

ETAT DE L'ENVIRONNEMENT WALLON

Occupation du territoire en Région wallonne

TERRIT 2 - Terres urbanisées

Dossier scientifique réalisé dans le cadre de l'élaboration du Rapport analytique 2006-2007 sur l'Etat de l'Environnement wallon

- Texte du chapitre dans sa version antérieure à la mise en page -

Martin GRANDJEAN, Yves HANIN, Véronique ROUSSEAUX

Centre d'études en aménagement du territoire (CREAT)

Unité d'urbanisme et de développement territorial (URBA)

Université Catholique de Louvain (UCL)



URBA
Unité d'Urbanisme et Développement Territorial

Juin 2006

Ce Rapport est réalisé sous la responsabilité exclusive de son auteur et n'engage pas la Région wallonne.

INTRODUCTION

Ce qu'on appelle "l'occupation" du sol correspond à sa couverture, c'est-à-dire à ce qu'on y trouve : cultures, prés, bois, jardins, routes, maisons, halls industriels, édifices publics, etc. L'occupation du sol doit être distinguée de son "utilisation", qui précise la finalité ou l'usage d'un type d'occupation. Un pré peut par exemple être utilisé par un agriculteur ou pour le pâturage du cheval d'un particulier, une culture peut être extensive ou intensive. Les différentes utilisations du sol sont abordées dans les autres chapitres de cet ouvrage.

Ce chapitre est consacré aux différents types d'occupation du sol, à leur évolution et à leurs impacts sur l'environnement. Ces évolutions sont lentes et correspondent à des modifications structurelles (démographie, industrialisation, etc.) ou de comportements. Leur résultat est souvent peu réversible. Il est difficile, en effet, d'assainir ou de re-naturaliser un site.

Les différentes occupations du sol peuvent être classées en fonction de leur impact environnemental. Les occupations végétales semblent ainsi plus favorables au développement de la biodiversité que les surfaces construites, et l'augmentation des secondes est donc a priori moins favorable à l'environnement. L'impact varie donc selon l'importance quantitative de chaque occupation. Il dépend également de paramètres tels que la qualité pédologique, la pente, l'orientation, etc. (un terrain pendu sera moins soumis à l'érosion s'il est boisé que s'il est cultivé).

L'impact d'une occupation du sol peut également être analysé en fonction de sa position par rapport à d'autres éléments (structure spatiale), et cela à plusieurs échelles. Ainsi par exemple, la situation des résidences par rapport aux lieux de travail implique des déplacements plus ou moins longs et nombreux. L'analyse de l'impact de l'occupation du sol doit alors intégrer l'impact sur la mobilité, l'usage des différents modes de déplacement et réseaux de transport et leurs impacts respectifs sur l'environnement.

Après une approche générale de l'urbanisation, ce chapitre aborde les différentes occupations du sol tout d'abord dans les terres urbanisées puis dans les non urbanisées. Comme dans l'ensemble de cette publication, sont analysées d'abord les différentes facettes de chaque phénomène, puis leurs facteurs explicatifs, ensuite leurs impacts et enfin les réponses apportées.

TERRIT 2 : TERRES URBANISÉES

ÉTAT ET ÉVOLUTION

Après avoir exposé les principales tendances de l'occupation du sol dans les terres urbanisées, ce chapitre en analyse les facteurs explicatifs et en explique les impacts. Les réponses sont ensuite abordées.

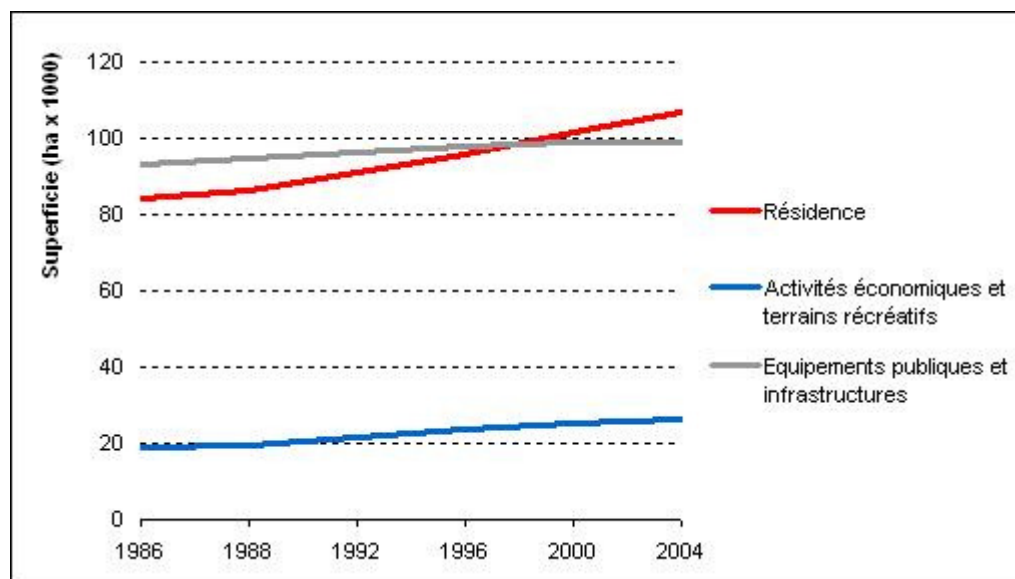
L'urbanisation toujours plus loin des villes

La superficie urbanisée était de 196.300 ha (11,6 % du territoire wallon) en 1986. Elle était en 2004 de 232.000 ha (13,7 % du territoire), ce qui représente une augmentation de plus de 18 % en moins de vingt ans.

La progression de l'urbanisation s'opère non seulement par un étalement "en tache d'huile", mais aussi par la construction sur des terrains isolés (ex. certains lotissements ou certains zonings). Ces deux mouvements ont des effets directs et indirects particulièrement négatifs pour l'environnement. C'est en réaction à cette tendance que l'utilisation parcimonieuse du sol et le renforcement de la structuration du territoire sont inscrits dans la législation (CWATUP) et dans le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) qui donne les grandes orientations de l'aménagement du territoire en Wallonie.

Les résidences occupent la plus grande part des terres urbanisées. Le terme "résidence" regroupe ici les logements (appartements, maisons et fermes) avec leurs bâtiments annexes (garages, annexes rurales) de même que les jardins et les parcs. La superficie de ces derniers représente 6 % des terres urbanisées (13 % de la catégorie « résidences»). Il faut ajouter à cela les parties de jardin incluses dans les parcelles cadastrales qui comportent un ou plusieurs logements. La présence des jardins et parcs parmi les terres urbanisées s'explique notamment par l'imperméabilisation du sol qu'on y constate souvent (chemins, parkings, entrées de garage, cours, terrasses, terrains de sport, etc).

En 2004, la superficie couverte par les résidences était de 106.600 ha, soit 6,3 % du territoire wallon. En 1986, elle n'atteignait pas 85.000 ha. La croissance a donc été de 26,5 % en moins de vingt ans.

Figure TERRIT 5 : Evolution des superficies urbanisées

Source : SPF Economie – DG Statistique et Information économique (Occupation du sol - 2004)

Les équipements publics et les infrastructures occupent ensemble presque autant d'espace que les résidences. Les équipements publics sont les bâtiments scolaires, militaires, administratifs, hospitaliers, sociaux... de même que les églises ou les stations d'épuration par exemple.

De 1986 à 2004, la superficie occupée par les équipements publics est passée de 10.000 ha à plus de 12.000 ha et celle des infrastructures de transport de 83.000 ha à 87.000 ha. L'augmentation est donc de 23 % pour les premiers et de 4,3 % pour les secondes. La croissance des infrastructures de transport a cependant ralenti depuis les années 90, ce qui explique que la superficie résidentielle ait aujourd'hui dépassé celle des équipements publics.

Les activités économiques (bâtiments industriels et de stockage, bureaux, bâtiments commerciaux, bâtiments de loisirs et de sports) et les terrains récréatifs ont connu pour leur part une augmentation de 40 % (de 18.700 ha en 1986 à plus de 26.000 en 2004).

