

RAPPORT INTERMÉDIAIRE
DE LA SUBVENTION 2004-2005
Mars 2005

Thème 3.1

RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE

Recyclage des espaces dégradés

Etat d'avancement

RAPPORT INTERMÉDIAIRE
DE LA SUBVENTION 2004-2005
Mars 2005

Thème 3.1

RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE

Recyclage des espaces dégradés

Etat d'avancement

THÉMATIQUE 3.1. :

Pilote : Jean-Marie Halleux

Institutions concernées :

CREAT/U.C.L.

Chef de service : Prof. M.-L. De Keersmaecker

Chargés de recherche :

Sabine Gérard

Raphaëlle Harou

Laurent Picard

GUIDE/U.L.B.

Chef de service : Prof. Claire Billen

Chargée de recherche :

Lucia Gaiardo

LEPUR/U.Lg

Chefs de service : Prof. Bernadette Mérenne

Prof. Henri-Jean Gathon

Chargés de recherche :

Aurore Bastin

Jean-Marc Lambotte

Anh Nguyen

Valérye Perin

Benjamin Pirotte

THÈME 3.1 : RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE RECYCLAGE DES ESPACES DÉGRADÉS

!! Grille de lecture !!

Cet état d'avancement est structuré en trois parties : le rappel des objectifs de la recherche, la méthode de travail appliquée et la mise en avant des principaux résultats.

Nous présentons ici l'état d'avancement pour l'ensemble du travail réalisé depuis septembre 2002. Cette option tient d'abord à la volonté de communiquer une information suffisamment complète au nouveau lecteur. Parallèlement, ce choix se justifie également par le caractère intégré et continu du cheminement de la recherche.

Néanmoins, pour les lecteurs désireux de rapidement se focaliser sur les résultats engrangés depuis le précédent rapport, le repérage est assez aisé. En effet, les chapitres peu modifiés depuis le rapport intermédiaire de mars ont systématiquement été placés en italique. Les chapitres ayant fait l'objet de changements ou de compléments au cours de ces six derniers mois sont les suivants : 3.1.1.1, 3.1.4, 3.3.2, 3.3.3 et 3.4.

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

*Depuis plusieurs décennies, les espaces urbains traditionnels doivent faire face à de nombreuses difficultés. Le départ des activités économiques, les migrations périphériques des classes moyennes et supérieures, le délabrement du cadre bâti, la paupérisation, la concentration de populations marginalisées, l'insécurité croissante, ... qui sont au cœur des débats, illustrent l'ampleur et la complexité d'une **crise urbaine** qui doit être appréhendée via de multiples points d'entrée.*

*Sans conteste, apporter des solutions durables à la crise urbaine ne pourra se réaliser que de manière transversale. Il s'agit là de la problématique globale du **renouvellement urbain**, renouvellement urbain que nous définissons comme le développement durable et multidimensionnel des espaces urbains traditionnels. Un réel renouvellement urbain doit donc intégrer les dimensions architecturales, environnementales, économiques, sociales et culturelles.*

*D'autre part, il est devenu évident pour beaucoup que la notion de « développement durable » des agglomérations renvoie à la nécessité de recycler les terrains urbains : il est nécessaire de reconstruire la ville sur elle-même plutôt que de la laisser s'étendre à l'infini. Il s'agit là d'une dimension précise du renouvellement urbain, celle du **recyclage morphologique des tissus bâtis**.*

Le programme de travail 2002/2005 du thème 3.1. « Reconstruire la ville sur la ville - recyclage des espaces dégradés » s'inscrit dans ce contexte de la crise urbaine et porte sur les deux thématiques du renouvellement urbain et du recyclage morphologique. Il s'agit de répondre aux questions suivantes :

Quelles sont les causes de cet abandon progressif des espaces urbanisés ? Quels mécanismes favorisent ce processus et comment peut-on y remédier en conciliant les dimensions culturelles, sociales et économiques ? Il [le travail] s'appuiera sur deux démarches indissociables et complémentaires :

- ◆ *d'une part, la réalisation d'études plus fondamentales, permettant de mesurer l'ampleur des phénomènes, d'appréhender les mécanismes à l'origine de ces processus, le rôle des acteurs, les comportements des individus... ;*

- ◆ *d'autre part, des études plus ponctuelles et pragmatiques, qui s'appuient sur les acquis des études fondamentales, pour aboutir à des pistes d'action concrètes et « opérationnalisables ».*

L'étude portera sur plusieurs villes représentatives de la hiérarchie urbaine wallonne. La réflexion sera également alimentée par des expériences étrangères, afin d'identifier les outils mis en place et les résultats observés sur le terrain.

*Au final, les travaux doivent conduire à l'élaboration **de propositions concrètes**. Ces propositions porteront sur les modalités d'un usage des outils publics susceptibles de soutenir le renouvellement urbain et le recyclage morphologique. Elles devront apporter des solutions durables à la crise urbaine.*

2. MÉTHODE DE TRAVAIL : LES QUATRE GRANDS QUESTIONNEMENTS

Les recherches ont été scindées en quatre grands questionnements :

1. Comment soutenir le **recyclage morphologique** des tissus urbains ?
2. Quels sont **les outils publics susceptibles** de soutenir le recyclage morphologique ?
3. Comment soutenir le **renouvellement urbain** ?
4. Comment **utiliser les outils publics** pour soutenir le renouvellement urbain et le recyclage morphologique ?

