

Politique foncière et mécanismes fonciers en Wallonie

objectifs politiques, outils juridiques et mise en oeuvre¹

O. Dubois, J.-M. Halleux

Introduction

Qu'il s'agisse du S.D.E.R. (Schéma de développement de l'Espace Régional) ou du C.A.W. (Contrat d'Avenir pour la Wallonie), une série d'options visant à la compacité urbaine et au respect des principes stratégiques du développement territorial durable sont désormais très clairement affichées par le Gouvernement wallon. En termes d'habitat, on identifie des objectifs tels que l'usage parcimonieux du sol ou le renforcement de la centralité et de la densité. Pour les activités économiques, c'est ici la «mixité raisonnée» qui est prônée. Malheureusement, force est de constater l'écart entre ces objectifs politiques et la réalité de l'urbanisation extensive et diffuse qui continue à se mettre en place sur le territoire wallon. En effet, qu'il s'agissent des statistiques cadastrales sur la consommation d'espace pour l'urbanisation ou des données démographiques sur la distribution des populations, tous les indicateurs montrent que la tendance structurelle à la désurbanisation se poursuit. On observe ainsi, un double processus de dédensification et de dispersion, la première composante étant liée à la production de très vastes parcelles, la seconde à la localisation diffuse de ces parcelles.

Les deux tendances de la dédensification et de la dispersion sont déterminées par une quête d'espace, à la fois intérieur et extérieur. En termes de localisation résidentielle, il s'agit donc d'évolutions plutôt positives, qui vont permettre aux familles de disposer de logements plus vastes. Tout serait donc pour le mieux dans le meilleur des mondes si cette «désurbanisation» n'engendrait pas des conséquences fâcheuses. Des travaux de plus en plus nombreux et étayés (Barthe-Batsalle et al., 2002) concluent,

en effet, sur les surcoûts collectifs de long terme qu'entraînent ces évolutions: consommations importantes d'espaces naturels et agricoles, surcoûts publics en équipements de terrains et en construction d'infrastructures, renforcement des ségrégations socio spatiales,...

Dans le cadre de cet article, nous nous proposons d'étudier d'abord comment l'inadaptation de la gestion du sol participe au décalage entre le projet politique pour une «autre urbanisation» et la réalité d'une ville wallonne de plus en plus diffuse. Ensuite, dans une optique plus appliquée, nous exposons diverses pistes pour modifier les logiques actuelles. Toutefois, cette problématique étant très étendue, nos réflexions seront essentiellement focalisées autour de l'usage résidentiel du sol, cela en deux chapitres. Dans un premier chapitre portant sur les mécanismes fonciers actuellement en cours, nous commenterons d'abord les modalités de la production urbaine. Nous épingleons, sur ce sujet, la confusion que l'on continue d'entretenir entre, d'une part, l'offre juridique potentielle inscrite au sein des zones urbanisables des plans de secteur et, d'autre part, l'offre effective réellement disponible sur le marché des terres constructibles. Nous porterons ensuite la réflexion sur les mécanismes de formation des prix fonciers et présenterons les principaux résultats de travaux économétriques ayant été conjointement réalisés sur la Flandre et sur la Wallonie. Ces travaux sur l'influence des variables qui dictent les niveaux de prix des parcelles constructibles montrent notamment qu'il faut relativiser cette idée si bien ancrée selon laquelle la valeur des terrains serait la conséquence de la rareté de l'offre. Dans le second chapitre, nous nous interrogerons sur les modalités d'une politique foncière qui permettrait aux pouvoirs publics de mettre réellement en œuvre le projet de développement territorial soutenu par le

Gouvernement. Comme nous le verrons, une politique foncière efficace doit s'inscrire dans un programme global, qui associe un arsenal coordonné de mesures. A défaut, des décisions isolées n'auront, au mieux, qu'un effet marginal sur les logiques actuelles, et pourront, au pire, avoir des effets contreproductifs. C'est pourquoi nous avons étudié trois options générales et complémentaires : tout d'abord, la réduction ou le déplacement de l'offre potentielle inscrite au sein des plans de secteur, ensuite, la réalisation effective de cette offre potentielle et, enfin, les moyens pour assurer l'adhésion des populations et des pouvoirs locaux pour ce projet territorial durable.

La production de l'urbanisation, les mécanismes fonciers et la formation des niveaux de prix

La tradition belge de l'abondance foncière et la différenciation entre offre potentielle et offre effective

Lorsque les techniciens de l'ADEF² comparent les politiques foncières menées en Belgique à d'autres contextes nationaux, ils s'étonnent de l'idée selon laquelle le sol n'est pas, dans notre pays, considéré comme un bien rare et non reproductible, mais plutôt comme « *un bien abondant que l'on peut consommer, ce qui peut engendrer une consommation excessive et un gaspillage de l'espace* » (Acosta, 1994, p. 43). Cette conception, à la fois assez étonnante et profondément enracinée (Halleux et al., 2002), est à mettre en parallèle avec la confusion que l'on continue d'entretenir entre, d'une part, l'offre juridique potentielle inscrite au sein des zones urbanisables des plans de secteur et, d'autre part, l'offre effective réellement disponible sur le marché des terres constructibles. Une telle conception est également à mettre en parallèle avec la tradition belge de la « *politique d'offre foncière* ».

Différentes opérations sont nécessaires pour transformer un terrain en offre formellement disponible sur le marché des terres à bâtir. Une première opération tient à l'action de la puissance publique lorsqu'elle délimite les zones juridiquement urbanisables et, dès lors, définit l'offre potentielle. En Belgique, ce sont traditionnellement les plans de secteur qui remplissent ce rôle. En aval de la délimitation juridique, deux conditions devront encore être

remplies avant de procéder à l'édification d'un immeuble. Il faudra tout d'abord que le terrain soit mis sur le marché. De par le comportement patrimonial et spéculatif des propriétaires, cela est loin d'être automatique. En aval de la délimitation juridique, c'est également un processus de production qui est nécessaire. En effet, transformer l'offre juridique potentielle en offre réellement constructible suppose fréquemment une viabilisation technique. La nécessité de la viabilisation technique implique, on le néglige sans doute trop souvent, de différencier, d'une part, le marché de la ressource foncière brute à aménager et, d'autre part, le marché des parcelles à bâtir qui auront été produites à partir de ces « *errains bruts* » (Comby, 1993). Sur le marché « *secondaire* » des parcelles viabilisées, la composante demande correspond au futur bâtisseur (particuliers ou promoteurs immobiliers³) et la composante offre au promoteur foncier. Par contre, sur le marché « *primaire* » des terrains à aménager (espace vierge périurbain ou, plus rarement, espace urbain vétuste à restructurer), c'est le promoteur-lotisseur qui exerce une demande, auprès d'un premier offreur, le propriétaire foncier⁴.

Afin de limiter l'étalement et la dispersion de l'urbanisation, le moyen le plus sûr est que la collectivité transforme elle-même l'offre juridique potentielle en offre effectivement constructible, cela grâce à une politique de « *production foncière* » (Comby et Renard, 1996). C'est fréquemment de cette manière que les nouveaux développements urbains sont gérés dans les pays où l'on veille à ne pas gaspiller le foncier vierge, par exemple en Suède et aux Pays-Bas, via des réserves de terrains à long terme des villes en Suède et via un quasi-monopole de fait des villes sur la production des parcelles à bâtir aux Pays-Bas. En Belgique, la tradition de « *non-parcimonie* » a induit d'autres modalités pour la production de l'urbanisation. Nous sommes ici en présence d'une politique « *d'offre foncière* », ce qui implique une délimitation publique de l'offre juridiquement urbanisable, mais ensuite la nécessité d'une initiative privée lorsqu'il s'agit de transformer l'offre potentielle en offre effective. Le poids laissé à l'initiative privée dans le processus d'urbanisation montre que la puissance publique ne juge pas nécessaire de canaliser les nouveaux développements en s'assurant que les terrains potentiellement urbanisables soient effectivement mis en œuvre. De la rétention spéculative pratiquée par de nombreux propriétaires, et cela notamment pour certains terrains situés au sein même ou à proximité im-

médiate des agglomérations, il en résulte immanquablement un gaspillage de l'espace. Les propriétaires ne proposant pas systématiquement ces biens à la vente, cela éloigne les maîtres d'ouvrage des noyaux urbains et disperse les chantiers.

En plus de la dispersion, on constate aussi que la politique d'offre foncière est source de dédensification. Dans ce contexte culturel si peu soucieux de la consommation d'espace, les programmes d'urbanisation sont, en effet, définis par des lotisseurs privés visant à assurer la commercialisation de leurs parcelles. Hors zones de forte demande où la densification s'impose en raison du prix, cet impératif va conduire les lotisseurs à proposer aux «*candidats-bâtisseurs*» le produit foncier le moins risqué, c'est-à-dire celui de la vaste parcelle située dans un environnement peu dense et susceptible d'accueillir le modèle de la quatre façades périurbaine⁵.

La formation des prix pour le marché des parcelles à viabiliser: démarche promoteur privé versus démarche aménageur public

Afin de préciser comment se forment les niveaux de prix sur le marché des parcelles à viabiliser, on différencie généralement deux logiques distinctes, tout d'abord la démarche «*promoteur privé*», qui implique une détermination du prix par la composante demande, ensuite la démarche «*aménageur public*», où la composante de l'offre ici est la plus influente (Vilmin, 1991).

Pour un promoteur privé désireux de mettre en place des produits immobiliers à commercialiser, le gisement foncier à acquérir ne correspond qu'à un bien intermédiaire. Par exemple, pour le promoteur désireux de produire un immeuble de logements collectifs, le terrain ne sera qu'un bien intermédiaire, dont le prix éventuel sera en fait dépendant des niveaux de commercialisation pour les appartements. Dès lors, le calcul financier du prix du terrain peut s'établir «*à compte à rebours*» (Topalov, 1974, p. 202), en appréciant le rendement de l'investissement. En fonction des niveaux de commercialisation des produits immobiliers à mettre en place, le promoteur évalue les différents coûts (coût de construction, frais financiers, taxes,...) qu'il est en mesure d'estimer à l'avance. Il en déduit ensuite le prix du terrain qui peut être offert au propriétaire. En conséquence, ce n'est pas le prix élevé des terrains qui est responsable de la cherté des logements, mais plutôt les capacités

financières des consommateurs. D'une manière plus générale, la filière promoteur implique que c'est la demande immobilière qui détermine les plus-values foncières et non les marchés fonciers qui déterminent le niveau des actifs immobiliers.

