

Le rêve pavillonnaire et la logique du développement durable

par Jean-Marie Halleux
Chargé de recherche
Géographie économique SEGEFA - LEPUR (CPDT)
Université de Liège (B)

Le lotissement spatialement extensif est emblématique de la production résidentielle contemporaine. En périphérie des grandes villes comme au sein des communes traditionnellement rurales, ce "produit immobilier" a désormais colonisé tous les types de milieux. Le phénomène s'inscrit dans une évolution territoriale structurelle à propos de laquelle les expressions d' "étalement urbain" et de "désurbanisation" sont fréquemment utilisées. Pour appréhender cette évolution territoriale dans sa globalité, il est indispensable de considérer deux tendances intimement interdépendantes, celle de la déprise des quartiers centraux traditionnels d'abord et, parallèlement, celle des nouveaux développements périphériques. Nous focaliserons ici notre attention sur la seconde dimension des nouveaux développements. Plus précisément, nous nous interrogerons sur le caractère durable d'une production immobilière résidentielle largement dominée par des lotissements articulés sur de vastes parcelles et, en outre, fréquemment dispersés sur de très vastes territoires.

Afin de répondre à cette interrogation, nous structurerons notre propos en deux parties. La première sera consacrée aux principaux ressorts de la désurbanisation. Comme nous le verrons, il s'agit là d'une mutation territoriale de long terme qu'il est important d'appréhender à différentes échelles. C'est ensuite en seconde partie que nous focaliserons l'attention sur la problématique de la durabilité. Des travaux de plus en plus nombreux et étayés (H. Barthe-Batsalle et al., 2002) concluent sur les surcoûts collectifs de long terme qu'entraînent la désurbanisation : consommations importantes d'espaces naturels et agricoles, surcoûts publics en équipements de terrains et en construction d'infrastructures, croissance considérable des coûts de mobilité, accentuation des ségrégations socio-spatiales, ... En lien direct avec le thème du lotissement, nous développerons ici la problématique des relations entre, d'une part, la configuration des nouvelles urbanisations résidentielles et, d'autre part, la productivité des services collectifs nécessaires à la vie des habitants qu'elles abritent.

La désurbanisation : un phénomène de long terme à appréhender à différentes échelles

Le relâchement des freins à la mobilité

Il est de plus en plus délicat de différencier les "villes" des "campagnes". Depuis plusieurs décennies, nous assistons, en effet, à un mouvement de déconcentration et de diffusion des activités traditionnellement urbaines sur de très vastes territoires. Alimentée par de multiples dynamiques centrifuges, cette "désurbanisation" s'est enclenchée suite au relâchement des freins techniques et financiers à la mobilité. La densité et la compacité étaient, jusque très récemment, nécessaires pour assurer le double objectif de la proximité urbaine : maximiser les échanges socio-économiques et minimiser les coûts de déplacements. Pendant des siècles, les villes et les villages ont donc spatialement contenu leurs extensions physiques parce que, tout simplement, c'était une obligation afin de maximiser les interactions entre les hommes. Aujourd'hui, par contre, la vitesse croissante des déplacements permet de maintenir la proximité en s'affranchissant de la distance. Suite à la banalisation de la conduite automobile et

suite au concomitant accroissement des vitesses, la notion de proximité a donc été profondément modifiée. Désormais, elle ne se mesure plus en distance-métrique, mais en distance-temps.

Grâce au relâchement des freins à la mobilité, les populations disposent de très vastes territoires pour réaliser leurs activités quotidiennes. Si l'on considère, par exemple, que le passage de la mobilité uniquement piétonne à la conduite automobile permet de multiplier les vitesses par dix, cela signifie, pour d'évidentes raisons géométriques, que les activités quotidiennes peuvent se déployer sur des territoires dont la superficie potentielle est centuplée. Par ailleurs, les évolutions territoriales enregistrées lors des dernières décennies prouvent que les populations profitent de ce potentiel "déploiement". Via leur choix de localisation résidentielle, elles maximisent leurs opportunités spatiales en choisissant massivement de s'établir au sein d'espaces de faible densité afin d'y réaliser le modèle résidentiel de la maison isolée, cela notamment via la formule du lotissement.

