

Stratégies résidentielles et équité territoriale. Atelier 4

Residential strategies and territorial equity. Workshop 4

M.-L. De Keersmaecker¹

Selon l'hypothèse de l'économiste français Laurent Davezies, tout le fonctionnement du système territorial repose aujourd'hui sur la mobilité résidentielle de la population. L'attractivité des territoires devient alors un enjeu fondamental de développement. Dans ce contexte, cet article se penche tout d'abord sur les facteurs d'attractivité résidentielle, tels que perçus par les autorités communales. Il présente ensuite les résultats d'une analyse des stratégies résidentielles des communes, tant des communes périurbaines et rurales que des communes urbaines, tout en préservant le développement économique, social et environnemental de leur territoire. Enfin, se pose la question de l'échelle territoriale à laquelle les pouvoirs publics doivent agir pour promouvoir l'attractivité résidentielle. Pour y répondre, les réalisations de deux expériences de collectivités supracommunales sont présentées et évaluées en fonction des objectifs qui leur ont été fixés.

According to French economist Laurent Davezies, every territorial system nowadays functions according to the residential mobility of the population. The appeal of the territories is therefore vital in the development stakes. Against this background, this article focuses first on the residential appeal factors, as understood by the municipal authorities. It then presents the results of an analysis of the residential strategies of urban, suburban and rural municipalities, while preserving the economic, social and environmental development of their territory. Finally, the question arises as to the territorial scale that the public authorities have to address to promote residential appeal. Two experiences of supra-municipal communities are presented and evaluated against the objectives set.

Mots-clés : attractivité résidentielle, stratégie communale, croissance, population

Key words: residential appeal, municipal strategy, growth, population

Traditionnellement, si le développement local est mesuré par la somme des valeurs ajoutées créées localement par un secteur de base, exportateur de biens, et si le moteur de développement d'un territoire est dans sa capacité de capter des revenus dans le reste du monde, on observe, aujourd'hui, un découplage croissant entre les lieux de création de valeurs ajoutées et les lieux de distribution des revenus qu'elles ont générés. Les revenus des activités exportatrices apparaissent

maintenant comme n'étant qu'une modalité parmi d'autres de captation de revenus provenant de l'extérieur. Une autre approche est alors d'envisager le développement local comme non seulement basé sur la production mais également sur la consommation de biens sur le territoire concerné. Il y a d'abord les revenus provenant de la redistribution des revenus sur le territoire, soit au travers de l'emploi dans le secteur public, soit au travers des allocations sociales et des pensions. Il y

¹ Marie-Laurence De Keersmaecker est professeur UCL et chercheur qualifié CREAT. Courriel : marie-laurence.dekeersmaecker@uclouvain.be

a ensuite les revenus liés à la mobilité résidentielle des travailleurs ; ces résidents en un lieu qui consomment sur place des revenus qu'ils ont gagnés à l'extérieur. Il s'agit alors des migrants alternants, des touristes ou des propriétaires de secondes résidences.



Marie-Laurence De Keersmaecker ■

Tout le fonctionnement du système territorial repose donc sur la mobilité résidentielle de la population. Cette mobilité est déclenchée par de multiples facteurs, aussi bien culturels et sociaux que liés à la complexification du marché du travail et aux besoins différents et multiples de chaque étape du cycle de vie des ménages. L'attractivité résidentielle des territoires devient alors un enjeu fondamental de développement : les territoires sont mis en concurrence sur la base de leur offre résidentielle, de la qualité de leur offre culturelle et de leur desserte en moyens de transport.

Un très grand nombre de communes de la Région wallonne sont confrontées d'une manière ou d'une autre aux évolutions du processus de développement local. Elles sont interpellées sur leur aptitude à atteindre cet objectif de développement, en encadrant néanmoins les effets de cette attraction résidentielle sur la cohésion sociale dans la commune et sur l'environnement. Elles

sont également à la recherche de l'échelle spatiale optimale de construction de politiques de développement durable en région wallonne.