Cette croissance varie cependant selon les secteurs d'activité :

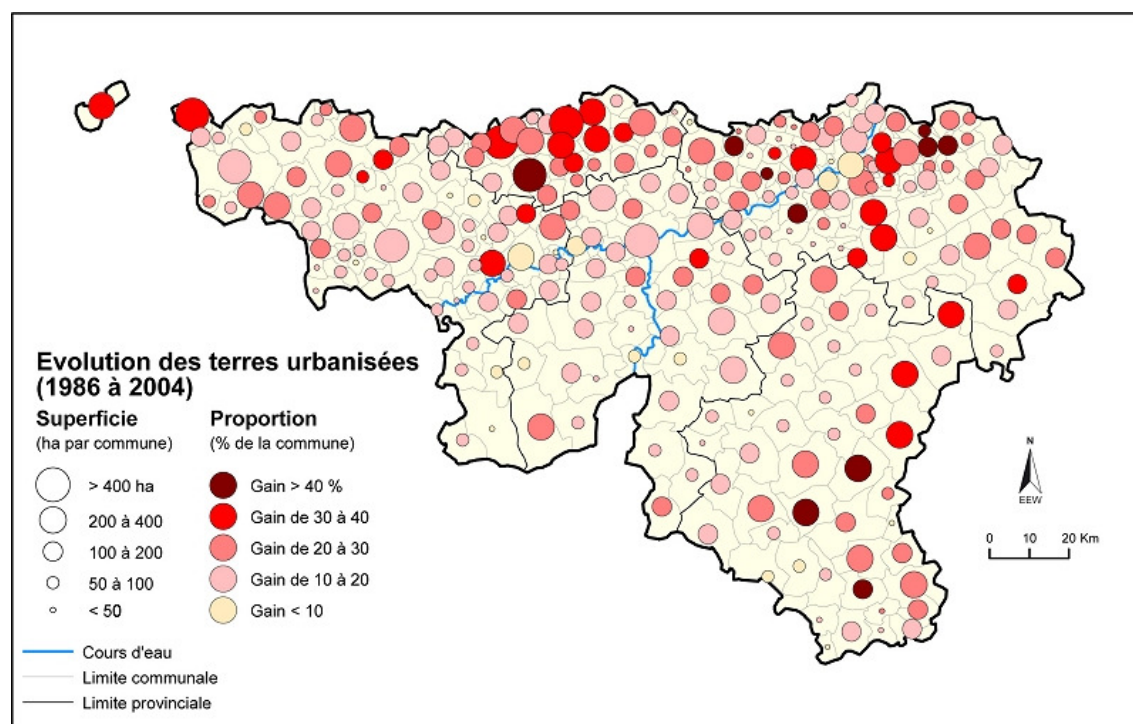
- les ateliers et bâtiments industriels, qui représentent plus de la moitié de l'ensemble, ont connu une croissance plutôt faible (16,7 %) ;
- la superficie occupée par les bâtiments de stockage (9 % de l'ensemble en 1986) a plus que doublé ;
- les bâtiments commerciaux (16,6 % de l'ensemble en 1986) ont connu une croissance de 38 % ;
- les bureaux ne représentaient que 1 % en 1986 mais représentent 2 % de l'ensemble en 2004 ;
- les activités touristiques et de loisir (bâtiments et terrains) (27,7 % en 1986) ont augmenté de 50,5 %.

La différence entre ville et campagne s'estompe

L'évolution de l'urbanisation présente certaines différences selon les types de commune. Les communes situées dans les agglomérations¹ sont bien entendu celles où l'urbanisation augmente le moins rapidement, avec une croissance de 15,6 % (6.400 ha) entre 1986 et 2004. Ce taux assez faible s'explique par le volume moindre de terrains non bâtis disponibles en ville et par les prix plus élevés de ces terrains, mais aussi par l'influence du modèle de la villa située au milieu d'une grande parcelle dans un environnement "vert". Ce modèle influence d'ailleurs aussi, de plus en plus, l'implantation des entreprises.

C'est dans le premier cercle autour des agglomérations, celui des communes de banlieue, que l'urbanisation progresse le plus avec près de 24 % (8.100 ha). La grande banlieue ("zone des migrants alternants"), les petites villes² et les communes rurales connaissent des évolutions assez comparables avec des taux d'urbanisation proches de 20 % (21.500 ha). On constate donc que l'urbanisation touche l'ensemble du territoire, y compris les régions traditionnellement rurales et les plus éloignées des centres. La progression radioconcentrique n'est plus la règle, avec pour corollaire une restructuration du territoire (nouveaux pôles) qui est notamment liée à une croissance générale de la mobilité.

Carte TERRIT 2 Evolution des terres urbanisées



Source : SPF Economie – DG Statistique et Information économique (Occupation du sol - 2004)

¹ Pour la définition des termes agglomération, banlieue, zone des migrants alternants, etc. voir VAN DER HAEGEN H., VAN HECKE E. et JUCHTMANS G., *Les régions urbaines en 1991*, Etudes statistiques, INS, 1996, PP. 5-42.

² Pour la définition des « petites villes », voir EGGERICKX T. et CAPRON C., *Rurbanisation et périurbanisation dans le centre de la Wallonie : une approche sociodémographique*, Espaces, Populations, Sociétés, n° 1-2, 2001, pp. 123-137.

Note explicative : la commune de Chimay présente un recul de terres urbanisées de 25 % en près de 20 ans qui s'explique par le fait que plusieurs terrains non cadastrés – classés auparavant dans la catégorie voiries et infrastructures de transports – sont devenues des terres boisées.

Chaque personne occupe de plus en plus d'espace

L'augmentation de la superficie urbanisée ne s'explique que très partiellement par la croissance de la population. En effet, durant la période 1986-2004, le nombre d'habitants en Wallonie a augmenté de 5,43 %. Or, sur le même laps de temps, la superficie urbanisée est passée de 6,1 à 6,85 ares par personne (+ 12 %). L'augmentation de la superficie urbanisée n'est donc pas uniquement liée à la croissance de la population mais également à une plus grande consommation d'espace par personne, que ce soit pour le logement, le travail, les déplacements, les loisirs, etc.

Cette plus grande consommation d'espace s'explique principalement par l'augmentation de la taille des parcelles destinées au logement, par la croissance du nombre de ménages monoparentaux, par la délocalisation des activités industrielles, artisanales ou de services en périphérie des villes et par le développement important des infrastructures de transport.

Notons cependant que l'augmentation de la superficie urbanisée par personne a tendance à ralentir ces dernières années.

Une population de moins en moins dense

La tendance à la dédensification de la population apparaît également lorsqu'on calcule l'évolution de la densité de l'habitat, qui est en décroissance dans les noyaux urbains et en croissance en dehors de ceux-ci. De plus en plus, les villes perdent des habitants au profit des campagnes, transformant celles-ci en zone périurbaine.

Tableau TERRIT 1 : Croissance de la population hors des noyaux urbains

% de la population selon densité des noyaux d'habitat	1981	1991	2001
- noyaux urbains	48,0 %	45,7 %	44,0 %
- zones rurales	52,0 %	54,3 %	56,0 %

Sources : SPF Economie – DG Statistique et Information économique (population par secteur statistique), MRW - DGATLP (Plan de secteur 2001)

Le "recyclage" des bâtiments en croissance

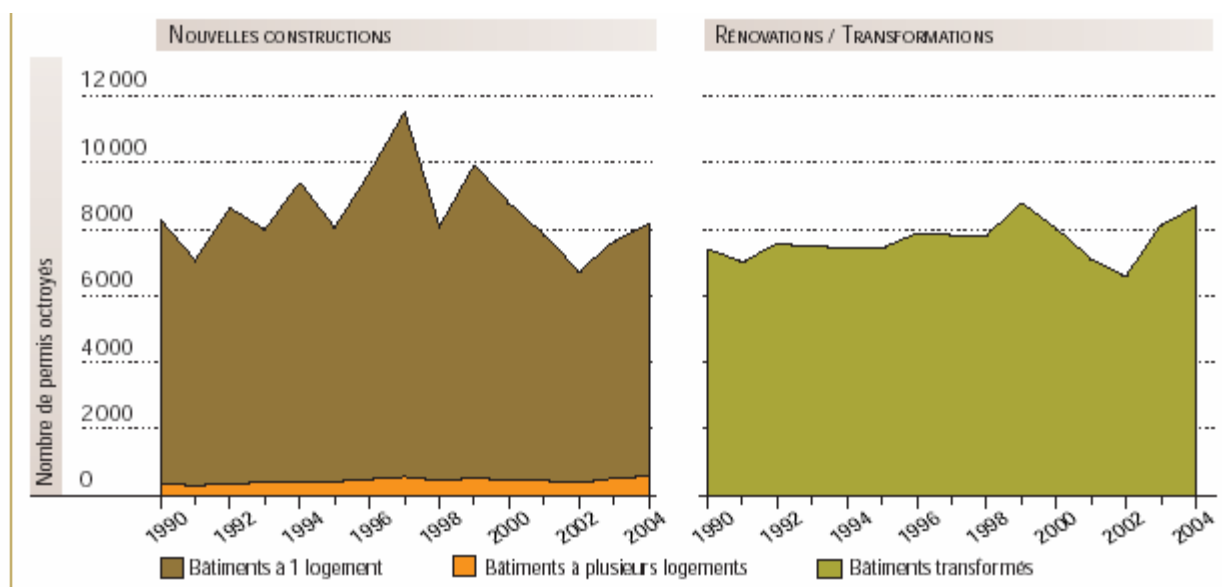
Si la dispersion de l'habitat est une tendance lourde depuis plusieurs décennies, la réutilisation des espaces déjà urbanisés est un mouvement plus récent qui prend de l'importance. L'analyse de l'évolution du nombre de permis d'urbanisme en témoigne.