Lorsque les promoteurs fonciers - les lotisseurs - prospectent les gisements de terrains et préparent leur négociations avec les propriétaires initiaux, il leur est nécessaire d'estimer le prix du terrain nu maximal qu'ils peuvent accepter. Pour ce faire, c'est également le mécanisme du compte à rebours qui opère. Ils estiment alors d'abord les niveaux de commercialisation de leur produit, c'est-à-dire le chiffre d'affaire susceptible d'être généré par les parcelles à développer sur le terrain considéré. Cette évaluation foncière, qui s'appuie sur leur expertise professionnelle, se déroule via la méthode des points de comparaison. Afin d'estimer le prix du terrain nu maximal au dessus duquel ils ne pourront accepter les enchères des propriétaires, ils défalquent leur marge bénéficiaire et un certain nombre de frais qu'ils sont aptes à estimer (frais d'études, frais d'aménagements pour la viabilisation technique, frais financiers,...). A l'instar des pratiques des promoteurs immobiliers, on peut donc également parler de compte à rebours pour les promoteurs-lotisseurs.

Le graphique 1 sur l'évolution du prix des parcelles constructibles en Flandre confirme le modus opérando du compte à rebours. En effet, c'est sans conteste ce mécanisme qui permet d'expliquer pourquoi les parcelles de grande taille (de plus de 1500 mètres carrés), correspondant souvent au marché primaire non viabilisé (transactions entre les promoteurs fonciers et les propriétaires initiaux), ont connu, entre 1997 et 1999, une hausse des prix qui s'inscrit en rupture par rapport aux années précédentes. Afin d'expliquer cette hausse, il faut rappeler que le Ruimtelijk Structuurplan Vlanderen (RSV), adopté par le Gouvernement flamand en 1997, impose des seuils de densité minimale pour les nouveaux quartiers. Sur base de l'idée selon laquelle cet élément a été intégré par les promoteurs fonciers, la théorie du compte à rebours conduit à expliquer l'inflation foncière qui affecte ensuite les grandes superficies. En effet, en raison de la décroissance marginale du prix du mètre carré des parcelles constructibles⁶, les lotisseurs peuvent alors escompter une croissance des recettes à partir de superficies identiques. Suite à la réforme du RSV, la croissance potentielle des recettes a donc été intégrées dans le calcul financier des promoteurs fonciers, ce qui les

a alors conduit à accepter une hausse des niveaux d'enchères lors de leurs négociations avec les propriétaires initiaux, cela bien sûr au bénéfice de ces derniers.

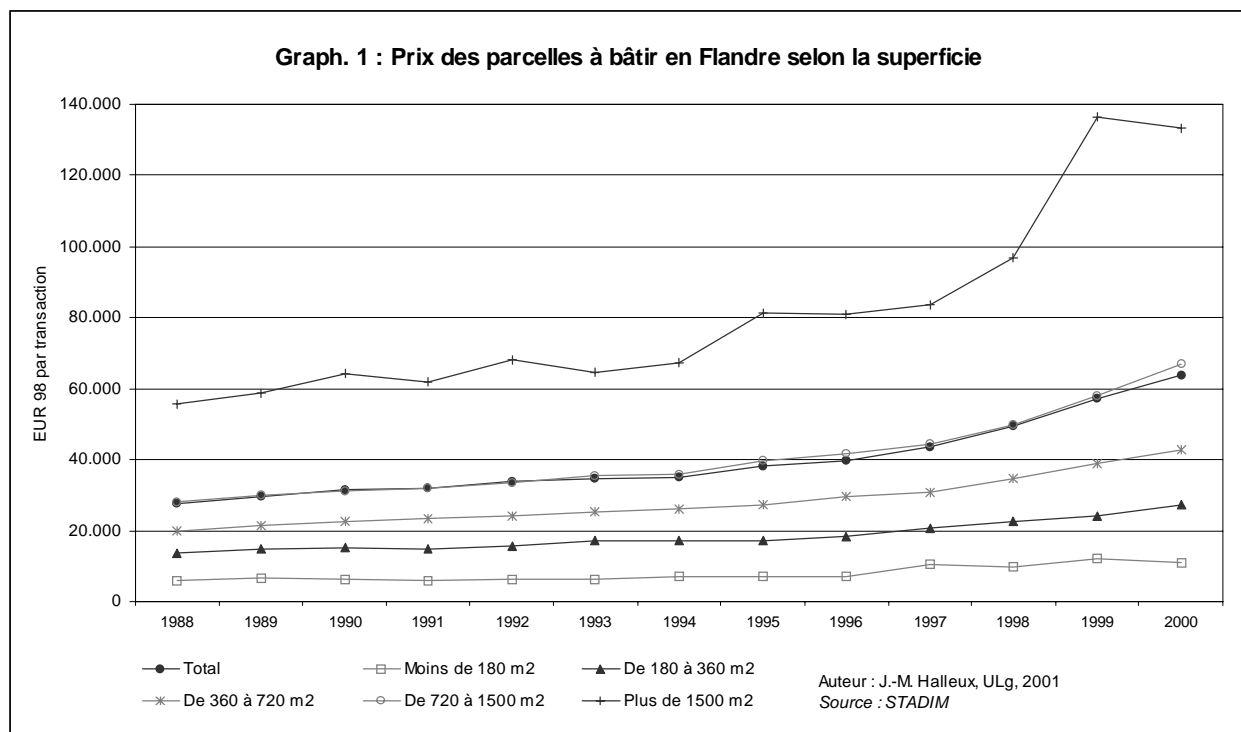
A l'inverse de la «*démarche promoteur*», la «*démarche aménageur*» s'inscrit dans le cadre d'opérations à caractère public. Grâce à l'action d'un aménageur public, qui maintient les prix fonciers relatifs à l'usage antérieur - par exemple l'agriculture dans la cadre d'une nouvelle urbanisation -, le prix du logement correspond alors à la somme des coûts de construction, des coûts de viabilisation et des niveaux fonciers initiaux. Plutôt que la demande immobilière, c'est cette fois les offreurs publics qui déterminent les niveaux fonciers, ce qui permet à la puissance publique de mieux contrôler les mouvements de prix. En termes de croissance urbaine, un exemple de la démarche aménageur correspond à la manière dont les Néerlandais gèrent l'articulation entre le foncier non viabilisé et le foncier viabilisé (Needham, 1992). Aux Pays-Bas, cette production est en grande partie contrôlée par le secteur public. En effet, la politique foncière locale mise en place dans ce pays permet aux communes de détenir un quasi-monopole sur le marché des terrains à bâtir non viabilisé. Après avoir été achetés et équipés par les agences communales, les terrains sont ensuite proposés au prix le plus bas possible, la seule contrainte des communes étant de couvrir les coûts.

Ces coûts se décomposent en deux postes principaux : d'une part, les charges d'acquisition - le plus souvent sur le marché des terrains agricoles -, d'autre part, les frais d'équipement. L'exemple néerlandais est ainsi illustratif d'une politique de production foncière qui, rappelons-le, en plus de contrôler les soubresauts de la rente foncière, présente également l'avantage de mieux planifier l'urbanisation⁷.

Le prix des parcelles constructibles et la réduction des zones potentiellement constructibles

Questionnement et considérations méthodologiques

Pour le contexte wallon, il est globalement reconnu que les zones d'habitat inscrites au plan de secteur sont largement surdimensionnées par rapport aux besoins démographiques (Ministère de la Région wallonne, 2002). Sans conteste, il s'agit là d'un facteur essentiel du caractère extensif de l'urbanisation qui, comme nous l'avons précédemment épingle, continue à se mettre en place en Wallonie. C'est principalement l'influence des acteurs privés qui explique pourquoi, lors de l'adoption des plans de secteur, les zones potentiellement urbanisables ont été surdimensionnées. A ce propos, nous relevons, bien sûr, le jeu des lobbies locaux de propriétaires et des professionnels de l'immobilier. Parallèlement à l'action de ces lobbies, nous relevons également, pour



cette période de l'élaboration des plans de secteur, la passivité d'une administration craintive quant à l'impact d'une rareté foncière sur le prix du logement (Schoonbrodt, 1975; Doucet, 1985). Le raisonnement sous-jacent à ces craintes se trouve dans l'incontournable lecture au premier degré de tout manuel d'économie: à demande constante, une augmentation de l'offre fera baisser le prix. Tout ce qui peut concourir à augmenter l'offre est donc bienvenu pour modérer la part foncière du coût du logement. Mais est-ce si simple?

La réalité des mécanismes fonciers et immobiliers étant bien plus complexe que ne le laisse supposer les raisonnements mécanistes de la concurrence parfaite, il nous est apparu opportun d'objectiver les relations qui existent entre offre foncière légale et niveaux de prix. Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse économétrique visant à identifier le poids et la significativité des variables supposées dicter les prix fonciers. Comme variable dépendante (à expliquer), c'est le prix des parcelles comprises entre 360 et 1500 mètres carrés que nous avons pris en considération⁸. Il s'agit donc ici de rendre compte des prix sur le marché des parcelles constructibles (marché secondaire) plutôt que sur le marché des gisements fonciers (marché primaire). Parmi les variables indépendantes (explicatives), nous avons notamment intégré un indicateur relatif à la composante de l'offre foncière potentielle: le ratio de disponibilité foncière (figure 1). Cette variable a été élaborée en confrontant, au sein de chaque commune, les superficies bâties enregistrées au cadastre et celle légalement constructibles dans les plans de secteur. Parallèlement à la quantification de l'offre, nous avons également quantifié la composante de la demande, cela sur base des statistiques fiscales portant sur les revenus.