L'atelier s'est penché sur les questions suivantes :

- Les communes ont-elles construit une stratégie d'attraction des habitants ? Cette stratégie est-elle différente suivant les caractéristiques des communes et leur localisation ? Quels sont les habitants que ces communes désirent attirer ? Y a-t-il un nombre optimal d'habitants ? Doit-on envisager dans certains cas un frein à la croissance ?
- Quels sont les impacts des stratégies d'attraction résidentielle sur la mixité sociale ? sur les risques de gentrification des quartiers centraux ? sur la cohésion sociale et territoriale ? sur l'environnement ?
- A quelle échelle territoriale les pouvoirs publics doivent-ils agir pour promouvoir l'attractivité résidentielle et le développement local tout en favorisant la mixité sociale, en évitant les problèmes de ségrégation sociale et en respectant l'environnement ?

Ces questions ont été posées à quatre intervenants qui ont orienté leurs exposés sur :

- les projets de la Communauté urbaine de Lille-Métropole (LMCU) comme espace de développement résidentiel (exposé par Annette Groux) ;
- la construction d'aires supracommunales comme lieux de construction d'une solidarité dans le développement des communes en prenant l'exemple de la Communauté urbaine du Centre (CUC) (exposé par Willy Taminiaux) ;
- les impacts du développement résidentiel sur la désstructuration des espaces bâtis dans les communes rurales à partir d'une enquête réalisée pour le compte de la Région wallonne par la Fondation rurale de Wallonie (FRW) auprès des mandataires communaux de treize communes dans le cadre d'une réflexion sur le devenir du monde rural en lien avec une éventuelle révision des plans de secteur (exposé par Julien Legrand) ;
- les recherches de la Conférence permanente de Développement territorial (CPDT) sur les facteurs d'attractivité résidentielle des communes en Région wallonne à partir de l'analyse de différents outils communaux (quatre-vingt déclarations de politique communale, quatorze schémas de structure communaux, dix plans communaux de développement rural et huit projets de ville (exposé par Marie-Laurence De Keersmaecker) .

Des facteurs d'attractivité résidentielle

Tant les travaux de la CPDT que les résultats de l'enquête menée par la FRW convergent vers la définition de différents facteurs d'attractivité résidentielle des communes situées en milieu rural. En plus des raisons démographiques de modification de la structure des ménages, on constate que les ménages recherchent l'espace, le retour à la nature, à un cadre de vie qu'ils estiment de qualité. Le modèle culturel est celui de la maison à quatre façades dans un jardin. Le lieu de résidence est d'autant plus attractif qu'il est proche d'une centre de commerces, de services et d'équipements. Les modes de vie ont changé, de même que les mentalités. Face à ces besoins, la congestion dans les villes, la dégradation des centres urbains, les problèmes de mobilité et de stationnement, la pollution sont autant de facteurs qui contribuent au départ des ménages des villes vers les périphéries. Dans ce contexte, le développement de la voiture et des infrastructures routières a permis le rapprochement relatif de bon nombre de communes des centres villes. En outre, les terrains sont moins chers en périphérie. On remarque des problèmes d'indisponibilité des terrains pour des raisons de spéculation foncière, de stratégie de réserve et pour des difficultés de mise en valeur de terrains exigus ou en intérieur d'îlots. De plus, l'évolution de la localisation des lieux de travail vers des espaces périphériques peut pousser certains individus à se localiser à proximité de leur lieu de travail situé dans des centres secondaires. Et enfin, certaines communes cherchent à augmenter la population de leur territoire en vue d'accroître les recettes fiscales, de développer des équipements et des services et de créer ou d'attirer des emplois.

Les stratégies résidentielles des communes attractives

Cinq questions relatives aux stratégies résidentielles et aux conditions de croissance des communes ont été posées aux chercheurs de la CPDT.

La commune favorise-t-elle l'accroissement de sa population ? L'option prise par la commune quant à la mise en valeur des zones d'aménagement communal concerté (ZACC) semble être un bon indicateur. La volonté de la commune varie en fonction de son dynamisme démographique. Les communes qui connaissent une forte croissance de la population choisissent de bloquer l'ouverture des ZACC à l'urbanisation dans leur

commune. Les communes en croissance se fixent des objectifs maxima de taille de la commune et décident d'encadrer par différents critères l'ouverture des ZACC. Enfin, les communes en stagnation ont une politique volontariste d'ouverture des ZACC à l'habitat.