La nécessité d'obtenir un permis d'urbanisme ne se limite en effet pas à la construction d'un nouvel immeuble. Transformer une construction existante, la démolir, modifier une façade, percer une fenêtre, ou encore déboiser l'exigent aussi. Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) définit les modalités d'octroi de ce permis. L'analyse temporelle du nombre de permis octroyés constitue un indicateur de la pression exercée par la construction sur l'environnement.

Le nombre de permis d'urbanisme octroyés en 2004 pour les nouvelles constructions résidentielles est relativement proche de celui de 1990 (- 1,4 %). Il a cependant connu des

oscillations plus ou moins fortes durant les quinze dernières années. Ainsi, l'année 1997 affiche une hausse de + 28 % par rapport à 1990 tandis que l'année 2002 affiche une baisse de – 23 % par rapport à 1990.

Figure TERRIT 6 : Les bâtiments résidentiels en Wallonie



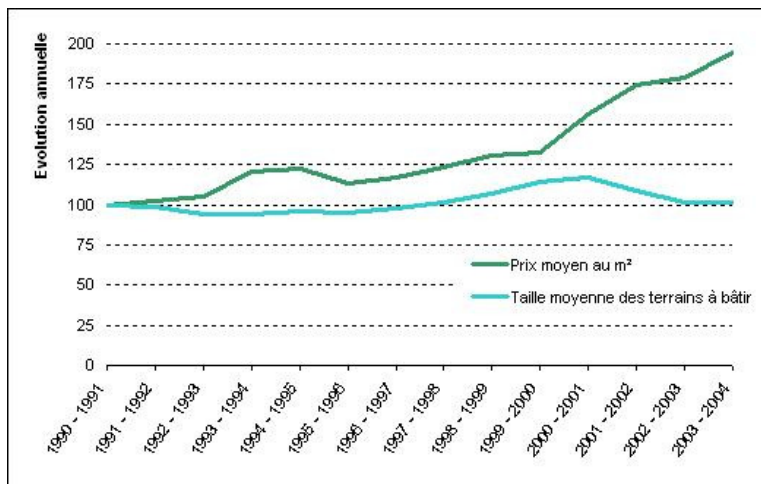
Source : SPF Economie – DG Statistique et Information économique

Le nombre de permis d'urbanisme octroyés pour les bâtiments résidentiels transformés, qui varie de manière cyclique, a connu globalement une nette augmentation depuis 1990 (+ 14,6 %). Soulignons que le nombre de permis octroyés pour les bâtiments résidentiels transformés a supplanté le nombre de permis octroyés pour les nouvelles constructions résidentielles depuis 2002. A terme, si cette tendance perdure, l'augmentation des bâtiments résidentiels transformés permettra de freiner la consommation d'espace induite par les nouvelles constructions.

Des terrains de plus en plus petits ?

La superficie moyenne des terrains à bâtir vendus en Wallonie constitue un indicateur de l'évolution de la consommation de l'espace à des fins résidentielles. Notons que cette taille moyenne ne reflète pas le nombre de logements car les terrains concernés peuvent éventuellement être divisés par la suite.

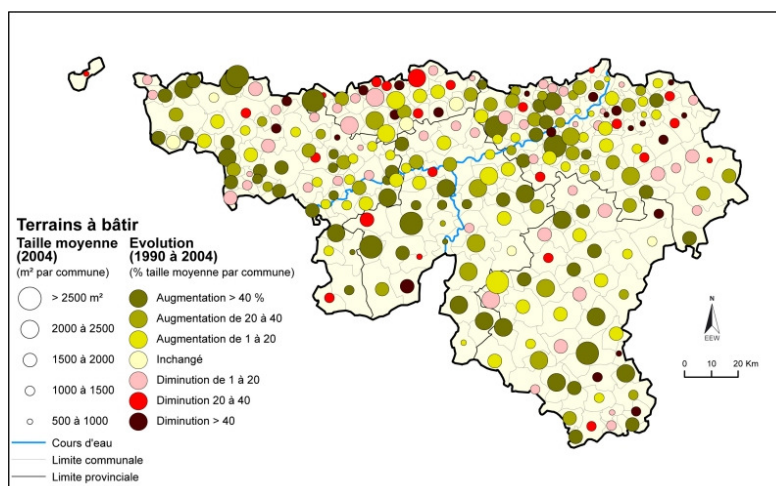
Visuel hors série 1 Évolution de la taille moyenne et du prix moyen au m² des terrains à bâtir vendus en Wallonie (en base 100 et en prix courants)



Source : SPF Economie – DG Statistique et Information économique

La taille moyenne des terrains à bâtir vendus en 2004 est relativement proche de celle de 1990 (15 ares environ dans les deux cas). Elle a cependant eu tendance à croître considérablement entre 1997 et 2001, année au cours de laquelle elle a dépassé 17 ares. Dans une optique de gestion parcimonieuse du sol, la taille moyenne des terrains à bâtir devrait diminuer. Tel a été le cas ces toutes dernières années (mais cette tendance semble cependant se stabiliser). L'accroissement très rapide du prix au m² peut fournir une explication de cette baisse de la taille moyenne.

Visuel hors série 2 Etat et évolution des superficies moyennes des terrains à bâtir



Source : SPF Economie – DG Statistique et Information économique

La taille moyenne des terrains à bâtir vendus diffère selon les sous-régions. On peut ainsi observer que les localités situées dans l'aire d'influence d'une ville importante subissent en général une pression foncière qui se traduit par une baisse de cette taille. Ainsi le Brabant wallon, les cantons de l'Est ou encore la région d'Arlon connaissent une diminution de la taille moyenne des terrains à bâtir due à la proximité, respectivement, de Bruxelles, de l'Allemagne et de Luxembourg. Cette évolution s'explique sans doute à la fois par une demande plus forte (personnes travaillant dans ces villes et désirant s'établir à proximité) et par une offre de plus en plus réduite (soit par réel manque de terrains, soit à cause de phénomènes de spéculation foncière). Il s'ensuivrait une hausse des prix qui pousse les ménages à rechercher des parcelles plus petites.

Moins de "quatre-façades"

Le type de logement influence considérablement l'occupation du sol : pour une même surface habitable, une villa quatre-façades occupe plus d'espace au sol qu'un appartement ou une maison mitoyenne.

Lors du recensement de 1991, 80 % des ménages wallons habitaient dans une maison unifamiliale. Dix ans plus tard, cette proportion est de 82,5 %. Pour cette période, la maison unifamiliale, qu'elle ait deux, trois ou quatre façades, continue à être la formule la plus prisée et le pourcentage des ménages habitant en appartement est en diminution. Les chiffres plus récents semblent toutefois montrer que la tendance est en train de s'inverser.

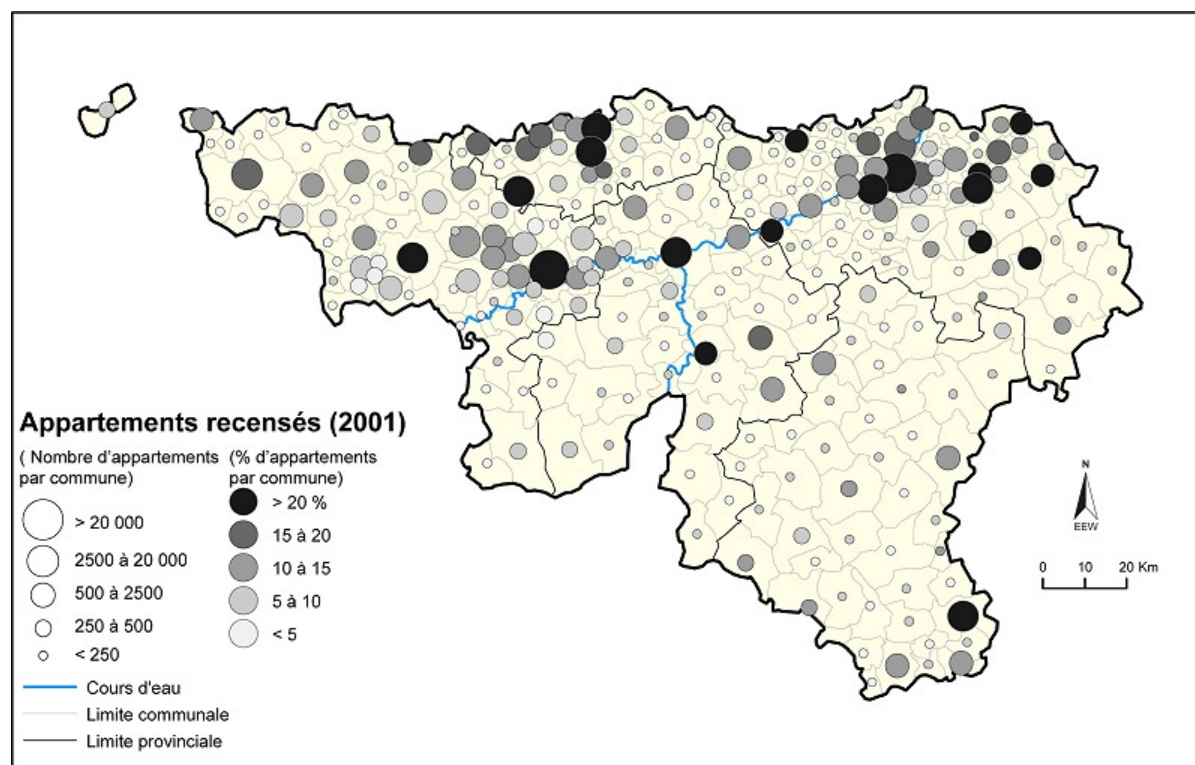
Tableau TERRIT 2 : Les types de logements

	maison isolée (quatre façades)	maison jumelée (trois façades)	maison mitoyenne	appartements
1991	37,5 %	17,3 %	25,2 %	19,7 %
2001	35 %	18 %	28,5 %	17,1 %