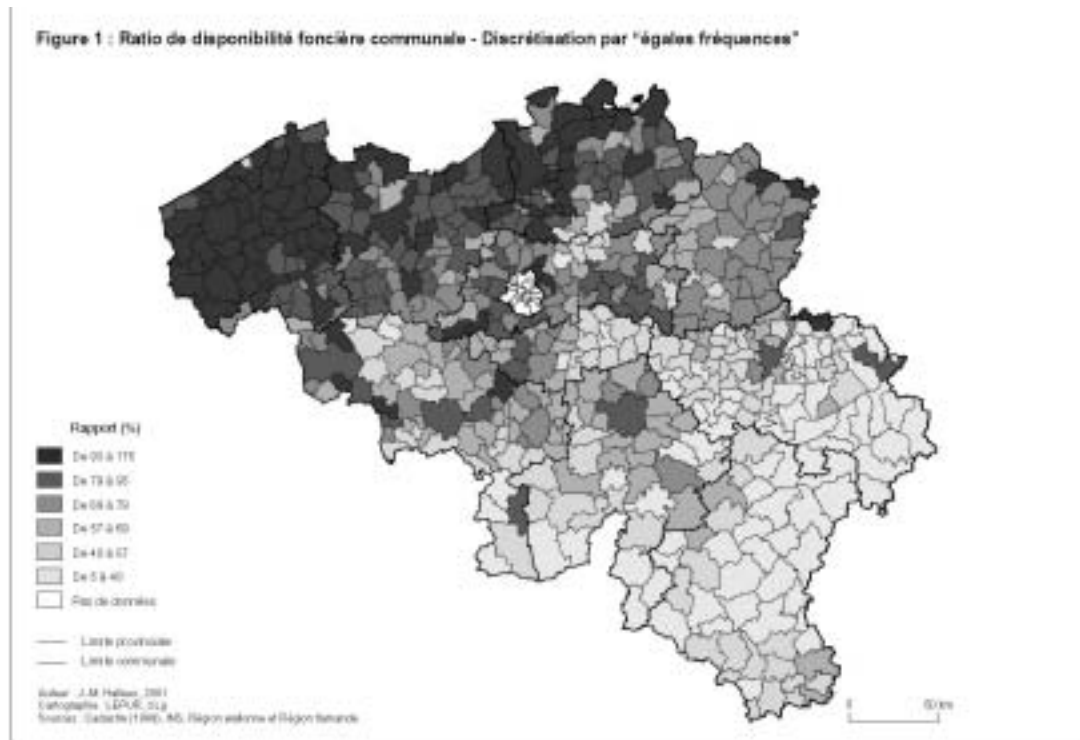
Afin d'analyser les relations entre les niveaux de prix fonciers et les deux composantes de l'offre et de la demande, nous avons privilégié une analyse comparative entre la Flandre et la Wallonie et, dès lors, produit deux analyses régionales. Ce choix, qui se justifie pour des raisons scientifiques liées à la nécessité de confronter les réalités au sein de différents contextes, est à mettre en parallèle avec les différentiels importants que l'on observe entre la Flandre et la Wallonie. Il est, en effet, manifeste que les niveaux de prix pratiqués en Flandre sont sans commune mesure avec les niveaux de prix pratiqués en Wallonie, où seule la partie centrale du Brabant wallon affiche des niveaux comparables aux valeurs flamandes (figure 2).

La quantification des composantes de l'offre et de la demande s'est opérée à deux niveaux spatiaux distincts, à savoir le niveau spatial des communes et le niveau des bassins fonciers. La délimitation des bassins fonciers ne faisant l'objet d'aucun consensus à l'échelle nationale, notre démarche exploratoire s'est appuyée sur la délimitation des bassins d'emploi. La délimitation des bassins d'emploi a été réalisée grâce aux données du recensement de 1991 sur les migrations pendulaires de travail. Ce traitement a conduit à sélectionner 47 pôles d'emploi dont l'assemblage des bassins couvre la totalité du Royaume (De Wasseige et al., 2000).

Lorsque les modèles économétriques sont appliqués à des données spatialisées, différents problèmes techniques sont à gérer, notamment l'autocorrélation spatiale des résidus et leur hétéroscédasticité (Griffith et Anselin, 1988). La prise en compte de ces problématiques nous a conduit à établir des modélisations autorégressives. Une modélisation autorégressive consiste à intégrer la variable dépendante (à expliquer) parmi les variables indépendantes (explicatives) (Anselin, 1988). Dans nos modèles, le prix des parcelles intervient donc à la fois comme variable dépendante et comme variable indépendante. L'intégration du prix parmi les variables indépendantes revient en fait à considérer que le niveau des transactions dans une commune est déterminée par le niveau des transactions au sein des communes voisines.

Les variables significatives

Des résultats des modèles économétriques, nous relevons tout d'abord que le revenu des populations correspond au premier facteur explicatif des niveaux de prix fonciers (tableau 1). Pour être plus précis, c'est en fait la capacité financière des segments sociaux les plus favorisés qui, en Flandre comme en Wallonie, dicte les niveaux fonciers. Parmi les différentes variables testées pour rendre compte des capacités financières locales, la valeur du troisième quartile (de la population statistique des déclarations) a donné de meilleurs résultats que la moyenne et que la médiane. Cette vérification quantitative selon laquelle le prix pratiqué sur le marché des terrains à bâtir dépend des capacités financières des populations locales les plus favorisées est en parfaite cohérence avec les informations disponibles sur le profil des ménages qui alimentent le marché de la construction neuve (Dubois, 2001).



Au-delà de la caractéristique commune du rôle premier des capacités financières de la demande sur les niveaux de prix, nous observons que les configurations flamandes et wallonnes se différencient sur différents points. Concernant l'articulation entre les deux composantes de l'offre et de la demande, un premier élément de différenciation est que l'échelle des bassins fonciers est apparue pertinente pour la Flandre et pas pour la Wallonie. En effet, pour la Wallonie, seules les deux variables du troisième quartile du revenu communal et du ratio de disponibilité foncière communal sont significatives. Par contre, en Flandre, la variable globale du ratio de disponibilité foncière par bassin est bien plus explicative que la variable du ratio de disponibilité par commune. En outre, une statistique comme celle du revenu moyen par bassin contribue également à améliorer le modèle flamand. Ces résultats montrent que les mécanismes de structuration spatiale des marchés ne s'établissent pas de la même manière dans le Sud et dans le Nord du pays. En Flandre, les marchés sont davantage intégrés à l'échelle des bassins d'emplois. Par contre, en Wallonie, les segmentations entre communes demeurent plus nettes. Cela tend à montrer que, par rapport à leurs homologues du Nord du pays, les «candidats-bâtisseurs» wallons ne sont pas obligés d'opérer leurs processus de comparaison sur un nombre aussi important de communes. Pour de nombreux bassins wallons, où les niveaux de prix ne sont pas trop élevés, les ménages trouvent sans

doute l'offre adéquate à proximité immédiate de leurs lieux de vie.

En Flandre comme en Wallonie, une variable établie sur base des statistiques de la construction résidentielle et prenant en compte le rapport entre le nombre de permis pour logements individuels et le nombre de permis pour logements collectifs s'est avérée significative. Cela signifie que, toutes choses égales par ailleurs, le prix moyen des parcelles augmente lorsque la commune est caractérisée par une production importante d'appartements. Le caractère significatif de cette variable est à mettre en parallèle avec le mécanisme du compte à rebours. En effet, les traitements quantitatifs vérifient l'hypothèse selon laquelle les promoteurs contribuent à une hausse des enchères lorsqu'ils développent des projets d'immeubles collectifs, cela, comme nous l'avons vu précédemment, en fonction du chiffre d'affaires escompté pour l'ensemble de la commercialisation.

Pour la Wallonie, une variable dichotomique liée à la contiguïté à la Flandre s'est également révélée significative. Cette variable, qui différencie les communes wallonnes sises le long de la frontière linguistique, indique que, toutes choses égales par ailleurs, les niveaux fonciers sont plus élevés pour ces 37 communes (d'approximativement 1550 euros par parcelle par rapport aux autres communes wallonnes). Une variable symétrique a été construite pour

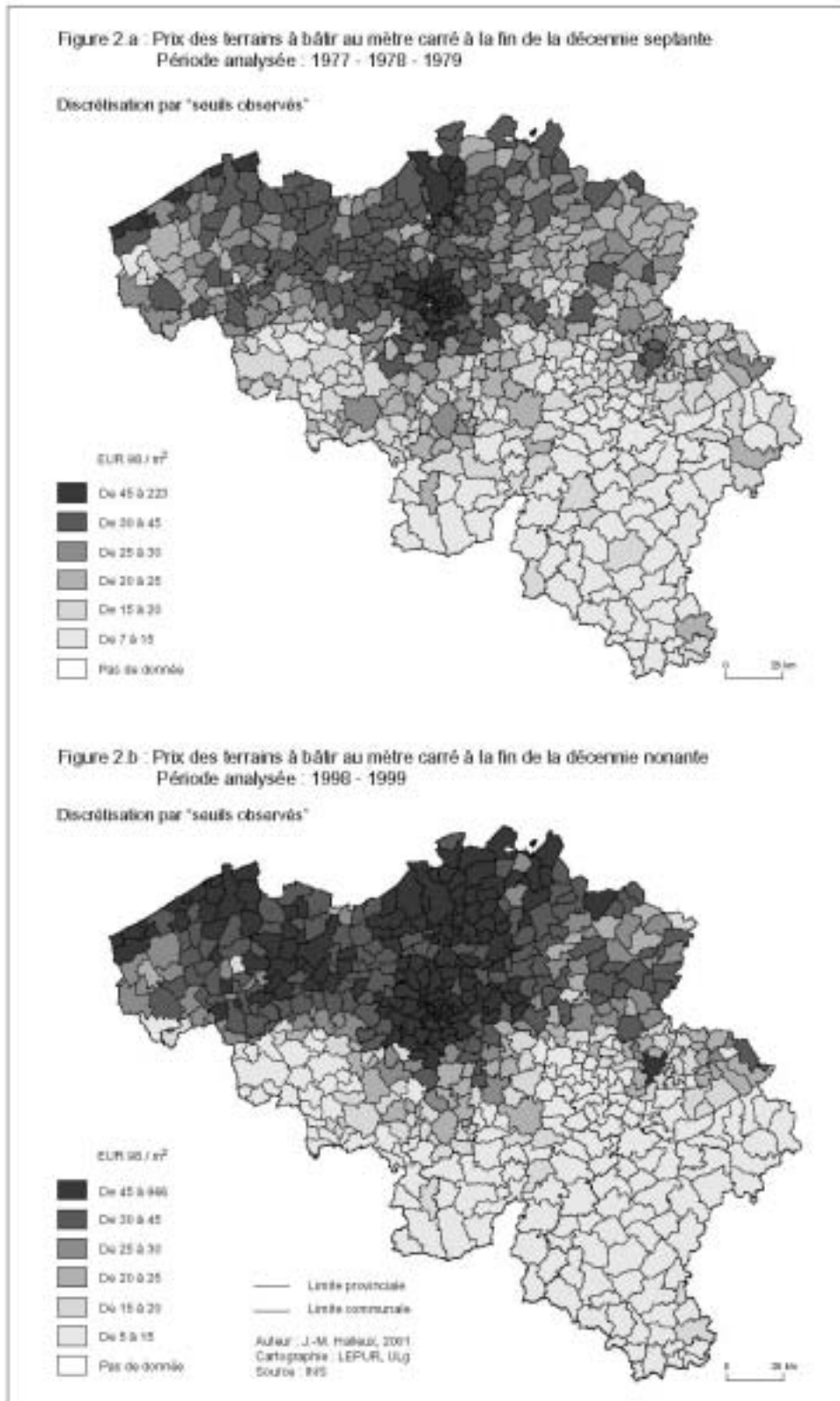


Tableau 1 : Estimation des valeurs foncières en Flandre et en Wallonie – les variables significatives et leur signe dans le cadre d'un modèle auto régressif