Quel type de croissance les communes souhaitent-elles ? De manière générale, les communes ont pour stratégie d'encadrer la croissance par le phasage de la mise en exploitation des ZACC, par le respect du patrimoine paysager, par la valorisation des espaces publics, par l'amélioration des équipements, par l'augmentation de la qualité du parc de logements et par la revitalisation des centres urbains. L'objectif des communes est également de favoriser la mixité sur leur territoire. Cette mixité doit se réaliser dans plusieurs domaines. D'une part, les communes prônent la mixité fonctionnelle afin d'éviter les cités-dortoirs et de promouvoir le développement économique autant que résidentiel. D'autre part, elles insistent sur la nécessité de mixité des logements ; ceux-ci doivent être diversifiés pour répondre aux besoins de différents segments de la population.

Y a-t-il promotion du tourisme ? Les pouvoirs publics communaux se tournent vers un tourisme respectueux de l'environnement : il s'agit de diverses formes de tourisme rural avec aménagement des espaces publics et mise en valeur du patrimoine.

Le type de développement souhaité par les communes recherche-t-il un équilibre entre développement économique et développement résidentiel ? Les communes veulent éviter de devenir essentiellement des communes-dortoirs mais privilégient l'installation d'activités économiques en accord avec le cadre de vie agréable des résidents.

Y a-t-il une volonté d'organiser la supracommunalité ? Certaines communes sont prêtes à coopérer dans des matières telles que l'implantation des commerces ou des infrastructures collectives et l'organisation de la mobilité.

L'encadrement de l'urbanisation est un objectif de la plupart des communes. L'enquête de la FRW auprès de bourgmestres de communes wallonne a mis en évidence la déstructuration du territoire liée au développement de la fonction résidentielle. Ces édiles communaux insistent sur la nécessité de révision des plans de secteur considérés comme obsolètes car en contradiction avec les objectifs régionaux de densification des espaces. Ceux-ci devraient être remplacés par un plan intégra-

teur des différents outils de gestion du territoire communal et un outil plus prospectif. Des règles plus stables dans le temps, des procédures moins coûteuses, plus simples et plus rapides devraient être mises en place. Dans le même domaine, les permis de lotir devraient être remplacés par des plans masses plus intégrateurs. Au sein de ces plans de secteur, il faudrait supprimer les zones d'habitat dans les rubans excentrés et en zone inondable. L'habitat devrait être plus groupé et favoriser la mixité sociale. Les commissions consultatives d'aménagement du territoire (CCAT) devraient être requalifiées. Des mécanismes de solidarité devraient être mis en place, soit par l'intervention régionale pour équiper des zones moins attractives comme les intérieurs d'îlots, soit par l'attribution différenciée du Fonds des Communes. Enfin, il apparaît clairement que les communes souhaitent plus d'autonomie et souhaiteraient faire le test d'une commune pilote en totale décentralisation.

Quelle stratégie d'attractivité résidentielle ont les communes urbaines ?

Le diagnostic de nombreuses communes urbaines laisse apparaître de nombreux sites dégradés qui correspondent à d'anciens quartiers ou à d'anciens sites d'activités économiques. De ce constat, naît la volonté de développement d'une ville renouvelée qui réponde aux besoins des habitants. Divers choix sont effectués pour opposer une réponse globale et décisive aux problèmes des centres urbains.

La métropole lilloise appuie sa politique de renouvellement urbain sur la redéfinition des fonctions économiques et urbaines des territoires, sur la requalification des friches industrielles, sur le renouvellement massif du parc de logements, sur la rénovation des bâtiments et des espaces publics, sur la revalorisation des coupures urbaines, tout en valorisant la participation des habitants à toutes ces opérations.

