



Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie :

objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre

Coordination
Olivier Dubois

Auteurs
Olivier Dubois
Ingrid Gabriel
Jean-Marie Halleux
Quentin Michel

« Il est illusoire de vouloir renverser l'axe de... »

ÉTUDES ET DOCUMENTS

CPDT



La série CPDT (Conférence permanente de Développement territorial) de la collection **ÉTUDES ET DOCUMENTS** est une publication de la **DIVISION DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT**

VENTES

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Service de diffusion des publications
Rue des Brigades d'Irlande, 1
B-5100 Namur
Tél. : 32 (0) 81 33 21 03
Fax : 32 (0) 81 33 21 12
E-mail : p.molina@mrw.wallonie.be

Le catalogue des publications de la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine est disponible gratuitement. Numéro de téléphone vert du Ministère de la Région wallonne : 08001/1901 (appel gratuit)

En cas de litige, médiateur de la Région wallonne : F. Bovesse.
Tél. : 32 (0)81 32 19 11

Droits de traduction et de reproduction réservés pour tous pays. Toute reproduction, même partielle, du texte ou de l'iconographie de cet ouvrage est soumise à l'autorisation écrite de l'éditeur. Toute copie ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, photocopie, microfilm, bande magnétique, disque ou autre, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi.

N° de dépôt légal: 2002/5322/43
N° d'ISBN: 2-87401-138-x

COORDINATION ÉDITORIALE DE LA SÉRIE

Ghislain Geron

COORDINATION DE LA COLLECTION

Danielle Sarlet

ÉDITEUR RESPONSABLE

Danielle Sarlet
Ministère de la Région wallonne
Directrice générale
rue des Brigades d'Irlande, 1
B-5100 Namur

CONCEPTION GRAPHIQUE

COAST design, Bruxelles

MISE EN PAGE

Imprimerie Artigraph, Liège

IMPRIMERIE

Imprimerie Artigraph, Liège

COUVERTURE

O. Dubois

Révision des **plans de secteur** et **mécanismes fonciers** en **Wallonie** :

objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre.

Coordination

Olivier Dubois

Auteurs

Olivier Dubois

Ingrid Gabriel

Jean-Marie Halleux

Quentin Michel

Études et Documents, CPDT, 2
Namur 2002



Ministère de la Région wallonne

Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine
Division de l'Observatoire de l'habitat



Construction résidentielle wallonne

Matrices, 1. 1985-2000. 2. 2000-2010. 3. 2010-2020. 4. 2020-2030. 5. 2030-2040. 6. 2040-2050. 7. 2050-2060. 8. 2060-2070. 9. 2070-2080. 10. 2080-2090. 11. 2090-2100.

Le prêt « jeunes » : une nouveauté en Wallonie

Les Maisons, appartements et terrains : c'est la suite

TRAVAIL WALLON

Un centre-ville neuf et attrayant pour

Le nouveau
Cinéma
à travers

La pression foncière
sur les espaces r

Le logement : les « quatre faces

« Il est illusoire de vouloir renverser l'

La permis de bâtir,
incontournable sésame

ber vivre et mourir à

Résumé des travaux du groupe 1.4 de la subvention 2000-2001

Préambule

Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en œuvre.

OLIVIER DUBOIS
GUIDE - ULB

INGRID GABRIEL
LEPUR - ULG

JEAN-MARIE HALLEUX
LEPUR - ULG

QUENTIN MICHEL
LEPUR - ULG

L'objectif de ce texte est de présenter les résultats de la recherche menée entre octobre 2000 et septembre 2001 sur le thème de la politique foncière au sein de la Conférence Permanente du Développement Territorial. Bien que ces recherches aient déjà donné lieu à un rapport d'activité conséquent (Dubois *et al.*, 2001), agrémenté d'un résumé et d'une synthèse, il est apparu utile d'en présenter les résultats sous une nouvelle forme.

Trois raisons principales ont poussé le comité d'accompagnement à initier une telle démarche. Il est tout d'abord apparu que les résultats des recherches comportaient certains éléments très intéressants et concrets en matière de gestion foncière et qu'une plus grande diffusion des résultats rencontrerait assurément une demande. Il est ensuite apparu qu'entre le résumé, aperçu très superficiel des travaux, et le rapport *stricto sensu*, il manquait un document synthétique qui préserve la richesse des démarches accomplies. Enfin, il ressort de la lecture du rapport que sa structure répond à une démarche de recherche et non à une présentation des résultats à des fins appliquées. Aussi, le texte qui suit modifie radicalement la trame qui a servi lors de la rédaction dudit rapport final en répondant, nous l'espérons, plus concrètement aux attentes des professionnels du développement territorial en Région wallonne.

Nous insistons donc sur le fait que les pages qui suivent résument un travail plus fourni et qu'à ce titre, elles peuvent comporter certaines imprécisions que seule une lecture du rapport final pourrait lever.

Construction résidentielle wallonne

Baromètre. La Fédération wallonne construction a publié une analyse basée sur 11,5 % de l'occupation du sol au sein de la construction fléchissante

11,5 % de l'occupation du sol au sein de la construction fléchissante

11,5 % de l'occupation du sol au sein de la construction fléchissante

11,5 % de l'occupation du sol au sein de la construction fléchissante

Le prêt « jeunes » : une nouveauté en Wallonie

F. Maisons, appartements et terrains : c'est la sure

BRADANT WALLON

Un centre-ville neuf et attrayant pour f

Le nouveau
Cwatup
a été voté

La pression foncière sur les espaces n

Logement : les « quatre façade

« Il est illusoire de vouloir renverser l'c

Bruxelles de qui

Le permis de bâtir, incontournable sésame

cher vivre et mourir à l

Table des matières

- 9 Introduction
- 11 **Chapitre 1 : Une révision globale des plans de secteur. Dans quel but ?**
- 15 **Chapitre 2 : Un développement qui s'appuie sur un espace structuré et qui contribue à réduire les inégalités : comment ?**
- 19 **Chapitre 3 : Comment réaliser la révision globale des plans de secteur ?**
 - 19 1. Déplacer des zones constructibles
 - 21 1.1. Les mécanismes de compensation directe
 - 23 1.2. Les mécanismes de compensation indirecte
 - 26 2. Diminuer les zones constructibles
 - 26 2.1. S'assurer des effets d'une diminution des surfaces constructibles sur la stabilité du marché foncier
 - 33 2.2. Retirer des terres des zones constructibles
 - 37 3. Vers des outils pour appuyer une révision globale des plans de secteur inscrite dans des objectifs clairement définis
- 39 **Chapitre 4 : Comment favoriser la réalisation de certaines zones ?**
 - 40 1. Agir simultanément sur deux pôles, l'un centré sur la demande, l'autre centré sur l'offre
 - 40 1.1. Peser sur l'offre en matière de localisation
 - 47 1.2. Peser sur la demande en matière de localisation
- 53 **Chapitre 5 : Comment limiter la consommation individuelle d'espace ?**
- 55 **Chapitre 6 : Comment s'assurer l'appui des pouvoirs locaux, présenté comme primordial par le Gouvernement ?**
 - 56 1. Les différents vecteurs de financement des collectivités locales en Wallonie et leur importance
 - 59 2. Des propositions de réformes qui ne résolvent que partiellement les effets pervers de la fiscalité locale
 - 60 3. Vers des réformes complémentaires destinées à briser le lien entre fonction résidentielle et recettes
 - 62 4. Conclusions et perspectives
- 65 Conclusion générales
- 73 Bibliographie

Construction résidentielle wallonne

Madame 1 17 0 00 17 17 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95

Le prêt « jeunes » : une nouveauté en Wallonie

1. Maisons, appartements
2. terrains : c'est la sup

DEMI-ES

Un centre-ville neuf et attractif pour

Le nouveau
L'avenir
à dire vrai

La pression foncière
sur les espaces r.

1. Logement : les « quatre faces

« Il est illusoire de vouloir renverser l'

Le permis de bâtir,
incontournable sésame

des villes d'avenir à

"Le Gouvernement souhaite procéder pendant la législature à la révision des plans de secteur de la Région wallonne." (C.A.W., p. 119)

Introduction

Replacer la révision globale des plans d'affectation dans une stratégie cohérente de gestion foncière

Entre 1977 et 1987, la Wallonie a progressivement été dotée d'un ensemble de 21 plans de secteur. L'adoption de ces outils planificateurs à portée légale a eu pour mérite principal d'indiquer clairement les affectations autorisées. En ce sens, leur adoption constitue un des principaux acquis consécutifs à la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1962.

Aujourd'hui, chacun s'accorde toutefois 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'étalement urbain de perdurer.

Le Gouvernement wallon a donc fait le choix d'une révision globale des plans de secteur. Cette révision est l'occasion d'inscrire ces outils dans les grands objectifs de notre temps, à savoir un développement durable et harmonieux du territoire. Il s'agit également d'une occasion unique de tirer les leçons des échecs de la politique passée en faisant de ces plans des outils dynamiques favorisant le développement territorial en lieu et place des instruments trop technocratiques dont on stigmatise aujourd'hui l'inertie.

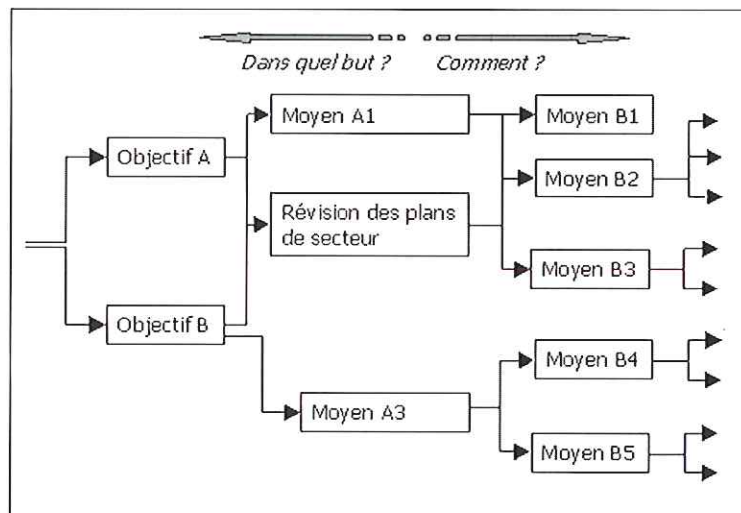
La finalité de cette note est, dans un premier temps, d'identifier les grands objectifs poursuivis par le Gouvernement au travers de l'opération de révision globale des plans de secteur. Nous tenterons ensuite de replacer ce projet dans l'ensemble des moyens et des actions qui peuvent être mis en œuvre pour atteindre les objectifs voulus. Le but de cet exercice est d'identifier tous les leviers sur lesquels les pouvoirs publics peuvent s'appuyer pour mettre en œuvre le projet de développement territorial soutenu par le Gouvernement.

La problématique étant très étendue, cette "mise à plat" des différents outils de gestion territoriale se focalisera principalement autour de l'usage résidentiel du sol.

Nous avons choisi de présenter l'ensemble des acquis de notre étude dans un schéma inspiré de l'arbre des voies technologiques de la méthode APTE⁵ (figure 1). La structuration du texte qui suit s'inspire très clairement de cette figure. Les cases y représentent, des objectifs, des actions ou des moyens, suivant leur position sur un axe allant de gauche à droite. Les flèches peuvent être lues dans les deux sens : à contresens, elles

expriment la question "dans quel but ?", et dans le sens habituel, la question "comment ?". L'utilisation d'un tel schéma, qui permet de retrouver la (les) raison(s) qui a (ont) mené à envisager telle ou telle action et à considérer toutes les solutions qui permettent de concourir à un but, nous semblait particulièrement adapté à la problématique complexe de la politique foncière. S'agissant du point central des travaux de la C.P.D.T., la révision des plans de secteur sert de point de départ à la lecture du schéma et du texte qui suit.

Figure 1 • Principes de la méthode d'analyse des fonctions



"Le Gouvernement wallon entend inscrire les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement dans une démarche commune relevant du développement durable". (C.A.W., p. 117)

Chapitre 1

Une révision globale des plans de secteur.

Dans quel but ?

Réviser les plans de secteur ne constitue certainement pas un objectif en soi. S'agissant d'outils réglementaires de planification, ces plans se définissent comme un moyen d'atteindre certain(s) objectif(s).

Par conséquent, préalablement à la révision des plans, il convient de s'interroger sur le (ou les) objectif(s) qui sous-tendent cette opération. Il s'avère également très utile de se demander si d'autres moyens ne permettraient pas d'atteindre cet (ou ces) objectif(s). Cette double démarche permet de situer les raisons qui poussent le Gouvernement à envisager une révision et d'identifier une série d'instruments en substitution ou en appui à celle-ci.

Pour répondre à la question, de (ou des) (l')objectif(s), nous disposons principalement de deux documents d'importance : le Contrat d'Avenir pour la Wallonie (C.A.W.) et le Schéma de Développement de l'Espace Régional (S.D.E.R.).

Dans le premier de ces deux documents, "*œuvre collective*" qui "*prolonge la Déclaration de Politique Régionale*" (introduction), le Gouvernement affirme "*qu'elle [cette révision] s'articulera autour des lignes de forces et des orientations définies dans le S.D.E.R. et tiendra également compte de l'avis des acteurs locaux*" (fiche 37; p. 119). Il convient donc de se référer au schéma de développement pour identifier les objectifs de cette révision.

Dans le second document, la référence à la révision des plans de secteur est manifeste en ce qui concerne le premier objectif, à savoir "*structurer l'espace wallon*". On peut ainsi lire (p. 116) que "*l'affectation du sol doit ... être considérée comme un moyen au service d'une fin, la structuration du territoire*"¹. La révision des plans doit donc s'inspirer du projet de structure spatiale présenté dans le S.D.E.R.

¹ Les développements spécifiques à la révision des plans de secteur font l'objet d'une section particulière de la mise en oeuvre de l'objectif de structuration (point 1.3, pp 150-151).

Quels sont les éléments clés qui définissent ce projet ?

En termes d'habitat, et plus largement d'urbanisation, on peut identifier une série d'options (renforcer la centralité – 1.4.A, densifier l'urbanisation – 1.4.B, éviter la dispersion de l'habitat - 1.3.A, gérer avec parcimonie le territoire régional – 1.3.A, ...) qui font référence à un nouveau modèle de développement urbain. Cette promotion d'une "autre urbanisation" permet de participer à une structure plus équilibrée de l'espace wallon, en préservant le patrimoine naturel et bâti régional, en participant à la promotion d'un espace plus solidaire et en limitant les coûts à charge de la collectivité. C'est également un moyen de mettre la Wallonie sur la voie d'un objectif majeur défendu par le Gouvernement wallon actuel, à savoir un **développement harmonieux et durable du territoire régional**.



Selon le SDER, la promotion d'un développement plus durable passe par le renforcement des centralités urbaines, la densification de l'habitat et la lutte contre l'étalement et le mitage de l'espace (photo aérienne : commune de Terwagne).

Cliché: G. Focant

D'autres objectifs liés à la fonction résidentielle et poursuivis par le Gouvernement sont à rattacher à la révision des plans de secteur. C'est particulièrement le cas du 4^{ème} objectif: "*répondre aux besoins primordiaux*". Si l'apport d'une révision des plans de sec-

teur à l'option d'"assurer un cadre de vie épanouissant" est simple à appréhender², nous aimerions insister sur le point 4.2, "répondre aux besoins en logement" et plus particulièrement à la régulation du marché foncier (point D, p. 176). Pour deux raisons au moins, la révision des plans de secteur est liée à cet objectif :

- tout d'abord, un resserrement des développements urbains ne peut qu'accroître la **solidarité entre individus** que ce soit au travers d'une certaine mixité spatiale ou par le biais de la fiscalité locale. Interprétée en ce sens, la promotion d'un nouveau modèle d'urbanisation devient alors un moyen de parvenir à répondre aux besoins de chaque citoyen de l'espace wallon, notamment en matière de logement ;
- ensuite, parce qu'il apparaît que lors de l'adoption des plans de secteur existants, la crainte d'une forte hausse des valeurs foncières explique "*en grande partie*"³ le surdimensionnement des zones constructibles, actuellement observable⁴ jusque dans le Brabant wallon⁵. Or, cette crainte n'a jamais été levée au travers d'une étude du fonctionnement de l'économie des marchés fonciers spécifique à la Wallonie. Ceci place le Gouvernement wallon en position de faiblesse face aux arguments que ne manqueront pas d'avancer certains lobbies (propriétaires, construction, professionnels de l'immobilier,...) si l'option d'une diminution des surfaces constructibles était retenue.

Dans sa recherche d'un développement harmonieux et durable du territoire régional, le Gouvernement wallon a choisi de procéder à une révision globale des plans de secteur. Une lecture attentive du C.A.W. et du S.D.E.R. permet de montrer que cette opération s'inscrit dans la perspective de deux objectifs : celui de structuration de l'espace et celui d'assurer les besoins en logement. Toutefois, on peut se demander si la révision des plans de secteur constitue l'unique moyen de parvenir à atteindre ces objectifs.

² Notamment en prévoyant l'aménagement d'espaces verts et d'espaces publics au sein des quartiers d'habitat.

³ P. Doucet, 1985, p. 66.

⁴ G. Geron, 1997, p. 85; P. Gosselain, 1999, p. 32.

⁵ MRW-DGATLP et IGEAT-GEVERU, 1994.

"C'est donc une véritable stratégie de développement que le Gouvernement met en place. Une stratégie globale, c'est-à-dire intégrée, novatrice et évolutive". (C.A.W., p. 2)

Chapitre 2

Un développement qui s'appuie sur un espace structuré et qui contribue à réduire les inégalités : comment ?

UNE RÉVISION DES PLANS DE SECTEUR QUI S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE VOLONTAIRE PLUS GLOBALE

La page 117 du S.D.E.R. souligne la portée qu'il convient d'attribuer aux plans de secteur : "...malgré leur valeur réglementaire, ils [les plans de secteur] ne peuvent suffire à maîtriser entièrement les logiques et les pratiques multiples et contradictoires des acteurs. D'autres instruments, de caractère volontaire et transversal, doivent être mis en place". Les plans sont donc des outils au service d'une politique générale de gestion de l'allocation des sols dans une perspective de développement. Ils ne sont pas les seuls. Ils font partie intégrante d'un ensemble plus vaste d'instruments d'aménagement et de développement.