Wallonie		Flandre	
Variable auto régressive	+	Variable auto régressive	+
3 ^{ème} quartile du revenu communal	+	3 ^{ème} quartile du revenu communal	+
Rapport entre les permis pour les logements individuels et les logements collectifs	+	Ratio de disponibilité foncière par bassin	+
Ratio de disponibilité foncière par commune	+	Rapport entre les permis pour les logements individuels et les logements collectifs	+
Contiguïté à la Flandre	+	Revenu moyen par ménage et par bassin	+
		Contiguïté à la Wallonie	-
R ² = 0,887		R ² = 0,739	

la Flandre, cette fois basée sur la contiguïté à la Wallonie. Elle s'est également révélée significative, mais la valeur du paramètre indique ici que, toutes choses égales par ailleurs, les communes flamandes situées le long de la frontière linguistique sont caractérisées par des prix inférieurs aux autres communes flamandes (d'approximativement 6500 euros par parcelle). Ces résultats, qui corroborent les analyses menées par K. Cattoir et E. Pelfrene (2003), montrent que les marchés flamands et wallons ne sont pas complètement cloisonnés. L'on vérifie ici que le franchissement de la frontière linguistique par certains «candidats-bâtitseurs» flamands réduit quelque peu la pression foncière en Flandre et, au contraire, accroît les enchères en Wallonie.

L'impact du zonage de l'offre et l'articulation entre marché primaire et marché secondaire

Une différence importante entre la configuration des marchés wallons et flamands tient dans le pouvoir explicatif de la composante offre. Nous constatons, en effet, que l'offre apparaît comme un élément bien plus important en Flandre qu'en Wallonie. Dans le Nord du pays, la variable de disponibilité foncière arrive en deuxième position lorsque le classement selon la contribution au coefficient de détermination est dressé, cela directement après la composante «revenu». Par contre, pour la Wallonie, la variable de l'offre juridique ne développe qu'un faible pouvoir explicatif, et cela à la limite de la significativité. Dès lors, un zonage plus restrictif et une diminution de l'offre en Flandre entraîneraient des répercussions beaucoup plus forte qu'en Wallonie sur le prix des

parcelles. Les simulations que nous pouvons établir grâce à nos modèles indiquent, par exemple, qu'une diminution des superficies constructibles de 10% entraînerait une progression des prix inférieurs à 1% en Wallonie (soit 185 euros sur une moyenne régionale de 23 000 euros), alors qu'elle serait proche de 5 % en Flandre (2 475 euros sur une moyenne régionale de 52 000 euros).

Afin d'expliquer pourquoi la composante de l'offre joue un rôle plus important en Flandre qu'en Wallonie, il faut relever que la disponibilité en zone d'habitat est, de manière globale, nettement moindre dans le

Nord du pays. De la figure 1, il apparaît, en effet, que les planificateurs wallons ont été nettement plus généreux que leurs homologues flamands en zones juridiquement urbanisables. Pour autant, il existerait en Flandre suffisamment d'offre potentielle pour satisfaire les besoins en nouveaux logements. C'est en tout cas ce qui ressort de la comptabilité spatiale puisque les travaux menés dans le cadre de la réforme du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) n'ont pas conduit à justifier un accroissement des zones urbanisables. En Flandre, nous serions donc en présence d'une situation telle que décrite par Ruegg (2000, pp. 156-157) avec, simultanément, une offre potentielle suffisante pour répondre aux besoins en nouveaux logements mais, en raison de la rétention pratiquée par de nombreux propriétaires, une situation de pénurie quant à l'offre effective.

Pour la Flandre, l'hypothèse de l'offre effective trop réduite est parfaitement corroboré par le constat relevé ci-dessus quant à l'impact du RSV sur l'inflation foncière des grandes parcelles. En effet, cette hausse importante montre que les propriétaires de terrains sont en position de force lorsqu'ils négocient avec les promoteurs fonciers. Sans conteste, ces derniers se livrent à une âpre concurrence pour acquérir les rares terrains réellement disponibles sur le marché. Le comportement patrimonial et spéculatif de nombreux propriétaires se déroule donc aux dépens des lotisseurs et, in fine, ... aux dépens des futurs acquéreurs des parcelles.

En Wallonie, on rencontre plutôt une situation où la surabondance de l'offre potentielle est telle que les mécanismes d'échanges entre les propriétaires fon-

ciers initiaux et les lotisseurs ne sont pas encore affectés par la pratique courante de la rétention. Les propriétaires acceptant de valoriser leurs biens demeurent suffisamment nombreux pour ne pas entraver le pouvoir de négociation des promoteurs-lotisseurs, ce qui limite la pression sur les «candidats-bâisseurs».

La mise en œuvre d'une politique foncière en adéquation avec les objectifs territoriaux du Gouvernement wallon

Disposant maintenant d'une connaissance sur les principaux mécanismes fonciers qui déterminent la production de l'urbanisation et la formation des niveaux de prix, nous pouvons dans ce chapitre nous appuyer sur ces acquis afin de préciser les modalités d'une politique foncière qui permettrait de réellement mettre en œuvre le projet territorial préconisé par les décideurs wallons.

Notre propos sera divisé en trois parties. La première sera consacrée à la gestion de l'offre potentielle. Dans ce cadre, nous verrons d'abord sur quels outils nous pouvons nous appuyer pour déplacer les zones légalement urbanisables avant d'étudier la possibilité de diminuer ces zones. La seconde partie s'intéressera aux mécanismes que les pouvoirs publics peuvent mettre en place pour favoriser la création d'une offre effective dans certaines zones favorables à un développement durable. Enfin, la dernière partie s'intéressera à l'adhésion des acteurs particuliers et des mandataires communaux aux principes prônés par le Gouvernement wallon.

Comment réduire et déplacer l'offre potentielle?

Adoptés entre 1977 et 1987, les plans de secteur de la Région wallonne sont le reflet de la politique socioéconomique de type fordiste qui caractérise les décennies 60 et 70. Aujourd'hui, chacun s'accorde à souligner le caractère obsolète de ces plans, empreints de paradigmes appartenant au passé, tout comme on regrette un certain laxisme dans leur conception ayant notamment permis à l'éclatement urbain de perdurer. Une redéfinition de la géographie des espaces constructibles constituerait un levier important - mais ni indispensable, ni suffisant - d'une «nouvelle politique foncière» pour la Région wallonne.

En confrontant les dynamiques urbaines des vingt dernières années aux objectifs du S.D.E.R., deux grandes lignes directrices pour une révision des plans de secteur s'imposent: déplacer les zones constructibles et diminuer quantitativement leur importance.

Déplacer les zones constructibles

Dans son analyse des atouts et faiblesses du territoire wallon, le S.D.E.R. stigmatise la dispersion des résidences, le mitage des espaces ruraux ou encore le développement de l'habitat «*en ruban*» le long des voiries. Les effets néfastes d'une localisation inadaptée des extensions urbaines se font sentir dans de nombreux domaines, allant des atteintes aux paysages à la congestion urbaine, en passant par les coûts importants à charge de la collectivité (Barthe-Batsalle et al., 2001). Par conséquent, restructurer les zones urbanisables encore libres de toute construction afin de passer d'une logique en ruban à une logique plus compacte permettrait d'œuvrer à un développement urbain plus durable. Cette opération passe inévitablement par un échange entre, d'une part, des biens fonciers actuellement constructibles mais situés en périphérie des noyaux d'habitat et, d'autre part, des terrains plus proches de ces mêmes noyaux. Nos travaux ont permis d'identifier deux grands types de moyens pour organiser ce remembrement des zones constructibles: les mécanismes de compensation directe et les mécanismes de compensation indirecte.

Une première option relevant des mécanismes de compensation directe - soit le versement d'une indemnité en argent en échange du droit de construire - consisterait à s'appuyer sur la taxation des plus-values engendrées par certains terrains nouvellement inscrits dans la zone constructible afin de constituer un fonds destiné à indemniser les propriétaires de terrains soudainement devenus non urbanisables.

Une revue des systèmes en vigueur à l'étranger et en Flandre démontre que, pour deux raisons principales, un tel mécanisme est impossible. Tout d'abord, les rendements d'une taxe sur les plus-values sont trop faibles que pour subvenir aux besoins de l'indemnisation des moins-values. Ensuite, parce que, hormis quelques cas particuliers, la plus-value n'est imposée que lorsqu'elle est réalisée, c'est-à-dire lorsqu'il y a cessation du bien, alors que la loi oblige d'indemniser les moins-values dès le jour où le nouveau plan est d'application. Remarquons toutefois que les con-

clusions négatives de cette revue ne signifie pas que ce type de taxation doit être abandonné - dans les pays étudiés, il n'avait d'ailleurs pas pour but d'indemniser des moins-values - car il reste un moyen moralement légitime de financer certaines initiatives publiques.

Nous nous sommes ensuite demandés s'il n'était pas possible de capter la totalité des plus-values en rendant constructibles des terrains publics. Les fonds ainsi récoltés pourraient servir à indemniser les moins-values dues par ailleurs. La concrétisation d'une telle politique, où la puissance publique aurait un rôle plus en vue sur le marché foncier, pose toutefois un certain nombre de problèmes et de questions.

Tout d'abord, il est nécessaire que la puissance publique soit propriétaire de terrains agricoles situés près de noyaux traditionnels d'habitat. Ensuite, la mise sur le marché des terres publiques doit être organisée par un opérateur spécifique, encore inexistant à l'heure actuelle au sein de l'administration de l'aménagement du territoire. Enfin, la plus-value ne sera perçue qu'une fois la parcelle vendue. Or, l'indemnisation des moins-values devient effective dès le changement d'affectation. Ce décalage temporel, qui mobilisera inmanquablement des avoirs financiers publics, ne risque-t-il dès lors pas d'être un frein important à la mise en place d'un système efficace?