Source : SPF Economie – DG Statistique et Information économique

Le nombre d'appartements est surtout élevé dans les grandes et petites villes, c'est-à-dire dans les communes localisées le long du sillon Sambre et Meuse. La part des appartements représente même plus de 25 % de l'ensemble du parc des logements à Mons, Charleroi, Namur, Huy, Seraing, Liège, Verviers, Spa, Malmedy, Eupen, Dinant, Arlon, Nivelles, Wavre et Ottignies-Louvain-la-Neuve.

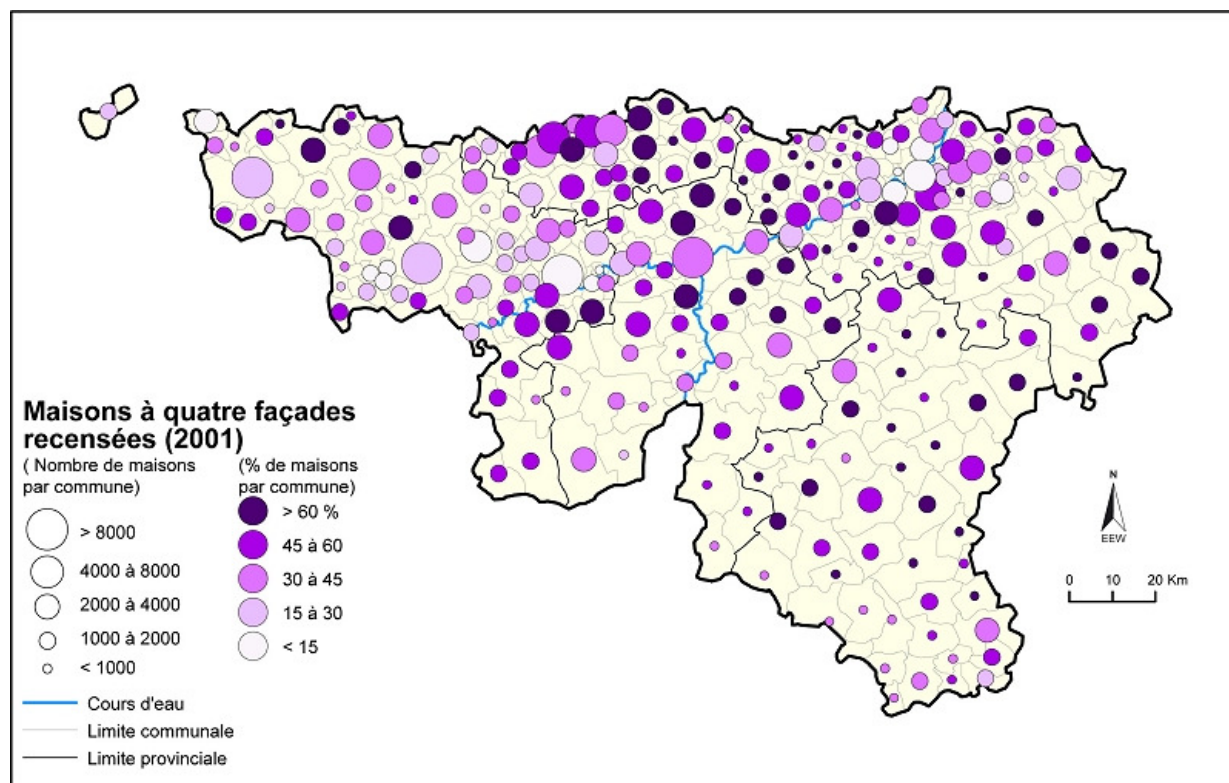
Carte TERRIT 3 : Appartements recensés en 2001



Source : SPF Economie – DG Statistique et Information économique (Enquête socioéconomique 2001)

La part des maisons « quatre-façades » représente plus de la moitié du parc des logements dans les communes plus rurales de la Hesbaye, du Condroz, de la Famenne ou de l'Ardenne. Elles ne représentent cependant, en général, que moins de 1.400 logements par commune à l'exception de la Hesbaye. Elles sont moins représentatives du parc des logements des agglomérations.

Carte TERRIT 4 : Maisons à quatre façades recensées en 2001



Source : SPF Economie – DG Statistique et Information économique (Enquête socioéconomique 2001)

FACTEURS EXPLICATIFS

La croissance de l'urbanisation et sa diffusion sur l'ensemble du territoire s'expliquent par différents facteurs qui se renforcent mutuellement et dont certains ne sont pas mesurables

Croissance du nombre de ménages

La croissance démographique se traduit naturellement par une augmentation des besoins en logements, équipements, infrastructures, commerces, etc. Elle a donc un effet direct sur l'occupation du sol. Toutefois, on est loin aujourd'hui des taux de croissance démographique des années 50 et 60. Comme on l'a relevé plus haut, entre 1986 et 2005, la population n'a augmenté que de 5 %, ce qui ne suffit pas à expliquer la croissance de 18,2 % qu'a connue l'urbanisation.

La croissance du nombre de ménages ([voir le chapitre Population et ménages](#)) constitue par contre une explication plus significative. Depuis quelques décennies, en effet, la taille des ménages est en diminution constante. Parallèlement, leur nombre est en augmentation. Les raisons de cette évolution sont multiples : accroissement du nombre de célibataires, augmentation des divorces, diminution du nombre d'enfants par famille, vieillissement de la

population se traduisant par une augmentation du nombre de ménages de 1 ou 2 personnes âgées.

Chaque ménage ayant besoin de se loger, il est logique que l'occupation du sol par la résidence soit en augmentation. Certains petits ménages ont en outre besoin d'un logement équivalent à celui d'un ménage plus grand (parents séparés ayant la garde partielle de leurs enfants, grands-parents accueillant régulièrement leurs petits-enfants).

La croissance de l'occupation du sol par les équipements publics s'explique elle aussi en partie par l'évolution de la population. Ainsi par exemple, les bâtiments scolaires sont en augmentation jusqu'au milieu des années 90 et pratiquement stables depuis lors, ce qui correspond à l'évolution de la population d'âge scolaire. Un autre exemple significatif est la superficie des maisons de repos, qui a fortement augmenté.

Modèles culturels

La croissance de la population et celle du nombre de ménages sont cependant insuffisantes pour expliquer totalement celle de l'urbanisation, et particulièrement de l'urbanisation résidentielle.

Malgré la baisse observée de la taille moyenne des terrains à bâtir vendus depuis 2001 ([voir encart sur les terrains à bâtir](#)), un grand nombre de ménages habite dans une maison individuelle "quatre façades", généralement située sur une grande parcelle de terrain. Par rapport à une maison de ville classique avec petit jardin, ce modèle résidentiel consomme trois ou quatre fois plus d'espace. Ce type d'habitation domine les paysages ruraux de la Hesbaye, du Condroz, de la Famenne ou de l'Ardenne. Le succès de ce modèle a pour conséquence un exode en dehors des villes, dans les communes où le prix des terrains et des logements est moins élevé.

A côté de ce modèle culturel, celui du "retour à la ville" pourrait prendre une importance croissante. La ville apparaît en effet comme une meilleure réponse à des besoins tels que la proximité des services, l'animation culturelle ou la possibilité de se passer d'une voiture. Ces besoins sont particulièrement ceux de certaines catégories de ménages en croissance, comme les seniors, les célibataires ou les familles monoparentales. C'est pourquoi on observe une croissance importante des appartements dans les zones dites plus urbaines.

D'autres facteurs culturels peuvent intervenir dans l'évolution de l'urbanisation. Ainsi par exemple, la montée des préoccupations environnementales se traduit par la croissance des superficies (certes marginales) consacrées à l'épuration des eaux ou au tri des déchets. Par ailleurs, l'importance accrue accordée à la conservation de la nature et la montée du phénomène NIMBY ("pas dans mon jardin" : refus de certains voisinages considérés comme désagréables ou nuisibles) peuvent constituer des freins à l'urbanisation.

