Diepen, A. (1998). « Spatial aspects of Housing. Green Households ? Domestic consumers, environment and sustainability. ». K. J. Noorman and T. S. Uiterkamp. (ed), London, Earthscan Publications Ltd, pp. 101-120.

Vanthemsche, G. (1992). « L'évolution du crédit hypothécaire en Belgique durant l'entre-deux-guerres ». Le crédit hypothécaire. De l'indépendance de la Belgique à la Communauté Européenne., ABCI., Bruxelles, ABCI, pp. 47-94.

NOTES

1. La première tentative de quantification du phénomène de consommation d'espace en Belgique date du milieu des années 70 (Mens en Ruimte, 1974).
2. Caisse Générale d'Epargne et de Retraite.
3. Voir toute la théorie de la Nouvelle Economie Urbaine, issue des travaux pionniers d'Alonso et Muth
4. En Belgique, une évolution importante de la rente absolue par changement de marché (passage d'une terre agricole à une terre à bâtir) est peu probable puisque les plans d'affectation sont fixés pour une durée de temps indéterminée et très longue. Ainsi, actuellement, exception faite de l'agglomération de Bruxelles-capitale, les plans sont tous de première génération et ont entre 15 et 25 ans
5. Ceci conduit Jean-Marie Halleux (Brück *et al.*, 2001, Dubois & Halleux, 2003) à différencier l'offre (physiquement) accessible, l'offre juridiquement urbanisable (constructible selon les plans d'aménagement) et l'offre effective (effectivement mise sur le marché).
6. Voir à ce propos les mouvements d'ententes et leurs effets en termes de pression foncière en Californie décrit par Davis, 1990
7. Depuis la fusion des communes du 1^{er} janvier 1977, la Belgique compte 589 communes d'une superficie moyenne d'environ 50 km².
8. Haumont (1990, p. 396) explique également la formation de rubans par la volonté de mettre à profit les équipements déjà réalisés le long de certaines routes
9. Ces deux impôts sont qualifiés d'additionnels car la commune vote un taux d'imposition qui vient s'ajouter à la part prélevée par le niveau supérieur (état fédéral ou régions).
10. Les communes ne perçoivent pas d'impôt sur le revenu des sociétés et des activités économiques. Celles-ci bénéficient donc aux communes au travers de l'impôt foncier des locaux qu'elles occupent et, également, au travers de petites taxes (taxe sur la force motrice, taxe sur les enseignes lumineuses, ...) au rendement global très faible
11. Le « Plan régional de développement » de la Région de Bruxelles-capitale est adopté le 3 mars 1995 ; Le « Ruimtelijke Structuurplan Vlanderen » est adopté par arrêté du Gouvernement flamand

le 23 septembre 1997 et, enfin, le « *Schéma de développement de l'espace régional* » est adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999

12. La Région bruxelloise, morphologiquement exclusivement urbaine, est moins concernée par ce point. Son plan rappelle toutefois la nécessité de « faire revenir des habitants en ville ».

RÉSUMÉS

Le présent article se veut une synthèse des différents facteurs qui expliquent le caractère particulièrement éclaté de l'urbanisation en Belgique. Cette revue permet de souligner que les dynamiques urbaines actuellement observables résultent de la conjonction de différents facteurs, parfois issus de décisions très anciennes. La place centrale que jouent les pouvoirs publics, notamment au travers de l'aide à l'accès à la propriété, est relevée. Ceci permet de tracer quelques pistes générales pour la promotion d'une urbanisation future plus respectueuse des principes généraux du développement durable.

This article tries to synthesize the main factors that explain the extent of urban sprawl in Belgium. This review emphasizes that the present dynamics results from different factors, some of which are ancient. The central place of the public authorities is highlighted, in particular by the way of measures favorable to private ownership. This ancient and central role allows us to draw some guidelines for promoting a new urbanization more in line with the principles of sustainable development.

INDEX

Mots-clés : urbanisation, Belgique, aménagement du territoire, pouvoirs publics, logement, politique sociale, fordisme

Keywords : urbanization, Belgium, landplanning, public authorities, housing, social policy, fordism

AUTEUR

OLIVIER DUBOIS

Olivier Dubois, chargé de recherches à l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) de l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Titulaire d'une licence en Sciences Géographiques (ULB, 1994), ainsi que d'un DES en développement local (1999) et d'un doctorat en gestion de l'environnement (ULB, 2001). Mène des travaux dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement territorial, plus particulièrement sur les thèmes de la politique foncière et des liens entre financement des collectivités locales et aménagement du territoire. IGEAT-ULB, CP 130-02, Avenue F.D. Roosevelt, 50 - 1050 Bruxelles - odubois@ulb.ac.be