La question relative au recyclage des tissus urbains est appréhendée par la prise en compte des mécanismes fonciers et immobiliers. Les apports de cette approche portent sur la question suivante : **comment réorienter les investissements privés (promoteurs et particuliers) vers les tissus urbains existants ?**

La deuxième partie du travail consiste dans **l'identification et dans l'analyse des outils publics** susceptibles de soutenir le recyclage morphologique. Ce bilan porte sur les politiques spécifiques à la ville et sur les politiques sectorielles ayant un impact sur le territoire. En plus des dispositifs wallons, des expériences bruxelloises et étrangères (France, Angleterre, Allemagne) sont ici également prises en compte.

La thématique systémique et transversale du **renouvellement urbain** a pour objet d'intégrer les dimensions économique, sociale et culturelle. Il s'agit, via le fil conducteur de **la démarche du montage de projet**, d'analyser les relations entre le recyclage et les autres dimensions du développement urbain durable.

Les trois premières questions ont principalement été traitées entre septembre 2002 et septembre 2004. Depuis septembre 2004, le travail s'oriente progressivement vers le quatrième questionnement de **l'usage des outils publics**. Nous avons pour ce faire déjà établi une évaluation des principaux constats développés par la recherche. D'ici à septembre 2005, la réflexion va se poursuivre par **l'élaboration et l'évaluation de propositions**. L'analyse à caractère appliqué devra, au final, définir des pistes de déblocage et établir des propositions de mesures opérationnelles, concrètes et étayées par les apports des recherches.

3. PRINCIPAUX RÉSULTATS

3.1 LE RECYCLAGE MORPHOLOGIQUE DES TISSUS BÂTIS

3.1.1 Le recyclage urbain en Wallonie : un état des lieux et des savoirs

3.1.1.1 Les deux problématiques de la gestion des produits immobiliers existants et de la création de nouveaux produits immobiliers

Un objectif du travail est de préciser comment le montage d'opérations immobilières de recyclage peut concrètement concourir aux objectifs globaux du renouvellement urbain. Un premier enseignement est qu'il est opportun de différencier, d'une part, la problématique de la gestion des produits immobiliers existants, et, d'autre part, la problématique de la création de nouveaux produits immobiliers (gestion de l'offre versus accroissement de l'offre).

Par gestion des produits existants, nous entendons à la fois la réhabilitation physique du parc et la réaffectation des locaux vacants. Sans conteste, ces opérations visant à assurer la gestion du patrimoine bâti participent au renouvellement de la ville. Néanmoins, si l'on tient à soutenir la croissance économique et à accueillir le développement démographique, la réhabilitation et la réaffectation ne suffiront pas. Il faudra, en plus, accroître l'offre¹ ! Concernant l'accroissement de l'offre, c'est ici en positionnant les nouveaux projets immobiliers au sein de la trame urbaine que des opérations immobilières de recyclage peuvent participer aux enjeux du développement urbain durable. En reconstruisant « la ville sur la ville », on dynamise les pôles traditionnels et, simultanément, on évite les nombreux surcoûts collectifs d'une extension périphérique trop souvent inorganisée.

*L'analyse des données publiées à l'échelle communale (publiées par l'INS) sur la production immobilière wallonne montre que la situation actuelle n'est pas satisfaisante quant à la dimension morphologique du renouvellement de la ville. Contrairement à certaines idées reçues, les chiffres démontrent que les deux évolutions structurelles du développement de la production d'immeubles collectifs et de la réhabilitation ne favorisent pas mécaniquement les principaux espaces urbanisés. En effet, on observe que **la réhabilitation bénéficie aux périphéries plutôt qu'aux villes** et que **les immeubles à appartements sont de plus en plus souvent construits au sein d'espaces périurbains** ! On peut donc notamment suspecter qu'ils ne bénéficient pas systématiquement d'une bonne accessibilité par les modes de transports alternatifs à la voiture individuelle.*

*La nécessité de mieux mobiliser les moyens privés afin de les faire correspondre aux objectifs du renouvellement urbain ressort également des données sur la production immobilière wallonne. A l'évidence, **les moyens publics sont trop faibles** pour répondre à l'ampleur des besoins en renouvellement. Par exemple, entre 1996 et 2002, les opérateurs publics ne représentent que 4,1 % des permis pour la construction de nouveaux logements et 2,5 % des permis pour la transformation de logements existants ! Si l'on tient à régénérer les nombreux quartiers de nos villes qui le nécessitent tellement, **une meilleure mobilisation des moyens privés est donc indispensable.***

¹ Par exemple, en dépit de la stagnation démographique globale, la réduction de la taille des ménages maintient les besoins en nouveaux logements.

3.1.1.2 Les outils et les acteurs susceptibles de débloquent la crise du recyclage urbain

L'innovation en nouveaux dispositifs ne s'impose pas pour amplifier et dynamiser la réhabilitation. C'est davantage **une meilleure modulation spatiale des moyens actuels qu'il faudrait mettre en oeuvre**. Sur ce thème, de multiples analyses ont précédemment été menées et des propositions ministérielles assez fines ont été formulées, tant au niveau régional qu'au niveau fédéral². Sur ce sujet, la décision est donc du ressort des décideurs politiques qui disposent déjà des avis techniques nécessaires.