Fiscalité communale

Comme l'observe Olivier Dubois, « pour de nombreux élus locaux, développement est synonyme de croissance démographique et, plus encore, d'urbanisation. On trouve trop peu de représentants locaux qui pratiquent de fait la « gestion parcimonieuse du territoire communal » ou « l'objectif de densification urbaine », même si on retrouve parfois ces expressions dans les discours. Les déclarations concernent le plus souvent le manque de terrains à bâtir et la volonté d'inciter et/ou de soutenir la croissance de la population. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, les politiques d'aménagement de nombreux mandataires locaux conduisent à mettre toutes les entités en situation de concurrence, ce qui ne peut que favoriser l'éclatement urbain.

Une analyse approfondie des logiques sous-jacentes à ces déclarations permet de mettre en évidence une motivation d'ordre économique. En effet, l'installation sur le territoire communal de nouveaux résidents est synonyme de recettes fiscales supplémentaires pour les institutions locales. Dans un contexte budgétaire souvent très tendu, ce critère l'emporte souvent sur nombre d'autres considérations, notamment en terme de gestion parcimonieuse du sol ».

Source : DUBOIS O. (coord.), *Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en oeuvre*, Etudes et documents CPDT 2, MRW, 2002.

La mobilité indissociable de l'étalement urbain

La croissance de la mobilité – et plus particulièrement de la mobilité individuelle et automobile – est indissociable de l'étalement urbain. Ce dernier n'aurait en effet pas été possible sans la démocratisation de la voiture individuelle et sans les politiques publiques de développement des infrastructures routières et autoroutières, qui permettent d'habiter loin du lieu de travail. Réciproquement, la dispersion des logements, équipements, entreprises, commerces, etc. sur le territoire est une des causes principales de l'augmentation du nombre de trajets et des distances parcourues (voir le chapitre sur la Mobilité, dans Population et ménages).

Le ralentissement, ces dernières années, de la croissance du non cadastré, c'est-à-dire des infrastructures de transport, s'explique essentiellement par l'achèvement du programme autoroutier. On commence également à constater une prise de conscience progressive de la nécessité d'abandonner la politique du "tout à la voiture".

Evolutions économiques

La plupart des facteurs qu'on vient d'évoquer expliquent aussi l'augmentation de la consommation d'espace par les activités économiques et les loisirs ainsi que leur délocalisation hors des villes. Des facteurs plus spécifiques interviennent également :

- l'intégration économique européenne et la mondialisation des échanges ont pour conséquence une augmentation de la circulation des marchandises, ce qui implique la croissance des superficies consacrées non seulement aux infrastructures de transport mais aussi au stockage, à la logistique et au conditionnement. Comme on l'a vu plus haut, ces activités sont de grandes consommatrices d'espace ;
- l'accessibilité routière et la possibilité de stationnement sont devenues des critères fondamentaux dans le choix de localisation des entreprises et des grands commerces. Ces exigences, qui ne sont pas toujours fondées par les besoins réels des activités, favorisent les situations excentrées et l'usage extensif de l'espace (parkings, constructions sans étage, etc.) ;
- la dispersion des résidences hors des villes entraîne celle des commerces et de certains services ;
- la tendance à la concentration des activités économiques dans les métropoles et la recherche d'une plus grande flexibilité favorisent les bâtiments et terrains de grande superficie ;
- l'augmentation du temps libre, associée à la croissance du pouvoir d'achat, expliquent la multiplication des infrastructures de tourisme, de loisirs et de sport ;

- le prix du terrain moins élevé en dehors des agglomérations, mais aussi les aides à l'investissement dans les nouveaux parcs favorisent une augmentation de l'occupation et des développements peu denses.

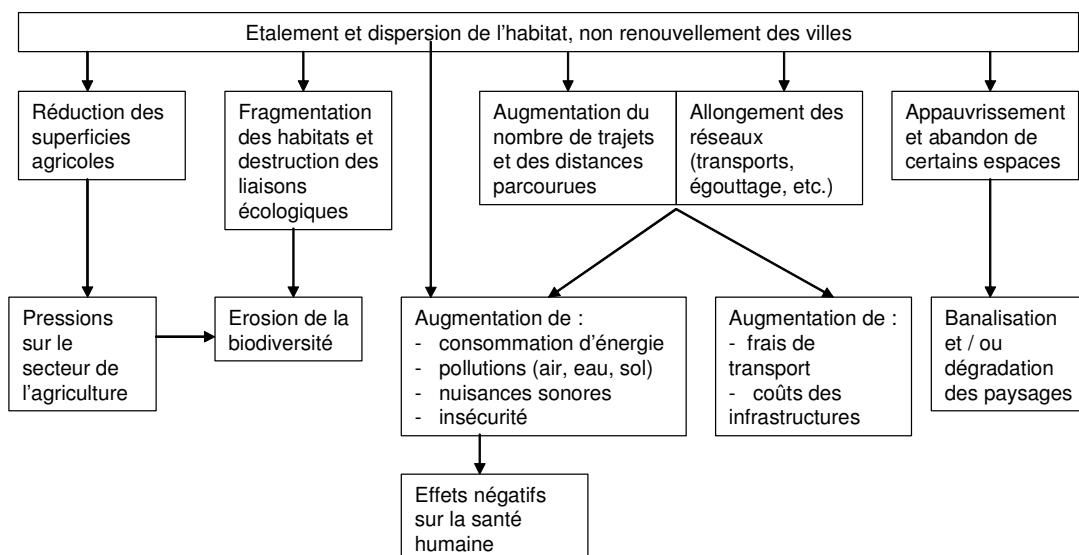
IMPACTS

L'urbanisation constitue une occupation du sol presque irréversible. Un hectare de terre sur lequel on a construit une route et des bâtiments ne pourra pratiquement plus jamais redevenir une terre agricole. L'urbanisation diminue donc les réserves d'espace libre pour les générations futures, ce qui est une première raison pour limiter son extension.

L'urbanisation a également différents effets négatifs sur l'environnement au sens large. Elle se traduit par une imperméabilisation du sol (voir le chapitre **Compaction et imperméabilisation du sol**) qui modifie le cycle naturel de l'eau et peut être cause d'inondations, de glissements de terrain, d'érosion et de pertes en terres arables, etc. Elle conduit également à la disparition et à la fragmentation de certains habitats sensibles pour la faune et la flore.

Figure TERRIT 7 : Impacts environnementaux de l'urbanisation en Wallonie

Impacts négatifs de l'urbanisation en Wallonie



Conception : CREAT – UCL ; CEDD - ULB

Plus elle est extensive, plus l'urbanisation provoque une augmentation du nombre et de la longueur des trajets (voir le chapitre sur la **Mobilité**, dans **Population et ménages**). Sa

dispersion dans l'espace rend plus difficile la mise en place de transports en commun. Par conséquent, elle est une des causes de la croissance de la consommation énergétique, de la pollution atmosphérique, de l'effet de serre, etc.

L'urbanisation de nouvelles terres a généralement pour corollaire une évolution négative, sur le plan humain, des quartiers centraux des villes, désertés par leurs habitants les plus aisés, ainsi que la multiplication des friches urbaines et industrielles.

Une urbanisation plus compacte et mieux structurée permet de réduire ces impacts négatifs et de mieux les maîtriser. Elle permet par exemple de réaliser un égouttage et une épuration performants, ou encore d'organiser des transports en commun efficaces et rentables.

Les coûts de l'étalement urbain

La largeur des parcelles des terrains à bâtir influence considérablement le coût de leur équipement et des raccordements (électricité, éclairage public, eau, incendie, gaz, voirie, égouttage éventuel). On peut donner les évaluations suivantes : 5.260 € pour une parcelle de 7 m de largeur à front de voirie, 11.180 € pour une parcelle de 20 m et 15.730 € pour une parcelle de 30 m.

Source : *Les coûts de la désurbanisation*, CPDT, 2002.

Aménagement du territoire et effet de serre

La réorientation de certaines politiques d'aménagement du territoire peut contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Quelques exemples (pour plus de détails, voir la publication citée en source). Les restrictions du nombre de places de stationnement au lieu de travail se révèlent efficaces pour le transfert de la voiture vers d'autres modes de transport. Les plans de transport d'entreprises peuvent également s'avérer très intéressants. Le télétravail à domicile pourrait réduire les distances parcourues par les travailleurs de 16 à 38 %. Les résultats du repositionnement des lignes de bus sur les potentiels de clients les plus élevés sont par contre difficiles à calculer. La mise en place de centres de distribution urbains des marchandises (pour les livraisons aux commerces de détail) s'est avérée efficace à Bâle. Quant aux aménagements favorables aux modes lents, ils sont peu coûteux pour des résultats intéressants. Par ailleurs, la mixité fonctionnelle dans les quartiers est certainement à préconiser puisqu'on constate que les émissions de GES varient du simple au double entre quartiers centraux mixtes et quartiers périphériques monofonctionnels.