Au delà de ces mécanismes visant à une compensation directe, une tendance générale au développement de l'indemnisation indirecte (transfert de droits de construire, compensations, échange de terrains) et, en particulier, des mécanismes de péréquation des charges et des plus-values d'urbanisme, paraît se manifester en Europe.

La compensation consiste à accorder, aux propriétaires touchés par des servitudes d'urbanisme, des droits à construire qui équilibrent plus ou moins les sacrifices qui leur ont été imposés. Cette compensation peut se faire entre les seules personnes privées ou entre les propriétaires et les pouvoirs publics. Dans ce cas, l'échange peut s'appuyer sur un échange de titres de propriété ou sur une nouvelle attribution des droits de construire. On peut ainsi imaginer qu'en dédommagement des servitudes d'urbanisme, les pouvoirs publics redistribuent au propriétaire des droits de construire sur une autre partie de ses avoirs fonciers. Toutefois, cela suppose que les propriétés privées soient suffisamment

étendues pour que l'on puisse organiser cette compensation au sein des terres d'un même propriétaire. En Wallonie, le morcellement foncier et le grand nombre de propriétaires constituent assurément autant de handicaps à l'utilisation de cette technique de compensation.

Le C.W.A.T.U.P.⁹ prévoit, en ses articles 72 à 75, la possibilité de procéder à une opération de remembrement ou de relotissement. Ces opérations juridiques, qui n'ont à l'heure actuelle donné lieu à aucune jurisprudence, visent «*par un transfert du droit de propriété, à la rationalisation des limites géographiques de la propriété foncière, dans un but économique, esthétique ou de salubrité*» (Deliège, 1973, p. 167). Le remembrement conserve à chacun des anciens propriétaires un droit de propriété sur une parcelle dont les limites ou la localisation auront été modifiées. C'est donc une altération peu importante du droit de propriété puisque la situation du propriétaire sera sensiblement la même après le remembrement qu'avant. Par contre, le relotissement suppose l'éviction de certains propriétaires. Ainsi, à titre d'exemple, soit quatre parcelles appartenant à quatre propriétaires différents. Après remembrement, les quatre propriétaires posséderont chacun une parcelle nouvelle substituée à l'ancienne alors qu'en cas de relotissement, il se pourrait qu'après il n'y ait plus qu'une parcelle appartenant à un seul propriétaire, les trois autres possédants ayant été évincés après indemnisation. «*Fondamentalement, le remembrement-relotissement tend à maintenir le propriétaire sur son bien et à favoriser son activité par une rationalisation des limites géographiques du fonds: il crée les conditions de mise en valeur du fonds mais laisse au propriétaire la charge de les exploiter*» (Deliège, 1973, p. 171). Par conséquent, pour être efficace, cette double opération suppose la collaboration des propriétaires et, le plus souvent, le respect de la destination première du bien.

Diminuer les zones constructibles

D'un point de vue technique, il apparaît que le défi d'une modification des plans de secteur dépasse le cadre du «*déplacement*» de certaines zones. En effet, nous avons souligné en première partie que, en Wallonie, les zones d'habitat non encore urbanisées sont surdimensionnées par rapport aux besoins démographiques. En parallèle, comme nous l'avons signalé, c'est en grande partie ce surdimensionnement qui explique l'éclatement urbain et, partant de là, les surcoûts collectifs qui lui sont liés.

Aussi, au travers d'une éventuelle révision globale des plans de secteur, il s'avérerait logique que, parallèlement à la redéfinition de leur géographie, le Gouvernement wallon tente de diminuer les zones constructibles.

La première partie de notre article avait soulevé le voile sur les processus de formation des prix du foncier. Pour le contexte wallon, une des portées pratiques intéressantes de cette étude est qu'elle ouvre la porte à un déclassement de zones aujourd'hui urbanisables sans effets néfastes en termes de stabilité du marché foncier. Partant de là, il convient de réfléchir concrètement aux outils dont dispose le Gouvernement wallon pour organiser le «*déclassement*».

La solution la plus simple consisterait à indemniser les propriétaires des terres soustraites à la zone urbanisable. Pour d'évidentes questions budgétaires, on comprendra que cette solution ne peut concerner que quelques terrains particulièrement mal situés. Au delà de cette solution, nous avons cherché à vérifier si les textes juridiques n'ouvraient pas la porte, dans certains cas, à une dispense d'indemnisation.

Il est intéressant de souligner que l'analyse des textes fondamentaux (article 16 de la constitution et article 544 du code civil) conduit à affirmer qu'en droit belge, le principe de la non-indemnisation des servitudes d'utilité publique prévaut. Toutefois, la loi qui instaure ces servitudes peut prévoir des mécanismes d'indemnisation. Or, c'est précisément l'objet de l'actuel article 70 du C.W.A.T.U.P.¹⁰. C'est donc sur ce texte que reposent les critères légaux qui définissent les conditions dans lesquelles 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^{11, 12}.

Supprimer l'article 70 paraît inconcevable car, d'après la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, une indemnisation doit être prévue lorsqu'une charge spéciale et exorbitante est supportée par une personne. A la lecture de certains arrêts, nous pouvons en déduire qu'un des éléments constitutifs d'une telle charge est le caractère illimité dans le temps de la servitude. Dès lors, le passage d'une zone d'habitat en une zone d'aménagement différé ne serait pas susceptible d'être indemnisé. En effet, dans une telle zone, l'interdiction de construire n'est pas définitive mais mise «*en attente*».

Par ailleurs, le droit belge prévoit une indemnisation conditionnée, accompagnée d'exceptions. L'analyse des textes précisant ces «*exceptions*» laisse entrevoir la possibilité d'éviter d'indemniser dans certains cas.

L'article 70 du C.W.A.T.U.P. prévoit qu'il y aura indemnisation lorsqu'un plan met fin à l'usage auquel un bien immobilier est affecté ou normalement destiné au jour précédant l'entrée en vigueur dudit plan. La notion de «*destination normale*» du bien immobilier n'a pas été définie par la Région. Toutefois, les travaux préparatoires, la jurisprudence et la doctrine assimilent la destination normale d'un bien à celle de terrain à bâtir.

La jurisprudence dégage trois conditions objectives pour qu'un immeuble puisse être considéré comme un terrain à bâtir. Tout d'abord, il faut que le terrain soit techniquement apte à la construction. Toutefois, les techniques ayant évolué, on peut estimer que tout terrain est apte à recevoir une construction. Ensuite, il faut qu'il soit voisin d'autres habitations ou d'autres terrains à bâtir. Enfin, il faut que le terrain soit situé le long d'une voirie équipée.

La notion de voirie suffisamment équipée a donné lieu à de multiples interprétations doctrinales et jurisprudentielles. On en déduit que correspond à une voie suffisamment équipée, une voirie pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, équipée en eau, téléphone et électricité. Toutefois, la présence d'égouts commence à être considérée comme essentielle dans la détermination de l'équipement¹³. Afin de quantifier clairement et précisément les cas relatifs à cette exception, la Région devrait définir précisément cette notion de «*voirie suffisamment équipée*». Elle pourrait y intégrer l'existence d'un raccordement à l'égout afin de lier définitivement les cours et tribunaux à cette interprétation.

Au delà de ces trois éléments qui qualifient une parcelle de terrain à bâtir, le propriétaire doit prouver l'existence d'un dommage certain, actuel et objectivement déterminable pour obtenir une indemnisation. Trois critères supplémentaires sont utilisés pour cela. D'abord, il faut que, avant l'entrée en vigueur du nouveau plan, une demande de permis aurait abouti en regard du «*bon aménagement des lieux*». Toutefois, ce critère ne semble pas avoir été pris en compte par beaucoup de tribunaux. Ensuite, le juge peut apprécier le dommage en étudiant le prix d'acquisition du terrain. Celui-ci peut fournir un indice sur la destination normale d'un bien. En-

fin, le propriétaire doit démontrer qu'avant l'entrée en vigueur du nouveau plan de secteur, il a destiné ou eu l'intention de destiner sa propriété à la construction d'une habitation. Notons toutefois que ces critères sont appréciés souverainement par les juges et que, si certains les observent simultanément, d'autres n'en vérifient qu'un ou deux.

Les quelques paragraphes qui précèdent permettent de mesurer la latitude offerte aux autorités régionales pour restructurer la géographie de l'offre potentielle. Bien que les textes juridiques ne permettent pas de déclasser sans frais la totalité des espaces constructibles localisés de manière inadéquate, de nombreux terrains périphériques, localisés aux marges des développements urbains, pourraient probablement être déclarés non aedificandi vu l'absence fréquente de raccordement au réseau d'égouttage. Dès lors, l'immobilisme des autorités en matière de révision des plans d'allocation des sols ne doit-il pas être recherché, non pas dans les contraintes juridiques, mais plutôt dans l'absence de volonté politique?

Comment favoriser l'offre effective dans certaines zones?

Bien que nous venons de voir qu'il est possible de modifier partiellement les logiques de l'urbanisation au moyen d'une révision des plans de secteur, agir sur ce seul levier s'avèrerait certainement inefficace. En effet, compte tenu des logiques libérales du mode de production du foncier, il conviendrait de prévoir une diminution drastique des terrains constructibles suivi de fréquentes révisions pour éviter qu'un éclatement ne perdure dans les zones urbanisables restructurées. A défaut, l'instauration d'un phasage des zones constructibles pourrait être envisagé, mais ses modalités réglementaires restent à définir. Dans tous les cas, les pressions des lobbies pour ouvrir telle ou telle zone deviendraient très vite difficilement supportables. Aussi, parallèlement à une révision des outils réglementaires de planification, nous préconisons la mise sur pied d'un arsenal de mesures visant à favoriser l'urbanisation de certaines zones. Autrement dit, il serait utile d'imaginer des outils qui permettent à la puissance publique d'influer sur l'offre foncière en dehors du cadre strict de la planification réglementaire.