La vitalité des centres, petits ou grands, est également un défi auquel sont confrontées les communes wallonnes, qu'elles soient ou non attractives. Y ramener des habitants mais aussi des commerces et des équipements est un objectif de nombreuses communes. Le renforcement de la centralité se réalise

par la rénovation urbaine, l'amélioration de l'image des centres, des politiques du logement pour attirer de nouveaux segments de la population et la recherche de la mixité raisonnée des activités dans les centres.

A quelle échelle territoriale les pouvoirs publics doivent-ils agir pour promouvoir l'attractivité résidentielle tout en préservant le développement économique, social et environnemental ?

Les travaux de l'atelier se sont penchés sur l'échelle spatiale de définition des stratégies d'attractivité résidentielle des communes. La commune ou un territoire de regroupement de plusieurs communes, permettant d'éviter des concurrences entre les communes et de développer des solidarités. Il existe aujourd'hui, tant en Belgique qu'à l'étranger, des expériences de supracommunalité qui ont été tentées dans le cadre de problématiques particulières. Deux exemples sont présentés, d'une part la Communauté urbaine de Lille-Métropole (LMCU) créée dans la métropole lilloise en France et d'autre part dans la Communauté urbaine du Centre (CUC) créée en région wallonne autour des communes situées dans la région du Centre.

L'exemple de la Communauté urbaine de Lille

Créée en 1967, la Communauté urbaine de Lille compte



Le conseil de développement de la Communauté urbaine de Lille est constitué de maires et d'adjoints désignés par les différents conseils municipaux au prorata de la population. Photo : Pascaline Chombart

un million d'habitants (dont 200.000 à Lille) répartis sur quatre-vingt cinq communes. Le Conseil de la Communauté urbaine est constitué de maires et d'adjoints désignés par les différents conseils municipaux au prorata de la population. Essentiellement techniques au départ (aménagement du territoire, transports urbains, eau et assainissement), les compétences de la Communauté urbaine ont évolué, à partir de 1999, ainsi que le voulait la législation, vers la prise en charge de questions de développement économique, de valorisation du patrimoine naturel et paysager, d'infrastructures collectives et d'habitat. Au travers de son Schéma de Développement et d'Urbanisme, le territoire cherche à promouvoir une utilisation parcimonieuse du sol et une politique ambitieuse de renouvellement urbain.

Les compétences de la Communauté urbaine de Lille

La métropole lilloise est confrontée à un problème de logement dont les causes sont multiples : un prix du foncier élevé, une diminution de la mobilité dans le parc HLM, un grand nombre de logements insalubres, un solde migratoire négatif, une forte demande sociale de logement, un nombre insuffisant de constructions neuves.

Pour répondre à ces défis, la LMCU a décidé d'augmenter l'offre de logements nouveaux, de développer une véritable politique foncière, d'affiner le projet de rénovation urbaine, de poursuivre la réhabilitation des logements anciens et de répondre aux besoins de segments spécifiques de la population. La réalisation de ces objectifs risque néanmoins de poser des problèmes budgétaires, notamment pour le financement de logements sociaux.

La Communauté urbaine de Lille est très présente dans le domaine de la politique de l'habitat et du renouvellement urbain. Citons le Grand Projet Urbain et le Grand Projet de Ville qui ont permis un partenariat renforcé entre la Communauté urbaine, l'Etat, la Région, le Département et les communes concernées. Depuis 2003, une nouvelle institution, l'Agence Nationale de Rénovation urbaine, coordonne les différents projets de rénovation urbaine et ouvre les négociations de montage de projets avec la Communauté urbaine de Lille.