En matière urbanistique, tenir compte de l'exposition des terrains pour maximiser les apports solaires passifs permettrait de diminuer de 15 à 20 % les besoins en énergie. La mitoyenneté de l'habitat peut réduire ces besoins de 20 à 37 % par rapport à l'habitat pavillonnaire. Enfin, l'optimisation des systèmes énergétiques (isolation, usage du gaz naturel et d'énergies renouvelables, choix d'équipements efficaces...) représente certainement un volet important des mesures à prendre étant donné le peu d'efficacité des bâtiments belges par rapport aux pays voisins.

Source : *Protocole de Kyoto, aménagement du territoire, mobilité et urbanisme*, CPDT, 2005.

RÉPONSES

Le plan de secteur, un outil relativement efficace

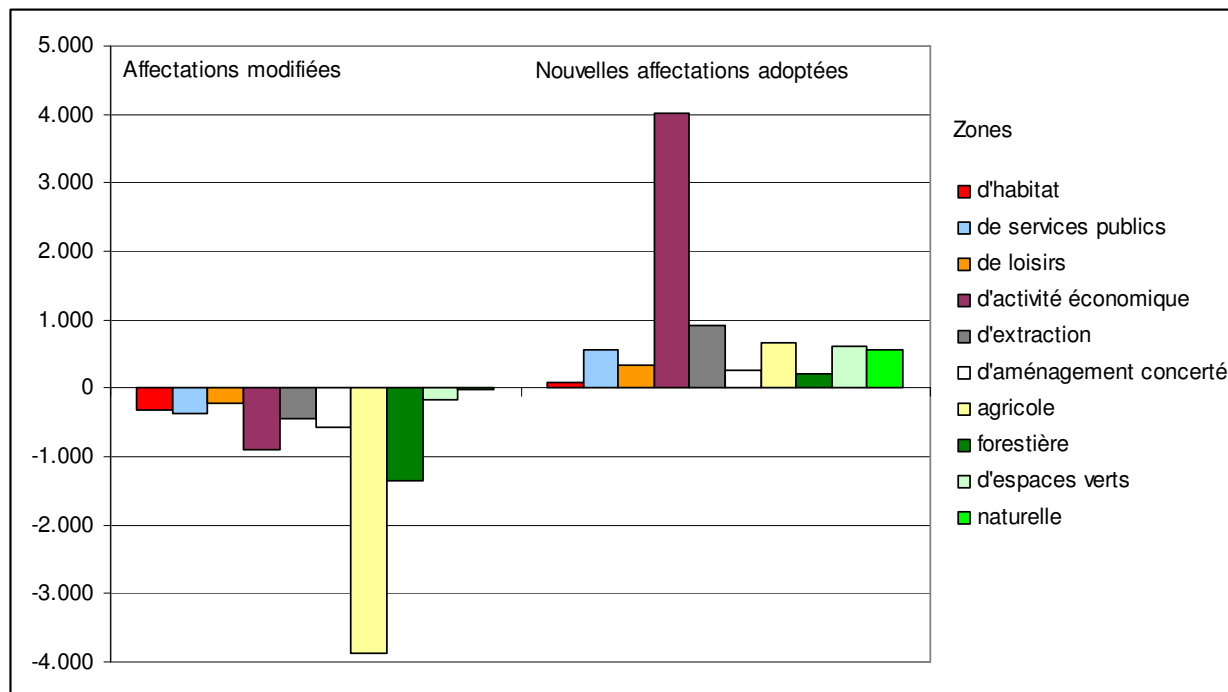
La principale réponse aux tendances extensives de l'urbanisation est le plan de secteur. Adopté durant les années 70 et 80, ce plan couvre l'ensemble du territoire wallon et détermine des zones dans lesquelles certains actes et travaux sont autorisés ou interdits. On peut ainsi distinguer les zones destinées à l'urbanisation (zones d'habitat, d'activité économique, d'équipement public, de loisirs) et les zones non destinées à l'urbanisation (zones agricoles, forestières, "vertes").

Depuis son adoption, le plan de secteur a subi diverses modifications ainsi que bon nombre de petites dérogations³.

En premier lieu, il a fait l'objet de révisions dans le cadre de la procédure définie par la législation. L'affectation de certains terrains a été modifiée pour répondre à des projets non prévus lors de la réalisation du plan. Plusieurs dizaines de révisions ont ainsi eu pour effet d'inscrire de nouvelles zones urbanisables (principalement des zones d'activité économique) en lieu et place de zones non urbanisables (principalement des zones agricoles). La superficie des zones urbanisables a ainsi augmenté de 2.920 ha entre 1986 et 2005.

A noter que depuis 2005, l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation doit être compensée soit par une modification en sens inverse, c'est-à-dire le retour à une affectation non urbanisable, soit par une "compensation alternative définie par le Gouvernement" (art. 46 du CWATUP).

Figure TERRIT 8 : Révisions partielles des plans de secteur entre 1986 et 2005



Source : MRW – DGATLP – SIG (2004)

³ Ne sont pas envisagés ici les plans communaux d'aménagement dérogatoires, qui doivent en principe respecter l'équilibre entre les zones urbanisables et non urbanisables.

Le deuxième type de modifications subies par le plan de secteur est d'ordre législatif. En effet, la définition des conditions de mise en oeuvre de certains types de zones a été changée :

- en 1997, un décret modifiant le CWATUP a eu pour effet de transformer en zones directement urbanisables environ 9.000 ha de zones d'urbanisation différée (zones d'extension de zones d'équipement communautaire, de zones de loisirs, de zones d'artisanat, de zones de services et de zones d'extraction) ;
- les règles concernant les anciennes zones d'extension d'habitat, aujourd'hui appelées zones d'aménagement communal concerté (ZACC), ont été assouplies à plusieurs reprises. Les 17.500 ha de zones non encore urbanisées pourront ainsi plus facilement être mises en oeuvre ;
- il en va de même pour les zones de services publics (25.500 ha dont 15.600 encore urbanisables). Depuis 2005, ces dernières se subdivisent en "zones de services publics et d'équipements communautaires" (qui font toujours partie du plan de secteur) et "domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes" (hors plan de secteur, mais urbanisables dans les mêmes conditions).

Enfin, il faut signaler les très nombreux permis dérogatoires accordés pour des projets généralement de petite taille, mais qui peuvent avoir un impact important au niveau local. Ces dérogations ont pour objet la construction de routes, d'équipements publics, de bâtiments agricoles, d'extensions de bâtiments existants et, dans certains cas, d'habitations situées entre deux autres préexistantes. Aujourd'hui, 87.500 ha sont urbanisés dans les zones agricoles, forestières et "vertes", ce qui représente 6 % du total de ces zones (Figure TERRIT 4). Il est malheureusement impossible d'évaluer quelle est la part des constructions préexistant à l'adoption du plan de secteur et la part des dérogations accordées depuis lors.

Ces modifications et dérogations sont à mettre en regard avec la superficie encore libre dans les zones destinées à l'urbanisation, superficie qui était en 2002 de plus de 120.000 ha (il s'agit ici d'une superficie brute, toute cette superficie ne pourra pas être bâtie : parcelles trop petites, trop pentues, enclavées, etc.). Ce chiffre prend en compte les zones d'aménagement communal concerté et les zones d'aménagement différé industrielles, mais pas les zones d'extraction⁴.

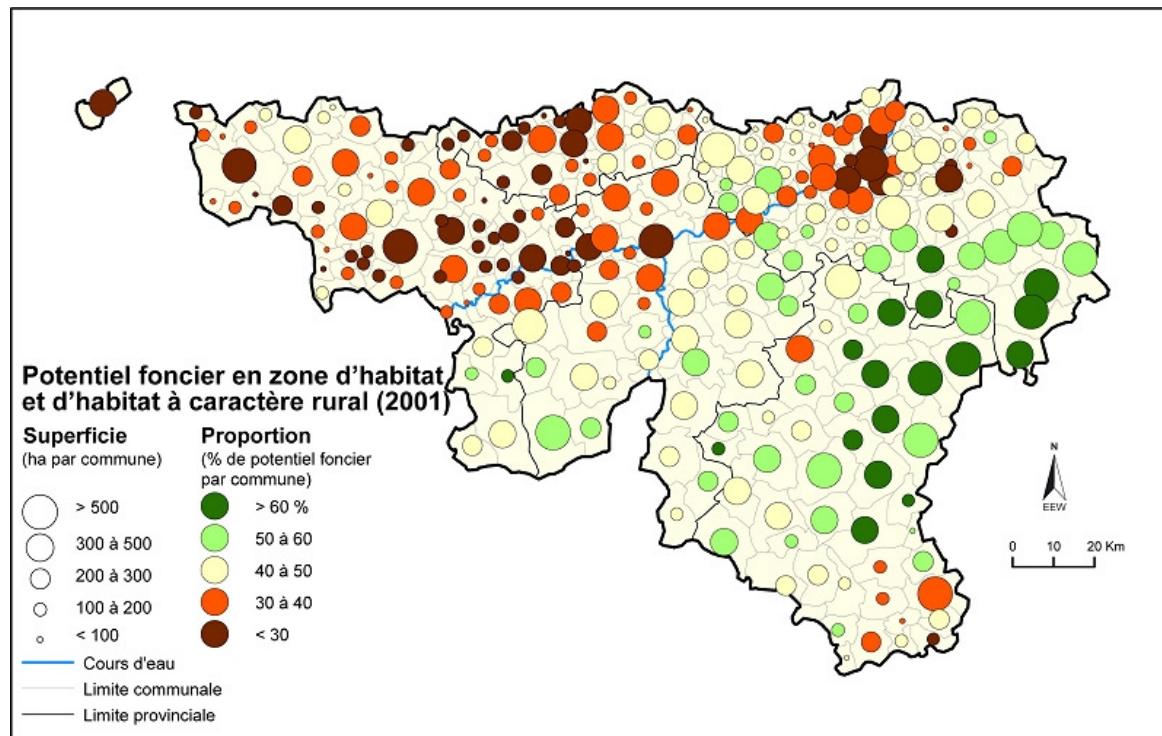
Au niveau régional, les zones urbanisables actuelles sont suffisantes pour accueillir la croissance de l'urbanisation au rythme actuel pendant plusieurs dizaines d'années encore. Toutefois, pour que les terrains nécessaires soient réellement disponibles dans les régions où la demande est forte, des outils permettant de lutter contre la rétention et la spéculation foncières devraient être mis en place.