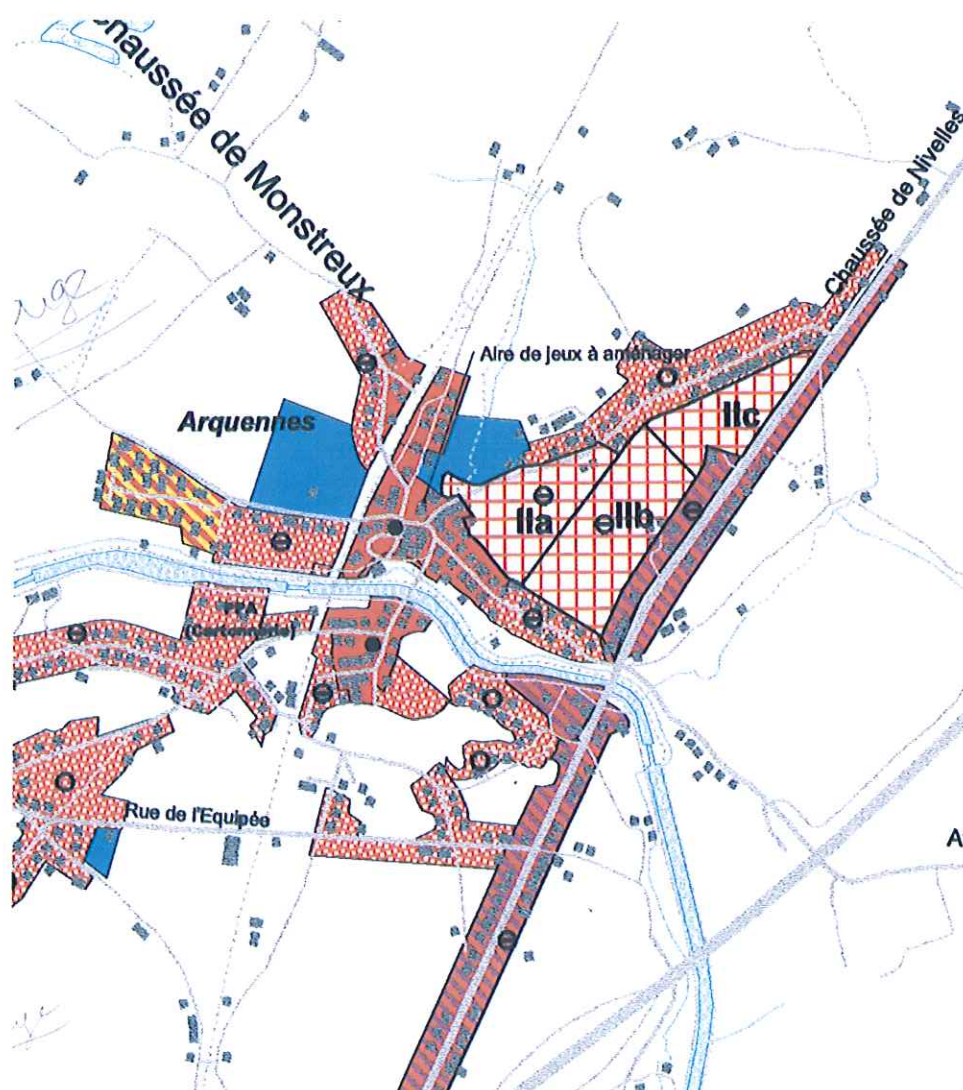
Il importe donc, dès avant la révision globale des plans de secteur, de réfléchir à ces instruments volontaires afin de coordonner un ensemble de mesures capables de mener à bien l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

En effet, nous pensons que toute réforme en matière de politique foncière doit s'inscrire dans un plan global qui prévoit un ensemble coordonné de mesures. Notre travail montre que des mesures isolées n'ont, au mieux, qu'un effet marginal sur les logiques actuelles des acteurs du développement urbain, et peuvent, au pire, inciter ces derniers à agir à l'encontre des objectifs énoncés.

FAVORISER LA RÉALISATION DE CERTAINES ZONES

L'inscription au plan de secteur d'une zone constructible ne signifie nullement que celle-ci se réalise effectivement. Plus particulièrement, et pour diverses raisons, les zones résidentielles ont été surdimensionnées dans les plans actuels. En l'absence d'une politique de soutien aux options planimétriques ainsi arrêtées, ceci signifie qu'à l'intérieur des périmètres autorisés par les plans, le développement répond essentiellement aux lois du

marché et garde, du moins partiellement, son caractère "anarchique et chaotique"⁶ des années 60 et 70. De même, les zones de loisirs ou les espaces verts urbains prévus dans les plans ne s'observent pas toujours dans les faits. La puissance publique pourrait estimer leur présence indispensable dans l'intérêt de la collectivité et veiller à ce que la situation de fait s'accorde avec la disposition de droit.



Les instruments d'aménagement favorisant la réalisation de certaines zones sont peu nombreux. Le schéma de structure communal, au travers d'une opération de phasage, constitue un exemple intéressant (extrait du projet de S.S.C. de Senefve)

⁶ Bekaert & Strauwen, 1975.

Aussi, l'expérience des vingt-cinq dernières années et des politiques menées dans d'autres pays montre qu'il est nécessaire de mener une politique active pour atteindre les objectifs à l'origine des options planimétriques. Cette politique peut être menée tant au sein des zones constructibles actuellement inscrites dans les plans, que dans les éventuels espaces urbanisables dans le futur. Elle pourrait, comme c'est par exemple le cas à Senefte au travers de son schéma de structure, prendre la forme d'une incitation au phasage de l'urbanisation dans les espaces où son développement est autorisé.

LIMITER LA CONSOMMATION INDIVIDUELLE D'ESPACE

La révision générale des plans de secteur, tout comme l'incitation à la réalisation de certaines zones, constituent des outils qui permettent d'œuvrer à la réalisation des objectifs de renforcement de la centralité urbaine et de limitation de la dispersion de l'habitat. Qu'en est-il des objectifs de gestion parcimonieuse du territoire régional et de densification ?

L'évolution, à la hausse, de la consommation individuelle d'espace à usage domiciliaire est intimement liée au comportement résidentiel des ménages dont une autre composante est la recherche d'isolement, de calme et de verdure. Dans cette perspective, la révision globale des plans de secteur, tout comme l'incitation à privilégier certaines zones [centrales], pèseront probablement sur la consommation moyenne d'espace par les ménages.

Rien n'empêche toutefois de séparer consommation et localisation en développant des outils propres à réduire la taille des parcelles urbanisées. On lutte ainsi en faveur d'une gestion plus prudente de l'espace régional. C'est dans cette dernière perspective que nous aimerions ajouter aux moyens que constituent la révision globale des plans de secteur et l'incitation à urbaniser certaines zones, un troisième élément : la limitation de la consommation individuelle d'espace.

"Toute révision d'un plan de secteur doit tendre à renforcer la structure de l'espace régional".

(S.D.E.R., p. 150)

Chapitre 3

Comment réaliser la révision globale des plans de secteur ?

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

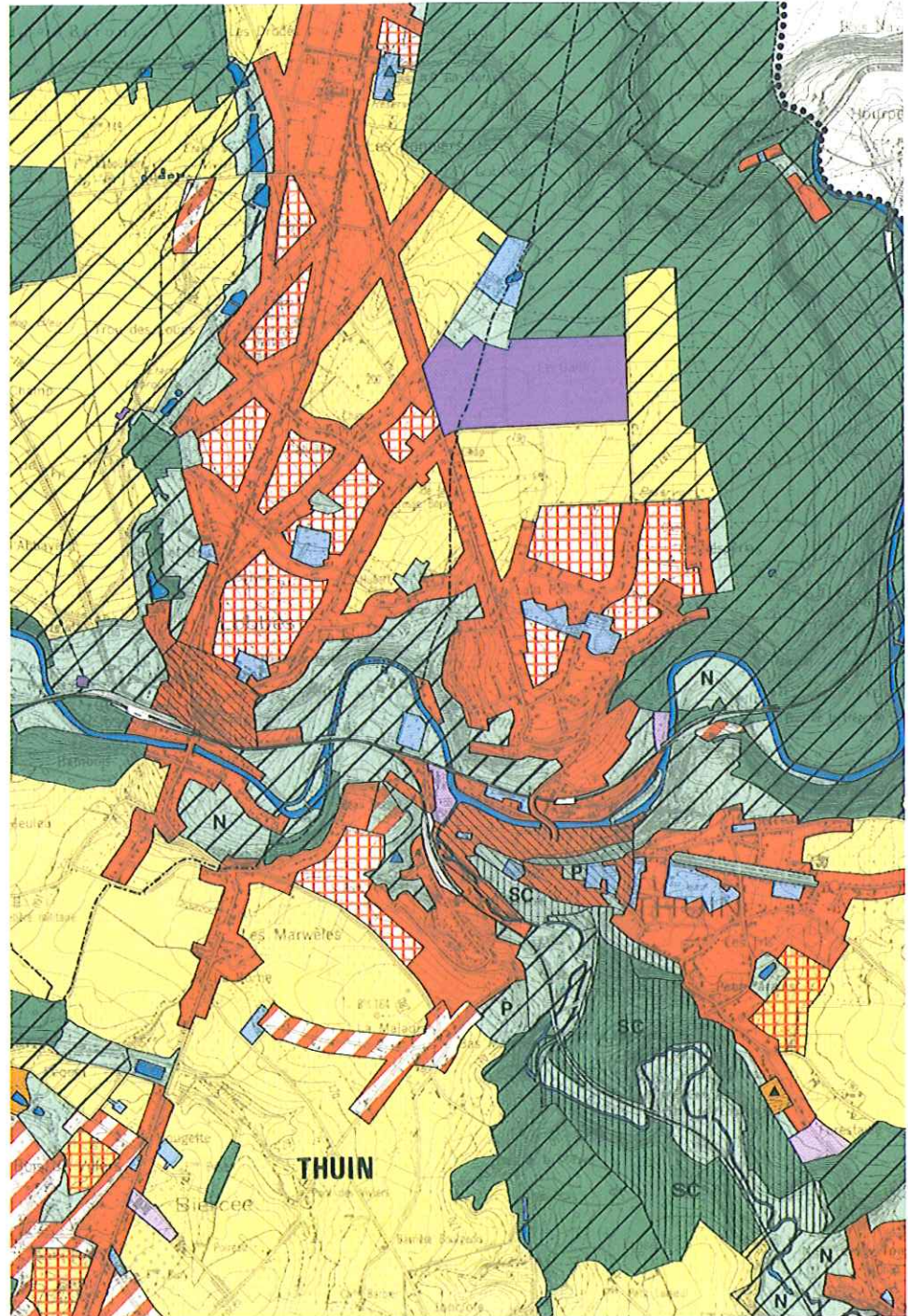
1. DÉPLACER DES ZONES CONSTRUCTIBLES

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, ce qui fut démontré lors des travaux d'une subvention précédente⁷. Déplacer les zones urbanisables encore libres de toute construction permettrait d'œuvrer à un développement urbain plus durable.

Cette opération passe inévitablement par un échange de biens fonciers actuellement constructibles mais ne répondant pas aux objectifs poursuivis par le Gouvernement contre des biens "mieux" localisés. Nos travaux ont permis d'identifier deux grands types de moyens pour organiser ce remembrement des zones constructibles :

- les mécanismes de compensation directe qui correspondent au versement d'une somme d'argent en compensation des servitudes d'urbanisme nouvellement imposées;
- les mécanismes de compensation indirecte qui peuvent prendre diverses formes (transfert de droit de construire, compensation, échange de terrains).

⁷ Ministère de la Région wallonne (2002). Les coûts de la désurbanisation. Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, MRW, DGATLP, Jambes.



Restructurer les zones constructibles pour éviter l'urbanisation en ruban (Extrait du plan de secteur de Thuin)

1.1. Les mécanismes de compensation directe

Indemniser les moins-values d'urbanisme à l'aide des plus-values engendrées par ailleurs

Une première option consisterait à s'appuyer sur les plus-values engendrées sur les terrains nouvellement constructibles pour indemniser les moins-values liées à la suppression de terres légalement urbanisables.

La première démarche que nous avons suivie est d'étudier la possibilité de s'appuyer sur la propriété privée en taxant les plus-values afin de constituer un fonds d'indemnisation des moins-values.

Remarquons qu'il est légitime d'opérer une telle ponction dans la mesure où la plus-value découle directement d'une décision des pouvoirs publics, ne provient pas d'un travail du propriétaire et ne "produit" aucune valeur ajoutée.

Dans les différents pays européens, la puissance publique récupère généralement, bien qu'incomplètement parce qu'indirectement, les plus-values que ses interventions (planification, équipements publics, ...) engendrent. D'une part, ces états obligent les bénéficiaires de ces plus-values à participer aux charges d'équipement d'urbanisation⁸ ; d'autre part, ils imposent par le biais fiscal leurs revenus et bénéfices fonciers. Le système de taxation de différents pays européens (Danemark, Grande-Bretagne, Pays-Bas, ainsi que le cas de la Flandre et de certaines initiatives belges aujourd'hui abandonnées) a donc été étudié. Cette étude a été menée dans le but de vérifier si un système d'indemnisation des moins-values pouvait s'appuyer sur une taxation des plus-values.

Nous avons constaté que, en règle générale, la plus-value n'est imposée que lorsqu'elle est réalisée c'est-à-dire lorsqu'il y a eu cession du bien immeuble (vente, transfert du patrimoine privé dans le patrimoine commercial, ...). En Belgique également, les plus-values réalisées sont taxées dans le cadre de la taxation sur les revenus en tant que revenus divers⁹. Certains états européens taxent toutefois la plus-value latente, c'est-à-dire avant qu'une transaction ait effectivement lieu.

Nous constatons néanmoins que ces procédés de taxation n'ont pas comme but premier la récupération de plus-values liées aux plans d'aménagement. Des mesures fiscales spécifiques à ces plus-values sont rares. En liaison avec cette dernière remarque, les recherches n'ont pas permis d'identifier d'exemples efficaces où la taxation permet de financer l'indemnisation, ce qui tient notamment à des taux de taxation qui, trop faibles, ne permettent pas de répondre aux exigences financières de l'indemnisation.

Les conclusions négatives de notre démarche ne signifient pas pour autant qu'une taxation des plus-values doit être abandonnée. A l'instar de la réforme foncière menée en Flandre, la taxation de nouveaux terrains urbanisables pourrait être intégrée dans une réforme plus générale. Elle pourrait être utile pour mener une politique de production foncière afin de lutter contre la rétention, comme en atteste l'exemple danois, ou encore comme outil de compensation pour les acteurs publics lésés par la révision des plans de secteur (cf. plus loin).

⁸ Certains états européens ont, en effet, instauré des mécanismes, fiscaux en général, qui leur permettent de récupérer auprès des propriétaires fonciers, des aménageurs, des constructeurs, ... (Bouscary O., 1984, p. 381).

⁹ Article 90, 8°, CIR/1992

Capter la totalité de la plus-value en rendant constructibles des terres agricoles publiques

Une alternative à la taxation de la plus-value pourrait être imaginée dans le cas où la puissance publique est propriétaire des terres agricoles qui donnent lieu à autorisation de bâtir. Celle-ci peut alors capter la totalité de la plus-value foncière et les fonds ainsi récoltés pourraient servir en compensation des moins-values réalisées par ailleurs.

Le droit de préemption peut apparaître ici comme un outil efficace pour se saisir de terres vierges de construction dont la localisation paraît servir les objectifs poursuivis par le pouvoir politique régional. Cet outil permet de plus de capter la plus-value d'urbanisme, ce qui permet de lutter contre une situation inéquitable et d'alimenter un fonds public destiné à financer différentes opérations liées à l'aménagement du territoire.



Renforcer la centralité, densifier l'urbanisation et éviter la dispersion de l'habitat peuvent se faire en rendant constructibles des terres agricoles proches des noyaux d'habitat traditionnels (photo : village de Soiron)

Cliché: G. Focant

Remarquons que cette démarche participe également à d'autres objectifs, tels que favoriser la réalisation de certaines zones ou lutter contre les inégalités spatiales (cf. plus loin).

Toutefois, mettre en place un tel système pose 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. Si tel est le cas, il faudra convaincre les organismes concernés (État, provinces, communes, C.P.A.S., S.W.L., ...) de mettre leurs terres (et, surtout, les plus-values engendrées) à disposition d'un organe qui puisse gérer le processus d'indemnisation des moins-values¹⁰. Si tel n'est pas le cas,

¹⁰ Cette remarque est, plus que toute autre, valable pour les organismes ne dépendant pas de la Région wallonne. Or, il apparaît, par exemple, que le C.P.A.S. de Bruxelles est le plus grand propriétaire foncier wallon (source orale).

il faut que le pouvoir public se rende propriétaire de terres aujourd'hui agricoles, et ce, préalablement à un changement d'affectation du sol. Nous verrons de quels outils nous disposons (expropriation, préemption, ...) pour organiser efficacement et de manière légale une telle démarche.

Ensuite, 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 ?

Enfin, la mise sur le marché des terres publiques doit être organisée par un opérateur spécifique. Les autorités régionales seront vraisemblablement amenées à mettre sur pied un organe nouveau, doté de moyens financiers et humains efficaces pour opérationnaliser ce marché foncier public, nouveau par son ampleur et par ses objectifs.

1.2. Les mécanismes de compensation indirecte

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. Quelques difficultés apparaissent tout de même. Premièrement, la péréquation nécessite une articulation très fine entre le projet d'urbanisme, les structures foncières et le marché afin d'éviter que l'ensemble ne conduise à un blocage généralisé. Deuxièmement, les acteurs économiques doivent intervenir et "jouer le jeu".

Ces différents problèmes impliquent qu'un système de péréquation, pour être efficace, doit s'accompagner de mécanismes de restructuration foncière, dont le remembrement est le parfait exemple.

Les mécanismes de compensation et de péréquation

La compensation consiste à accorder, aux propriétaires touchés par des charges 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 propriétaires et les personnes publiques ou entre les seules personnes privées.

La compensation entre personnes publiques et privées suppose 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 la technique de compensation.

Dans sa forme la plus simple, cette technique consiste à s'échanger, entre propriétaires, par voie contractuelle, des droits qui permettent d'utiliser de manière optimale les droits à construire qui découlent de l'application des règles d'urbanisme. Cette technique repose donc largement sur l'organisation d'un marché des droits à construire dont le libre jeu doit ensuite assurer les redistributions nécessaires. Les applications de ces mécanismes dans la promotion d'une urbanisation plus compacte semblent toutefois limitées.

Procéder à un remembrement ou à un relotissement

Le C.W.A.T.U.P. 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 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*"¹¹.

Le remembrement conserve à chacun des anciens propriétaires un droit de propriété sur une parcelle dont les limites ou la localisation auront été modifiées. Le remembrement est une altération peu importante du droit de propriété. La situation du propriétaire sera sensiblement la même après le remembrement qu'avant. Par contre, le relotissement suppose l'éviction de certains propriétaires (cf. infra). Dans cette mesure, il s'apparente donc à l'expropriation. Remarquons que rien n'empêche d'accompagner le transfert de propriété d'une diminution de la taille de la parcelle, ce qui contribue alors à la réalisation de l'objectif de gestion parcimonieuse du sol.



Aucun exemple de remembrement urbain n'a vu le jour en Wallonie, contrairement au remembrement agricole, largement pratiqué depuis plus de 30 ans (photo : espace agricole du Brabant wallon)

Cliché: F. Dor

Le relotissement, quant à lui, peut entraîner l'éviction de certains propriétaires¹². Ainsi, à titre d'exemple, s'il y a quatre parcelles appartenant à quatre propriétaires différents, après remembrement, les quatre propriétaires posséderont chacun une parcelle nouvelle substituée à l'ancienne. 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.

¹¹ Deliège A, 1973, p. 167.

¹² Doc. Parl. Sénat, Session 1958-1959, n° 124, p. 64

"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"¹³. 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.

Cette opération constitue donc un outil de politique foncière efficace et économique lorsque ces conditions sont réunies et que des prescriptions urbanistiques adéquates l'accompagnent. En effet, la majorité des règlements d'indemnités s'y opère **en nature** (indemnisation indirecte).

Les travaux préparatoires précisent que les dispositions en matière de remembrement prévues dans le C.W.A.T.U.P. ne sont applicables qu'aux immeubles, construits ou non, situés en dehors des zones affectées à l'agriculture, étant entendu qu'elles peuvent s'appliquer tout aussi bien aux immeubles utilisés à des fins commerciales et industrielles qu'à ceux affectés à la résidence¹⁴.