La désurbanisation à l'échelle régionale

L'évolution structurelle de la désurbanisation est généralement appréhendée à un niveau régional ou supra-communal. A cette échelle d'analyse, elle est alors souvent associée aux deux phénomènes de la dépopulation des grands centres urbains et du développement démographique des couronnes périurbaines. Il est vrai qu'en Belgique ou en Wallonie, ce double mouvement permet de rendre compte des évolutions démographiques de très nombreuses communes et régions. De par la densité de notre réseau urbain et de par la qualité de nos infrastructures routières, la couverture "périurbaine" y concerne, en effet, la quasi-totalité du territoire.

Afin d'expliquer le développement démographique des couronnes périurbaines, il est opportun de différencier deux mécanismes bien distincts. A proximité des principaux centres, le développement résulte largement du "déversement" en provenance des villes. Au sein des territoires plus périphériques et traditionnellement ruraux, on est là en présence de mécanismes plus complexes où, simultanément au déversement, on observe également le maintien, en région natale, de navetteurs qui ne sont désormais plus contraints à une migration résidentielle afin d'accéder aux principaux pôles d'emplois.

La composante "régionale" de la désurbanisation présente de nombreux aspects positifs. En plus de permettre à de nombreux travailleurs de continuer à résider au sein de leur région natale, elle permet également de peupler des espaces de faible densité, ce qui, globalement, est recherché par de nombreux ménages. Tout serait donc pour le mieux dans le meilleur des mondes si ces évolutions n'engendraient des conséquences fâcheuses... A ce propos, les thématiques des coûts de mobilité et de l'efficacité énergétique se doivent d'abord d'être épinglées (J.-M. Halleux, 2000 ; X. Georges, 2002). Suite à la dispersion à larges échelles des populations, émerge, en effet, un territoire dont le fonctionnement est de plus en plus dépendant de la conduite automobile. Bien sûr, le recours systématique à la voiture personnelle génère des coûts considérables – privés, collectifs, sociaux, environnementaux,...

En raison de l'accentuation des ségrégations socio-spatiales, les conséquences sociales de la désurbanisation "régionale" ne seront (sont) peut-être pas plus supportables que les conséquences environnementales (M.-L. De Keersmaecker, 2002) ? Au sein des espaces d'accueil de la périurbanisation, c'est le contraste entre des populations "autochtones" généralement peu favorisées et les hauts revenus des "exurbanisés" qui est parfois problématique. En attestent notamment les difficultés d'accessibilité au logement au sein des différentes zones de pression foncière (Brabant wallon, Sud-Luxembourg, Nord-Est de la Province de Liège,...). Pour les espaces urbains délaissés par les "riches exurbanisés", c'est ici la concentration des populations paupérisées et marginalisées qui est alarmante. De ce point de vue, si rien n'est fait, "on risque de plus en plus de voir se concentrer tous les problèmes dans les mêmes communes, dans les mêmes quartiers, rendant de la sorte ces problèmes insolubles" (J.-B. Jehin et B. Mérenne-Schoumaker, 1999, p. 183).

La désurbanisation à l'échelle locale

Appréhender la désurbanisation au niveau régional et supra-communal est loin d'être entièrement satisfaisant, cela notamment au regard de la problématique des accrochages entre cette évolution et les principes stratégiques du développement durable. De très nombreux surcoûts collectifs sont, en effet, induits par les deux évolutions locales du *desserrement* et de la *dé-densification*. Nous regroupons sous le vocable de *desserrement* l'augmentation de la surface résidentielle par personne, surface qui peut se mesurer par la surface habitable des logements ou par l'emprise au sol des parcelles. Pour appréhender cette tendance, utilisons la variable du standard d'habitat, une statistique se calculant comme le nombre de mètres carrés au sol qui, en moyenne, sont occupés par habitant. En Wallonie, le standard d'habitat a progressé de 195 m² en 1983 à 265 m² en 2001, ce qui représente une croissance de 36 %. Bien sûr, le corollaire du desserrement correspond à une importante consommation d'espace naturel. Entre 1983 et 2001, les superficies occupées par la résidence ont, en effet, progressé de ± 63 000 hectares à ± 89 000 hectares. Via la production de nouvelles parcelles extrêmement vastes, ces seules dernières 18 années ont ainsi contribué à près du tiers de l'urbanisation inscrite sur le territoire wallon au 1^{er} janvier 2001 !