Pour mieux faire correspondre la réalité de la réhabilitation immobilière aux besoins des principaux espaces urbains dégradés, le meilleur usage territorial des outils fiscaux et de la politique du logement pourra largement s'appuyer sur les initiatives et compétences techniques des particuliers. A ce propos, nous savons que la filière de « l'auto-promotion »³ est très dominante pour la réhabilitation du bâti existant. Par contre, si l'on cherche à convenablement localiser les nouveaux projets immobiliers, l'intervention des particuliers ne suffit plus. Même soutenus par la puissance publique, ces acteurs ne disposent pas de l'expertise suffisante, tant en termes de financement, de gestion ou de management de projets. C'est ici **l'action de promoteurs professionnels** qui permettrait de bien « territorialiser » les investissements. Au final, ce sont en effet les décisions d'implantation de ces acteurs qui dictent en grande partie la localisation des lotissements, des immeubles à appartements ou des sites d'activités économiques. Si l'on tient vraiment à recycler la ville et à limiter la désurbanisation, **c'est donc aussi l'action de ces opérateurs qu'il faut piloter**.

La collectivité dispose de très nombreux outils potentiels pour orienter les choix spatiaux des maîtres d'ouvrage. Elle peut d'abord limiter la constructibilité des propriétés foncières et, dès lors, interdire certaines implantations. Plutôt que d'interdire, la puissance publique peut également pénaliser les comportements non désirés ou, au contraire, favoriser les comportements jugés en adéquation avec le bien commun. Pour le contexte wallon, nous observons que l'autorité publique n'intervient pas de manière manifeste pour orienter les décisions spatiales des promoteurs. Du point de vue réglementaire, la configuration des zones juridiquement urbanisables n'oblige pas ces derniers à se tourner vers les tissus urbains traditionnels. Si les implantations périphériques ne sont pas suffisamment limitées et interdites, il y a à cela une raison profonde : l'absence d'un consensus socio-politique wallon quant à la nécessité d'une planification foncière autoritaire qui limiterait fortement l'urbanisation sur de nouveaux terrains vierges. Il est peu probable qu'une modification du rapport de force à ce sujet intervienne prochainement...

Si les promoteurs ne sont pas obligés de « centrer » leurs activités au sein des tissus urbains, on observe également qu'il n'existe quasi aucun dispositif qui les incite à procéder de la sorte. L'analyse des outils publics destinés à stimuler le recyclage morphologique de la ville met ainsi clairement en évidence que les **incitants visant à orienter les investissements privés vers les tissus urbains sont destinés aux particuliers plutôt qu'aux professionnels**. C'est le cas pour les primes, pour les incitants fiscaux et pour les mécanismes favorisant l'accès aux prêts hypothécaires⁴. Il existe toutefois deux exceptions

² Pour la Région wallonne, il s'agit de la réflexion menée lors de la précédente législature sur les noyaux d'habitat et les aides au logement. Pour le niveau fédéral, c'est l'ex Ministre Picqué qui a formulé différentes recommandations précises quant aux incitants fiscaux qui permettraient notamment de dynamiser les investissements en réhabilitation au sein des espaces urbains traditionnels et dévalorisés des grandes villes.

³ Intervention des particuliers occupants comme maîtres d'œuvre, cela pour leur propre compte.

⁴ C'est en grande partie l'histoire belge de la politique du logement et de son financement (notamment via la structuration du marché du crédit hypothécaire) qui explique cette situation. En effet, depuis la loi du 9 août 1889 inaugurant cette politique, l'action des pouvoirs publics belges a consisté en une aide rémanente aux particuliers plutôt qu'aux sociétés de construction ou de promotion.

notables à ce constat : d'une part, l'outil de la **revitalisation urbaine** et, d'autre part, l'action de la **société IMMOBICITA**. Nous reviendrons ci-dessous plus en détail sur ces deux dispositifs.

Aujourd'hui, l'on songe, à juste titre, à la modulation spatiale des dispositifs séculaires visant à aider les particuliers. Par contre, pour spatialement orienter l'action des promoteurs, rien n'est réellement prévu puisque ces acteurs n'ont jamais attiré l'attention des pouvoirs publics. Pour mieux orienter les importants investissements immobiliers que canalisent ces opérateurs, ce sont donc **de nouveaux mécanismes de partenariats public-privé** qu'il convient de mettre en place. Via les **partenariats public-privé (PPP)**, il faut assurer la compétitivité des opérations en tissus urbains, débloquer le recyclage et faciliter l'investissement privé au sein des quartiers urbains traditionnels.

3.1.1.3 La prise en compte de l'action des promoteurs via la mise en place de partenariats public-privé

L'analyse des mécanismes fonciers et immobiliers agissant dans les espaces urbains montre qu'il existe de très nombreux facteurs qui expliquent pourquoi les opérations immobilières de recyclage sont perçues par les promoteurs – les professionnels et les particuliers – et leurs financiers comme des montages à hauts risques et, de plus, n'offrant qu'une rentabilité plutôt faible.

Nous avons identifié diverses sources de blocage pour les différentes obligations à remplir avant d'aboutir à la finalisation d'un projet immobilier :

- pour l'acquisition du sol-support, la concurrence d'un foncier vierge périphérique moins coûteux et la fragmentation du parcellaire urbain ;
- pour l'obtention des financements, la faible rentabilité à long terme pour de nombreux produits immobiliers locatifs et les difficultés pour convaincre des prêteurs à court terme en raison des multiples incertitudes ;
- pour l'obtention des autorisations administratives, l'attention particulière des autorités pour des projets en milieu dense, les nombreuses populations potentiellement inquiètes et les mesures liées à la protection du patrimoine ;
- sur l'opération technique de construction, l'incertitude et les surcoûts liés aux usages antérieurs et à la configuration urbaine (destruction, dépollution, congestion, règles relatives à la protection du patrimoine...) ;
- pour assurer la rentabilité grâce aux niveaux de commercialisation, la faiblesse des niveaux de prix et l'incertitude quant à la commercialisation ;
- en plus des cinq sources de blocages présentées ci-dessus, il est opportun d'en considérer une sixième, celle de la difficile coordination des opérations. Pour le promoteur désireux de monter une opération, il est en effet nécessaire de lever ces difficultés de manière quasi simultanée.