Nous avons souligné précédemment que le marché foncier wallon, majoritairement soumis aux lois du

privé, présentait une offre foncière effective en deçà de l'offre potentielle. Nous avons également souligné que la rétention foncière était source d'éclatement urbain. Par conséquent, la lutte contre cette rétention constitue un premier élément favorable au développement d'une urbanisation plus «durable». Or, il existe dans l'arsenal législatif, un instrument dont c'est l'objectif. En effet, le législateur offre - au travers de l'article 160 du C.W.A.T.U.P. - la possibilité aux communes de lever une taxe sur les terrains à bâtir non bâtis. Lors du vote de cette mesure en 1970, l'objectif poursuivi avait une orientation de lutte contre la rétention foncière clairement exprimée.

Dans les faits, nous observons, pour plusieurs raisons, que l'objectif foncier de la taxe est loin d'être atteint. Tout d'abord, on constate que les rentrées financières supplémentaires que peut procurer la levée de cette taxe ont très vite supplanté l'objectif de politique foncière. Ensuite, en raison des difficultés d'application de la taxe hors des lotissements¹⁴, la plupart des communes ne relèvent celle-ci que dans les lotissements non périmés. Or, il s'agit généralement de terres dont le propriétaire est désireux de se dessaisir. La rétention foncière, par contre, n'est nullement taxée.

Nous proposons de régionaliser cette taxe - ce qui permettrait son extension à l'ensemble du territoire - tout en maintenant uniquement la taxe sur les terrains situés hors lotissement. Pour cela, il faudrait organiser l'inventaire des terres à bâtir non bâties, ce qui devrait être plus aisément faisable lorsque l'ensemble des planches cadastrales seront informatisées. Parallèlement, une réflexion devrait être engagée sur le système de taxation à appliquer et sur les taux à pratiquer pour tendre vers les objectifs de politique foncière voulus par le Gouvernement. En lien avec les propos tenus dans l'introduction de ce paragraphe, il paraît évident qu'une taxe discriminée territorialement s'adapterait mieux aux objectifs de compacité que nous tentons de favoriser.

En première partie de notre exposé, nous avons souligné, notamment au travers des exemples suédois et néerlandais, l'intérêt d'une politique de production foncière. Le développement d'un marché foncier public permet d'atteindre simultanément les objectifs de contrôle des développements urbains (localisation et consommation d'espace) et de garantie d'accessibilité au marché foncier. Nous avons également souligné que cela pourrait éventuellement fournir aux pouvoirs publics des moyens financiers supplé-

mentaires. Ainsi, en vendant à un prix avantageux par rapport au marché privé, des parcelles de taille limitée et localisées de manière pertinente, le Gouvernement wallon s'inscrirait pleinement dans sa mission et dans les objectifs de développement qu'il s'est assigné.

L'organisation concrète de ce marché foncier public demande cependant un effort substantiel de gestion et de coordination des avoirs publics. En effet, une démarche proactive dans ce domaine demande de constituer une réserve publique de terrains constructibles. Pour ce faire, il semble nécessaire d'étudier préalablement quantitativement et qualitativement les caractéristiques des avoirs publics actuels et de réfléchir à des solutions qui permettraient de mobiliser ces terres. En effet, il apparaît que la propriété foncière publique en Région wallonne est éclatée entre une série d'organismes aux objectifs divers (Etat, province, communes, C.P.A.S., Société Wallonne du Logement, S.N.C.B.,...). Une politique d'aménagement proactive nécessite de convaincre ces organismes de mettre leurs avoirs fonciers (et, éventuellement, les plus-values afférentes) à disposition d'une politique de développement territorial durable.

Au delà, un accroissement du parc foncier pourrait être mené en activant le droit de préemption, qui se définit comme le mécanisme qui permet à son titulaire d'être préféré comme acquéreur d'un immeuble mis en vente. L'activation de ce droit - qui n'a donné lieu à aucune application à l'heure actuelle - passe, semble-t-il, par une réforme du système en vigueur. Le présent Code prévoit que le droit de préemption ne peut s'exercer que dans certaines zones. Il serait intéressant d'élargir ce droit de préemption à toutes les zones du plan de secteur. En effet, ce droit permet aux pouvoirs publics d'acquérir un terrain avant d'en modifier son affectation (en zone urbanisable) et, de cette manière, capter la plus-value. Il serait alors possible de «transformer» des terres agricoles devenues publiques en terrains à bâtir. A défaut de cette solution, on pourrait, à l'instar du principe adopté par la Flandre, fixer des périmètres de préemption dans les plans d'aménagement. De plus, la création d'une régie foncière est une solution pour assouplir les procédures de financement, fort contraignantes actuellement.

Enfin, la mise sur le marché de ces terres publiques devrait être organisé et géré par un opérateur spécifique. Les autorités régionales seront vraisem-

blement amenées à mettre sur pieds un organe nouveau, doté de moyens financiers et humains efficaces, pour opérationnaliser ce marché foncier public, nouveau par son ampleur et par ses objectifs.

Comment s'assurer l'appui des particuliers et des pouvoirs locaux?

Gagner l'appui des particuliers en sensibilisant la population et en jouant sur les incitants et l'instrument fiscal

L'ensemble des leviers évoqués jusqu'à présent - qu'ils concernent l'offre potentielle ou l'offre effective - s'appuie sur une modification des caractéristiques de l'offre foncière. Ne pourrait-on pas également envisager de peser sur la demande? Comme le prouve l'histoire de notre pays en matière de politique du logement, inciter les ménages à adopter certains comportements peut affecter profondément - certes selon une temporalité très longue - la teneur de nos paysages (Dubois, 2002). Nous pouvons identifier trois grands moyens mis à disposition de la puissance publique pour peser sur la demande: les aspects pédagogiques et de sensibilisation, les aides directes et indirectes aux ménages et, enfin, les incitants fiscaux et taxatoires. La volonté de sensibiliser la population aux enjeux de l'aménagement du territoire est inscrite dans le S.D.E.R. Les enjeux des règles en la matière paraissent souvent obscurs pour le citoyen qui ne comprend pas toujours la cohérence qui lie l'ensemble des décisions des diverses administrations compétentes. Cette incompréhension conduit chez certains au rejet pur et simple de tout ce qui touche à l'aménagement territorial. Il semble donc qu'un effort d'éducation à destination du citoyen doit être entrepris: certaines décisions seront d'autant mieux acceptées que la population perçoit les enjeux qui leur sont liés.

Au delà de cet aspect éducatif, il serait intéressant de repenser les aides au logement, notamment à destination des ménages. En effet, très souvent, ces aides - qui relèvent de la politique du logement et non de l'aménagement du territoire - ne sont assorties d'aucune obligation de localisation ou de limite de l'espace consommé. Or, dans la mesure où la puissance publique décide d'octroyer des moyens au bénéfice des ménages, ne serait-il pas logique d'inciter ces derniers à adopter des comportements répondant aux vœux du pouvoir politique en place?

Le troisième élément majeur qui permet de peser sur la demande est l'instrument fiscal. On peut vraisemblablement influencer le choix résidentiel des ménages en favorisant fiscalement certaines localisations. Or, pour différentes raisons, la fiscalité immobilière actuelle tend à favoriser les espaces périphériques au détriment des zones traditionnelles d'agglomération urbaine. Différentes propositions pour une réforme de la fiscalité immobilière existent. Toutefois, si elles tendent vers un rééquilibrage du rapport de forces qui existe entre centre et périphérie, elles n'incitent nullement à la gestion parcimonieuse du sol et à la densification urbaine. Ces propositions négligent par ailleurs trop souvent la question de la stabilité des finances communales, dont les recettes dépendent en partie du rendement de la fiscalité immobilière. On s'aperçoit donc du côté à la fois crucial et complexe de l'utilisation de l'instrument fiscal à des fins d'aménagement du territoire, le système actuel mettant en présence une série d'acteurs - ménages et communes essentiellement - aux intérêts antagonistes. C'est pourquoi la question de la participation des pouvoirs locaux à la réalisation du projet de développement territorial wallon a retenu notre attention dans un dernier chapitre de notre recherche.

S'assurer l'appui des pouvoirs locaux en modifiant le mode de financement des communes

Les villes et communes sont identifiées par la classe politique au pouvoir comme des partenaires incontournables pour inscrire la Wallonie sur la voie du développement territorial durable (C.A.W., p. 118). Aussi, «*les collectivités locales ont un grand rôle à jouer dans la mise en œuvre du S.D.E.R.*» (S.D.E.R., p. 226). Pour les aider dans cette tâche, «*la Région veillera à encourager et soutenir les communes lorsque leurs décisions s'inscrivent en cohérence avec les orientations du S.D.E.R., et particulièrement avec le projet de structure spatiale pour la Wallonie*» (Ibid.).

Concrètement, le Gouvernement wallon propose un certain nombre de réformes qui visent à accroître l'autonomie de décision des autorités locales. Toutefois, si les outils d'aménagement existent et sont progressivement adaptés afin d'offrir un rôle plus en vue aux autorités communales, il n'est pas évident que ces dernières s'inscrivent dans le projet initié par les autorités régionales. En d'autres termes, on peut se demander si l'intérêt communal rejoint l'intérêt régional.

Un examen rapide de la presse orale et écrite conduit à conclure que, pour de nombreux élus communaux, développement est synonyme de croissance démographique et, plus encore, d'urbanisation. On trouve peu de mandataires locaux qui pratiquent de fait la «*gestion parcimonieuse du territoire communal*», même si on retrouve parfois ces termes dans les discours. Les déclarations concernent 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.

Deux grands vecteurs de financement alimentent les caisses des communes: d'une part, les recettes de transfert qui correspondent aux sommes distribuées par d'autres niveaux de pouvoirs et, d'autre part, les recettes directes. Sur l'ensemble des budgets cumulés des communes wallonnes, ces deux vecteurs s'équilibrent. On peut distinguer, au sein des premières, les dotations, sommes non assujetties à une obligation d'affectation (20%) et les subsides, alloués dans un but bien précis auquel la commune ne peut déroger (30%). La fiscalité locale constitue le poste le plus important des secondes (40%), loin devant les recettes de prestation¹⁵ et de dettes¹⁶ (10%).

Des liens importants existent entre le rendement de ces différents postes de recettes et la fonction résidentielle d'une commune. Tout d'abord, le montant des dotations reçues est largement dépendant du volume de population qui réside dans la commune. Exception faite des montants forfaitaires alloués aux métropoles, près de 85% des sommes distribuées sont réparties, totalement ou à l'aide de correctifs, suivant le nombre d'habitants. Ensuite, l'importance des deux principales impositions locales (les centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques et ceux au précompte immobilier, 30% des recettes totales) sont fortement liées aux revenus des résidents et à la qualité des logements qu'ils occupent¹⁷.