Pour la dé-densification, l'échelle d'observation ne correspond plus à la parcelle, mais au quartier ou au village. Alors que le desserrement est notamment induit par une quête d'espace domestique, la dé-densification est elle plutôt à relier à une quête d'espace extérieur aux parcelles résidentielles. En Wallonie, le traitement des données démographiques atteste, de manière flagrante, de la tendance structurelle à la dé-densification. L'analyse de la croissance des quartiers statistiques en fonction de leur densité montre ainsi que la production de nouveaux logements est préférentiellement le fait des secteurs de faible densité (X. Georges, 2000, p. 132). Les deux tendances du desserrement et de la dé-densification sont bien sûr liées. A l'échelle des voisinages résidentiels, une configuration de grandes parcelles va, en effet, se traduire par de basses densités. Par contre, une limitation de la superficie des parcelles n'entraînera pas mécaniquement de fortes densités, simplement parce que les lots habités pourront être plus ou moins dispersés au sein de vastes périmètres.

A l'instar du lotissement spatialement extensif, les tendances lourdes du desserrement et de la dé-densification concernent tous les types de milieux, les périphéries des grandes villes comme les périphéries des villages, les régions urbaines comme les régions rurales. En termes de confort résidentiel, il est vrai que le desserrement et la dé-densification correspondent à des évolutions plutôt positives, qui vont permettre aux familles de disposer de logements plus vastes et de résider dans des quartiers plus agréables. Malheureusement, ces gains d'espaces domestiques et extérieurs à la parcelle engendrent également des conséquences négatives pour le long terme. Du point de vue de la productivité des services collectifs, c'est d'ailleurs à cette échelle que les problèmes se posent; nous en rendrons compte ci-dessous dans la deuxième partie. Un autre exemple de conséquences fâcheuses engendrées par le desserrement et la dé-densification correspond à l'accentuation de la dépendance du territoire à la conduite automobile. En dispersant de grandes parcelles, il est, en effet, impossible d'assurer une desserte locale correcte par les alternatives à la voiture. En milieu rural, plutôt que l'usage des transports collectifs, c'est l'usage des modes doux comme la marche ou le vélo qui pâtit d'une urbanisation résidentielle de plus en plus extensive.

Désurbanisation, durabilité et services collectifs

De nombreuses raisons expliquent pourquoi *l'utilisation parcimonieuse du sol* – tel que, par exemple, préconisé par l'article premier du CWATUP – se justifie pour assurer le bien-être collectif de long terme. Parmi ces raisons, on trouve notamment le constat selon lequel les multiples services collectifs qui doivent accompagner une urbanisation résidentielle desserrée et dé-densifiée finissent par grever lourdement le budget des ménages et des collectivités. Nous allons maintenant développer cette problématique en rassemblant les principales conclusions des travaux CPDT réalisés sur ce thème (J.-M. Halleux 2001 et 2003 ; J.-M. Halleux et al., 2002).

Les trois types de fourniture technique et la productivité des services collectifs

Les services collectifs irriguent les territoires et desservent les populations via différentes modalités techniques : via des infrastructures, via des superstructures et via la desserte par agent spécialisé (A. Guengant, 1992).

Par infrastructure, on entend les équipements qui permettent de fournir des services directement au domicile des particuliers. Il s'agit principalement de la voirie, des réseaux de distribution d'eau alimentaire, d'électricité, de gaz, de communication de l'information, ainsi que les divers équipements liés à la collecte et au traitement des eaux usées. Les superstructures correspondent aux lieux de consommation collective ouverts aux publics : les écoles, les piscines, les maisons de jeunes, les parcs, les centres sportifs, les bureaux de postes, ... Pour certains services, une desserte par agent spécialisé est également nécessaire, par exemple pour la distribution du courrier ou pour le ramassage des déchets.