Bien sûr, tous ces blocages découragent l'action des promoteurs désireux de lancer des projets visant à la création de nouveaux produits immobiliers à partir de la trame urbaine. Cela les pousse à orienter leurs actions vers les périphéries et les terrains vierges. Si l'on tient à orienter l'action des promoteurs vers les tissus urbains traditionnels en favorisant les opérations immobilières de recyclage, la puissance publique devrait intervenir sur chacun des blocages. C'est là précisément qu'il est essentiel de mettre en place **de nouveaux mécanismes de partenariats public-privé (PPP)**.

Dans une logique de **PPP**, un des rôles majeurs des acteurs publics est de lever **l'obstacle de l'acquisition du site-support**. Pour les opérations importantes qui requièrent d'intervenir sur différentes propriétés et sur un parcellaire fragmenté, seule la puissance publique dispose des outils permettant de réussir. C'est donc à cette dernière qu'il revient d'acquiescer et de remembrer les terrains si l'on veut faire bénéficier le renouvellement urbain

d'opérations immobilières nécessitant une modification de la trame foncière. Assurer ce rôle **de producteur foncier** ne sera pas une chose aisée pour nos collectivités. Cela nécessite, en effet, de mobiliser les moyens financiers du portage⁵ et de **développer un projet urbanistique pour le long terme**. Si l'on veut réduire les frais du portage, ce défi de la transformation de l'existant pourrait s'appuyer sur une première phase de dévalorisation. Il s'agit ici d'éviter les contradictions entre les interventions d'une collectivité qui, en voulant valoriser l'existant sans nécessairement le transformer, rendent plus coûteuses les acquisitions engagées par une autre institution publique agissant dans la durée.

Le blocage de l'acquisition du sol-support ne concerne pas que les promoteurs privés. Il concerne également les intercommunales de développement économique (IDE). En effet, de par leurs modes de financement, les IDE grèveraient dangereusement leurs bilans financiers si elles procédaient à des acquisitions massives de gisements fonciers situés en dehors des zones actuellement non urbanisables des plans de secteur. Mobiliser les moyens de la collectivité pour acquérir et « porter » des terrains centraux ne doit donc pas bénéficier uniquement aux promoteurs privés, mais également à ces promoteurs publics que sont les IDE. Sans donner les moyens à ces opérateurs de se positionner sur des localisations centrales, il sera alors plus difficile d'éviter que des produits immobiliers – comme le bureau – susceptibles d'héberger des activités spatialement intensives ne continuent à se développer en des localisations périphériques. Or, nous savons que cette situation conduit à l'exurbanisation d'entreprises dont la présence au sein des tissus urbains est bénéfique au renouvellement de la ville.

En plus de la levée de l'obstacle foncier, les promoteurs – privés et publics – désireux de monter des opérations de recyclage doivent aussi faire face à des **surcoûts techniques de construction**. Sur cette thématique, épinglons l'intéressant dispositif britannique du « **gap funding** ». Donnons déjà une brève définition de ce dispositif qui sera plus largement commenté ci-dessous. En français, le vocable de « gap funding » pourrait se traduire par l'expression « financement de basculement dans la rentabilité ». Il s'agit d'un mécanisme de partenariat public-privé qui consiste dans la détermination et le versement de subventions publiques nécessaires afin d'assurer la rentabilité (combler le « gap ») d'un projet immobilier privé qui, sans cette aide, ne pourrait se réaliser, la rentabilité étant affectée par les surcoûts techniques liés aux usages antérieurs du site-support et / ou par les trop faibles niveaux de commercialisation pour des produits immobiliers situés en quartiers dévalorisés.

Afin de financer le gap funding ou, plus généralement, afin d'aider les promoteurs à faire face aux surcoûts techniques de la construction en milieu dense, c'est en première analyse l'établissement d'une taxation sur l'artificialisation des sols qui pourrait être organisée. En effet, puisque nous savons aujourd'hui très clairement qu'une consommation de terrains périphériques pour de nouveaux bâtiments urbains finit par grever lourdement les budgets des institutions publiques, pourquoi ne pas instituer un mécanisme fiscal qui s'appuierait sur ce constat ?

Si le mécanisme britannique du « gap funding » peut être recommandé pour le blocage relatif aux surcoûts de construction, c'est maintenant les dispositifs français mis en place par l'institution de la Caisse des Dépôts et Consignations que nous voudrions recommander, cela pour faire face **au blocage de l'obtention des financements**. L'accompagnement de la politique de la ville par cet organe public s'appuie sur trois dispositifs visant à aider les promoteurs à la recherche de crédit : le co-investissement, le prêt à taux avantageux et la disponibilité d'un fonds de garantie. Ce fonds de garantie permet de sécuriser des crédits bancaires octroyés pour la mise en place d'opérations de recyclage dont il apparaît qu'elles présentent un caractère très aventureux pour les comités d'investissement des institutions

⁵ Le « portage foncier » correspond au fait d'acquérir un terrain plus ou moins longtemps avant son aménagement ou sa construction. Il est primordial de constater que le portage a un coût, constitué, d'une part, du prix de l'argent et, d'autre part, du risque de non-réalisation de l'opération projetée.

financières privées.