Par rapport à d'autres pays européens où l'ancrage local des activités économiques est source de recettes, la fiscalité locale belge est une fiscalité essentiellement résidentielle. Dans ce contexte, on remarquera l'intérêt très particuliers pour les candidats bâtisseurs qui possèdent un triple intérêt: ils augmentent le nombre d'habitants, ils possèdent des revenus supérieurs à la moyenne et occupent de nouveaux logements, généralement de qualité. La concurrence entre communes portera donc plus volontiers vers ce type de migrants.

S'ajoute à cette description, un élément dynamique non négligeable. Depuis vingt ans, les recettes issues de la dotation n'ont cessé de voir leur importance diminuer (graphique 2). Alors qu'elles représentaient 34% des recettes totales en 1978, leur apport n'est plus que de 22% actuellement. Cette décroissance est compensée par une augmentation des subsides (de 22% à 26%) et, plus encore, des recettes fiscales directes (de 29% à 37%). Cette situation s'explique à la fois par l'indexation incomplète des dotations et par l'augmentation des budgets communaux (+ 500 millions d'euros, à euro constant en 20 ans) lié au gonflement des prérogatives communales souvent imposées par les autorités de tutelle. La concurrence entre entités ne fait donc que s'accroître au cours du temps.

Dans ce contexte financier de plus en plus tendu, on comprend dès lors qu'au soucis de gestion parcimonieuse du sol on peut opposer celui de financer les différents services supportés par la collectivité locale. Même si, en fonction de ses options politiques et de l'acuité des problèmes financiers auxquels il est confronté, chaque mandataire appréciera différemment ces deux options, elles n'en restent pas moins antagonistes, du moins à court terme.

L'iniquité de certaines situations n'a pas échappé au monde politique et universitaire. Pour pallier aux carences constatées, différentes réformes du système actuellement en vigueur ont été proposées. Ces réformes se sont longtemps heurtées aux différents niveaux de pouvoir concernés par le domaine fiscal. Elle pourraient toutefois regagner en intérêt suite aux accords institutionnels dits de la Saint Polycarpe et du Lambermont, qui accroissent les libertés des régions dans le domaine fiscal et leur accordent la tutelle complète sur les matières relevant de l'intérêt communal et provincial.

Globalement, les réformes proposées oeuvrent à plus de justice sociale et à une meilleure compétitivité

des centres urbains par rapport à la périphérie, ce qui rejoint les objectifs du S.D.E.R. et du C.A.W. Ainsi en est-il de la mise à jour des revenus cadastraux qui, en rattrapant les évolutions de la géographie des valeurs foncières depuis 25 ans, offrirait assurément aux centres urbains des arguments supplémentaires en vue de leur repeuplement. Toutefois, malgré des avancées globalement positives, force est de constater que, à l'une ou l'autre exception, les réformes proposées ne contribuent nullement à briser l'équation qui lie résidents et recettes dans l'esprit des mandataires communaux. Aussi, si ces mesures permettent à certains espaces d'être plus concurrentiels qu'auparavant, on conserve dans l'esprit des mandataires ce lien, source d'éclatement urbain potentiel. Sans remettre en cause le bien fondé des différentes propositions avancées, nous avons voulu aller plus loin en proposant d'autres réformes susceptibles d'être autant de leviers vers un aménagement durable du territoire qui offre une place active aux mandataires communaux.

Ainsi, l'idée d'instaurer une taxe additionnelle sur le revenu au lieu de travail n'est pas neuve et elle a été récemment réaffirmée par la Cellule «*Politique des Grandes Villes*» du ministre Charles Picqué. Cette mesure permettrait de favoriser financièrement les centres-villes tout en octroyant une place plus en vue au développement des activités économiques dans la stratégie communale. Une telle taxe est également aisément justifiable puisque chaque commune supporte une série de coûts liés aux travailleurs qui fréquentent son territoire. Il conviendrait cependant de rester attentif aux effets pervers que pourrait entraîner une telle mesure; notamment en terme de concurrence économique entre entités et, partant de là, aux aspects de gestion parcimonieuse du sol réservé aux activités économiques.

On pourrait également imaginer de soutenir, via les critères de répartition du fonds des communes, la politique de développement territorial défendue par le Gouvernement. Ainsi, pourquoi ne pas octroyer une prime aux communes ayant un projet d'aménagement approuvé par le Gouvernement régional?

Une autre solution intéressante serait de favoriser les accords entre communes, particulièrement ceux impliquant un partage partiel de recettes. Le Gouvernement régional pourrait soutenir de tels accords, particulièrement lorsqu'ils fédèrent des entités centrales et périphériques au sein d'une même structure. Une réflexion pourrait être menée pour une meilleure

Graphique 2

	Fonds	Fiscalité	Recettes ordinaires	Déflateur		Fonds	Fiscalité	Autres	Recettes ordinaires
1978	48.849	47.959	145.905	270,3	2,08	101.459	99.610	101.974	303.043
1979	50.632	53.660	157.291	282,5	1,99	100.631	106.649	105.335	312.615
1980	53.371	59.098	168.682	301,2	1,86	99.458	110.130	104.754	314.343
1981	53.598	65.593	188.129	324,2	1,73	92.802	113.570	119.362	325.734
1982	56.998	71.401	205.472	352,5	1,59	90.771	113.708	122.742	327.221
1983	59.738	81.299	223.487	379,5	1,48	88.362	120.254	121.956	330.571
1984	67.526	94.884	272.735	403,6	1,39	93.920	131.971	153.447	379.338
1985	69.967	99.828	275.082	423,3	1,33	92.799	132.404	139.645	364.848
1986	72.086	101.463	282.780	428,7	1,31	94.385	132.850	143.021	370.256
1987	66.756	101.275	292.226	435,4	1,29	86.069	130.575	160.126	376.771
1988	66.523	100.802	277.485	440,5	1,27	84.784	128.472	140.399	353.655
1989	65.881	103.799	294.617	454,1	1,24	81.436	128.307	154.436	364.179
1990	67.230	109.817	306.495	469,8	1,19	80.334	131.221	154.678	366.233
1991	71.156	120.214	313.677	484,89	1,16	82.378	139.173	141.596	363.147
1992	73.528	125.349	321.216	496,68	1,13	83.105	141.675	138.273	363.054
1993	76.547	133.874	340.963	510,36	1,10	84.198	147.255	143.590	375.044
1994	79.556	144.205	353.883	522,49	1,07	85.476	154.935	139.804	380.215
1995	80.466	159.841	378.184	530,16	1,06	85.203	169.252	145.994	400.449
1996	84.158	171.145	394.164	541,10	1,04	87.310	177.555	144.062	408.928
1997	83.729	173.320	410.860	549,91	1,02	85.473	176.930	157.015	419.418
1998	85.646	180.555	414.458	555,16	1,01	86.604	182.576	149.916	419.096
1999	87.706	187.231	429.998	561,37	1,00	87.706	187.231	155.061	429.998

utilisation des taxes locales. A l'image de la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, les taxes et impôts communaux propres semblent mal ou sous utilisés comme soutien à une politique globale de développement territorial. Trop souvent, elles ne sont envisagées que comme source de revenus et non comme instrument politique. Les autorités régionales pourraient entamer une réflexion approfondie autour de ces outils (réforme des outils existants, création de nouveaux outils,...) et, ensuite, diffuser les résultats et soutenir leur utilisation auprès des communes de l'espace wallon.

Enfin, on pourrait s'inspirer de l'exemple flamand pour créer un fonds de compensation à destination des communes lésées par le S.D.E.R. Toutefois, la mise en place d'un tel principe dans le contexte wallon pose un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, il conduirait à utiliser de l'argent public à destination des communes périphériques, souvent présentées comme des entités riches. Ensuite, en Flandre, le fonds a été instauré dans un contexte où il y a une relative pénurie de terrains à bâtir, ce qui, nous l'avons vu, n'est pas le cas au Sud du pays. Aussi, compte tenu du fait que de nouvelles zones constructibles devraient voir le jour en Flandre, il y sera certainement plus aisé de trouver des critères pour apprécier les communes lésées, tout comme il sera possible d'alimenter le fonds par une taxe sur les parcelles nouvellement urbanisables.

Conclusions

Le Gouvernement wallon a clairement exprimé sa volonté d'orienter les développements urbains vers un mode plus «durable» qui passe par une plus grande compacité urbaine et une densité accrue. Il faut cependant constater que le chemin entre le projet politique et la réalité du terrain est encore très long, tant les processus d'urbanisation actuels sont encore caractérisés par un éclatement soutenu.

Dans la première partie de notre article, nous avons souligné comment les logiques belges de gestion de la question foncière constituent un facteur central de l'éclatement urbain actuel. Plus précisément, la politique dite «d'offre foncière», en induisant au travers de comportements spéculatifs une distinction entre offre potentielle et offre effective de terrain à bâtir, provoque la dispersion des chantiers et favorise la promotion de l'habitat périphérique.

Dans ce contexte foncier très libéral, nous avons montré, au travers du principe de «compte à rebours», comment les rapports entre propriétaires fonciers, promoteurs et ménages conduisent à fixer le prix des parcelles urbanisables. Deux études économétriques, menées parallèlement pour la Flandre et la Wallonie, ont par ailleurs montré des divergences importantes concernant les facteurs qui

expliquent la formation des prix. Ainsi, en Flandre, la rareté de l'offre effective explique - au travers d'un rapport de force entre promoteurs et propriétaires favorable à ces derniers - une plus grande dépendance des prix à l'offre juridique. En Wallonie, l'abondance des terres urbanisables encore vierges provoque un retournement du rapport de force, ce qui atténue fortement le lien entre volume de l'offre juridique et niveau des valeurs foncières.

Dans une seconde partie, nous avons alors tenter de dégager des solutions pour que la géographie de la construction résidentielle neuve s'imprègne des principes du développement territorial durable.

Instrument central de gestion du territoire, les plans de secteur constituent un premier levier d'importance. Partant du constat qu'une diminution de la superficie urbanisable n'entraînerait pas, dans le Sud du pays, une hausse du prix des parcelles, nos travaux ont identifié une série d'options juridiques qui permettraient de déplacer et de déclasser certaines zones urbanisables, cela sans engendrer un coût exorbitant lié à l'indemnisation des moins-values d'urbanisme.