Quel que soit le type de fourniture technique, le fonctionnement des services collectifs dépend des configurations territoriales et des modes de peuplement. Globalement, malgré certains surcoûts de forte densité (par exemple de congestion), les analyses montrent que la productivité décroît avec le desserrement et la dé-densification. Au final, la production de lotissements spatialement extensifs est donc contre-productive. Pour autant, des monographies techniques produites dans le cadre des travaux CPDT, nous aboutissent au constat que les problèmes les plus sérieux se posent pour les services dont le fonctionnement repose sur des infrastructures, cela notamment pour les deux domaines liés à l'eau que sont la distribution d'eau alimentaire et le traitement des eaux usées (collecte et épuration). Ces services sont caractérisés par des coûts sociaux gigantesques et, en comparaison des services assurés par le biais de superstructures ou grâce à la desserte d'agents spécialisés, ils sont plus fortement dépendants des configurations territoriales et des modes de peuplement. L'obligation d'inscrire les infrastructures physiquement dans le sol implique, en effet, une part budgétaire importante pour les seules opérations de desserte-distribution.

Evaluation financière des surcoûts de la désurbanisation

En quantifiant les charges d'investissements des réseaux de distribution d'eau alimentaire et d'épuration des eaux usées, nous avons comparé, au sein d'une même commune – en l'occurrence l'entité d'Esneux –, des quartiers de lotissements périurbains (parcelle moyenne de plus de 1 200 m²) à des opérations relativement compactes de densification au sein de tissus préexistants (parcelle moyenne de ± 500 m²). Pour chaque quartier, la charge financière a été calculée en appliquant des coûts de référence aux différentes composantes techniques nécessaires, cela grâce à l'assistance des techniciens en charge de la gestion des deux réseaux¹. Ces composantes intègrent l'ensemble des canalisations qui desservent l'espace étudié, mais également les équipements ponctuels comme les châteaux d'eau, les réservoirs, les stations d'épuration, ... Au final, les quartiers de lotissements apparaissent deux fois plus coûteux que les opérations de densification intra-tissu. Concernant l'adduction, les calculs aboutissent à une moyenne de 3 700 euros par logement pour les urbanisations "denses", alors que pour les lotissements, les charges s'inscrivent dans une fourchette comprise entre 6 200 et 7 500 euros. Pour l'épuration, nous retrouvons le même ordre de grandeur de 3 700 euros pour les urbanisations denses, mais la fourchette s'élargit pour les quartiers de lotissements, où les données se ventilent entre 6 200 et 8 700 euros par logement.

Ces différences de coûts moyens s'expliquent par les deux facteurs du desserrement et de la dé-densification. Le facteur du desserrement tient principalement à la logique des coûts primaires, c'est-à-dire des coûts liés aux équipements situés à l'intérieur des quartiers analysés. Cela s'explique par la relation géométrique entre la longueur des canalisations, la superficie des parcelles et leur largeur à front de voirie. Pour les seuls deux réseaux considérés, il faut compter approximativement 200 euros pour un mètre de façade supplémentaire. En plus d'être articulés par de vastes parcelles, les lotissements périurbains sont fréquemment dispersés sur de très vastes territoires. Ce facteur de dé-densification engendre également des surcoûts importants. Dans le domaine de l'adduction d'eau alimentaire, la dispersion signifie que, par unité de logements, le réseau doit desservir un territoire plus vaste. Or, puisque les réservoirs et les châteaux d'eau ont pour double finalité de maintenir la pression dans les

canalisations et de constituer des réserves, une dispersion oblige à les multiplier. Dans le domaine de l'assainissement, la dispersion implique de multiplier les petites stations d'épuration. Malheureusement, pour des raisons d'économies d'échelle, ces petites stations sont globalement moins efficaces (en termes de coût moyen par Equivalent Habitant) que les plus grandes installations, ce qui est également générateur de surcoûts.