Il existe une inadéquation entre, d'une part, le texte actuel et son interprétation à la lecture des travaux préparatoires et, d'autre part, les objectifs du Gouvernement. Tel que le système est prévu, un échange de terrains dans lequel est impliqué un terrain agricole s'avère incompatible avec l'interprétation donnée au texte relatif au remembrement urbain. Compte tenu de cela, il semble difficile d'utiliser cet outil pour recentrer les zones constructibles près des noyaux traditionnels d'habitat. Dès lors, il faudrait préciser que le remembrement-relotissement peut se réaliser dans toutes les zones. Toutefois, si cet échange met en péril l'exploitation économique des biens ruraux, il ne pourra avoir lieu. De cette manière, on éviterait d'interférer avec les apports que la législation en matière de remembrement des biens ruraux apporte à la structure agraire.

En région wallonne, les plans de remembrement et de relotissement sont liés à l'adoption d'un plan communal d'aménagement (P.C.A.). Les opérations se déroulent donc au niveau communal et les communes décident librement de l'instauration d'un périmètre de remembrement et de relotissement moyennant l'accord du Gouvernement. L'initiative leur appartient. Si le remembrement et le relotissement servent comme outils évitant au Gouvernement d'indemniser les moins-values et de récupérer les plus-values, il faudrait prévoir la possibilité pour le Gouvernement d'imposer aux communes l'élaboration d'un P.C.A. fixant des périmètres de remembrement et de relotissement.

Cette obligation de passer par l'échelon communal peut toutefois être contournée. Pour cela, il conviendrait de prévoir la possibilité de fixer directement dans les plans de secteur, les périmètres de remembrement et de relotissement. De cette manière, le Gouvernement pourrait fixer ces périmètres simultanément à la révision des zones des plans de secteur.

¹³ Delège A., 1973, p. 171.

¹⁴ Doc. Parl., Sénat, Session 1958-1959, n° 124, pp. 64-65

2. DIMINUER LES ZONES CONSTRUCTIBLES

A l'analyse de la lecture scientifique, il apparaît que le défi de la révision globale des plans de secteur dépasse le cadre du "déplacement" de certaines zones. Il est en effet reconnu que, globalement, les zones d'habitat non encore urbanisées sont surdimensionnées par rapport aux besoins démographiques. En parallèle, comme l'ont notamment montré les recherches sur les coûts de la désurbanisation, c'est en grande partie ce surdimensionnement qui explique l'éclatement urbain et, concomitamment, les surcoûts collectifs qui lui sont liés. Aussi, au travers de la révision globale des plans de secteur, il s'avérerait logique que le Gouvernement wallon tente de diminuer les zones constructibles, parallèlement à la redéfinition de leur géographie.

Nous allons aborder ce problème de diminution des surfaces urbanisables suivant deux angles complémentaires : dans un premier temps, et en liaison directe avec l'objectif de contrôle de l'accessibilité au marché du logement, nous chercherons à objectiver la crainte selon laquelle toute diminution des surfaces urbanisables serait synonyme de hausse des valeurs foncières. Ensuite, nous discuterons des outils que l'on peut mettre en place pour appuyer cette diminution.

2.1. S'assurer des effets d'une diminution des surfaces constructibles sur la stabilité du marché foncier

L'objectif de cette partie de nos travaux est de préciser la dimension économique des plus-values et des moins-values foncières engendrées par différents scénari de "réaménagement", plus ou moins ambitieux, de révision des plans de secteur. Cette analyse doit permettre de prévoir comment les marchés locaux réagiront si une planification foncière plus poussée se met en place. De ce point de vue, il faudra notamment s'assurer que les restrictions apportées à la zone d'habitat n'occasionnent pas de croissance des niveaux de prix, ce qui alourdirait encore la part foncière du coût du logement.

Si nous étudions les relations entre la configuration des zones urbanisables, les niveaux de prix et l'activité de la construction, c'est aussi avec la volonté d'objectiver le débat entre les "expansionnistes" et les "parcimonieux". Il est en effet hautement probable que les décideurs wallons seront concernés par cette controverse lorsqu'une gestion plus parcimonieuse de la zone urbanisable se mettra concrètement en marche. De ce point de vue également, une analyse est obligatoire afin d'éclairer les futures politiques publiques.

Tout au long du travail, nous avons privilégié une analyse comparative entre la Flandre et la Wallonie. Si ce choix se justifie tout d'abord par des raisons scientifiques liées à la nécessité de confronter les réalités au sein de différents contextes, il se justifie également par la nécessité d'informer les décideurs wallons des possibles effets pervers – notamment la création de plus-values injustifiées – d'un renforcement des contraintes urbanistiques. En effet, nous avons constaté que dans le nord du pays, la mise en œuvre d'une planification plus restrictive génère certains problèmes.

Un bilan bibliographique qui souligne le caractère non mécaniste du marché foncier

Une revue bibliographique théorique et empirique permet de constater que les interrelations entre le zonage et le fonctionnement des marchés fonciers sont multiples et com-

plexes. S'il s'agit là d'une évidence pour quiconque ayant étudié ces marchés, il convient de constater que, lors de l'adoption des plans de secteur, ce sont les raisonnements mécanistes de la concurrence parfaite qui ont été pris en compte par de nombreux décideurs.

Ces raisonnements ont conduit à la mise en œuvre d'une politique d'offre foncière, ce qui s'est globalement révélé peu efficient. D'une part, la production des nouveaux logements a conduit à une urbanisation particulièrement extensive et étalée. D'autre part, en dépit de l'abondance de l'offre, les mécanismes de marché ont contribué à générer de la plus-value et de la rente foncière. Parce qu'elle enrichit certains propriétaires et opérateurs, cette rente foncière explique pourquoi de nombreux ménages éprouvent des difficultés à se loger de manière qualitativement décente et spatialement adéquate.

Si le choix de diminuer les terres constructibles est retenu, il convient de s'assurer de la stabilité du marché foncier

Cliché: G. Focant



Les effets globalement négatifs d'une politique d'offre foncière tiennent notamment au mécanisme du compte à rebours¹⁵. Puisque la production du foncier viabilisé est essentiellement assurée par des opérateurs privés, c'est la demande immobilière qui conduit à déterminer les niveaux de prix, mais aussi les produits commercialisables et, in fine, les formes d'urbanisation.

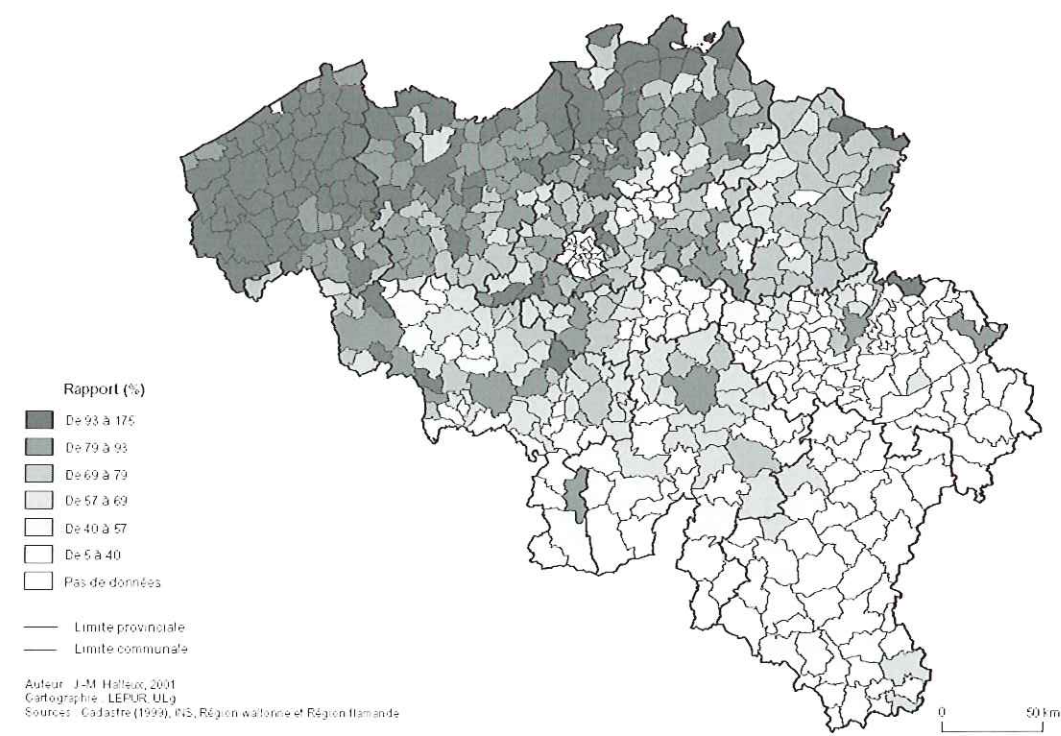
¹⁵ En fonction du prix du bien final sur le marché, le promoteur évalue les différents coûts (coût de construction, frais financiers, taxes, ...) qu'il est en mesure d'estimer à l'avance. Il en déduit ensuite le prix du terrain qui peut être proposé au propriétaire (voir C. Topalov, 1974, p. 202).

Une étude économétrique qui tend à montrer que, globalement, la crainte de l'augmentation des niveaux de prix ne doit pas empêcher le déclassement de certaines zones d'habitat.

Afin d'objectiver les relations qui existent entre offre foncière légale et niveaux de prix, nous avons procédé à une analyse économétrique des différents déterminants du prix des parcelles à bâtir observé dans chaque commune du royaume.

Pour procéder à une telle analyse, il a été nécessaire de construire un indicateur de l'offre foncière : le *ratio de disponibilité foncière* (figure 3). L'utilisation de ce rapport entre les superficies bâties enregistrées au cadastre et celles légalement constructibles dans les plans de secteur, pose un certain nombre de problèmes méthodologiques ayant nécessité des traitements spécifiques. Malgré cela, on peut vérifier la pertinence de cet indicateur dans la réalisation d'une étude statistique à large échelle.

Figure 3 • Ratio de disponibilité foncière communale



Plutôt qu'un seul traitement statistique portant sur l'ensemble de la Belgique, nous différencierons les analyses flamandes des analyses wallonnes. Comme en attestent notamment les niveaux de prix, les logiques de fonctionnement des marchés apparaissent très différentes au nord et au sud du pays. En outre, les résultats qui suivent montrent que la composante de la délimitation des zones d'habitat ne produit pas les mêmes effets dans les deux régions.

Les résultats des analyses de régression confirment que le revenu des populations correspond au premier facteur explicatif des niveaux fonciers (fig. 4). En Flandre comme en Wallonie, c'est donc tout d'abord la variabilité du pouvoir d'achat local qui détermine la variabilité du prix du sol. Au-delà de ce constat, il est frappant de constater que la seule composante "revenu" est moins explicative en Flandre qu'en Wallonie, bien que l'élasticité¹⁶ y soit plus grande.

Comme pour la composante "demande", les configurations wallonne et flamande se différencient fortement au niveau de la composante "offre". Nous avons constaté que l'offre apparaît comme un élément beaucoup plus important en Flandre qu'en Wallonie. Dans le nord du pays, la variable de disponibilité foncière vient en deuxième position lorsque le classement selon la contribution au coefficient de détermination est dressé, cela 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. En outre, il convient de souligner qu'en Flandre, l'échelle de pertinence pour appréhender l'effet de l'offre apparaît être le bassin, alors qu'à l'inverse, en Wallonie, c'est au niveau communal que ce facteur est apparu le plus important.

Figure 4 • 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	

Au-delà de ce constat, nous pouvons vérifier l'élasticité du prix des parcelles par rapport à l'offre juridique (figure 5). Le modèle régressif que nous avons construit nous indique qu'une diminution des superficies constructibles de 10% entraînerait une progression des prix inférieure à 1% en Wallonie (soit 185 euros sur une moyenne de 23 000), alors qu'elle serait proche de 5% en Flandre (2475 euros sur une moyenne de 52 000).

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 (ratio de 82 % en Flandre et de 47 % en Wallonie).

¹⁶ L'évolution du prix des terres constructibles pour une variation de 1% des revenus.

Figure 5 • L'élasticité du prix des parcelles par rapport à l'offre juridique : calcul pour les moyennes régionales

	Prix moyen des parcelles	Ratio moyen	Progression du ratio (1 %)	Paramètre	Progression du prix	Elasticité
Wallonie	22 822 euros	47,06 %	47,53 %	39,387	18,5 euros	0,081
Flandre	52 384 euros	81,87 %	82,69 %	300,064	245,7 euros	0,469

Source : J.-M. Halleux

La cartographie finale du ratio de disponibilité foncière conduit à ce constat selon lequel les planificateurs wallons ont été les plus "généreux" en offre juridique. En conséquence, bien que l'offre potentielle soit sans doute, de manière absolue, suffisante dans les deux régions¹⁷, il existe probablement un différentiel quant à l'offre effectivement placée sur le marché. Expliquer comment la disponibilité de l'offre influe sur les niveaux de prix oblige donc à revenir sur la différenciation entre l'offre potentielle et l'offre effective¹⁸. En Flandre, nous sommes en présence d'une situation telle que décrite par J. Ruegg¹⁹ avec, simultanément, une offre potentielle abondante par rapport aux besoins démographiques et, parallèlement, une offre effective trop réduite. Cette offre effective trop réduite se traduit alors par un renforcement du pouvoir de négociation des propriétaires fonciers initiaux 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 fonciers initiaux et les lotisseurs ne sont pas affectés. Les propriétaires acceptant de valoriser leurs biens sont alors suffisamment nombreux pour ne pas entraver le pouvoir de négociation des promoteurs-lotisseurs, ce qui réduit ensuite la pression sur les revenus des "candidats-bâisseurs". Selon cette logique, c'est donc la surabondance des zones d'habitat qui, déterminant une abondance de l'offre effective sur le marché des terrains à viabiliser, contribue à limiter l'effort financier des demandeurs finaux sur le marché des terrains à bâtir (parcelles viabilisées). Voilà pourquoi, en Wallonie, nous sommes simultanément en présence d'une élasticité du prix par rapport au revenu relativement faible et d'un fort pouvoir explicatif de la composante "revenu".

¹⁷ Selon les estimations des techniciens, 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, comme nous le verrons, la réforme du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) ne doit pas conduire à un accroissement des zones urbanisables.

¹⁸ Pour un bassin résidentiel considéré, l'offre potentielle correspond à la totalité des biens fonciers existants, soit accessibles, soit juridiquement urbanisables, soit techniquement urbanisables, soit bâtis. L'offre effective correspond, à un moment déterminé, aux biens effectivement offerts sur le marché.

¹⁹ J. Ruegg, 2000, pp. 156-157.



En Wallonie, le marché des terrains à bâtir offre un profil de surabondance. Dans ces conditions, le prix des terrains est dicté majoritairement par la demande et non par l'offre.

Cliché: F. Dor

Ces constatations ne doivent nullement conduire à la conclusion qu'il faut maintenir une surabondance de l'offre dans le sud du pays. Tout d'abord, il est possible de mettre en place des outils qui rapprocheraient l'offre effective de l'offre juridique tout en œuvrant pour un aménagement des lieux plus "durable". Ensuite, on constate les très fortes différences du taux d'urbanisation dans les deux régions, ce qui laisse encore aux mandataires wallons de nombreuses libertés de réduction avant d'enregistrer une élasticité similaire à celle observée au nord du pays. Enfin, il faut également rappeler qu'une extension des zones d'habitat ne conduirait pas automatiquement à diminuer le prix des parcelles. En effet, le foncier est rigide à la baisse (effet cliquet) et même si une nouvelle offre juridique est créée, les mécanismes de compte à rebours limiteront la décreue puisque les promoteurs fonciers n'accepteront pas de céder leurs parcelles à des prix inférieurs par rapport à ce qui a précédemment été escompté.

Tirer les enseignements des difficultés nées des restrictions urbanistiques instaurées lors de l'entrée en vigueur du Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (R.S.V.)

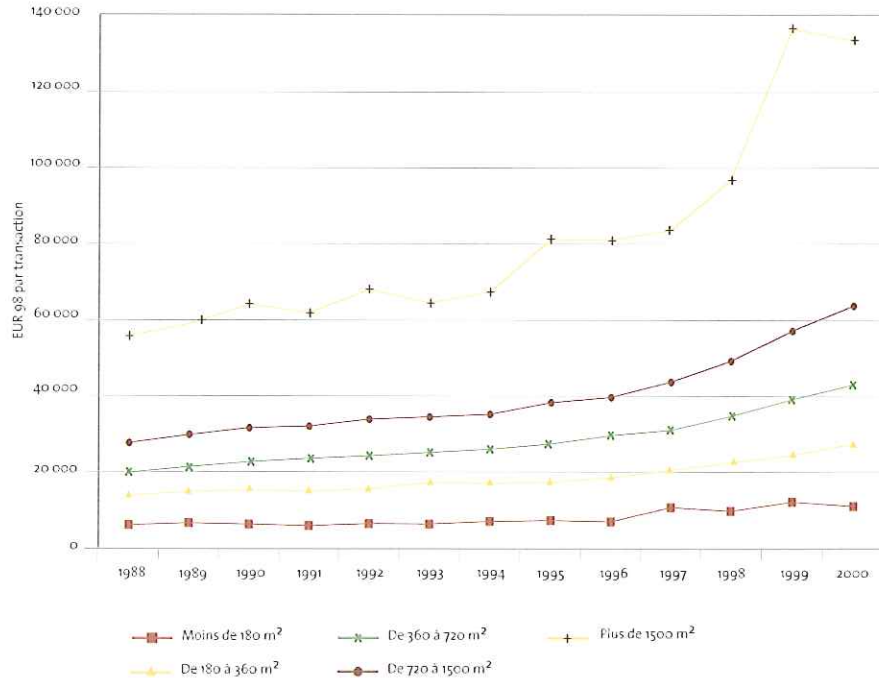
Le R.S.V. a été adopté par le Gouvernement flamand en 1997. D'aucuns n'hésitent pas à lier l'adoption de ce plan d'aménagement, qui intègre les principes du développement durable dans ses objectifs, à la forte hausse des valeurs foncières observée au nord du pays depuis quelques années. C'est particulièrement le cas des professionnels de l'immobilier et du monde de la construction qui craignent pour leur activité dans la construction neuve, plus avantageuse financièrement que la rénovation de biens existants.

Afin d'expliquer cette hausse, on peut tout d'abord rappeler que le R.S.V. impose des seuils de densité minimale pour les nouveaux quartiers. Sur base de l'hypothèse selon laquelle cet élément a été intégré par les lotisseurs, la théorie du compte à rebours conduit à une première explication. En effet, la réduction de la superficie des parcelles devant conduire à une croissance des recettes de commercialisation, les nouveaux cal-

culs financiers des lotisseurs les ont alors poussés à accepter des niveaux d'enchères plus élevés. Cette hypothèse semble renforcée par l'observation des statistiques puisque seules les parcelles de grande taille, correspondant souvent au marché primaire non viabilisé²⁰, ont subi ces dernières années une croissance des prix qui s'inscrit en rupture par rapport aux années précédentes (figure 6).

La communication et l'effet d'annonce relatif au R.S.V. doivent sans doute également être intégrés parmi les facteurs explicatifs de la récente croissance des prix pratiqués pour les grands terrains. Il est en effet probable que, dans un contexte de marché tendu, où le rapport de force entre propriétaires fonciers et promoteurs fonciers est plutôt à l'avantage des premiers, l'annonce de restrictions urbanistiques ait conduit de nombreux acteurs à anticiper une possible hausse et à constituer des réserves. Dans les régions caractérisées par un marché foncier tendu, l'expérience flamande pousse à conseiller la prudence lorsque les responsables régionaux informeront des possibles évolutions des zones urbanisables. L'effet d'annonce d'une réduction – même minimale – des zones d'habitat est, en effet, susceptible de mettre en œuvre des phénomènes de spéculation et d'activer la concurrence entre les promoteurs-lotisseurs.