Favoriser la réalisation de l'offre potentielle constitue un deuxième levier important de politique foncière. Retenons que, dans ce cadre, le Gouvernement peut agir simultanément sur l'offre - en luttant contre la rétention foncière et en développant une politique de production foncière - et sur la demande - en jouant notamment sur les aides et l'instrument fiscal.

Enfin, dans une dernière partie de notre recherche, nous avons mis en évidence l'opposition qui existe entre les objectifs de décentralisation du Gouvernement et le mode de financement des communes. Cette observation a débouché sur une série de propositions visant à briser la relation qui existe entre nouveaux résidents et croissance des recettes.

Au delà de ces résultats d'ordre thématiques, nos travaux ont permis de constater le champ très large des mesures qui peuvent être prises dans le cadre d'une politique foncière volontariste. Ce champ très large doit être considéré comme un système. En effet, les mesures - qu'elles soient d'ordre réglementaire, des contraintes ou des incitants - constituent un réseau complexe d'éléments interdépendants. Toutefois, toutes les mesures envisagées n'ont pas le même degré d'efficacité. Ainsi, nous avons pu montrer tous les avantages que retirerait le Gouvernement à ins-

crire la Wallonie sur la voie d'une politique de production foncière en lieu et place de l'actuelle politique d'offre où les logiques du marché dictent les caractéristiques de l'urbanisation.

Noten

- ¹ D'après les écrits et travaux de O. Dubois (IGEAT-ULB), J.-M. Halleux (SEGEFA-LEPUR/ULg), I. Gabriel (LEPUR-ULg) et Q. Michel (LEPUR/ULg) réalisés dans le cadre de la subvention 2000-2001 de la Conférence Permanente du Développement Territorial. Un résumé plus complet de ces travaux (Dubois et al., 2002) est disponible, en français, à la Région wallonne (tél. : 081/33.24.25).
- ² L'Association Des Etudes Foncières (ADEF) est une association française active dans le domaine de la recherche sur le foncier (<http://www.foncier.org/>).
- ³ Une autre spécificité belge en matière de production de l'urbanisation correspond au rôle du premier occupant des immeubles dans leur production (auto-promotion). Au sein des principaux pays occidentaux, c'est en effet à la Belgique que revient la palme de l'auto-promotion (Duncan et Rowe, 1993 ; Dubois, 2001). Dans la filière « promoteur », à l'inverse de la filière « auto-promotion », la maîtrise d'ouvrage est assurée par un promoteur immobilier dont l'objectif est de commercialiser le logement. La filière promoteur est largement majoritaire au sein de certains pays européens, notamment le Royaume-Uni et les Pays-Bas.
- ⁴ Plutôt qu'une configuration en deux marchés articulés par un promoteur foncier professionnel, l'on peut rencontrer des situations plus simples où le propriétaire initial joue le rôle de promoteur. Bien qu'il n'existe pas de statistique disponible sur le poids des différentes configurations possibles, la filière où le propriétaire initial assure lui-même la maîtrise d'ouvrage demeure sans doute majoritaire pour les opérations légères et peu risquées ne nécessitant pas une expertise technico-financière poussée.
- ⁵ En Belgique, ce type d'habitat a d'autant pu se développer qu'il est à la rencontre de divers intérêts et qu'il fut, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, largement soutenu par les pouvoirs publics (Dubois, 2002).
- ⁶ Le principe de décroissance marginale signifie que, toutes choses étant égales par ailleurs, le prix au mètre carré d'un terrain décroît (croît) quand sa superficie croît (décroît).
- ⁷ Ce qui est rendu d'autant plus facile que la faible importance de la fiscalité dans les recettes des collectivités locales aux Pays-Bas (7% du budget en moyenne, dont environ 2 à 3% de fiscalité liée à la résidence) limite les risques de concurrence entre entités.
- ⁸ Source: STADIM
- ⁹ Le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine.
- ¹⁰ Ancien article 37 de la loi du 29 mars 1962.
- ¹¹ Remarquons d'ailleurs que d'après F. Haumont (ADEF, 1983, p. 96; Haumont, 1990, p. 478), l'existence de ce texte peut être avancée parmi les facteurs ayant conduit à la configuration territoriale actuellement observable en Belgique: « cela signifie que l'existence de ce mécanisme d'indemnisation a donc eu un impact sur les mesures d'affectation du sol en incitant les pouvoirs publics à affecter en zone *œdificandi* tous les terrains pour lesquels ils

pouvaient craindre de devoir payer une indemnité» (Haumont, 1990, p. 478).

- ¹² Ces textes sont en accord avec le droit européen, plus particulièrement le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme qui, bien qu'il admet que des servitudes d'utilité publique restreignent le droit de propriété, ne considère nullement l'indemnisation obligatoire si un juste équilibre est trouvé entre l'intérêt de la collectivité et l'intérêt des particuliers.
- ¹³ Rappelons qu'en cette matière, l'épuration individuelle n'est admise que si le raccordement de l'habitation à l'égout engendre des coûts excessifs en raison de difficultés techniques rencontrées. (article 7, Arrêté du Gouvernement portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires, 15 octobre 1998, M. B. 15/12/1998).
- ¹⁴ Il y a bien obligation pour les communes de tenir à jour un inventaire des terrains non bâtis en zone d'habitat (art. 151 du CWATUP). Toutefois, faute de moyens humains et techniques adéquats, très peu d'entités tiennent cet inventaire. De plus, l'arrêté d'application qui fixe les modalités de l'inventaire n'a jamais été adopté.
- ¹⁵ Dividendes retirés de la fourniture de biens et services.
- ¹⁶ Intérêts retirés du patrimoine communal.
- ¹⁷ Remarquons également qu'en dehors du cadre limité de la fonction résidentielle, les subsides encouragent également souvent une utilisation dispendieuse de l'espace puisqu'ils concernent dans de nombreux cas des investissements et ne stimulent de ce fait pas une gestion intelligente et parcimonieuse du patrimoine bâti et non bâti des territoires.
- ¹⁸ qui représente plus de 95% des dotations

Bibliographie

Acosta R. (1994): *Politiques foncières comparées*: Belgique, ADEF, Paris.

ADEF (Association des Etudes Foncières) (1983): *Les enjeux de la fiscalité foncière*, ADEF, Paris.

Anselin L. (1988): *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers.

Anselin L. et Griffith D.A. (1988 : Do spatial effects really matter in regression analysis?, *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 65, p. 11-34.

Barthe-Batsalle H., Brück L., De Keersmaecker M.-L., Georges X., Halleux J.-M., Lambotte J.-M., Maréchal L., Rousseaux V. (2001): Les coûts de la désurbanisation, *Série Etudes et Documents CPDT*, n°1, Ministère de la Région Wallonne, DGATLP.

Cattoir K. et Pelfren E. (2003): Aantal verkochte bouwgronden en gemiddelde bouwgrondprijzen binnen ruimtelijke zones in het Vlaamse Gewest. Evolutie 1990-2001, *Stativaria 27*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, <http://aps.vlaanderen.be/statistiek/publicaties/pdf/stativaria/stat27/stativaria27.pdf>

Comby J. (1993): Les six marchés fonciers, *L'articulation du foncier et de l'immobilier* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 41-48.

Comby J. et Renard V. (1996): *Les politiques foncière*, Coll. "Que sais-je ?", PUF, Paris.

De Decker P. (1999): *De kostprijen van het wonen in de stadsgebieden van de vlaamse ruit en het Brussels hoofdstedelijk Gewest, Een overzicht van de resultaten van de recente onderzoeken* (Samenstelling en eindredactie: Pascal de Decker), Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, p. 177-200.

Deliège A. (1973) : Quelques aspects civils du remembrement et du relotissement dans la loi du 29 mars 1962, *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, p. 165 à 201.

De Wasseige, Laffut M., Ruyters C. et Scheilper P. (2000): Bassins d'emplois et régions fonctionnelles. Méthodologie et définitions des bassins d'emplois belges, *Discussion Papers*, n°2005, Service des Etudes et de la Statistique, Ministère de la Région wallonne.

Doucet Ph. (1985) : La politique foncière, une nécessité oubliée?, *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°6, p. 65-78.

Dubois O. (2001): *La construction résidentielle en Wallonie : Analyse spatiale multiscalaire et logique socio-économique de localisation*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en environnement, ULB, IGEAT, inédit.

Dubois O. (2002): Stratégies des acteurs de la construction résidentielle neuve et caractéristiques des espaces bâtis en Belgique, *BELGEO*, Numéro spécial «*Cities and Sustainable Development*».

Dubois O., Gabriel I., Halleux J.-M. et 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, DGATLP, Ministère de la Région wallonne, Namur.

Ducan S.S. et Rowe A. (1993): Self-provided housing: the first world's hidden housing arm, *Urban Studies*, Vol. 30, n° 8, pp 1331-1354.

Gouvernement wallon (1999): *Schéma de Développement de l'Espace Régional*, document adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999.

Gouvernement wallon (2000): *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, document définitif approuvé par le Gouvernement wallon le 20 janvier 2000.

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*, Numéro spécial «*Cities and Sustainable Development*».

Haumont F. (1990) : *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Story-Scientia, 577 p.

Ministère de la Région wallonne - Conférence Permanent du Développement Territorial (2002): *Evaluation des besoins des activités. Problématique de leur localisation. Premier volume : évaluation des besoins et des disponibilités foncières pour les activités résidentielles*, Rapport final de la subvention 2001, ULB-UCL-ULg/FUSAGx, inédit.

Needham B. (1992): A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands, *Urban Studies*, Vol. 29, n°5, p. 669-686.

Ruegg J. (2000): *Zonage et propriété foncière*, ADEF, Paris.

Saey P., Arts P., Van Avermaet M. et Van Nuffel N. (1999): *Proeve van bepaling van de bebouwbare oppervlakte, Een overzicht van de resultaten van de recente onderzoeken* (Samenstelling en eindredactie: Pascal De Decker), Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, p. 25-44.

Schoonbrodt R. (1975): *Plans de secteur - aménagement du territoire - urbanisme*, Fondation Travail-Université, troisième édition, Bruxelles.

Topalov Ch. (1974): *Les promoteurs immobiliers. Essai d'analyse d'un système d'acteurs*, *Economica*, Paris.

O. Dubois, Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire - Université Libre de Bruxelles.

J.-M. Halleux, Service d'étude en géographie économique fondamentale et appliquée et laboratoire d'études en planifications urbaine et rurale - Université de Liège.

□