En conclusion, on peut estimer que malgré les dérogations, le plan de secteur semble constituer une protection relativement efficace contre une urbanisation désordonnée et dévoreuse d'espace. Son existence a certainement permis de préserver les grands espaces libres agricoles et forestiers qui font la qualité des paysages et de l'environnement en Wallonie. Dans certaines régions, cependant (voir la carte TERRIT 5), les zones d'habitat et les zones urbanisables en général ont été surdimensionnées par rapport aux besoins, ce qui a encouragé l'usage inutilement extensif du sol (grandes parcelles individuelles) et par conséquent l'éloignement et la dispersion des différentes fonctions, avec pour corollaire l'augmentation du trafic motorisé. Les réserves dans les zones d'habitat étant globalement suffisantes pour de nombreuses années encore, c'est dans ces zones que l'urbanisation devrait

⁴ Les zones d'extraction constituent un cas particulier. Elles totalisent 14.662 ha, dont environ 15 % sont actuellement exploités sous forme de carrières et à peu près autant sont construits (bâtiments industriels et de stockage). Plus des deux tiers des zones d'extraction sont donc des zones "de réserve" qui ont pour but de conserver la possibilité d'exploiter le sous-sol.

être contenue. Néanmoins, certaines zones d'habitat et d'habitat à caractère rural sont proches de la saturation dans quelques communes.

Carte TERRIT 5 : Potentiel foncier brut en zone d'habitat et zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur



Sources : MRW - DGATLP (Plan de secteur 2001 et PLI V01), SPF Finances (matrice cadastrale 2001)

Sites à réaménager : une législation plus souple

Un autre outil qui permet d'éviter les débordements de l'urbanisation – à une échelle beaucoup plus réduite que celle du plan de secteur – est la législation relative aux « sites à réaménager ». Elle permet en effet de recycler des terrains urbanisés puis abandonnés.

Cette législation a été modifiée à plusieurs reprises ces dernières années. Les grandes lignes de la législation actuelle sont les suivantes :

- les sites pollués et les sites non ou peu pollués font l'objet de procédures différentes. Les premiers sont régis par le Décret sols ([voir les chapitres SOLS](#)) tandis que les seconds, qui représentent 90 % des sites, sont régis par les articles 167 (sites à réaménager) et 182 (sites de réhabilitation paysagère et environnementale) du CWATUP ;
- les sites auxquels s'appliquent ces deux derniers articles ne doivent plus nécessairement avoir fait l'objet d'une activité économique, comme c'était le cas auparavant. La législation actuelle prend donc également en compte des écoles, hôpitaux, installations sportives ou culturelles, gares, églises, bâtiments à usage public... ;
- les sites ne doivent plus être "désaffectés" au moment de leur reconnaissance, ce qui supprime la nécessité de réviser le plan de secteur et devrait raccourcir considérablement la procédure ;
- des moyens supplémentaires ont été prévus au travers de la création d'un fonds budgétaire spécial. De plus, des possibilités de subventionnement nouvelles (partenariats public-privé pour l'aménagement de logements) ont été mises en place.

Un site à réaménager est défini comme *"un bien immobilier ou un ensemble de biens immobiliers qui a été ou qui était destiné à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé"*. Une fois le site reconnu comme "à réaménager" et son périmètre adopté provisoirement, il fait éventuellement l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales. La décision de réaménagement est notifiée aux propriétaires et autres ayant-droit et fait l'objet d'une enquête publique et de consultations diverses. La Région wallonne peut octroyer une aide financière à la personne ou l'organisme de droit public ou privé qui réalise les travaux. Au terme du réaménagement du site, le périmètre est abrogé.

Les sites de réhabilitation paysagère et environnementale sont des sites dont la réhabilitation est reconnue comme d'intérêt régional et prioritaire au niveau paysager et environnemental. Le Gouvernement en dresse la liste. Il peut se substituer aux propriétaires si ceux-ci n'effectuent pas les travaux, en les expropriant si nécessaire.

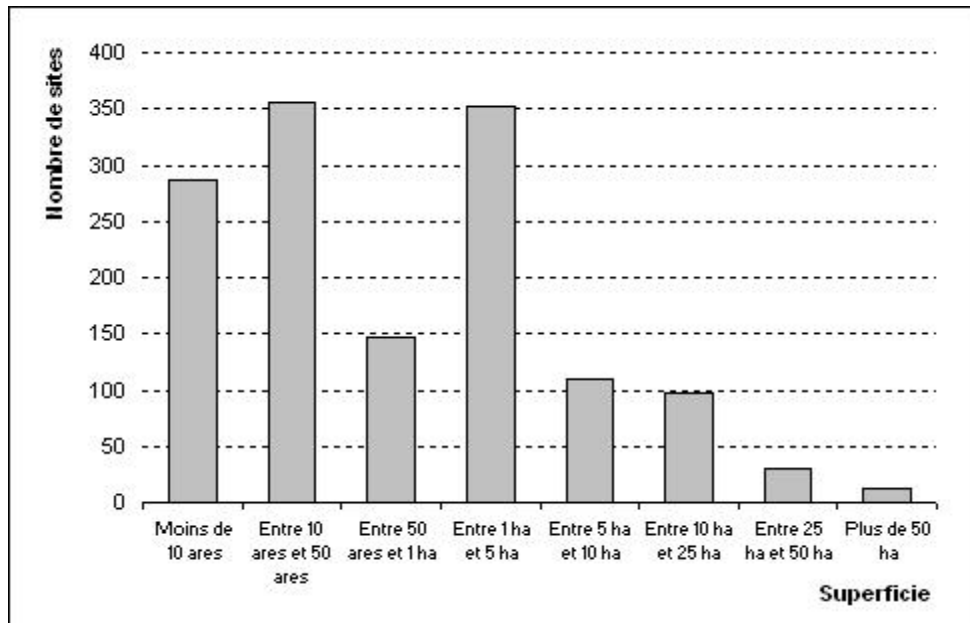
La réutilisation des sites abandonnés est importante pour deux raisons principales :

- en permettant la réutilisation de terres déjà urbanisées, elle évite d'en urbaniser de nouvelles et constitue donc une application du principe d'usage parcimonieux du sol. Il faut se souvenir, en effet, que l'urbanisation est un processus pratiquement irréversible ;
- la présence d'une friche est souvent source de nuisances et donne du quartier (voire de la ville ou de la région) une image qui nuit à son évolution. La réhabilitation paysagère et environnementale, même si elle ne constitue qu'une solution provisoire, permet au moins de stopper cette spirale descendante en attendant un réaménagement complet qui aura réellement un effet positif sur la dynamique locale.

On peut estimer à plus de 3000 le nombre total de friches en Wallonie. La moitié environ de ces friches correspondent aux critères permettant de les considérer comme des sites d'activité économique désaffectés (ou à désaffecter) « SAED » au sens de la législation de 2005 (l'inventaire selon la législation modifiée en 2006 n'existe pas encore).

Ces 1470 sites totalisent 5290 ha. Ils ne sont pas répartis uniformément sur le territoire. On constate au contraire des différences entre provinces qui sont bien entendu liées à leur passé plus ou moins industriel. Ainsi, environ la moitié des sites (totalisant 64 % de la superficie) sont situés en Hainaut, et le quart (19 % de la superficie) en province de Liège.

La taille des sites est également fort variable. Le plus grand couvre près de 140 ha alors que les plus petits ne font que quelques dizaines de mètres carrés. La plupart des sites sont néanmoins inférieurs à 5 ha. Leur impact visuel est lui aussi fort contrasté. On estime que près de 55 % des sites ont un impact visuel moyen ou faible (site bien intégré dans son environnement ou situé dans une zone très peu fréquentée). Inversement, près de 300 sites sont jugés comme ayant un impact visuel négatif fort à très fort (état « chancreux » dans un environnement « propre » ou situé en bordures d'axes ferroviaires ou routiers très fréquentés).