En matière d'épuration des eaux usées, le travail monographique local résumé ci-dessus a été complété par une analyse régionale portant sur l'ensemble de la Wallonie. Cette analyse s'est appuyée sur un inventaire détaillé qui, pour quatre-vingt communes représentatives de la réalité wallonne, précise les équipements nécessaires afin d'assurer ce service de l'assainissement (B. Beaujean, 2001 ; J.-M. Halleux, 2003)². Grâce à ces données, nous avons d'abord établi une estimation globale quant aux besoins financiers en matière d'investissements pour le service collectif de l'épuration des eaux usées. Pour les 262 communes wallonnes au 1^{er} janvier 2001, nos calculs aboutissent à un total de six milliards cinq cent millions d'euros. Cela représente approximativement 1 900 euros par habitant. Signalons que ce coût porte sur les équipements existants et non existants et qu'il intègre les filières collective et individuelle. Par rapport à ce total, nous avons ensuite estimé les surcoûts engendrés par la désurbanisation. De nos calculs, nous concluons que la facture aurait pu être réduite d'approximativement un milliard sept cent millions d'euros (\pm 70 milliards de francs belges) si l'urbanisation des décennies quatre-vingt et nonante avait été articulée sur des parcelles de plus petites superficies et mieux concentrées aux environs immédiates des villes et villages !

Les acteurs en charge du financement

Au-delà de l'identification et de la quantification financière des surcoûts, le questionnement sur le lien entre les configurations territoriales et les coûts des services collectifs oblige à s'interroger sur les acteurs qui, en fin de course, supportent les charges. Il s'agit là d'une question essentielle qui, pourtant, est rarement posée de façon explicite (J. Comby et V. Renard, 1996, p. 31). Pour de très nombreux services collectifs, nos analyses indiquent que les surcoûts sont collectivisés (J.-M. Halleux et al., 2002). Cela implique que le bien-être des habitants des espaces périurbains desserrés et dé-densifiés est donc financé par les populations – généralement moins favorisées – des quartiers centraux ! Ces subventions cachées résultent du fait que les tarifs pratiqués ne dépendent généralement pas des configurations de l'urbanisation, comme l'illustre, par exemple, la taxe sur la consommation d'eau dont les ménages wallons ont à s'acquitter afin de financer les infrastructures liées aux exigences européennes en matière d'assainissement des eaux résiduaires. Pourtant, dans ce domaine, c'est le réseau et ses composantes techniques qui apparaît comme le premier déterminant des charges. Sur le principe, une identique taxation dans un quartier dense et dans un lotissement périurbain apparaît donc peu équitable. Un véritable coût-vérité – le principe du *pollueur-payeur* – impliquerait donc de redéfinir les tarifs en fonction des configurations territoriales.

La réflexion sur les acteurs du financement doit également intégrer la problématique des charges récurrentes. En effet, on le néglige sans doute trop souvent, mais n'oublions surtout pas que les coûts en matière d'infrastructures ne se limitent pas aux seuls investissements. La problématique des coûts récurrents tire son acuité du fait que, dans un contexte de stagnation démographique, les développements contemporains correspondent davantage à des redistributions plutôt qu'à des créations nettes. Même si la population stagne, de nouvelles charges sont donc perpétuellement générées puisque les réseaux continuent de s'allonger. Bien entendu, cela ne peut conduire qu'à une croissance de la charge moyenne supportée par habitant. Selon cette grille d'analyse, il apparaît que les générations futures seront obligées d'assumer des charges sans cesse croissantes afin d'entretenir les infrastructures de viabilisation. On peut d'ailleurs penser que ces difficultés s'avéreront particulièrement aiguës pour les ménages les moins fortunés, mais aussi, in fine, pour les entreprises, dont la position concurrentielle pourrait s'affaiblir sous l'effet de la croissance des nécessaires charges. L'accrochage avec le principe stratégique selon lequel nos comportements actuels ne doivent pas compromettre le bien-être des générations futures est dès lors manifeste. Mais il est vrai que cette croissance ne prendra sa pleine mesure que dans quelques dizaines d'années, lorsque les équipements liés à la trame périurbaine exigeront de vastes programmes de réparation et de remplacement...