*Pour solutionner le blocage relatif à l'obtention des autorisations administratives, une piste à évoquer concerne le développement de documents de planification plus transparents quant aux possibilités offertes aux promoteurs. A ce propos, les pratiques allemandes héritières d'une planification très stricte et très précise sont illustratives d'une configuration où le blocage relatif à l'obtention des permis ne pousse pas les promoteurs vers la périphérie. En effet, la planification de détail y est telle que, sous un plan local de construction (Bebauungspläne), l'obtention du permis n'est qu'une formalité assez rapide. Pour attirer les opérateurs privés, il faut donc que l'autorité publique définisse clairement sa stratégie de renouvellement et d'investissement. En parallèle, il serait intéressant d'étudier la possibilité de mettre en place des « voies rapides » administratives qui favoriseraient les procédures pour les opérations inscrites en trame urbaine, par exemple en y réduisant les délais officiels, en mobilisant prioritairement les moyens humains ou en mettant à la disposition des investisseurs un responsable unique, un « ensemblier ». Par le travail d'ensemblers, c'est ici le problème de la difficile **coordination de la levée de l'ensemble des blocages** qui pourrait être solutionné. Philosophiquement et politiquement, la discrimination positive pour les tissus urbains se justifie. En effet, la collectivité inciterait ainsi les promoteurs à monter des opérations qui, par rapport aux opérations de production sur site-support vierge, sont à la fois administrativement plus complexes et collectivement souhaitables.*

3.1.1.4 Recommandations sur l'usage des outils publics actuels

En parallèle à la proposition générale visant à une meilleure prise en compte de l'orientation spatiale des promoteurs, différentes recommandations peuvent également être formulées quant à l'usage d'outils publics actuels. Il nous semble opportun d'épingler ici différentes propositions qui sont trop peu souvent répertoriées dans la littérature technique.

Sur le plan fiscal tout d'abord, un problème très précis est celui de la limitation dans le temps des réductions du précompte immobilier pour cause d'improductivité. Nous avons constaté à ce propos que les dispositions actuelles contribuent à limiter, de manière quelquefois illégitime, la pression exercée sur les propriétaires pour mettre fin à l'inoccupation de leur bien. Si l'on tient à faciliter la réaffectation et la réhabilitation de cette offre immobilière potentielle, il est donc important de légiférer sur ce point, à l'instar d'ailleurs des Régions flamande et de Bruxelles-Capitale.

Une deuxième proposition concrète que nous voudrions évoquer est celle du financement de l'inventaire permanent des bâtiments vacants par les intercommunales de développement économique. Il s'agit ici aussi d'une mesure assez simple qui, en améliorant l'information des entrepreneurs à la recherche de locaux d'activités, permettrait de simultanément favoriser le développement économique, la gestion parcimonieuse du sol et la réhabilitation du bâti existant.

Concernant les outils actuels, nous voudrions également évoquer rapidement le thème de la qualité de vie et, plus précisément, les deux enjeux des équipements verts et des rapports entre environnement urbain et qualité de vie des familles avec enfants. En effet, alors que les acquis des recherches sur les motivations résidentielles mettent clairement en évidence que ces deux problématiques comptent parmi les facteurs les plus importants de la dépopulation des villes, nous n'observons pas de prise en compte structurelle de ces sujets par les autorités publiques. Force est en effet de constater que les besoins des enfants urbains et l'armature verte des villes sont rarement au cœur des enjeux territoriaux et des débats urbanistiques wallons.

3.1.2 Production du logement en recyclage et surcoûts techniques de construction

3.1.2.1 Description des tâches réalisées

Comme cela vient d'être relevé, il existe des surcoûts techniques liés à une intervention immobilière au sein de la trame urbaine. Une partie importante de nos travaux a porté sur l'objectivation de cette idée selon laquelle ces surcoûts techniques du recyclage poussent les opérateurs immobiliers à désertir la trame urbaine et à orienter leur action vers les terrains vierges périphériques. En vue d'aboutir à cette objectivation, nous nous sommes efforcés d'aboutir à des chiffres robustes quant au coût de production du logement, cela en différenciant les trois configurations de la réhabilitation, de la destruction-reconstruction et de la construction sur site-support vierge. C'est dans ce cadre que nous avons dépouillé les comptes de trente opérations de production de logement.

La collaboration de différents opérateurs publics nous a permis de produire nos informations. La Société Wallonne du Logement, différentes sociétés de logement de service public, différentes régies foncières communales et la Direction de l'Aménagement Opérationnel ont ainsi été sollicitées lors de nos travaux. La collecte des données ayant été voulue la plus systématique et complète possible, une première tâche méthodologique a consisté dans l'élaboration d'une fiche de recensement de l'information, fiche qui a ensuite été complétée pour chaque dossier analysé. Cette fiche porte sur :

- l'adresse et le type de localisation (centre urbain ou villageois, périphérie urbaine, milieu peu dense) ;
- la nature de l'opération (réhabilitation, destruction-reconstruction, construction sur sol-support vierge) ;
- le nombre et le type de logements concernés ;
- les opérateurs (maître d'ouvrage, entreprises adjudicataires, auteur de projet) ;
- la charge foncière (prix du terrain et frais d'aménagements) ;
- les coûts de construction (dépenses de bâtiments, honoraires de construction) ;
- les décomptes (frais supplémentaires non prévus lors de l'élaboration du projet) ;
- les autres frais éventuels ;
- le prix de revient total.