Figure TERRIT 9 : Répartition des SAED de fait en fonction de leur superficie

Source : MRW - DGATLP (inventaire SAED)

Les petits sites sont souvent situés en zone urbaine. Malgré leur petite taille, ils peuvent avoir un impact fort sur le territoire. Les sites de grande taille, pour leur part, offrent des perspectives de réutilisation plus variées, mais exigent bien entendu des moyens importants.

Le SDER (p.185) suggère que chaque site fasse l'objet d'une évaluation afin de déterminer ses potentialités de réaffectation :

"L'évaluation portera notamment sur :

- *l'accessibilité du site et/ou sa centralité (par rapport à une ville, une région) ;*
- *l'image globale du quartier, son état socio-économique et l'usage du sol qui y prédomine ;*
- *la concurrence éventuelle de zones d'activité économique neuves ;*
- *les reconversions possibles en fonction de la taille du site, de sa divisibilité, de sa disponibilité, de l'état du sol et du sous-sol ;*
- *les possibilités de réaffectation des bâtiments en fonction de leur état de conservation et de leur structure ;*
- *la qualité architecturale de certains bâtiments, qui peut influencer favorablement un repreneur potentiel."*

Reconstruire la ville sur elle-même

Comme le réaménagement des sites abandonnés, la rénovation urbaine et la revitalisation ont pour objectif de réutiliser l'existant et d'éviter l'urbanisation de nouvelles terres. Leur but premier est cependant d'améliorer le cadre de vie des populations dans les quartiers concernés.

Une opération de rénovation urbaine est *"une action d'aménagement globale et concertée, d'initiative communale, qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres"* (CWATUP, art. 173). Ces opérations, qui peuvent être subventionnées par le Gouvernement, visent à maintenir et à améliorer

l'habitat par la réhabilitation ou la construction de logements et par la création ou l'amélioration d'équipements collectifs, d'espaces verts et de bâtiments destinés au commerce ou à des activités de service.

Une opération de revitalisation urbaine est *"une action visant, à l'intérieur d'un périmètre défini, l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de service, par la mise en œuvre de conventions associant la commune et le secteur privé"* (CWATUP, art. 172). Les subventions accordées par la Région sont principalement destinées aux aménagements du domaine public tels que voirie, égout, éclairage public, réseaux de distribution et abords, l'aménagement d'espaces verts et l'équipement urbain à usage collectif. Pour chaque euro pris en charge par la Région, le ou les partenaires privés doivent investir deux euros minimum dont au moins un dans la construction, reconstruction ou rénovation de logements.

Les opérations de rénovation urbaine couvrent 3.782 ha. Elles concernent 46 communes. Leurs périmètres comptent 92.719 habitants. Leur superficie moyenne a considérablement augmenté ces vingt dernières années puisqu'elle est passée de moins de 10 ha avant 1985 à 41 ha en 1994, puis à 65 ha depuis lors. Cette augmentation est positive car elle permet d'agir sur les problèmes dans leur globalité.

Fin 2005, les opérations de revitalisation urbaine couvraient près de 200 ha et concernaient 31 communes. Dans près d'un cas sur deux, elles se situent à l'intérieur d'une opération de rénovation urbaine. Leur superficie moyenne est de 3,6 ha (avec de fortes différences puisque la plus petite fait 0,15 ha et la plus grande 28,7 ha).

Chaque opération fait l'objet d'un montage financier complexe et souvent étalé dans le temps, ce qui ne permet pas d'évaluer de manière satisfaisante les budgets consacrés à ces politiques.

Un outil pour le futur ?

Il n'existe actuellement en Wallonie aucun outil d'aménagement du territoire visant spécifiquement à maîtriser la mobilité (et par conséquent les émissions de gaz à effet de serre et les autres effets négatifs de la motorisation).

A l'image de la politique dite ABC⁵ initiée aux Pays-Bas ou encore des mesures mises en oeuvre dans certaines régions allemandes (ex. interdiction de construire de nouveaux logements à plus de telle distance d'une gare), un tel outil viserait à déterminer des critères pour l'implantation de nouvelles activités (habitat, entreprises, bureaux, écoles, commerces...). En particulier, les activités qui génèrent de nombreux déplacements de personnes devraient obligatoirement se situer près des noeuds de transport en commun.

TENDANCES ET PERSPECTIVES

Les facteurs qui expliquent la croissance rapide de l'urbanisation et sa diffusion sur tout le territoire devraient globalement rester d'actualité ces prochaines années ou décennies.

Sur le plan démographique, l'augmentation du nombre de ménages devrait continuer à influencer la demande en logements. L'occupation du sol par la résidence devrait donc continuer à croître et à se disperser de la même manière, d'autant que le plan de secteur offre de plus en plus de possibilités à cet égard, notamment par l'ouverture des zones d'aménagement communal concerté.

⁵ Politique visant à mettre en rapport le profil d'accessibilité d'un site et le profil de mobilité d'une activité.

Si la croissance des superficies occupées par les infrastructures de transport devrait continuer à s'amoinrir, certains équipements devraient encore connaître une augmentation. On pense en particulier aux stations d'épuration.

Sur le plan économique, l'évolution du contexte mondial et des besoins des entreprises ne semble pas non plus favorable à un recentrage spontané des activités dans les villes ou les lieux bien desservis par les transports en commun, ni à une occupation plus économe du sol.

A tendances inchangées, les communes d'agglomération continueront à voir diminuer leur population (particulièrement leur population aisée) et ne maîtriseront que difficilement l'évolution négative et la dégradation du cadre de vie de leurs habitants dans certains quartiers. Les communes périphériques, par contre, surtout lorsqu'elles présentent un cadre de vie "vert" et sont facilement accessibles en voiture, continueront à attirer des habitants et des entreprises.

Certains facteurs, par contre, pourraient agir en sens inverse :

- les prix élevés des produits pétroliers peuvent avoir un effet indirect sur la dispersion de l'urbanisation en décourageant les localisations trop éloignées des centres et mal desservies par les transports en commun ;
- la prise de conscience de la nécessité de limiter les émissions de gaz à effet de serre devrait conduire vers une politique de recentrage autour des noeuds de transport en commun et de promotion des constructions économes en énergie, notamment mitoyennes ;
- la croissance du nombre de petits ménages et le vieillissement de la population pourraient favoriser les petits logements urbains ainsi que le recentrage des services dans les villes.

BIBLIOGRAPHIE

- Administration générale du Cadastre, *Informations générales sur l'administration du cadastre*, Centre de formation professionnelle (document interne non publié), 1999.
- AUJEAN L. et al., *L'occupation du sol en Wallonie*, plaquette n°5, Conférence permanente du développement territorial (CPDT), Ministère de la Région wallonne, 2005.
- CPDT, *Analyse des logiques d'implantation des activités (demande)*, rapport final de la subvention 2000, septembre 2001, pp. 38 et s.
- CPDT, *Evaluation des besoins et des disponibilités foncière pour les activités résidentielles*, rapport final de la subvention 2001, septembre 2002.
- CPDT, *Mutations spatiales et structures territoriales*, rapport de la subvention 2002, septembre 2003.
- CPDT, *Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie. Atlas*, MRW – DGATLP, 2002.
- DECROP J., Agglomération et dynamique des activités économiques dans les villes belges : Une approche spatiale et sectorielle, working paper 09-02, Bureau fédéral du Plan, 2002, sur <http://www.plan.be>.
- DE KEERSMAECKER M.-L. (coord.), *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et documents CPDT n°1, Ministère de la Région wallonne, 2002.
- DE KEERSMAECKER M.-L. (coord.), *Protocole de Kyoto : aménagement du territoire, mobilité et urbanisme*, Etudes et documents CPDT n°6, Ministère de la Région wallonne, 2005.
- DUBOIS O. (coord.), *Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en oeuvre*, Etudes et documents CPDT 2, MRW, 2002.
- EGGERICKX T. et CAPRON C., *Rurbanisation et périurbanisation dans le centre de la Wallonie : une approche sociodémographique*, Espaces, Populations, Sociétés, n° 1-2, 2001, pp. 123-137.
- FEREMANS N., *Gestion de l'espace rural, nature et paysages en Wallonie*, Etudes et Documents n°5, Conférence permanente du développement territorial (CPDT), Ministère de la Région wallonne, 2004
- Région wallonne, *Schéma de développement de l'espace régional*, 1999.
- VAN DEN BREMT, *Avant-propos*, in Statistiques de l'occupation du sol au 1.1.1980, Institut national des statistiques, Ministère des finances, Bruxelles, 1980.
- VAN DER HAEGEN H., VAN HECKE E. et JUCHTMANS G., *Les régions urbaines en 1991*, Etudes statistiques, INS, 1996, pp. 5-42.