Vers la densité qualitative ?

Afin de mieux assurer la cohérence entre l'accueil de l'urbanisation résidentielle et les objectifs de la durabilité, il faut, sans conteste, mieux canaliser la désurbanisation. Jadis rendue obligatoire par la faible performance des réseaux de transports, ce sont aujourd'hui les surcoûts collectifs de la dispersion anarchique qui rappellent aux hommes pourquoi, sur le long terme, leur "agglomération" dans l'espace demeure une nécessité. Comme nous l'avons rapidement évoqué ci-dessus, les problèmes sont environnementaux, sociaux, mais également économiques.

Afin de mieux assurer la cohérence entre le développement et les objectifs de la durabilité, le défi consiste à mettre en place des configurations territoriales permettant de limiter les surcharges collectives tout en continuant à répondre aux attentes individuelles, notamment celle du logement des familles. Devant un tel défi, les multiples solutions à apporter ne sont guère simples et nécessiteraient toutes des approfondissements importants, notamment sur les mesures concrètes à mettre en œuvre. Pour ce qui est de la fonction résidentielle, le mot d'ordre de la *densité qualitative* résume l'objectif à atteindre. Qu'elles concernent la restructuration du périmètre des actuelles agglomérations ou une extension sur terrain vierge, il est en effet essentiel de produire des formes d'habitat qui concilient la qualité de vie tout en limitant le desserment et la dé-densification. Un beau défi pour les urbanistes...

Bibliographie

BARTHE-BATSALLE H., BRÜCK L., DE KEERSMAECKER M.-L., GEORGES X., HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., MARÉCHAL L. & ROUSSEAU V. (2002).- *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents - CPDT 1, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur.

BEAUJEAN B. (2001).- *Les coûts du traitement des eaux usées en Wallonie*, Mémoire de Licence en Sciences Géographiques – option géométrie, Université de Liège, inédit.

COMBY J. & RENARD V. (1996).-

Les politiques foncières, Coll. "Que sais-je", PUF, Paris.

DE KEERSMAECKER M.-L. (2002).- "Approche des coûts de la désurbanisation du point de vue de la cohésion sociale et territoriale", *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents - CPDT 1, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur, pp. 103-121.

GEORGES X. (2000).- *Les coûts de la désurbanisation*, Rapport final de la subvention 1999, CPDT, inédit.

GEORGES X. (2002).- "Mobilité et formes urbaines", *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents - CPDT 1, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur, pp. 72-88.

GUENGANT A. (1992).- *Les coûts de la croissance périurbaine*, ADEF, Paris.

HALLEUX J.-M. (2000).- "Développement durable et organisation urbaine : le mot d'ordre de la ville compacte", *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°30, pp. 18-23.

HALLEUX J.-M. (2001).- "Les surcoûts de l'étalement urbain en Wallonie", *Etudes foncières*, n°94, pp. 18-21.

HALLEUX J.-M. (2003).- "Prise en compte du coût des infrastructures dans la gestion de l'urbanisme résidentiel", *Actes des 3èmes Rencontres de la Conférence Permanente du développement Territorial*, à paraître

HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. & BRÜCK L. (2002).- "Désurbanisation et services collectifs : les surcoûts financiers des infrastructures de viabilisation", *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents - CPDT 1, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur, pp. 59-71.

JEHIN J.-B. et MÉRENNE-SCHOUMAKER B. (1998).- "Urbanisation et consommation d'espace en Belgique. Tendances régionales récentes", *Acta Geographica Lovaniensia, Hommage au Professeur Théo Brulard*, Vol. 37, pp. 171-184.

¹ Ces données nous ont été communiquées par le Bureau d'études ARTAU de Liège.

² Ces données nous ont été communiquées par l'Institut Wallon (<http://www.iwallon.be/iw/index.html>).