3.1.2.2 La possible utilisation de nos données par l'Administration

L'analyse nous a permis de répondre à l'objectif principal de l'étude qui était de définir des coûts moyens selon les trois configurations de la construction neuve, de la réhabilitation et de la destruction-reconstruction. Pour des réalisations publiques de standing homogène (TVA comprises), nous obtenons un coût de **1 303 €/m² pour la construction neuve, de 1 322 €/m² pour la réhabilitation et de 1 672 €/m² pour la destruction-reconstruction.**

Différents facteurs parfaitement prévisibles lors de la préparation des opérations permettent d'expliquer une très grande part de la variabilité observée entre les différentes opérations de même type :

- l'acquisition des terrains ou des bâtiments, dont le coût varie en fonction de la région ou de la localisation ;
- l'aménagement des abords, qui porte aussi bien sur le simple aménagement de pelouse ou sur la création d'espaces communautaires que sur la création de voirie ou de parking souterrain. A propos des parkings, plusieurs dossiers traités intègrent la création d'emplacements souterrains, dont nous estimons le coût unitaire à approximativement 10 000 €. D'interviews réalisées auprès d'opérateurs actifs dans le secteur de la construction, la réalisation de parkings souterrains serait un important surcoût technique de densité,

qui pousse les promoteurs vers les espaces périphériques (les environnements de faible densité pouvant accueillir des places de parking en terre-plein) ;

- la mise en décharge dont les frais ne semblent toutefois pas constituer un surcoût majeur. Précisons toutefois qu'il s'agit d'un problème émergent qu'il serait intéressant d'investiguer plus en profondeur à l'avenir ;

- l'adaptation des logements pour personnes à mobilité réduite, qui implique souvent la pose d'un ascenseur, l'aménagement intérieur des logements (portes, toilettes,...), ou encore l'aménagement de parkings aisés.

Etablir des coûts techniques de référence dépasse l'objectivation de la problématique des blocages du recyclage liés aux surcoûts techniques de construction. En effet, cette démarche peut participer au processus de renforcement des compétences techniques de l'Administration en matière de montage immobilier, processus qu'il semble nécessaire d'engager si l'on tient à ce que, dans le cadre de PPP, les opérateurs publics puissent négocier d'égal à égal avec les promoteurs privés professionnels. Suite à différentes interviews menées auprès de témoins privilégiés, il ressort que nos chiffres sont robustes et tout à fait utilisables dans une optique de négociation entre partenaires publics et privés. Ces résultats pourraient donc être utilisés par l'Administration, notamment dans le cadre d'opération de revitalisation urbaine. Concrètement, il apparaît ici peu probable que les charges financières incombant aux promoteurs privés dépassent les montants envisagés ci-dessus, cela, bien sûr, sous réserves des facteurs prévisibles de variabilité évoqués ci-dessus.

3.1.2.3 Construction neuve versus réhabilitation

Un enseignement à retirer des données comparatives sur la réhabilitation et la construction neuve est que les coûts d'une réhabilitation lourde (1 322 €/m²) sont globalement identiques aux coûts d'une opération de construction neuve (1 303 €/m²). Concrètement, cet élément signifie que, du point de vue des coûts techniques, le promoteur ne retire aucun avantage à développer une nouvelle offre immobilière en réhabilitant plutôt qu'en construisant sur terrain vierge. Si l'on tient à renforcer la réhabilitation, il est sans conteste opportun de créer un différentiel en faveur de ce type d'opérations. Il apparaît également que la construction neuve d'immeubles à appartements n'est pas moins chère que la construction neuve de maisons (par mètre carré).

Concernant le risque technique sur les opérations de réhabilitation, l'analyse fait apparaître que les modifications en cours de chantier (décomptes) sont, en moyenne, de trois à quatre fois plus importantes pour un projet de réhabilitation que pour un projet de construction neuve. Ces surcoûts sont dus à la découverte de foyers de mэрule, à des problèmes de stabilité et de toiture (étanchéité) ou encore à des modifications imposées par le rapport incendie. A cela s'ajoute une multitude de problèmes plus spécifiques à chaque opération. L'analyse prouve donc bien qu'un blocage majeur de la réhabilitation réside dans l'incertitude sur ces opérations. Concrètement, l'incertitude est synonyme de risque pour le promoteur. Pour celui-ci, l'avantage est à la construction neuve car elle est plus facile à prévoir que la réhabilitation.

Afin de lever ce blocage relatif aux incertitudes de la réhabilitation, une solution résiderait dans l'amélioration des pratiques. En effet, l'analyse des projets immobiliers a révélé que toute une série de surcoûts intervenus en cours de chantier auraient pu être évités. Nous préconisons donc une meilleure étude préalable des projets afin de limiter au maximum les surprises en cours d'opération. Il ne s'agit pas ici d'alourdir le travail du promoteur, mais de planifier ces études préalables avant le début des travaux (rapport incendie, essais de sol,...).

3.1.2.4 La cherté des opérations de destruction-reconstruction

Nos chiffres confirment que la destruction-reconstruction est nettement plus coûteuse (1 672 €/m²) que la construction neuve (1 303 €/m²) et que la réhabilitation (1 322 €/m²). Au vu des chiffres, on objective clairement un blocage au recyclage urbain puisque, par rapport à une construction sur site vierge, l'opérateur devra supporter un surcoût moyen de 30 %. Sans conteste, il est essentiel de s'interroger sur les solutions qui permettraient de faciliter les opérations de destruction-reconstruction en comblant ce surcoût important. Il s'agit là d'une nécessité afin d'aboutir à l'objectif de la « reconstruction de la ville sur elle-même ». Pour ce faire, il faudra mobiliser de nouveaux moyens et de nouveaux dispositifs de partenariats public-privé...