Figure 6 • Prix des parcelles à bâtir en Flandre selon la superficie.



Auteur : J.-M. Halleux, ULg, 2001 - Source : STADIM

²⁰ C'est-à-dire dépourvu de tout équipement, infrastructures (voiries, égouts, ...) et garantie juridique (permis de lotir).

Intégrer les dynamiques transfrontalières dans la réflexion sur l'avenir du territoire wallon

Bien que n'apparaissant pas directement à la lecture des cartes sur les niveaux de prix, les approches quantitatives ont permis de vérifier l'existence d'un phénomène "d'infiltration" entre la Flandre et la Wallonie. Les données attestent, en effet, que le "franchissement" de la frontière linguistique par certains "candidats-bâisseurs" flamands tend à diminuer la pression foncière en Flandre et, au contraire, à accroître les enchères en Wallonie. Dans le cadre du développement territorial et de la révision des plans de secteur, il s'agit sans doute de mener une réflexion sur ces nouvelles migrations trans-"frontalières". Pour de nombreux ménages flamands, la Wallonie risque, en effet, de devenir une terre promise afin de réaliser le modèle de la maison unifamiliale isolée sur une vaste parcelle. Dans la même logique, il est également probable que la concrétisation de l'Euro conduise à intensifier la pression foncière à proximité des villes étrangères, tant par rapport aux Pays-Bas, qu'à l'Allemagne ou à la France.

2.2. Retirer des terres des zones constructibles

L'étude économétrique présentée ci-dessus ouvre la porte à un déclassement de zones aujourd'hui urbanisables sans effet néfaste en termes de stabilité du marché foncier et d'accessibilité à la construction neuve. Il convient maintenant de réfléchir concrètement aux outils dont dispose le Gouvernement wallon pour organiser le déclassement. Quels terrains ? Comment ? A quel prix ? sont les trois questions principales auxquelles il convient de répondre.

La solution la plus simple pour procéder au retrait de certaines terres constructibles consisterait en l'indemnisation des moins-values d'urbanisme à l'aide de deniers publics. Le principal avantage de cette option réside dans la liberté de choix des parcelles que l'on soustrait de la zone urbanisable du plan de secteur. Les inconvénients sont liés au coût de l'opération et, du point de vue éthique, à l'utilisation qui est faite de l'argent au service de la collectivité. Par conséquent, cette option ne pourra être envisagée qu'en quelques cas très rares, lorsque l'une ou l'autre parcelle pose de réels problèmes d'aménagement²¹.

Compte tenu du fait qu'une indemnisation systématique des moins-values par la puissance publique ne peut être envisagée comme moyen de retirer des terres de la zone constructible, nous avons cherché à vérifier si les textes juridiques n'ouvraient pas la porte à une dispense d'indemnisation dans un certain nombre de cas.

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.²². C'est donc sur ce texte que reposent les critères légaux qui définissent les conditions dans lesquelles un propriétaire fon-

²¹ Rappelons à cette effet, que les travaux sur les coûts de la désurbanisation ont montré qu'une seule résidence "mal" localisée pouvait entraîner de nombreux frais à charge de la collectivité.

²² Ancien article 37 de la loi du 29 mars 1962.

cier frappé d'une restriction de l'usage de son bien peut bénéficier d'une indemnisation à titre de moins-value d'urbanisme^{23 24}.

Une des solutions serait la suppression de l'article 70 du C.W.A.T.U.P. Toutefois, au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, un principe exclusif de non indemnisation ne peut être envisagé. 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, si nous partons de l'hypothèse qu'aucun système d'indemnisation n'est prévu sauf en cas de charge spéciale et exorbitante, 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".

Le droit belge, à l'instar du droit néerlandais, pose le principe de l'indemnisation "conditionnée", accompagnée d'exceptions. L'analyse des textes précisant ces "exceptions" laisse entrevoir dans certains cas la possibilité d'éviter d'indemniser le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude d'urbanisme. Toutefois, l'opérationnalisation des critères nécessite la précision de certaines notions par le législateur.

L'article 70, premier alinéa 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 frappé d'une moins-value en raison d'une interdiction de bâtir ou de lotir n'a pas été définie par la Région. Afin de limiter et de quantifier les cas donnant lieu à indemnisation, il s'avérerait utile que le pouvoir régional précise cette notion de "destination normale".

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 :

- être apte techniquement à la construction : la capacité à recevoir des constructions a considérablement évolué avec les techniques de construction de sorte que, l'on doit considérer que pratiquement tout terrain peut être apte à recevoir des constructions²⁵,

²³ 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 d'édificandi tous les terrains pour lesquels ils pouvaient craindre de devoir payer une indemnité" (Haumont F., 1990, p. 478).

²⁴ 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 admette 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.

²⁵ Dans la pratique, on considérera qu'il y a un seuil à la capacité "raisonnable" à recevoir des constructions. Cette condition sera interprétée souverainement par les tribunaux. Ainsi, par exemple, un terrain marécageux n'est normalement pas apte à recevoir des constructions (Civ. Bruxelles, 18 octobre 1983, inédit ; Civ. Nivelles, 27 juin 1997, inédit).

- *être voisin d'autres habitations ou d'autres terrains à bâtir* : il a été jugé que la proximité ainsi requise n'implique pas nécessairement que les autres habitations soient situées du même côté de la chaussée;
- *être 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 voirie 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'équipement²⁶.

Afin de quantifier clairement et précisément les cas relatifs à cette exception, la Région devrait définir précisément cette notion de "voie suffisamment équipée". Elle pourrait y intégrer l'existence d'un raccordement à l'égout et ainsi, réduire les cas donnant lieu à indemnisation. Les Cours et Tribunaux seront ainsi liés par la définition donnée dans le décret.



Juridiquement, une parcelle n'est assimilée à un terrain à bâtir que lorsqu'elle se situe le long d'une voirie suffisamment équipée.

Cliché: F. Dor

Ces trois critères permettent de qualifier une parcelle de terrain à bâtir ou non. Toutefois, pour obtenir une indemnisation, il faut en outre prouver l'existence d'un dommage certain, actuel et objectivement déterminable. Dès lors, trois critères complémentaires ont été dégagés, à savoir :

²⁶ 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).

- *le bon aménagement des lieux* : ce critère doit permettre de déterminer si, avant l'entrée en vigueur du nouveau plan, une demande de permis d'urbanisme ou de lotir aurait été délivrée au regard du "bon aménagement des lieux". Les travaux préparatoires²⁷ confirment cette thèse. La cour de Cassation²⁸ a déclaré que les critères objectifs de la contiguïté à une voirie suffisamment équipée, de la proximité d'autres terrains à bâtir et de la possibilité technique de construire ne suffisent pas à donner à un terrain la qualité de terrain à bâtir. Il faut encore avoir égard à la politique poursuivie par l'autorité avant l'entrée en vigueur du projet de plan de secteur, cette politique étant définie par le critère de "bon aménagement des lieux", lui-même mis en évidence lors de la délivrance des permis de bâtir ou de lotir. A notre connaissance, ce critère ne semble pas pris en compte par beaucoup de tribunaux;
- *l'incidence du prix d'acquisition du terrain* : le coût est pris en considération par la jurisprudence²⁹ pour déterminer la destination normale d'un terrain. Celui-ci peut en effet fournir un indice sur la destination normale de la parcelle;
- *l'intention de destiner le terrain à la construction* : le propriétaire doit démontrer, devant certains tribunaux, qu'avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, il a destiné ou eu l'intention de destiner sa propriété à la construction d'une habitation. En outre, si le propriétaire a affecté son terrain à un autre usage que l'habitat, le donnant, par exemple, en location à un fermier, même si le terrain réunit les qualités objectives de terrain à bâtir, ce terrain n'est pas normalement destiné à la bâtisse³⁰. Nous nous rapprochons ainsi du système hollandais où seules les personnes qui avaient la volonté de mettre en œuvre les possibilités de construction sont indemnisées.

Toutefois, précision importante, *ces critères sont appréciés souverainement par les juges*. Certains d'entre eux les appliquent cumulativement, d'autres n'en vérifient qu'un ou deux. Leur pouvoir d'appréciation est donc important.

Précisons également que les textes recensent trois autres exceptions laissant une marge de manœuvre lors de l'interprétation. C'est le cas lorsqu'il y a interdiction de bâtir sur un terrain ne possédant pas les dimensions minimales fixées par le plan d'aménagement; ou lors d'une interdiction de bâtir ou de lotir en dehors des agglomérations en raison des nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation³¹, et enfin, lorsqu'il y a interdiction de bâtir ou de lotir un terrain exposé à une contrainte physique majeure.

Les quelques paragraphes qui précèdent permettent d'identifier les différentes possibilités juridiques qui amèneraient la puissance publique à éviter l'indemnisation en cas de définition de nouvelles servitudes d'urbanisme. Cet exercice ne précise toutefois pas si les parcelles qui répondent aux critères énoncés – dont certains, nous l'avons vu, sont liés à des précisions du législateur – présentent une localisation qui permet d'œuvrer à la réalisation des objectifs énoncés par le Gouvernement dans le S.D.E.R.

²⁷ Travaux préparatoires, Pasin., 1962, p. 291

²⁸ Cass., 30 novembre 1990, Bull., 1991, p. 325

²⁹ Civil Namur, 23 avril 1992, Échos amén., 1992, n° 2, p. 3

³⁰ Civil Mons, 21 juin 1995, Échos amén., 1995-1996, n° 13 et 14, p. 7

³¹ Pour laquelle il n'existe aucune jurisprudence.

Sans prétendre apporter une réponse définitive à cette question, nous pouvons souligner quelques éléments, éclairés à l'aide d'une étude de cas.

Sauf à objectiver la notion de *nécessité impérieuse résultant de la sécurité de la circulation*, il sera certainement difficile de freiner le comblement des interstices encore libres le long des voiries. En effet, très souvent, ces "dents creuses" répondent aux critères d'indemnisation, tant en ce qui concerne l'équipement de la voirie que par le fait que ces parcelles sont souvent voisines d'autres habitations et d'autres terrains à bâtir. Les conséquences en termes d'impact paysager, de désurbanisation ou encore de risques pour la sécurité routière seront difficilement évitées dans ces espaces. Seule la notion d'*intention de destiner le terrain à la construction* permettrait éventuellement d'éviter certaines indemnisations. Une étude de cas, réalisée sur la commune d'Oupeye, a permis de mesurer l'importance du critère de raccordement au réseau d'épuration des eaux résiduaires. Sous réserve de la représentativité de la commune étudiée, ce critère semble ouvrir la voie à un déclassement de terrains périphériques d'extension importante ou en prolongation de "rubans" existants. Il apparaît donc que ce critère de raccordement à l'égout propose une certaine cohérence en regard des vœux du Gouvernement en matière d'aménagement territorial.

3. VERS DES OUTILS POUR APPUYER UNE RÉVISION GLOBALE DES PLANS DE SECTEUR INSCRITE DANS DES OBJECTIFS CLAIREMENT DÉFINIS

La question de la mise en oeuvre de la révision globale des plans de secteur ne peut se faire sans référence aux objectifs que cette révision poursuit. Aussi, c'est au départ des objectifs du C.A.W. et du S.D.E.R., notamment en matière de promotion d'une urbanisation plus compacte et mieux structurée, qu'il convient d'appuyer les grandes lignes qui doivent guider la révision des plans d'allocation des sols. Cette analyse a conduit à la définition de deux moyens qui structurent notre recherche : le *déplacement de certaines zones* et la *diminution des espaces urbanisables*.

Concernant le déplacement de zones, notre analyse a montré qu'il semble illusoire de financer l'indemnisation des moins-values nées de la suppression d'espaces constructibles par la taxation des plus-values engendrées par l'inscription de nouvelles zones. Toutefois, certaines alternatives existent. Les textes à portée légale prévoient la possibilité d'offrir des indemnités indirectes (compensation et, surtout, remembrement). Nous avons également souligné la possibilité d'inscrire les pouvoirs publics dans une logique de production foncière, ce qui leur permettrait de capter la totalité des plus-values et d'alimenter ainsi un fonds d'indemnisation des moins-values.

Lors de la mise en place des plans de secteur, l'inscription de zones constructibles très larges en regard des réalités démographiques observées est partiellement née de la crainte d'une déstabilisation du marché foncier. Une étude économétrique menée par nos soins prouve que, globalement, ce n'est pas la crainte de l'augmentation des niveaux de prix qui doit empêcher le déclassement de certaines zones en Région wallonne. Toutefois, l'opérationnalisation de ce déclassement se heurte à l'obligation légale d'indemniser les moins-values foncières en cas de définition de nouvelles servitudes d'urbanisme. Une étude juridique souligne néanmoins les exceptions à cette règle. Ces exceptions laissent entrevoir une certaine liberté d'action des pouvoirs publics pour inscrire les plans de secteur dans la logique du développement durable, tout en limitant les indemnisations inhérentes au respect du droit de propriété individuelle.

"Aménager le territoire au quotidien en ayant pour objectif que chaque acte renforce sa structure implique notamment ... d'adopter une attitude de gestionnaire actif ". (S.D.E.R., p. 154)

Chapitre 4

Comment favoriser la réalisation de certaines zones ?

L'analyse des objectifs qui sous-tendent l'opération de révision des plans de secteur a permis de pointer l'incitation à la réalisation de certaines zones comme un autre moyen de mieux structurer les développements urbains.

Cet autre moyen peut, dans une certaine mesure, constituer une alternative à la révision des plans réglementaires, mais il apparaît qu'une application conjointe offre de meilleures garanties de réussite face à ce qui apparaît comme un défi important pour l'avenir de la Wallonie.

En effet, le chapitre qui précède montre que les libertés du législateur pour la définition de nouvelles servitudes d'urbanisme ne sont pas sans contrainte. Certaines zones, notamment les "dents creuses" le long des rubans urbains, seront difficiles à contrôler sans indemniser certains propriétaires. Dans ce cas, l'incitation à la localisation constitue une alternative plus "douce" à la contrainte réglementaire. De plus, se pencher sur les autres outils de l'aménagement permettra de définir un ensemble cohérent d'instruments, œuvrant à la réalisation d'un objectif bien défini, ce qui ne peut qu'être bénéfique à la Région, notamment en terme de lisibilité de sa politique³².

Notre réflexion en matière d'incitation à réaliser certaines zones est sans aucun doute moins aboutie que celle relative à la révision des plans de secteur. Certains éléments ont été approfondis alors que d'autres en sont encore au stade embryonnaire. Néanmoins, certaines tendances lourdes, guidant la réflexion, se dégagent déjà nettement de nos travaux.

³² Remarquons que la nécessité d'articuler la révision des plans avec d'autres outils est mentionnée à plusieurs reprises dans le S.D.E.R. : p 151, point 1.3.B : *élaborer et réviser les autres instruments d'aménagement du territoire*; p. 154, point 1.5.B : *évaluer régulièrement les outils*; p. 156, point 1.5.D : *développer une politique foncière*. On peut d'ailleurs estimer qu'un ensemble d'outils cohérents facilite la sensibilisation des acteurs de l'aménagement du territoire (objectif VIII).

1. AGIR SIMULTANÉMENT SUR DEUX PÔLES, L'UN CENTRÉ SUR LA DEMANDE, L'AUTRE CENTRÉ SUR L'OFFRE

Faire réaliser le projet d'allocation des sols par la puissance publique est techniquement réalisable à l'aide de la procédure d'expropriation. Toutefois, cette solution ne doit être envisagée qu'en ultime recours. En effet, bien que dans ce cas le propriétaire n'ait pas le choix de s'opposer à la vente, ce qui garantit la réalisation du projet, l'expropriation présente un certain nombre d'inconvénients. La procédure à suivre est lourde et assez lente, il s'agit d'une opération coûteuse pour les pouvoirs publics, qui provoque souvent une forte conflictualité et qui peut être de nature à perturber les marchés en incitant à la hausse des niveaux de prix.



L'expropriation est un outil coûteux qui ne peut être utilisé que dans des situations ponctuelles ou des travaux d'infrastructure d'intérêt public majeur (photo : travaux du T.G.V. Bruxelles-Liège à Zaventem).

Cliché: F. Dor

Il convient donc de penser des instruments qui permettent à la puissance publique d'influer sur les comportements des ménages en termes de localisation. Compte tenu des contraintes, notamment juridiques et financières, qui restreignent la liberté des pouvoirs publics en la matière, cela se fera en s'appuyant sur le mécanisme habituel du marché foncier. A cette fin, on peut agir sur les deux pôles qui mènent à la construction d'un bien immobilier neuf : l'offre et la demande.

1.1. Peser sur l'offre en matière de localisation

Nous avons souligné précédemment que le marché foncier wallon, majoritairement soumis aux seules lois du marché, présentait une offre foncière effective en deçà de l'offre potentielle. Cet état de fait ne doit pas seulement s'envisager en regard des valeurs foncières : il est susceptible d'influencer la géographie des développements urbains. En effet, les soubresauts de la rente foncière et les projets personnels des propriétaires fonciers incitent un cer-

tain nombre d'entre eux à ne pas proposer leurs terres à la vente. Cette rétention foncière à composante spéculative favorise l'éclatement urbain en ce sens qu'elle présente en partie des logiques aléatoires liées aux décisions individuelles des propriétaires. Par conséquent, la **lutte contre la rétention foncière** constitue un premier élément (favorable mais pas suffisant) qui œuvre à une urbanisation plus "durable". Comment organiser cette "lutte" ?

Rendre à la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis son objectif initial

Par la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire, le législateur a introduit la possibilité de lever une taxe forfaitaire sur les terrains à bâtir non bâtis. Le rapport au sénat n° 525 des sessions de 1969-70 montre que l'objectif initial de cette taxe était tout autant de politique foncière que d'incitation économique.

Cette taxe a été reprise dans l'article 160 du C.W.A.T.U.P. qui autorise les communes à lever une taxe annuelle sur les parcelles non bâties. D'après le C.W.A.T.U.P., cette taxe vise deux types de terrains : ceux compris dans un lotissement et, parmi les autres, ceux qui sont situés le long d'une voirie suffisamment équipée.

Les communes restent libres d'instaurer une telle taxe et d'en fixer le taux. Ces dernières sont toutefois "encadrées" par le pouvoir de tutelle, à savoir la Région wallonne. Actuellement, seules 74 communes wallonnes (28% du total) disposent d'un règlement-taxe sur les terrains à bâtir non bâtis (fig. 7). On la retrouve principalement dans certaines zones de forte pression foncière (Brabant wallon, périphérie liégeoise) et dans l'axe industriel, y compris son hiatus namurois.