L'exemple de la Communauté urbaine du Centre

Créée en 1996, d'abord sous forme d'association de fait, ensuite sous forme d'ASBL, la Communauté urbaine du Centre (CUC) avait pour objectif d'institutionnali-



Confrontée à un problème de logement, la LMCU a décidé d'augmenter l'offre de logements nouveaux.
Photo : Pascaline Chombart

ser un territoire ne correspondant pas aux découpages administratifs classiques en provinces et en arrondissements. Cette sous-région n'a cependant pas d'existence administrative. C'est en effet une sorte de « groupe de pression » qui vise à assurer la convergence et à fédérer les pouvoirs locaux vers des projets qui contribuent au développement du territoire. Elle est composée de treize communes totalisant 260.000 habitants, appartenant à trois arrondissements différents. Sa ville principale, La Louvière, ne dispose que de faibles rentrées fiscales alors qu'elle est en charge de la plupart des équipements. La CUC ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel et a très peu de moyens financiers. Elle s'organise autour de plusieurs conseils et conférences réunissant des représentants des patrons et des syndicats, les présidents des CPAS, les secrétaires communaux. Sa tâche principale a été l'élaboration d'un plan de reconversion économique d'une région qui a perdu plusieurs dizaines de milliers d'emplois en trente ans, ce à partir de trois axes principaux. Dans le volet des infrastructures, sont abordées les voies de communications et la conception d'une plate-forme multimodale. En ce qui concerne le volet attractivité, il y a des projets relatifs à l'image de marque de la région, l'assainissement des friches industrielles, le logement et l'environnement. Enfin, le troisième axe, celui du redéploiement économique et de l'emploi, comprend la création d'une cellule de re-dynamisation économique, l'augmentation des moyens d'investissement et la création d'une Maison du Tourisme, la coordination touristique et culturelle et le développement de l'économie sociale. La CUC travaille actuellement à l'élaboration d'un plan stratégique de développement qui doit être examiné, amendé et statué par chacune des communes.

Le bilan de dix ans d'union est positif et a permis la construction de plusieurs associations dans l'action, que ce soit dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'endettement ou dans le domaine du développement économique et social. Néanmoins, la Communauté urbaine se heurte aux prérogatives des communes qui demeurent intactes, à leur individualité et aux communes qui estiment devoir bénéficier d'un rôle de leader.

Conclusions

Le développement résidentiel apparaît comme un enjeu territorial important au fil de toutes les expériences pré-

sentées : mise en œuvre des ZACC dans les communes wallonnes, opérations de renouvellement urbain dans les communes centrales, déploiement de politiques du logement, dynamisation d'activités touristiques et culturelles.

L'attraction des communes du point de vue résidentiel est ainsi mise en cause. Les pouvoirs publics communaux insistent néanmoins sur les conditions nécessaires de construction de facteurs d'attractivité : l'association du développement résidentiel avec des opérations de développement économique, l'intégration des activités résidentielles et touristiques dans l'environnement, la nécessaire mixité sociale et résidentielle pour éviter de créer des phénomènes de ségrégation sociale et territoriale. Les mandataires communaux défendent également une meilleure intégration des outils communaux d'aménagement du territoire en vue de lutter contre la déstructuration des paysages suite à l'urbanisation.

La question de l'échelle de construction de politiques visant à augmenter l'attractivité d'un territoire n'a pas encore trouvé de solution idéale. Il faut oser la supra-communalité, pour éviter les concurrences entre communes, favoriser l'équité territoriale et construire des solidarités entre territoires. Cependant, aujourd'hui, les moyens mis en œuvre ne favorisent pas ce niveau territorial. En France, la centralisation reprend régulièrement ses droits et surimpose le niveau de décision d'un organisme national à la communauté urbaine. En Belgique, les prérogatives communales demeurent importantes et les communes disposent de nombreux outils de développement résidentiel, tant dans le domaine de l'aménagement du territoire que dans le domaine du logement. La concurrence entre le pouvoir public régional et les pouvoirs publics communaux est un fait non-négligeable et entraîne de ce fait des demandes encore plus pressantes de plus grande autonomie communale.

Encore de nombreuses réflexions quant aux outils à développer ou à optimiser pour renforcer l'attractivité des communes tant urbaines que rurales et rurales tout en préservant le développement économique, l'environnement et la cohésion sociale sont nécessaires pour avancer dans cette problématique. Il en est de même sur le niveau de territoire qui soit cohérent pour envisager cette forme de développement et auquel on affecte les moyens tant décisionnels que financiers pour répondre aux objectifs fixés.