En plus de la charge engendrée par les travaux de démolition, le coût élevé des opérations de destruction-reconstruction s'explique par le cumul des désavantages de chaque type d'opération :

- le coût d'acquisition du bâtiment qui reste élevé, comme pour une opération de réhabilitation, et ce malgré sa future démolition ;
- le coût de construction, qui est plus élevé que pour une réhabilitation.

Pour la destruction-reconstruction, un autre problème a également été fréquemment rencontré, à savoir la difficulté d'acquiescer tous les bâtiments nécessaires avec, pour seule solution, le recours à une procédure d'expropriation lourde et souvent coûteuse.

3.1.3 Les logements vides et les blocages à la réhabilitation

3.1.3.1 Description des tâches réalisées

Le cahier des charges du Programme de travail 2002-2005 prévoit notamment ce qui suit pour le thème 3.1 : « Des études basées sur des sources d'informations diverses et originales telles que les permis d'urbanisme et les inventaires sur les logements vides, tenteront de mettre en évidence les mécanismes de blocage du recyclage urbain ».

Ce sont trois enquêtes qui ont été réalisées afin d'identifier les causes de l'important phénomène des logements inoccupés :

- une enquête adressée aux propriétaires bailleurs affiliés au Syndicat National des Propriétaires ;
- une enquête adressée dans quinze communes aux propriétaires des immeubles concernés par la taxe sur les logements vides ;
- une enquête destinée aux propriétaires d'immeubles commerciaux aux étages vides situés dans l'hypercentre de Liège.

Ces enquêtes permettent de tirer divers enseignements sur les causes de la vacance, sur les spécificités du problème des étages vides des immeubles commerciaux et sur les outils publics à mettre en œuvre pour dynamiser la réhabilitation et lutter contre l'inoccupation.

3.1.3.2 Les causes de la vacance pour les immeubles soumis à la taxe sur les logements vides

L'âge avancé du propriétaire est un facteur très important, susceptible d'expliquer à lui seul près de 30 % des cas de vacance. Le grand âge joue sur le difficile entretien des logements, sur l'impossibilité d'obtenir un crédit hypothécaire et également sur la capacité à supporter les difficultés de la gestion locative. En comparaison de l'ensemble des propriétaires bailleurs, il semble que les propriétaires de logements vides bénéficient de revenus et de patrimoines moins importants. Il s'agit là aussi d'une cause de la vacance car la remise aux normes de très nombreux biens nécessiteraient de lourds et coûteux travaux de réhabilita-

tion.

A propos de l'état de dégradation, l'analyse montre qu'il s'agit là à la fois d'une cause et d'une conséquence de l'inoccupation. La moitié des immeubles inoccupés seraient dans un état de délabrement très avancé. Pour 70 % de ces immeubles très délabrés, la dégradation est antérieure à la précédente inoccupation ou antérieure à l'acquisition par l'actuel propriétaire. Cela démontre que l'état de dégradation n'est pas uniquement une conséquence de l'inoccupation, mais aussi une de ses causes principales.

Le croisement entre les sources cadastrales et le Registre national montre que de nombreux propriétaires de logements vides renseignés par le Cadastre sont en fait décédés. De ce point de vue, les problèmes administratifs liés à une succession indéterminée sont un facteur de vacance puisqu'ils retardent la mise sur le marché des immeubles. On estime ici que 5 à 10 % des immeubles recensés sont concernés. Les désaccords entre copropriétaires sont aussi un facteur qui explique pourquoi de nombreux biens – approximativement 5 % – ne sont pas disponibles sur le marché. La surévaluation de la valeur des biens et la volonté de ne pas l'aliéner en dessous d'une certaine valeur (effet économique dénommé cliquet) n'est pas non plus un facteur à négliger. Relevons à ce propos que 18 % des propriétaires interrogés ont, sans succès, tenté de revendre leur immeuble depuis sa dernière occupation.

Les problèmes locatifs sont aussi une des principales explications à la vacance. Sur ce sujet, l'enquête menée auprès des membres du SNP tend à démontrer que les bailleurs doivent faire face à de nombreuses difficultés. Par exemple, plus de 40 % des bailleurs affiliés au SNP auraient porté en justice des problèmes d'impayés ou de dégâts locatifs. Même si ce chiffre mérite une objectivation, il apparaît particulièrement important, notamment au regard de travaux menés en France sur le même sujet. De ces travaux, nous retenons que les bailleurs français connaissent moins de difficulté que leurs homologues wallons. L'explication de ce différentiel France-Wallonie tient sans doute au profil socio-économique des locataires ; les locataires français étant, en moyenne, plus favorisés que les locataires wallons. Il s'agit là d'un élément que nous pouvons déduire de la structure des parcs de logement puisque la France compte davantage de logements sociaux et moins de propriétaires-occupants. Plus généralement, la thématique des problèmes locatifs doit être considérée au regard de l'évolution qui, depuis maintenant de nombreuses décennies, conduit à contracter le marché locatif privé et à y concentrer des populations peu favorisées. Inévitablement, cette évolution conduit à limiter la rentabilité du placement immobilier et à complexifier la tâche des bailleurs. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que de nombreux propriétaires ne tiennent plus à alimenter le marché locatif.