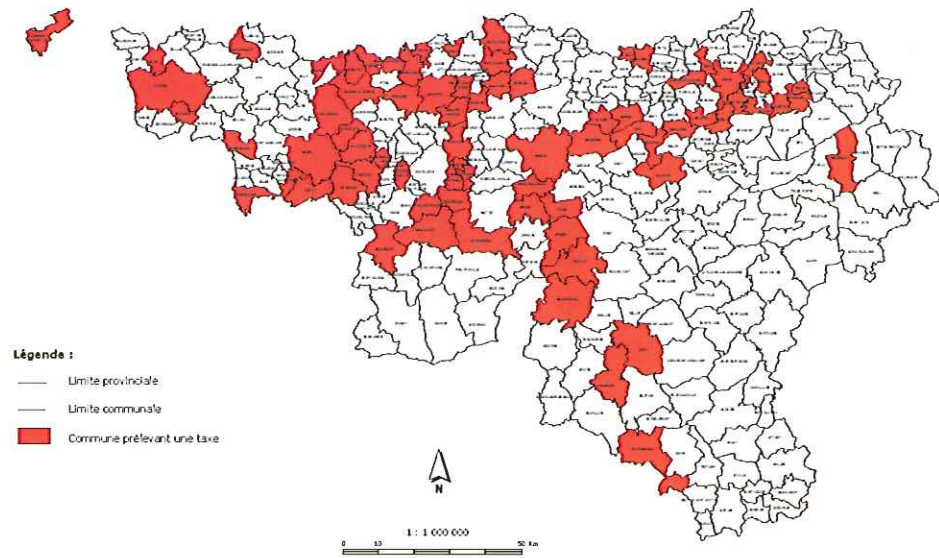
Dans les faits, nous observons, pour plusieurs raisons, que l'objectif foncier de la taxe est loin d'être atteint. Tout d'abord, on constate que les rentrées financières supplémentaires, que peut procurer la levée de cette taxe, ont très vite supplanté l'objectif de politique foncière. Ensuite, en raison des difficultés d'application de la taxe hors des lotissements³³, la plupart des communes ne relèvent la taxe 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. Enfin, il serait intéressant d'étudier, dans les communes où la taxe sur les terrains à bâtir est d'application, la relation entre le montant déboursé, le système de taxation envisagé et le comportement des propriétaires.

Nous proposons, en accord avec la loi et la Constitution, de régionaliser cette taxe, ce qui permettrait son extension à l'ensemble du territoire. Toutefois, une simple régionalisation ne suffit pas. Pour tirer le meilleur parti de cet outil de politique foncière, il serait nécessaire d'y apporter quelques améliorations. Ainsi, la rétention foncière concerne généralement les terres à bâtir situées hors lotissement. Il conviendrait donc de maintenir uniquement la taxe sur les terrains non bâtis situés dans une zone d'habitat hors lotissement. Pour cela, il faudrait organiser l'inventaire des terres à bâtir non bâties, par exemple en rendant opérationnel l'article 151 du C.W.A.T.U.P.³⁴, obligeant les communes à tenir à jour un inventaire des terrains non bâtis en zone d'habitat.

³³ 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.

³⁴ Notons, à propos de cet article, que la commune de Chaudfontaine a procédé à un tel inventaire en 1997 et que ce dernier est régulièrement mis à jour.

Figure 7 • Les communes wallonnes disposant d'un règlement-taxe sur les terrains à bâtir non bâtis



Source : IGN - Limites communales des cartes 1:10 000 - Réalisation : F.Leruth & I.Gabriel - LEPUR/ULg - CPDT/RW

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. Il apparaît ainsi qu'une taxe appliquée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire régional n'offre pas le même intérêt qu'une imposition discriminée territorialement. Pour cela, il est indispensable que le Gouvernement wallon définisse différentes zones où l'on pratiquerait des niveaux taxatoires distincts. Ces zones pourraient être fixées par le Gouvernement lui-même, mais il semble que les communes, par leur fine connaissance du territoire, seraient plus à même de prendre en charge cette tâche via un P.C.A. Même si le Gouvernement garde un droit de regard sur ces plans³⁵ et peut, le cas échéant, se substituer au conseil communal pour leur élaboration³⁶, il apparaît qu'une collaboration active des autorités communales est un préalable indispensable à la réussite de l'opération. Il s'agit d'un point crucial sur lequel nous reviendrons un peu plus loin.

Enfin, il convient de rester attentif à certains effets pervers qui pourraient naître d'une telle taxe. Ainsi, il faudrait s'assurer que celle-ci ne soit pas répartie sur l'acheteur, auquel cas les valeurs foncières enregistreraient une hausse, ce qui limiterait l'accessibilité du marché foncier. Il apparaît que ce report dépend des conditions locales et tem-

³⁵ art. 52 du CWATUP.

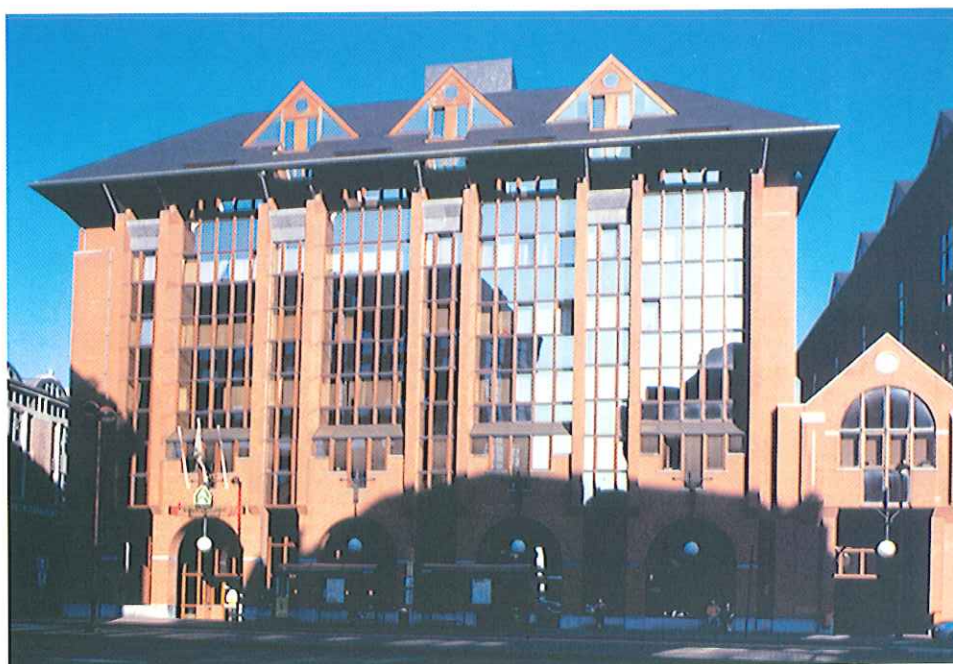
³⁶ art. 55 du CWATUP.

poelles de la vente. Une meilleure connaissance de la géographie des sous-marchés fonciers permettrait d'adapter les outils aux réalités locales des transactions³⁷.

Offrir aux candidats acquéreurs de parcelles à bâtir une alternative publique attractive

Si la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis est un outil intéressant de politique foncière, son application nécessite de trouver un taux d'imposition qui se situe à l'équilibre de deux objectifs contradictoires inscrits dans le S.D.E.R. : la nécessité d'influencer significativement le comportement des propriétaires fonciers et la volonté d'éviter de perturber le marché des terres à bâtir. Rien n'indique qu'un tel équilibre pourra être trouvé. Il est donc nécessaire d'imaginer d'autres moyens de peser sur l'offre foncière.

Contrairement à des pays comme la Suède ou les Pays-Bas, le marché foncier belge est caractérisé par la très faible présence de la propriété foncière publique. Cet élément interpelle dans la mesure où ces pays sont parvenus, mieux que le nôtre, à contenir les développements urbains tout en garantissant l'accessibilité du marché. Une analyse de la littérature montre que le profil urbain plus compact de ces pays s'explique en partie par la présence de la puissance publique sur le marché des terres à bâtir.



Le passage d'une logique publique d'offre foncière à une logique de production foncière assurerait un meilleur contrôle des développements urbains. Cette transition passe par une participation de tous les acteurs publics disposant d'un fonds foncier (photo : Société wallonne du Logement)

Cliché: F. Dor

L'analyse des mécanismes du marché montre que le **passage d'une logique publique d'offre foncière à une logique de production foncière** permet d'atteindre simultanément les objectifs de contrôle des développements urbains et de garantie d'accessibilité au marché foncier. En effet, les logiques sous-jacentes à la vente d'une parcelle par les pou-

³⁷ Voir à ce propos les travaux de la C.P.D.T. relatifs à l'observation des marchés foncier et immobilier à l'aide des petites annonces dont les résultats sont inclus dans le rapport final du thème 1.4.

voirs publics ne sont pas uniquement dictées par des impératifs financiers mais répondent à l'intérêt général. Or, il semble logique d'inclure, suite au diagnostic du S.D.E.R., la promotion d'un nouveau modèle d'urbanisation dans cette dernière notion. Plus concrètement, en vendant à un prix avantageux, par rapport au marché privé, des parcelles localisées en accord avec l'intérêt général, le Gouvernement wallon s'inscrirait pleinement dans sa mission et dans les objectifs de développement qu'il s'est assignés.

Remarquons de plus qu'une telle initiative des pouvoirs publics n'aurait pas pour unique conséquence la création d'un marché foncier parallèle et indépendant du marché privé, mais pourrait avoir une influence directe sur ce dernier. En effet, la mise en vente de parcelles constructibles à un prix plus avantageux que le marché traditionnel, pourrait obliger les promoteurs privés à revoir leur marge bénéficiaire, calculée sur le principe du "compte à rebours", à la baisse. En ce sens, un rôle plus actif des pouvoirs publics en tant que producteur foncier pourrait constituer un outil de **lutte contre la rétention foncière**, contribuant ainsi à **assurer une meilleure accessibilité des ménages au marché foncier**.

L'organisation concrète de ce marché foncier public pose deux questions fondamentales :

- comment constituer une réserve publique de terrains constructibles ?
- comment organiser la mise sur le marché de ces terrains ?

Constituer une réserve publique de terrains constructibles qui soit opérationnelle

La constitution d'une réserve de terrains constructibles opérationnelle, c'est-à-dire mobilisable dans le cadre de la réalisation des objectifs du S.D.E.R., peut se faire suivant différents vecteurs.

En premier lieu, à partir des propriétés foncières publiques. Toutefois, il s'agira de recenser les **avoids publics existants**. En effet, la propriété foncière publique est éclatée entre de nombreux organismes (S.W.L., C.P.A.S., Communes, ...), et un bilan exhaustif de ces propriétés n'existe pas. Dans l'optique de la réalisation des objectifs du S.D.E.R., il sera nécessaire, au-delà du simple recensement, d'étudier l'implantation de ces parcelles en regard de l'urbanisation existante.

Des conclusions de cette étude, dépendront certaines démarches futures. En cas de conformité des propriétés publiques avec les objectifs spatialisés du S.D.E.R., on peut procéder directement à la mise en vente de ces parcelles. Au contraire, en cas de divergences, il conviendra d'organiser des échanges de terres à l'aide des mécanismes décrits dans le paragraphe relatif au **déplacement des zones constructibles**. Les démarches seraient toutefois facilitées par la présence d'un opérateur public dans la procédure d'échange des terres.

En deuxième lieu, il est possible d'activer le **droit de préemption** que l'on peut définir comme le mécanisme qui permet à son titulaire d'être préféré comme acquéreur d'un immeuble mis en vente. En Région wallonne, aucune application de ce droit, instauré par le décret du 27 novembre 1997, n'a été faite depuis son inscription dans le C.W.A.T.U.P. (article 175).

Un droit de préemption a été instauré par la Région flamande pour toute transaction immobilière portant sur un bien situé dans 26 communes parmi lesquelles Vilvoorde au nord de Bruxelles

Cliché: O. Dubois



Une des raisons principales à cette léthargie est certainement à trouver dans les procédures de financement de l'opération, notamment pour les communes. En effet, une fois qu'un terrain soumis à droit de préemption est mis en vente, non seulement la commune doit disposer des fonds mais en outre, elle doit procéder à une modification budgétaire qui doit nécessairement obtenir l'approbation de la Députation permanente³⁸. Toute cette procédure fait que le délai dans lequel la commune doit décider d'utiliser son droit de préemption (2 mois) est alors dépassé.

Remarquons également que, dans un certain nombre de cas, les pouvoirs publics préfèrent réaliser leurs achats à l'amiable. Ainsi, dans certaines zones d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset, la Région wallonne a préféré, notamment pour des questions de rapidité et d'efficacité, annoncer aux propriétaires concernés que, s'ils souhaitent vendre, la Région était disposée à acheter leur bien³⁹.

³⁸ Article 16, Décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 1^{er} avril 1999, M. B. 07/05/1999

³⁹ Haumont, 2000, p. 31

Concrètement, nos travaux ont identifié une série d'améliorations qui pourraient être apportées au texte actuel pour le rendre plus opérationnel.

Tout d'abord, 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. Pour ce faire, il faudrait inscrire dans le C.W.A.T.U.P. que les plans de secteur, ainsi que les P.C.A., peuvent comporter en surimpression, par exemple, des zones relevant du droit de préemption. Bien que plus consommatrice de temps (il faut inscrire les périmètres dans les plans), cette solution permettrait de mieux cibler les endroits où l'exercice du droit de préemption s'avérerait utile.

Ensuite, en s'inspirant du cas français, nous proposons la tenue d'un registre des préemptions. Ce dernier "permettrait au propriétaire dont le bien a été préempté, ou aux acquéreurs évincés, de connaître l'utilisation qui est faite du bien. Il permettrait également à toutes les personnes intéressées de porter un jugement sur cet aspect de l'intervention foncière des autorités publiques"⁴⁰. Enfin, ce registre permettrait de contrôler si le but annoncé dans l'arrêté du Gouvernement est bien celui suivi.

Enfin, la création d'une régie foncière est une solution pour assouplir les procédures de financement. Deux types de régies sont possibles : une régie de droit et une régie communale autonome. Cette dernière permettrait notamment de résoudre le problème de financement puisqu'elle dispose d'une capacité d'emprunt et n'est pas soumise aux règles applicables aux communes, particulièrement en termes budgétaires.

Outre ses avantages dans la réalisation de certaines zones, le droit de préemption joue également un rôle direct dans la lutte contre la rétention foncière. En effet, le système implique que les ventes immobilières soient déclarées, ainsi que le prix convenu entre vendeurs et acheteurs. En cas d'exercice de ce droit, c'est à ce prix que l'autorité publique rachètera le bien, décourageant ainsi la spéculation.

Sensibiliser les acteurs publics aux objectifs du S.D.E.R. et mettre sur pied un opérateur public qui puisse organiser la mise sur le marché des terres

L'utilisation concrète de la réserve foncière publique existante (ou à créer) pose deux problèmes majeurs que nos travaux n'ont pas encore explorés pleinement.

Comment mettre à disposition des objectifs du S.D.E.R. les terres appartenant à différents organismes aux buts multiples, parfois différents de l'aménagement régional du territoire ?

Parmi les organismes disposant de réserves foncières, nombreux sont ceux qui ne sont pas directement concernés par l'aménagement du territoire. Ainsi en est-il, par exemple, de la S.W.L. dont le rôle principal est de participer à la mise en œuvre du droit au logement, notamment au travers de la tutelle sur le logement social. Par ailleurs, il est un

⁴⁰ M. Cheron, Doc. Parl., Parlement wallon, Session 1995-1996, 22, p. 6.

certain nombre de propriétés publiques qui appartiennent à des organismes ne dépendant pas de la Région wallonne, à quelque niveau que ce soit. Le C.P.A.S. de Bruxelles-Ville apparaît ainsi comme un propriétaire foncier public important en terre wallonne. Autre acteur très important, la Commune : bien qu'elle soit directement concernée par l'aménagement du territoire, elle agit dans un horizon territorial qui s'arrête souvent à ses limites territoriales. Par conséquent, les intérêts qu'elle défend sont d'ordre communal et non régional. Or, nous verrons dans le paragraphe 7 que ces deux notions présentent un certain nombre de divergences fondamentales.

Compte tenu de ces éléments, il nous semble qu'une large réflexion devrait être menée autour d'une des composantes du huitième objectif du S.D.E.R., à savoir la sensibilisation des acteurs publics aux enjeux de l'aménagement du territoire wallon. Seule une coopération active de l'ensemble des organismes publics détenant des avoirs fonciers permettrait d'utiliser au mieux ce patrimoine comme levier de développement territorial.

Outre la sensibilisation, les intérêts de chacun devront être pris en compte. Il sera dès lors nécessaire d'imaginer une formule souple de mise à disposition des avoirs publics qui maximise la coopération de chacun des opérateurs concernés.

Comment opérationnaliser la mise sur le marché de terres constructibles publiques ?

La mobilisation sur le marché des terres publiques nécessite un savoir-faire important en termes de gestion de dossiers, de montages financiers, de réalisations d'équipements, ... En territoire wallon, ces savoir-faire sont essentiellement aux mains des promoteurs et lotisseurs privés. Pour que, concrètement, la puissance publique puisse proposer des terres constructibles, il est indispensable qu'elle internalise ces savoirs.

Dans le cadre d'une mobilisation des avoirs publics aujourd'hui disséminés entre de nombreux opérateurs, il sera également nécessaire de s'astreindre à un lourd travail de gestion transversale des propriétés disponibles. Cette gérance se présente comme le garant d'une cohérence dans les décisions de l'opérateur public.

Il ressort de tout ceci la nécessité de mettre en place un organe public spécifique à la gestion et à la mobilisation des avoirs fonciers publics. Le personnel de cette structure devra être familiarisé avec les tâches de la promotion foncière et immobilière.

Le passage d'une politique d'offre publique à une politique de production des terres à bâtir constitue un moyen clé pour inscrire la Wallonie sur la voie du développement urbain durable

On le voit, un rôle plus actif de la puissance publique en termes de production foncière est source de divers avantages dans la perspective d'un développement plus durable du territoire régional. En plus de capter la totalité des plus-values foncières et de permettre un contrôle direct sur la localisation de certains développements urbains, il s'agit d'un outil de lutte contre la spéculation, ce qui permet de garantir un meilleur accès aux marchés fonciers et immobiliers tout en luttant contre le mitage de l'espace. L'inscription des autorités wallonnes dans une telle logique nécessite toutefois une gestion transversale des avoirs publics par la création d'un organe spécifique disposant d'un personnel qualifié.

1.2. Peser sur la demande en matière de localisation

Le paysage urbain contemporain résulte, tout au long de l'histoire, d'une rencontre entre les stratégies des acteurs de l'offre foncière (financiers, propriétaires fonciers, promo-

teurs, professionnels de la construction, ...) et les desiderata de la demande. Ainsi, le modèle de l'habitat unifamilial détaché doit notamment son succès à la conjonction d'intérêts qu'il propose entre les désirs des ménages (calme, nature, verdure) et les avantages qu'il offre aux professionnels de l'immobilier (contraintes minimales lors de la construction, consommation de matériaux plus grande, ...). A l'inverse, la volonté de standardisation de ces derniers s'est heurtée au souhait des ménages de disposer d'un produit artisanal et traditionnel, ce qui explique partiellement le maintien des petites structures de production et les dépenses importantes des grands producteurs pour masquer le caractère partiellement préfabriqué de leurs constructions.

On voit dans cet exemple que la demande ne se substitue pas nécessairement à l'offre mais qu'elle peut également dicter ses contraintes à l'appareil productif. Aussi, **peser sur la demande, notamment en matière de localisation résidentielle**, constitue également un moyen efficace d'influencer la forme des développements urbains.

Un ensemble d'outils financiers et pédagogiques aux mains des pouvoirs publics

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. En effet, 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. Mettre concrètement en œuvre cet objectif du S.D.E.R. nécessite, à notre avis, d'engager une large réflexion sur la nature des actions à mener. Pour ce faire, le concours actif de pédagogues serait des plus précieux.

Il existe, en Région wallonne, différents organismes qui soutiennent, avec des **aides directes ou indirectes**, les ménages désireux d'acheter ou de faire construire leur logement. Les outils proposés sont principalement de deux ordres : les subsides, aides directes non remboursées, et les prêts hypothécaires proposés à des taux avantageux en comparaison du secteur privé (prêts de la S.W.L., prêts jeunes ménages, ...).

Un rapide examen des critères qui conditionnent l'octroi de ces aides conduit à constater qu'elles ne sont généralement pas liées à une quelconque obligation de localisation. La plupart des critères utilisés sont de type socio-économique (revenu, nombre d'enfants, ...) et visent les candidats propriétaires situés à la limite de la solvabilité. Tout au plus trouve-t-on parfois une légère majoration des conditions lorsque le bien convoité est situé dans certains espaces très particuliers (Z.I.P. par exemple). Or, dans la mesure où la puissance publique décide d'octroyer une certaine quantité de 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 (en matière d'aménagement du territoire, mais aussi, de logement, de politique économique, ...) ?

Remarquons également que les prêts à taux avantageux offrent des perspectives beaucoup plus larges que les subsides pour attirer les ménages candidats propriétaires : d'une part, un prêt peut, à terme, être neutre, ou même bénéficiaire, pour les finances

publiques et, d'autre part, il s'avère beaucoup plus intéressant que la prime pour le ménage qui en bénéficie.

Le troisième élément majeur qui permet de peser sur la demande est l'instrument fiscal et taxatoire. En effet, on peut imaginer influencer le choix des ménages en matière résidentielle en favorisant fiscalement certaines localisations. D'ailleurs, une analyse des systèmes fiscaux actuellement existants conduit à constater que la fiscalité n'est pas neutre d'un point de vue spatial, mais incite à des comportements qui sont à l'opposé de ceux préconisés dans le S.D.E.R.



On peut peser sur la localisation des développements urbains en favorisant fiscalement certains espaces comme les centres urbains (photo : centre de Liège)

Cliché: G. Focant

La fiscalité immobilière, surtout, favorise largement les espaces périphériques au détriment des zones centrales. En effet, cette dernière est assise sur le revenu cadastral (R.C.) qui correspond au "revenu moyen normal net d'un immeuble, c'est-à-dire au revenu qu'il générerait s'il était mis en location dans des conditions normales" (Scholsem *et. al.*, 1995). Or, à niveau de confort et à cadre de vie comparables, il sera toujours plus onéreux de loger dans les zones centrales. Ainsi, outre le coût plus cher du bien lui-même, un propriétaire-occupant sera taxé plus lourdement s'il décide d'acheter un bien situé dans un espace central. Dans sa définition même, l'impôt foncier porte donc déjà les germes d'un favoritisme envers la périphérie.

S'ajoute à cela un élément dynamique qui défavorise chaque année un peu plus les espaces centraux par rapport aux zones périphériques : le revenu cadastral n'a plus été revu depuis 1980 et est donc aujourd'hui assis sur les valeurs locatives du 1^{er} janvier 1975. Or, plusieurs éléments donnent à penser que l'évolution des loyers a été propor-

tionnellement plus forte dans les entités périphériques et les petites villes que dans les espaces urbains denses⁴¹. L'absence de mise à jour des revenus cadastraux empêche de tenir compte de ce rééquilibrage, pourtant inscrit dans les faits.

Enfin, troisième élément de déséquilibre, les entités périphériques peuvent plus facilement faire le choix d'une faible pression fiscale car elles n'ont généralement pas en charge la gestion d'un cadre de vie et d'un cadre social dégradé et peuvent, du fait de la mobilité quotidienne de leurs résidents, se décharger sur les communes centrales d'une partie des frais liés à l'usage de l'espace public.

Afin d'illustrer l'iniquité de la situation actuelle, la cellule "politique des grandes villes" a récemment comparé le revenu cadastral d'un bien similaire situé dans différents types d'espaces. Les auteurs de cette note ont ainsi montré que, pour une maison mitoyenne d'une superficie habitable de 200 m² construite en 1945, le revenu cadastral non indexé sera de 1 391 euros (56 120 Bef) à Liège et de 1 044 euros (42 128 Bef) à Verviers, mais de seulement 720 euros (29 038 Bef) à Beyne-Heusay, dans la périphérie est de Liège. Aussi, pour bénéficier, par exemple, des droits d'enregistrement réduits⁴² ou d'une réduction du précompte immobilier, on pourra aller jusqu'à une surface habitable de 260 m² dans la commune périphérique de Liège alors qu'au sein de la métropole mosane ou à Verviers, ce plafond maximal est de, respectivement, 134 m² et 178 m².

Le système actuel est, on le voit, inéquitable alors même que le principe d'une péréquation cadastrale est prévu dans la loi. Les désavantages sont surtout perceptibles dans les espaces d'ancienne urbanisation où la pression fiscale immobilière, plus importante qu'ailleurs, freine les investissements et fait peser, par délocalisation de l'impôt, de lourdes charges sur des populations souvent financièrement peu aisées.

Aussi, nous avons cherché à objectiver l'apport que pourrait avoir une révision globale des revenus cadastraux sur l'attractivité fiscale comparée des différents espaces qui composent le territoire wallon. Tout d'abord, notre étude montre que, globalement, la pression fiscale immobilière (le précompte immobilier) dépend beaucoup plus du revenu cadastral que des taux d'imposition (les centimes additionnels) décidés par les mandataires locaux⁴³. Une révision des R.C. aurait par conséquent des effets importants sur la pression fiscale. Ensuite, nos travaux prouvent qu'une mise à jour serait particulièrement bénéfique dans les grandes villes (Liège, Namur et Charleroi), mais que, par contre, le bilan s'avère plus mitigé dans les petits centres régionaux et, plus encore, dans les entités urbaines de vieille industrie déjà peu taxées actuellement. Enfin, les résultats montrent que les espaces ruraux verraient leurs R.C. augmenter, traduisant en cela leur attractivité croissante depuis 25 ans.

⁴¹ Les choix résidentiels des ménages se font au profit de la périphérie et au détriment des espaces urbains, de sorte que la pression démographique et foncière a diminué dans les villes pour s'accroître dans les espaces périurbains. Certains espaces citadins ont particulièrement été touchés par la crise de sorte que l'environnement et les immeubles qui s'y trouvent se sont dégradés depuis 25 ans. Les logements mis en location, particulièrement nombreux dans les villes, ont subi les limitations imposées en matière de baux à loyers.

⁴² Réduction à 6%, au lieu de 12,5%, pour les habitations dont le revenu cadastral bâti ou non-bâti ne dépasse pas un montant minimum fixé par arrêté royal, et qui est actuellement de 744 euros (30 000 Bef). Remarquons que ce plafond permet également de bénéficier d'une réduction du Pr.I. de 25%.

⁴³ Plus de 90% du précompte immobilier est déterminé par la valeur du revenu cadastral. Par conséquent, le nombre de centimes additionnels fixés par chaque commune intervient pour moins de 10% dans ce montant.

Ceci étant dit, ces conclusions concernent le stock de logement actuel. Or, celui-ci présente des niveaux de qualité différents d'un espace à l'autre. Rien n'indique qu'après péréquation, la pression fiscale urbaine pour *un bien de qualité identique* s'avérerait avantageuse en milieu urbain dense. Or, c'est dans le cadre d'immeubles présentant des niveaux de confort équivalents qu'il faut juger de l'attractivité résidentielle des lieux pour un certain type de ménage.

Signalons que la récente réforme des institutions belges, notamment la régionalisation de la loi communale et provinciale, offre de nouvelles libertés au législateur wallon, notamment celle de déterminer les R.C. utilisés lors du calcul de la taxe foncière⁴⁴. Une révision globale de ces revenus peut donc depuis peu se faire sans intervention du gouvernement fédéral.

D'autres réformes ont été proposées dans divers documents⁴⁵. Les plus intéressantes sont celles préconisées par la cellule "politique des grandes villes". Nous renvoyons le lecteur à cette note pour de plus amples détails sur les mécanismes proposés. Reste que ces propositions ne résolvent pas l'entière des problèmes en matière d'aménagement du territoire. Si elles tendent vers un rééquilibrage du rapport de forces qui existe entre entités centrales et communes périphériques, elles n'incitent nullement à la gestion parcimonieuse du sol et à la densification urbaine au sein du territoire communal. Ces amendements posent également un problème important en termes de stabilité des finances communales dans les entités centrales déjà en difficulté à l'heure actuelle, la majorité des réformes étant, sans autre forme de compensation, à leur charge.

On s'aperçoit donc, du côté à la fois crucial et complexe de la problématique fiscale dans le cadre de la promotion d'un aménagement du territoire plus durable. La difficulté majeure provient du fait que le système actuel définit deux catégories d'acteurs aux logiques antagonistes : en favorisant les ménages par une fiscalité plus attractive, on dessert les intérêts des communes et inversement. Il est donc difficile d'imaginer des réformes qui rendent les centres d'habitat plus attractifs, sans mener une réflexion parallèle sur la santé des finances communales. Il conviendrait donc, parallèlement aux initiatives mentionnées ci-dessus, d'imaginer des mécanismes qui lient un peu moins la santé financière des communes aux caractéristiques de leurs résidents et de l'habitat qui s'y inscrit. C'est en grande partie dans cette perspective que nous traitons, plus loin dans le texte, du rôle des acteurs publics locaux.

⁴⁴ Le R.C. sert également à intégrer les revenus immobiliers dans le calcul de l'Impôt des Personnes Physiques. Dans ce cas, le R.C. utilisé reste aux mains du Ministère fédéral des Finances.

⁴⁵ Revenu cadastral indépendant de la localisation d'un bien. Report de l'entrée en vigueur de la réévaluation du R.C. en cas de rénovation de biens immeubles dans certaines zones. Gel de l'indexation des revenus cadastraux des biens immeubles situés dans certaines zones. Relèvement du seuil et prolongation de la durée de validité du taux réduit au niveau du précompte immobilier.

"Le sol est un bien précieux pour l'humanité."

(Conseil de l'Europe, Charte sur le sol européen, 1972)

Chapitre 5

Comment limiter la consommation individuelle d'espace ?

La question de la gestion parcimonieuse du sol n'a, jusqu'à présent, été abordée que de manière indirecte dans notre étude. Ainsi, en favorisant la réalisation de certaines zones ou en procédant à une révision globale des plans de secteur, on peut influencer la taille des parcelles choisies par les ménages puisque forme et dimension des terrains sont liées au choix de localisation et au type de logement envisagé (séparé, mitoyen, ...). Toutefois, ne serait-il pas possible d'imaginer des outils spécifiques au problème de consommation d'espace ?

Cette question n'a malheureusement pas pu être explorée lors de nos travaux, de sorte que les quelques lignes qui suivent ne sont que pure réflexion.

En matière de taille des parcelles, il nous semble, à l'instar des incitants destinés à favoriser la réalisation de certaines zones, qu'il faille simultanément peser sur l'offre et sur la demande. En ce qui concerne l'offre, il serait intéressant d'étudier les possibilités légales de limiter la taille des parcelles, notamment au travers des outils mis à disposition des communes (Règlement Communal d'Urbanisme). Nos travaux ont également pointé le remembrement urbain comme un outil potentiel permettant de réduire la taille des parcelles, simultanément au déplacement des zones constructibles. Concernant la demande, on peut, à l'instar de ce qui a été dit plus haut, miser sur la sensibilisation, peser sur les comportements au travers des aides ou favoriser fiscalement certains types de comportements favorables au développement urbain durable.

"Les pouvoirs locaux ... constituent des acteurs essentiels du contrat d'avenir pour la Wallonie".

(C.A.W., fiche 13, p. 64)

"La détermination d'objectifs d'aménagement clairs et ambitieux se fera en pleine concertation avec les acteurs, en particulier les villes et les communes". (C.A.W., fiche 37, p. 118)

Chapitre 6

Comment s'assurer l'appui des pouvoirs locaux, présenté comme primordial par le Gouvernement ?

A l'instar de l'ensemble des objectifs stratégiques énoncés dans le C.A.W., les pouvoirs locaux sont identifiés par la classe politique au pouvoir comme des partenaires incontournables pour inscrire la Wallonie sur la voie du développement territorial durable. Ainsi, *"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.).

Plus précisément, le Gouvernement wallon affirme que la révision des plans de secteur, *"qui s'articule autour des lignes de forces et des orientations du S.D.E.R."*, ne peut se faire sans *"l'avis des acteurs locaux"* (C.A.W., fiche 37, p. 119).

La lecture des deux documents précités permet donc d'identifier deux éléments clés de la mise en œuvre d'un projet de développement territorial durable pour la Wallonie : le S.D.E.R. comme document de référence et les pouvoirs locaux comme "cheville ouvrière" du projet.

Pour initier la dynamique, le C.A.W. propose un certain nombre de réformes qui visent à accroître l'autonomie de décision des autorités locales (fiche 37.1, p. 120). Lorsqu'elles aboutiront, ces réformes devraient offrir une liberté de décision plus large aux communes, accentuant ainsi leur rôle actif dans la gestion des paysages urbains et ruraux de l'espace wallon.

Toutefois, si les outils d'aménagement existent et sont actuellement peaufinés, il convient de s'interroger sur la volonté politique de chaque élu local d'inscrire sa commune dans un projet territorialement plus large. 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 locaux, développement est synonyme de croissance démographique et, plus

encore, d'urbanisation. On trouve trop peu de représentants locaux qui pratiquent de fait la "gestion parcimonieuse du territoire communal" ou "l'objectif de densification urbaine", même si on retrouve parfois ces expressions dans les discours. Les déclarations concernent 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.

Aussi, il nous est apparu particulièrement intéressant d'étudier en détail les modes de financement des collectivités locales en Wallonie, de lier ces aspects aux logiques des gestionnaires en terme d'aménagement du territoire et de proposer certaines pistes pour réformer le système actuellement en vigueur afin d'amener progressivement la somme des intérêts communaux à concourir à l'intérêt régional.

1. LES DIFFÉRENTS VECTEURS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN WALLONIE ET LEUR IMPORTANCE

Exception faite des emprunts, deux grands vecteurs de financement fournissent les ressources des communes en Région wallonne (figure 8) : les recettes directes et les recettes de transfert. Les premières, parmi lesquelles on retrouve les apports de la fiscalité locale, sont l'expression de l'autonomie communale. Leur mode de prélèvement, partiellement aux mains des autorités communales, permet d'offrir une certaine liberté dans la gestion des affaires publiques d'intérêt communal. A l'inverse, les secondes, composées essentiellement de subsides et de dotations, poursuivent différents objectifs dont le principal est certainement de corriger certaines inégalités de ressources.

Si l'on observe les budgets cumulés de toutes les communes wallonnes en 1998, on constate que les recettes de transfert (51%) et les recettes directes (49%) s'équilibrent. Parmi les premières, on trouve davantage de subsides (29%) que de dotations (22%), alors que la fiscalité locale additionnelle (31%) domine les recettes directes devant les taxes et impôts communaux propres (8%), les recettes de dette (6%) et les recettes de prestations (4%).

Figure 8 • Le financement des institutions communales en Belgique

Vecteurs	Sous-vecteurs	Origine des recettes
<i>Emprunts</i>	-	-
<i>Transferts : Dotations du pouvoir supérieur</i>	<i>Dotations : Montants non assujettis à une obligation d'affectation</i>	<i>Fonds des Communes</i>
		<i>Autres Fonds</i>
	<i>Subsides : Montants affectés à la réalisation d'une tâche précise</i>	<i>Provinces, Région, Communauté, Etat, Europe</i>
<i>Recettes directes : Imposition locale directe</i>	<i>Fiscalité locale : Prélèvement périodique</i>	<i>Impôt sur le revenu</i>
		<i>Impôt sur les biens immobiliers</i>
		<i>Autres impositions additionnelles</i>
		<i>Taxes communales</i>
	<i>Recettes de prestation : Dividendes retirés de la fourniture de biens et services</i>	<i>Vente de biens et services</i>
	<i>Recettes de dettes : Intérêts retirés du patrimoine communal</i>	<i>Dividendes des participations aux intercommunales</i>
		<i>Autres dividendes</i>

Comment peut-on caractériser les liens qui unissent le financement des communes et leur fonction résidentielle ?

- Il est très difficile de lier le montant des subsides obtenus au volume de population. Cela nécessiterait une étude approfondie que nous n'avons pas jugée prioritaire.
- Les critères de répartition du Fonds des Communes, qui représente plus de 95% des dotations en Wallonie, surévaluent les éléments liés directement ou indirectement au volume de population. Une lecture attentive des textes légaux qui régissent la répartition du Fonds entre toutes les entités du territoire montre ainsi que, exception faite des sommes versées aux métropoles⁴⁶, près de 85% des montants distribués sont répartis, totalement ou partiellement, en fonction du volume de population. A titre de comparaison, la longueur de voirie communale intervient dans moins de 1,5% du calcul de la somme versée alors que ce poste constitue en moyenne 12,4% des dépenses des communes en Wallonie⁴⁷.
- L'importance de la part additionnelle à l'I.P.P., qui représente 15% des recettes communales, est fonction des revenus des résidents de la commune. Comme il n'y a, en Belgique, ni taxe locale sur les revenus des sociétés, ni taxation au lieu de travail, la fonction résidentielle, et, plus particulièrement, l'accueil de résidents aisés, sont le seul gage d'accroissement des recettes liées aux revenus.

⁴⁶ Une partie des montants perçus par Charleroi, Liège et Namur est fixée indépendamment de tout critère de population.

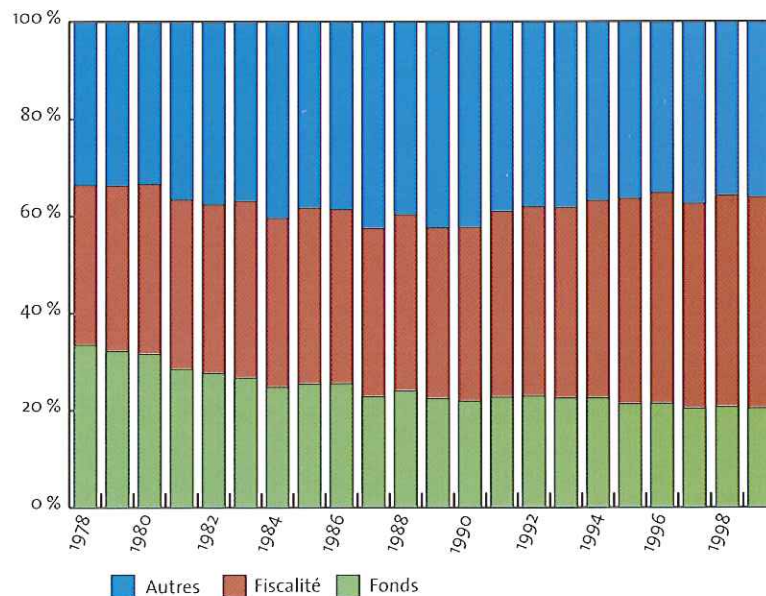
⁴⁷ DEXIA, 2000, p. 79.

- La taxe foncière (15% des recettes totales) touche l'ensemble des biens immeubles, bâtis ou non. D'après les matrices cadastrales, le revenu cadastral des parcelles bâties est 340 fois supérieur à celui des terres non bâties. Les espaces bâtis sont donc beaucoup plus intéressants que les terres vierges pour la commune. Signalons encore que la fonction résidentielle ne concerne qu'une partie des biens bâtis. On peut estimer qu'environ 50% de la taxe foncière, soit 8% des recettes, provient des logements uniquement.

A la lumière de cette brève description, on s'aperçoit de l'importance que revêt la fonction résidentielle dans une commune. Taxes et impôts communaux propres mis à part, le poids de cette fonction est beaucoup plus important que celui des activités économiques. Il s'agit également d'une source de recettes plus stable, puisque dépendante d'un nombre d'acteurs plus élevé. On remarquera également l'attrait tout particulier des candidats bâtisseurs, qui permettent simultanément de gonfler le volume d'habitants, d'augmenter le revenu moyen de la commune ainsi que la quantité et la qualité du stock de logements. Dans ce cas, le gain est donc triple pour la commune⁴⁸.

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 (fig. 9). 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 directes (de 29% à 37%). Cette situation s'explique à la fois par l'indexation incomplète du Fonds des communes et par l'augmentation des budgets communaux (+ 20 milliards de francs, à franc constant en 20 ans) liées au gonflement des prérogatives communales.

Figure 9 • Evolution comparée des vecteurs de recettes depuis la fusion des communes



⁴⁸ Signalons toutefois l'intervention d'un "quotient fiscal" dans une partie du calcul de la dotation du Fonds des communes qui rend les candidats bâtisseurs moins attractifs pour les recettes issues du Fonds.

De tout ceci il ressort que les mandataires communaux assimilent souvent les résidents à une source de revenus à convoiter. Cette source étant globalement finie, les entités se retrouvent en situation de concurrence. Celle-ci est d'autant plus exacerbée que, hormis les subsides affectés à des tâches précises, la fiscalité directe constitue le seul moyen de financer les politiques et prérogatives nouvelles.

Par leur triple attrait, les candidats bâtisseurs sont certainement les plus convoités. On comprendra dès lors qu'au souci de gestion parcimonieuse du territoire communal 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.

2. DES PROPOSITIONS DE RÉFORMES QUI NE RÉSOLVENT QUE PARTIELLEMENT LES EFFETS PERVERS DE LA FISCALITÉ LOCALE

L'iniquité de certaines situations n'a pas échappé au monde politique et universitaire. Pour pallier les 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, 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.

Nous avons analysé les propositions contenues dans 3 documents : une étude universitaire datant du milieu des années 90 (Scholsem et al., 1995), une note du Conseil Supérieur des Finances (1997) et la toute récente note de la Cellule "Politique des Grandes Villes" (Le Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique, chargé de la Politique des Grandes Villes, 2001).



La construction neuve présente un triple attrait fiscal pour les communes : elle permet d'augmenter le nombre d'habitants, d'accroître la base fiscale par des ménages à revenus aisés et d'améliorer les recettes de la taxe immobilière

Cliché: F. Dor

On constate, globalement, que les réformes proposées dans ces trois textes œuvrent à plus de justice sociale et à une meilleure compétitivité des centres urbains par rapport à la périphérie, ce qui s'inscrit pleinement dans les vœux 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. Remarquons toutefois que, si cette réforme était appliquée en Région wallonne, elle n'offrirait pas une meilleure position aux autres entités de vieilles industries. En effet, les valeurs foncières y étaient déjà très faibles en 1975, date de référence de la dernière mise à jour⁴⁹.

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 locaux ce lien, source d'éclatement urbain potentiel. Si, à petite échelle d'analyse, cette remarque peut paraître inopportune, elle prend plus de valeur au niveau infra-communal. En effet, certains mandataires d'entités périphériques, dont les recettes dépendent fortement des recettes fiscales directes, ne risquent-ils pas de se montrer peu critiques à l'égard des projets de construction ? Or, des travaux antérieurs de la C.P.D.T. ont prouvé qu'un faible nombre de constructions mal placées pouvait générer de nombreux désagréments, tant en termes de charges pour la collectivité que d'atteintes au paysage et au patrimoine.

Notre propos n'est nullement de remettre en cause le bien fondé des réformes proposées : elles œuvrent à inscrire la Wallonie sur la voie voulue par ses dirigeants et contribuent, de surcroît, à plus de justice sociale. Nous aimerions simplement souligner le caractère incomplet de ces mesures, car elles occultent une partie du problème qu'elles prétendent aider à résoudre. Aussi, nous nous sommes lancés dans une réflexion qui doit mener, à terme, à imaginer des mesures complémentaires contribuant à définir un mode de financement des collectivités locales plus à même de soutenir les efforts du Gouvernement en matière de développement territorial.

3. VERS DES RÉFORMES COMPLÉMENTAIRES DESTINÉES À BRISER LE LIEN ENTRE FONCTION RÉSIDENTIELLE ET RECETTES

Différentes pistes, qu'il conviendrait d'explorer plus en détails, peuvent être avancées pour engager les réformes sur la voie décrite ci-dessus. Les voici brièvement exposées et commentées :

- **Instaurer une taxe additionnelle sur le revenu au lieu de travail** : l'idée d'une telle taxe n'est pas neuve, elle a cependant été récemment réaffirmée dans la note de la Cellule "Politique des Grandes Villes". Le principe en est simple. Il consiste à attribuer à la commune du lieu de travail une part de l'imposition additionnelle sur le revenu.

⁴⁹ Alors que le revenu cadastral moyen en Wallonie est de 29 900 FB, on trouve des valeurs inférieures à 20 000 FB dans de nombreuses communes "dégradées" (Dour : 16 000 BeF; Colfontaine : 18 400 BeF; Boussu : 18 600 BeF; l'ancienne : 18 800 BeF; Quaregnon, Courcelles, Anderlues, Frameries : 20 000 BeF).

En effet, actuellement, *"la taxe communale additionnelle est attribuée dans son intégralité à la commune dans laquelle la personne en question a sa résidence principale et que la commune du lieu de travail ne perçoit rien de la richesse qui est pourtant générée sur son territoire et pour laquelle elle supporte des coûts considérables [en équipements et services]"*. *"Ces dépenses plus élevées contraignent les grandes villes à majorer le taux de leur taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, ce qui ne fait que renforcer l'exode urbain - qui concerne en fait les plus nantis"* (Le Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique, chargé de la Politique des Grandes Villes, 2001).

Cette option paraît donc se justifier, tant du point de vue de l'équité que de celui de la gestion durable du territoire, puisque les moyens financiers qu'elle dégagerait au bénéfice des centres d'emplois permettraient à ceux-ci d'accélérer leurs opérations de revitalisation du cadre de vie.

Il convient toutefois de rester prudent. En effet, l'instauration d'une telle taxe ne pourrait-elle pas accélérer la désurbanisation sous l'influence d'une concurrence entre communes qui s'étendrait à l'emploi ? En effet, si le niveau d'une telle taxe était partiellement fixée par les pouvoirs locaux, on pourrait imaginer que les conditions physiques des communes centrales placeraient ces dernières en position de faiblesse vis-à-vis des entités périphériques. C'est notamment pour tenter d'éviter cet écueil que la cellule "Politique des Grandes Villes" propose un taux d'imposition unique sur l'ensemble du territoire concerné par la taxe.

- **Soutenir, via les critères de répartition du Fonds des Communes, la politique de développement territorial défendue par le Gouvernement.** Potentiellement, le Fonds des Communes est un outil d'utilisation très souple pour compenser les inégalités structurelles. Ainsi, on peut imaginer, dans une logique similaire au point précédent, d'introduire un critère relatif aux "externalités" dans la clé de répartition du Fonds des Communes. D'autres solutions, en liaison plus directe avec des options de développement pourraient être mises à l'étude comme, par exemple, prévoir une majoration du montant perçu lorsque la commune possède un schéma de structure approuvé par la Région.
- **Soutien au développement d'accords de péréquation entre communes.** Hormis les flux financiers autonomes liés au financement des équipements et services gérés par les intercommunales, on ne retrouve pas d'accords de partage de recettes fiscales ayant trait à l'aménagement résidentiel du territoire⁵⁰. Le Gouvernement pourrait, en s'inspirant des structures mises en place dans d'autres pays (France), encadrer et soutenir de telles initiatives.
- **Une meilleure utilisation des "petites taxes".** 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. Les autorités régionales pourraient entamer une réflexion approfondie autour de ces outils (réforme des outils existants, création de nouveaux outils, ...) et, ensuite, dif-

⁵⁰ Bien qu'elles s'occupent d'aménagement du territoire, les intercommunales de développement économique agissent quasi exclusivement sur les seules activités économiques. Bien sûr, la question de la cohérence de leurs stratégies avec les options du S.D.E.R. doit également être posée. Nous rappelons toutefois que nos travaux se sont principalement concentrés sur la fonction résidentielle.

fuser les résultats et soutenir leur utilisation auprès des communes de l'espace wallon. Ces "petites taxes" paraissent tout particulièrement utiles pour peser sur l'aménagement infra-communal.

- **Création d'un Fonds de compensation à destination des communes financièrement lésées par le S.D.E.R.** L'idée de la création d'un tel fonds provient d'une analyse des mesures mises en place en Flandre suite au *Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen* (R.S.V.) et, plus particulièrement, de la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale. Le but de cette taxe est de compenser la perte financière des communes rurales dont le développement est entravé par le R.S.V. Les montants sont versés via la création d'un fonds foncier alimenté par une taxe perçue sur la plus-value des terres nouvellement incluses dans la zone constructible et localisées, en cohérence avec les options du R.S.V., près des centres urbains. La nature des critères de répartition des sommes ainsi engrangées⁵¹ assure aux communes rurales un apport plus important. Si l'équité d'une telle option reste à démontrer, elle n'en possède pas moins l'avantage d'inciter les communes périphériques à participer à la dynamique définie par le Gouvernement régional, élément indispensable à la réussite d'un tel projet de société où les collectivités locales sont censées jouer un rôle moteur important.

4. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

En concentrant notre propos sur les liens entre les logiques de financement des collectivités locales et certaines options du S.D.E.R., nous avons voulu souligner les contradictions qui traversent la position actuelle des mandataires locaux – du moins à court et moyen terme. Compte tenu des profondes difficultés financières auxquelles de nombreuses communes sont confrontées, il est logique que certains mandataires jugent d'un œil critique certaines options du S.D.E.R., particulièrement lorsqu'elles ont une incidence directe sur leur recettes.

Aussi, si comme l'affirment le S.D.E.R. et le C.A.W., on veut faire des responsables locaux des acteurs clés de la réussite du projet de développement territorial, il nous semble impératif de réformer les modes de financement des collectivités locales. Il s'agit là d'un élément transversal de toute la politique foncière telle que décrite dans notre document, puisque l'appui constructif des pouvoirs communaux constitue un élément favorable, à la fois pour la révision des plans de secteur, pour favoriser la réalisation de certaines zones et pour limiter la consommation individuelle d'espace.

Il est évident que ce travail constitue un réel défi pour la Région wallonne, et ce, principalement parce que les structures politiques et administratives ayant en charge l'aménagement du territoire⁵² et le financement des pouvoirs locaux⁵³ sont séparées. La mise en place de réformes efficaces nécessitera une coordination des travaux entre ces deux

⁵¹ Part de la superficie communale occupée par des zones boisées, espaces verts et zones agraires.

⁵² M. Forêt, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et DGATLP.

⁵³ C. Michel, Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique et DGPL.

instances, actuellement encore très cloisonnées. Il conviendra également, lors de toute réforme, de juger ces dernières en termes d'équité sociale, d'équité entre entités locales et de garantie de l'autonomie de ces dernières.

Il serait toutefois faux de croire qu'une réforme du système de financement des collectivités locales soit la réponse unique à la question de l'adhésion des gestionnaires locaux aux options d'aménagement défendues par le Gouvernement wallon. Nous soulignerons donc également la nécessité de sensibiliser les mandataires locaux aux enjeux du développement durable du territoire régional tout comme celle d'inciter les pouvoirs locaux à s'approprier certains outils d'aménagement du territoire (Règlement Communal d'Urbanisme, Schéma de Structure Communal, ...).

"Toutefois, ils [les plans d'aménagement] ne peuvent suffire à maîtriser entièrement les logiques et les pratiques multiples et contradictoires des acteurs. D'autres instruments de caractère volontaire et transversal doivent être mis en place". (S.D.E.R., p. 116)

Conclusions générales

Penser globalement pour redessiner les contours du paysage wallon

Toute politique foncière s'inscrit dans un certain nombre d'objectifs de développement, déclarés ou pas. Ces objectifs ont été longtemps implicites. S'inscrivant dans un mouvement qui s'étend au sein de nombreux niveaux de pouvoir belges et étrangers, la Région wallonne a récemment exprimé ses objectifs généraux au travers d'une série de documents d'orientation. Principalement, deux documents – le S.D.E.R. et le Contrat d'Avenir pour la Wallonie – permettent de cerner les vœux du Gouvernement en matière de développement territorial.

L'application d'une démarche inspirée de la méthode APTE pour l'étude des enjeux de la politique foncière permet de proposer un schéma détaillé des objectifs poursuivis par le Gouvernement et les moyens pour y parvenir (figure 10).

Au départ de la révision des plans de secteur – élément central mais non suffisant de la politique foncière – et de la lecture des deux documents précités, notre travail permet d'identifier les grands objectifs poursuivis par le Gouvernement et l'ensemble des moyens – révision des plans et autres – pour y parvenir. Ensuite, par une logique de percolation dans le schéma, l'opérationnalisation de chaque moyen envisagé a été analysée en proposant de manière critique les différents outils disponibles mais aussi les instruments potentiels.

De manière complémentaire, deux types de conclusions peuvent être dégagées de nos travaux : des résultats thématiques liés à chaque domaine étudié et, au départ de l'observation de la figure 10, certains éléments essentiels concernant l'intégration des différents outils de politique foncière dans un ensemble cohérent.

UNE SÉRIE DE RÉSULTATS THÉMATIQUES

Dans le champ pratique, notre travail a permis d'inventorier l'ensemble des outils de politique foncière existants. L'inventaire inclus dans les rapports de recherches constitue une base fondamentale sur laquelle peuvent désormais s'appuyer toute personne

intéressée par la politique foncière en Région wallonne. De plus, les recherches ont permis de pointer certains instruments – droit de préemption, taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, remembrement – présentant un potentiel important pour promouvoir une politique foncière volontariste.

Nos réflexions en termes économique et juridique concernant le déclassement des zones urbanisables constitue le second acquis important de nos travaux. Lorsque l'on évoque le déclassement des zones urbanisables, c'est, en premier lieu, le thème des servitudes d'urbanisme qu'il faut traiter. L'analyse menée sur ce facteur paralysant de la planification foncière indique qu'il est juridiquement possible de déclasser des zones urbanisables, cela sur base de quatre pistes.

Une première possibilité correspond à la transformation de zones d'habitat en zones d'aménagement différé. En effet, comme cela a été constaté, la lecture de certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme indique que l'indemnisation ne doit pas être prévue lorsque l'interdiction de construire n'est pas définitive, mais mise "en attente". Naturellement, une condition nécessaire à l'efficacité de cette mesure correspond au gel effectif des zones d'aménagement différé.

Une deuxième possibilité technique correspond à la prise en compte de l'épuration des eaux résiduaires afin de définir la notion de "voirie suffisamment équipée". On pourrait alors considérer qu'une des conditions de constructibilité d'un terrain correspond à la possibilité de pratiquer une épuration collective. Une telle précision permettrait, par exemple, de limiter les zones urbanisables situées en dehors des bassins techniques définis par les P.C.G.E. (Plans Communaux Généraux d'Egouttage).

Une troisième possibilité pourrait consister dans la précision du critère d'indemnisation portant sur "l'intention de destiner le terrain à la construction". Il s'agirait alors de se rapprocher du système hollandais en indemnisant que les seules personnes ayant la réelle volonté de mettre en œuvre les possibilités de construction – et non de spéculer. Cette troisième piste implique de considérer que le refus d'un permis d'urbanisme ou de lotir n'ouvre un droit à indemnisation que si la demande a été introduite avant l'entrée en vigueur du plan changeant l'affectation de la zone. La mise en œuvre de cette mesure nécessite la définition d'une période de référence.

Une quatrième piste de réflexion correspond aux divers mécanismes d'indemnisation indirecte, mécanismes qui, dans de nombreux contextes étrangers analysés, gagnent en importance. A ce propos, soulignons la problématique des acteurs susceptibles de mettre en œuvre les différentes possibilités. Il s'agit là d'un questionnement qui rejoint les modalités de mise en place d'une politique de production foncière.

En théorie, l'indemnisation des moins-values pourrait être rencontrée par un mécanisme symétrique de taxation. Cette possibilité a également été analysée lors de la recherche. Malheureusement, les recherches bibliographiques internationales n'ont pas permis d'identifier d'exemples efficaces où la taxation permet de financer l'indemnisation, ce qui tient notamment à des taux de taxation qui, trop faibles, ne permettent pas de répondre aux exigences financières de l'indemnisation. A l'instar de la réforme foncière menée en Flandre, la taxation de nouveaux terrains urbanisables pourrait toutefois être intégrée dans une réforme plus générale. A ce propos, signalons tout d'abord que la mise en œuvre d'une telle taxe nécessite de trouver une matière imposable autre que celle de la taxe fédérale, ce qui est possible, comme en atteste l'exemple flamand. Si la mise en application d'une telle taxe est décidée, il faudra veiller à ne pas déséquilibrer les marchés.

La taxe sur les plus-values d'urbanisme pourrait sans doute trouver sa plus grande utilité dans la mise en œuvre d'une politique de production foncière associée à des mécanismes d'indemnisation indirecte. Comme en atteste l'exemple danois, une taxe incitative permettrait, en effet, de limiter la rétention. En parallèle, si des opérateurs publics se portent acquéreurs de terrains, cela permettrait de solutionner le risque de non-solvabilité de certains propriétaires. A l'instar de l'exemple flamand, une taxation des plus-values d'urbanisme pourrait également être intégrée dans un mécanisme de compensation des acteurs publics devant subir la révision des plans de secteur. Comme en Flandre, la taxation pourrait alors contribuer au financement de communes rurales dont les possibilités de développement seraient réduites suite à la révision des plans de secteur.

Préalablement à l'analyse des possibilités juridiques de déclassement, nous avons jugé utile d'étudier en détail les effets potentiels d'une diminution des surfaces constructibles sur la stabilité du marché foncier. L'application des méthodes de l'économétrie spatiale a permis de préciser comment la configuration communale des zones d'habitat (offre juridique potentielle) contribue à la formation des niveaux de prix (le prix des parcelles à bâtir). Les résultats quantitatifs tendent à montrer que, globalement, ce n'est pas la crainte de l'augmentation des niveaux de prix qui doit empêcher le "déclassement" de certaines zones d'habitat.

Afin d'analyser les relations entre l'offre foncière et les niveaux de prix, nous avons construit un indicateur sur la disponibilité en zones d'habitat non encore occupées : le ratio d'offre foncière. Ce ratio résulte de la confrontation entre la configuration communale des zones d'habitat et la statistique cadastrale sur l'urbanisation. La distribution spatiale de ce ratio conduit à vérifier l'idée selon laquelle les zones potentiellement urbanisables sont surdimensionnées dans de nombreux bassins résidentiels wallons. Il existe en effet de fortes différences entre les communes et, parallèlement, entre la Flandre et la Wallonie. En conséquence, limiter les zones d'habitat là où elles sont les plus abondantes ne devraient pas avoir d'impact significatif sur les marchés fonciers.

Les résultats des modélisations conduisent également à vérifier qu'une limitation raisonnée de la zone d'habitat ne devrait pas occasionner une forte hausse des niveaux de prix. Relevons par exemple, qu'un scénario réaliste conduisant à la suppression de 10 % des zones urbanisables au sein d'une commune wallonne, conduirait à une augmentation des niveaux de prix inférieure à 1 %, ce qui, par rapport à la moyenne régionale, se traduirait en valeur absolue par une croissance approximative de 200 euros. Par contre, à titre de comparaison, si une telle modification était pratiquée à l'échelle d'un bassin foncier flamand, les croissances relatives et absolues seraient respectivement de 5 % et de 2 700 euros.

Enfin, nos travaux ont permis d'objectiver les relations qui existent entre la fiscalité communale et l'adhésion des acteurs locaux à l'objectif de compacité urbaine. Plus précisément, l'analyse du thème de la fiscalité foncière a permis de préciser pourquoi le financement des pouvoirs locaux apparaît comme un frein important à l'adhésion des acteurs publics communaux à certaines options du S.D.E.R., particulièrement en matière d'habitat et de compacité urbaine. En effet, l'analyse chiffrée du système de financement des communes démontre que les recettes communales sont très largement influencées par l'accueil de nouvelles populations et par la construction résidentielle. Or, les autorités communales disposent de pouvoirs non négligeables en terme de contrôle

du développement résidentiel de leur territoire, ce qui pousse les mandataires locaux à privilégier l'individualisme plutôt que la participation à un projet global. Compte tenu des problèmes financiers rencontrés par les communes de Wallonie, il en va souvent de leur survie. A ce propos, relevons notamment que ce sont les communes périurbaines résidentielles qui sont les plus dépendantes des impôts directs alors même que c'est dans ces entités que le solde migratoire serait le plus défavorable en cas d'amélioration de l'attractivité des centres urbains.

De plus, il convient de replacer ces observations dans un contexte de précarité financière croissante, due au gonflement des prérogatives communales et à d'autres mécanismes, telle que la lente érosion de la dotation. Tout ceci accentue le recours à la fiscalité locale, ce qui accroît les inégalités et gonfle l'importance accordée aux développements urbains. Il nous semble donc qu'il faille engager une série de réformes qui, complémentaires à la révision des plans de secteur, permettraient d'accroître l'attractivité résidentielle des espaces soutenus par le S.D.E.R. en brisant l'équation "résidents = recettes".

Nous avons donc entrepris de jeter un regard critique sur les diverses propositions récemment exprimées dans la littérature. Globalement, il apparaît que celles-ci privilégient surtout d'accroître l'attractivité fiscale de certains espaces (par exemple, dans les grandes villes) tout en négligeant d'apporter des solutions budgétaires concrètes aux communes concernées, pourtant souvent déjà en grande difficulté financière actuellement. Parmi ces mesures, nous avons apporté des précisions d'ordre statistique sur le problème récurrent de la péréquation générale des revenus cadastraux. Celle-ci œuvre certes à la promotion d'un développement qui s'inscrit dans le S.D.E.R., mais de manière plus ou moins marquée selon les types d'espaces. Ainsi, l'impact serait positif dans les grandes villes, mais les effets seraient faibles dans les communes urbaines d'anciennes industries.

En complément de cette analyse de la littérature, nous concluons par quelques idées qu'il conviendrait d'approfondir et qui pourraient aider à briser l'équation "résidents = recettes", notamment en réformant les critères de répartition du Fonds des Communes ou en favorisant la solidarité supracommunale.

DES CONCLUSIONS RELATIVES À L'ARTICULATION COHÉRENTE DES OBJECTIFS ET DES MOYENS

La mise en perspective de ces résultats thématiques dans un schéma inspiré de la méthode APTE permet de tirer certaines conclusions sur la mise en place d'une politique foncière volontariste cohérente.

On constate tout d'abord que le champ couvert par la politique foncière peut être très vaste. Non seulement il concerne les outils relevant habituellement de l'aménagement du territoire (plans, schémas et règlements, outils de rénovation et de réhabilitation, primes et aides publiques, ...), mais il touche également des domaines connexes (environnement, logement, ...), voire plus éloignés (fiscalité locale et financement des pouvoirs locaux).

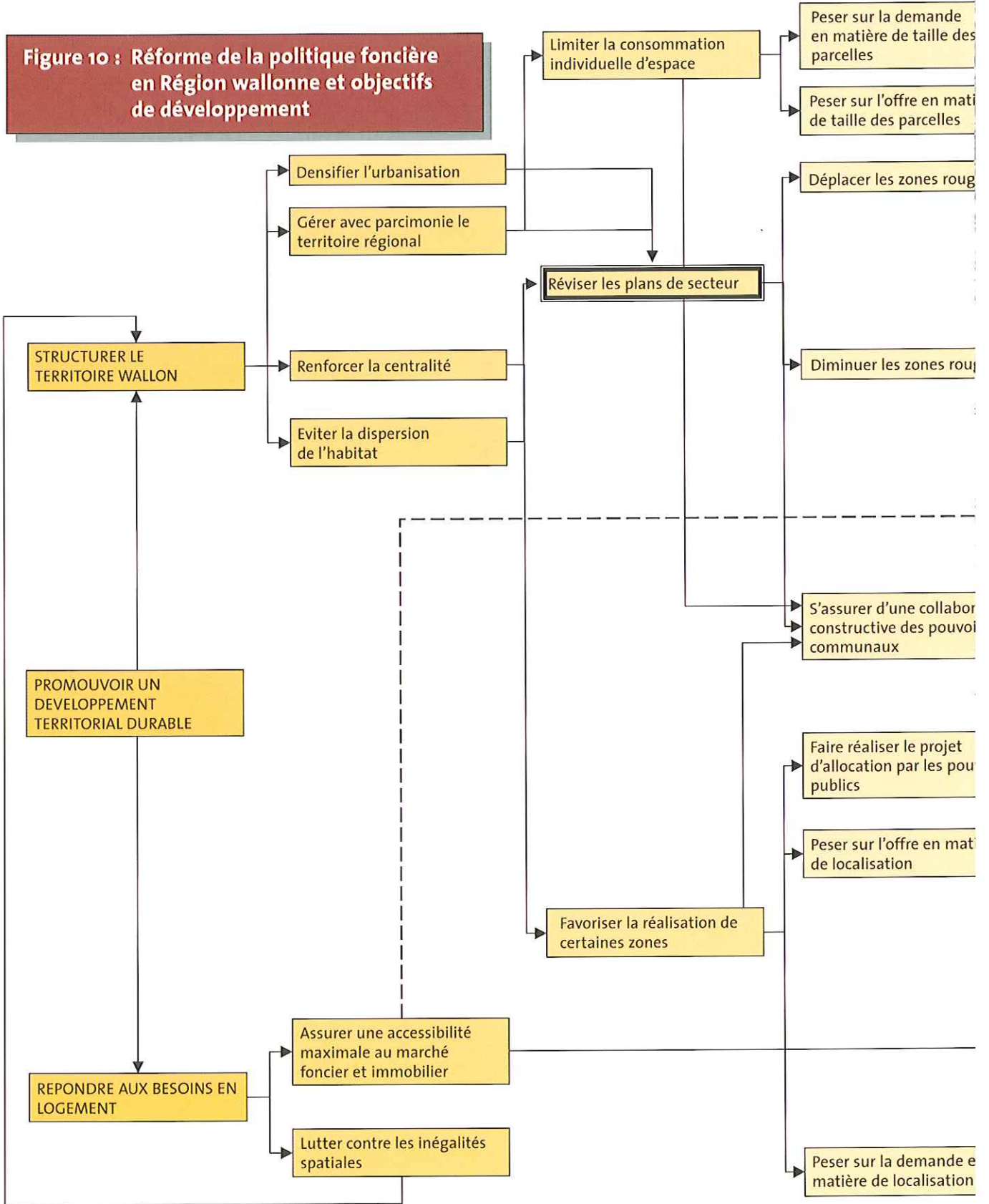
Ensuite, notre schéma montre parfaitement, qu'une politique foncière efficace et volontariste se compose d'un réseau complexe de mesures interdépendantes. Ainsi, la

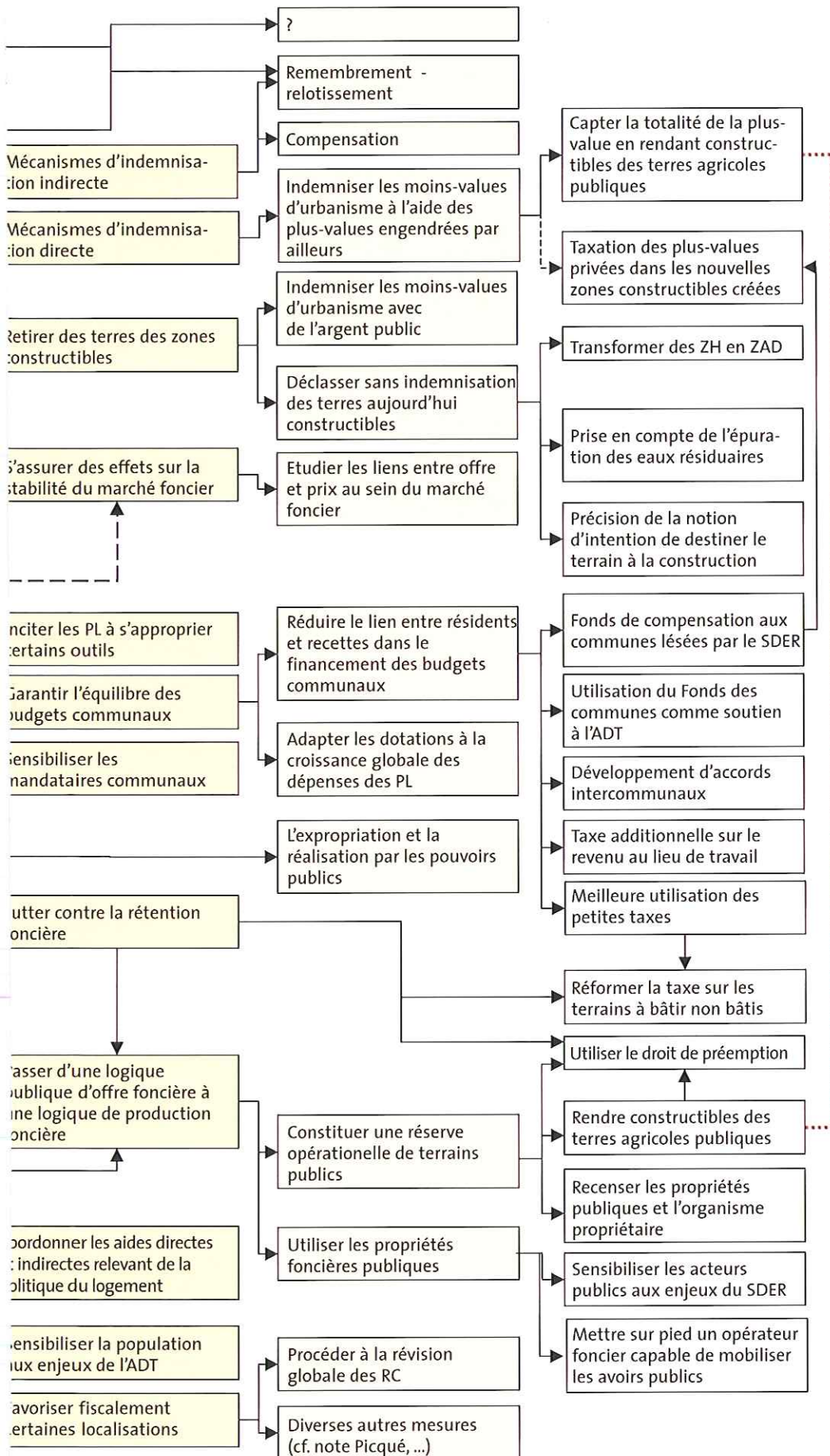
participation constructive des pouvoirs locaux au projet de développement territorial permet de rencontrer plusieurs objectifs. Toutefois, y parvenir nécessite de mener à bien simultanément plusieurs réformes (offrir les outils nécessaires aux communes et réformer leur mode de financement), car agir sur un seul levier pourrait s'avérer contre-productif. Dans le même ordre d'idées, rendre constructible des terres agricoles appartenant à la puissance publique permet de lutter contre la rétention foncière et de favoriser la réalisation de certaines zones. Cette option permet également, en captant la totalité de la plus-value d'urbanisme, d'alimenter un fonds destiné à indemniser les propriétaires soumis à de nouvelles contraintes légales sur l'utilisation de leur bien foncier.

En troisième lieu, on apprécie lors de telles recherches l'utilité du S.D.E.R. et du C.A.W. Toutefois, ces documents présentent essentiellement des objectifs et des moyens, plus rarement des actions concrètes. Un important travail, que notre recherche n'a fait qu'effleurer, reste donc à accomplir dans ce domaine, notamment par les équipes de la C.P.D.T.

Toutes les propositions faites dans nos travaux n'ont pas le même degré d'efficacité. Un des acquis sur lequel nous aimerions insister est la nécessité de passer d'une politique d'encadrement de l'offre foncière à une politique de production foncière. En effet, une politique orientée dans ce sens, permettrait de rencontrer simultanément un grand nombre d'objectifs : lutter contre la spéculation foncière en pesant sur les marchés, assurer une accessibilité maximale au marché foncier, peser sur l'offre en termes de localisation et de taille des parcelles ou encore gérer, au mieux des intérêts collectifs, le phasage des développements urbains.

Enfin, il nous semble que la réussite d'une politique foncière à la fois volontariste et garante de la liberté individuelle passe par une articulation équilibrée entre outils réglementaires, mesures contraignantes et mesures incitatives. Toutes les actions recensées dans notre schéma de départ peuvent être classées dans une de ces trois catégories. Ainsi, ce qui relève de la révision des plans de secteur est généralement d'ordre réglementaire, la politique publique de production foncière dépend des incitants et certains outils, telle la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis, constituent des contraintes.





Légende :
 PL : pouvoirs locaux
 ZH : zone d'habitat
 ZAD : zone d'aménagement différé
 ADT : aménagement du territoire
 RC : revenu cadastral

Bibliographie

- ADEF (Association des Etudes Foncières) (1983). "Les enjeux de la fiscalité foncière", ADEF, Paris.
- BECKAERT G. ET STRAUWEN F. (1975). "La construction en Belgique", Confédération Nationale de la Construction.
- BOUSCARY O. (1984). "La contribution aux frais d'équipement comme instrument de récupération partielle des plus-values d'urbanisation", Plus-values et moins-values dues à l'urbanisation – Régime juridique et fiscal en Europe occidentale, Tome 2, pp. 381-386
- Conseil SUPERIEUR DES FINANCES, SECTION FISCALITE ET PARAFISCALITE (1997), "Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière".
- DELIEGE 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
- DEXIA (2000). "Les finances publiques locales en 1999". DEXIA Bank, Bruxelles.
- DOUCET P. (1985). "La politique foncière, une nécessité oubliée ?", Les Cahiers de l'Urbanisme, n°6, pp. 65-78.
- DUBOIS O., GABRIEL I., HALLEUX J.-M., ISTAZ D., MEDINA LOCKHART P. (2001) "Evaluation des besoins des activités – problématique de leur localisation : politique foncière", Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Rapport final de la subvention 2000.
- GERON G. (1997). "Politiques développées par la Région wallonne en matière de rénovation urbaine et de redensification des centres anciens", De villes en villes, Les Dossiers Espace-Vie, n°6, pp. 83-92.
- GOSSELAIN P. (1999). "Le plan de secteur, essai de bilan pour un nouveau départ", Les Cahiers de l'Urbanisme, n°27, pp. 21-36.
- GOVERNEMENT WALLON (1999) "Schéma de Développement de l'Espace Régional", document adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999.
- GOVERNEMENT WALLON (2000) "Contrat d'Avenir pour la Wallonie", document définitif approuvé par le Gouvernement wallon le 20 janvier 2000.
- HAUMONT F. (1990), "Les instruments juridiques de la politique foncière", Story-Scientia, 577 p.
- HAUMONT F. (2000), "Le droit de préemption en Belgique : un avènement tardif", Etudes Foncières, n° 82, Printemps 2000, pp. 39-40.
- MINISTERE DE LA REGION WALLONNE, D.G.A.T.L.P. (2001) "Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", Coordination officieuse.
- MINISTERE DE LA REGION WALLONNE (sous presse), "Les coûts de la désurbanisation", Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Direction de l'Observatoire de l'Habitat, Jambes.

- LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, CHARGE DE LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES (2001), "Politique des grandes villes et fiscalité", note d'orientation.
- MIRW-DGATLP et IGEAT-GEVERU (1994). "Bilan de l'ajustement des réalités urbanistiques aux options fondamentales et aux prescriptions réglementaires des plans de secteur du Brabant wallon", Namur, Ministère de la Région wallonne, rapport non publié.
- RUEGG J. (2000). "Zonage et propriété foncière", ADEF, Paris.
- SCHOLSEM J.-C., JURION B., PARENT X., LECLERCQ, A., CENNE, Y., LEVAUX M. (1995). "La fiscalité immobilière en Région wallonne", Université de Liège, Faculté de Droit, Faculté d'Économie, de Gestion et de Sciences Sociales, 147 p. + annexes.
- TOPALOV C. (1974). "Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France". Paris – La Haye, Mouton.
- TOPALOV C. (1984). "Le profit, la rente et la ville. Éléments de théorie". Paris, Economica.

Cette publication (résumé des travaux du groupe 1.4 de la subvention 2000-2001) est le résultat d'une recherche menée dans le cadre de la Conférence Permanente de Développement Territorial (CPDT).

Créée en 1998 à l'initiative du Ministre-Président et du Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne, la CPDT constitue un outil de recherche appliquée en matière de développement territorial, notion qui englobe l'ensemble des thématiques qui ont une implication spatiale, c'est-à-dire non seulement l'aménagement du territoire mais aussi l'environnement, l'économie, le logement, le patrimoine, l'agriculture, etc...

La CPDT réunit les compétences des trois grandes universités francophones (ULB, UCL et ULg) en matière de développement territorial. Le Gouvernement wallon lui alloue un budget annuel de 3 millions d'euros pour développer des recherches qui correspondent aux enjeux présents ou à venir de la Région wallonne. Il s'agit généralement de recherches à moyen terme (3 ans) portant sur des thèmes transversaux.

La CPDT s'appuie pour ce faire sur un potentiel d'une cinquantaine de chercheurs assistés par des task force appelées " comité d'accompagnement " réunissant, les représentants des ministres, administrations et organismes de conseil ou d'avis concernés.

Pour plus de détails visitez le site Internet de la CPDT :
<http://cpdt.wallonie.be>

**RÉVISION DES PLANS DE SECTEUR ET MÉCANISMES FONCIERS EN WALLONIE :
OBJECTIFS POLITIQUES, OUTILS JURIDIQUES ET MISE EN ŒUVRE**

Cet ouvrage, synthèse des résultats d'un an de recherche par une équipe pluridisciplinaire, tente de démontrer le caractère nécessairement transversal et intégré d'une politique foncière volontariste appliquée aux espaces résidentiels en Région wallonne.

Dans l'optique d'une opération de révision globale des plans de secteur, on souligne tout d'abord les options stratégiques formulées par le Gouvernement wallon sur la question des développements urbains. Chaque objectif majeur ainsi identifié est ensuite décliné en mesures de plus en plus concrètes. Cette méthode permet de prendre en compte l'ensemble des moyens venant en appui d'une révision des outils légaux de planification et de raccrocher chacun de ces moyens aux objectifs qu'il poursuit.

Le résultat offre au lecteur un aperçu à la fois stratégique et appliqué de ce que pourrait être, dans le domaine résidentiel, une politique foncière volontariste pour le territoire wallon. De cet exercice, qui s'appuie sur une analyse juridique, géographique et socio-économique de la question foncière, nous retiendrons principalement le champ très vaste et interdépendant des outils de gestion de l'utilisation du sol (politique de production foncière publique, outils réglementaires, systèmes de taxation, incitants financiers et fiscaux, stratégies à l'égard des autorités locales, ...).

ISBN : 2-87401-138-x



9 782874 011382

Ministère de la Région wallonne

Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine
Division de l'Observatoire de l'habitat