Le rôle de la faible qualité résidentielle est également un facteur à souligner. Sur ce sujet, nous avons précédemment observé qu'à Liège, les logements vacants se rencontrent massivement dans la partie la plus dégradée du centre-ville et le long de certains grands axes de circulation. Pour autant, lorsque l'on sort des principaux pôles urbains du sillon wallon, la part de logements vides situés au sein de quartiers très dégradés n'est pas très importante.

Parmi les causes en fait secondaires et considérées initialement comme potentiellement importantes, l'on trouve notamment le facteur de la spéculation. L'éloignement entre l'immeuble vide et le domicile (ou le siège social pour les personnes morales) est également un facteur secondaire, de même d'ailleurs que les sinistres (incendies par exemple).

3.1.3.3 Les logements vides aux étages de commerces

En plus des raisons que nous venons d'évoquer, l'incompatibilité croissante entre les fonctions commerciales et résidentielles est aussi une source très importante d'inoccupation, comme en atteste la situation liégeoise où, pour l'ensemble du territoire communal, les

étages vides d'immeubles commerciaux constituent un stock de près de 2000 logements potentiels.

En comparant l'enquête relative aux immeubles commerciaux et l'enquête relative aux immeubles soumis à la taxe sur les logements vides, nous avons identifiés certaines spécificités pour les propriétaires d'immeubles commerciaux :

- la proportion de personnes morales est plus forte ;
- la proportion de jeunes propriétaires est très faible ;
- la répartition géographique est plus dispersée ;
- les niveaux socio-économiques sont plus élevés.

De ces caractéristiques, il apparaît notamment qu'à la différence des logements recensés dans le cadre de la taxe, le manque de finance des propriétaires pour entreprendre des travaux de réhabilitation ne joue ici qu'un rôle mineur dans l'explication de la vacance. Le manque de rentabilité de l'investissement et les soucis qu'une gestion locative de tels logements entraîne sont ici de bien meilleures explications. Parallèlement, nous avons aussi observé que pour les immeubles commerciaux, la proportion de propriétaires en fait décédés est peu importante. En raison des revenus générés grâce aux loyers commerciaux, les démarches administratives de l'héritage sont rapides en comparaison des démarches relatives à des bâtiments improductifs.

A propos de la durée d'inoccupation, les enquêtes montrent qu'elle est particulièrement importante pour les immeubles commerciaux. La moyenne s'élève à 20 ans, ce qui est ancien en comparaison des immeubles soumis à la taxe (9 ans). Bien sûr, l'état de dégradation en général très avancé est le corollaire de la longue inoccupation. Pour les immeubles commerciaux, l'absence d'un accès direct depuis la rue commerçante est quasi systématiquement synonyme d'inoccupation. Pour autant, il existe en fait de nombreux immeubles aux étages non occupés qui disposent d'un accès (à peine plus d'un tiers des immeubles commerciaux semblent n'avoir aucun accès vers les étages). A propos des immeubles commerciaux, signalons encore que la relation entre la portée du bail commercial et la location actuelle ou passée des étages est importante. En effet, la presque totalité des immeubles ayant été habités aux étages depuis leur acquisition par leur actuel propriétaire ont un bail commercial qui ne porte que sur la seule partie commerciale du bâtiment.

3.1.3.4 Les outils visant à lutter contre l'inoccupation : quelques pistes

Les enquêtes réalisées auprès de propriétaires ont également porté sur les outils susceptibles de limiter le phénomène de l'inoccupation. Sur ce sujet, remarquons que les résultats indiquent que seuls 20 % des propriétaires enquêtés disposent d'une bonne connaissance du dispositif AIS. Cela démontre que l'action de AIS doit être amplifiée. Il faut mieux les faire connaître (notamment auprès des propriétaires âgés), mais aussi accroître leur budget, ce qui permettrait notamment de multiplier les opérations de réhabilitation préventives.

A propos de la taxe sur les logements inoccupés, nous observons que le dispositif a poussé certains propriétaires à offrir leur bien sur le marché. Le grand nombre de propriétaires nous ayant signalé une vente postérieure à l'envoi du constat d'inoccupation en atteste. Si l'objectif incitatif de la taxe est déjà partiellement atteint, il faut parallèlement observer qu'il est inopportun de parallèlement tabler sur d'importantes rentrées fiscales. En raison des très nombreuses réclamations en vue d'une dispense, la Région et les communes ne percevront sans doute que des montants assez limités au regard du coût administratif d'un tel dispositif. Toujours à propos de la taxe, remarquons qu'une partie importante des immeubles commerciaux aux étages vides rentrent dans les conditions d'application de la taxe (vu notamment la présence de nombreux accès indépendants). On s'aperçoit toutefois que, pour tenir compte de ces immeubles dans le cadre de la taxe, il faut pousser les investigations assez loin, ce qui rebute sans doute nombre de communes.

Des éléments présentés ci-dessus quant aux facteurs de l'inoccupation des logements soumis à la taxe, il est possible de dégager différentes pistes d'action. En plus de l'amplification du travail des AIS, on peut ici revenir sur les problèmes administratifs en proposant d'accélérer les procédures recourant aux curateurs à succession vacante. Plus globalement, toutes les mesures fiscales ou subsidiantes visant à favoriser le rendement des placements en immobilier résidentiel locatif seront positives, sous condition toutefois du respect des règles de salubrité et en modulant l'aide en fonction des niveaux locatifs. En matière de fiscalité immobilière, il serait aussi très important de renforcer les incitants à l'entretien, notamment en limitant le principe des exonérations forfaitaires.

A propos des immeubles commerciaux, un relevé de la littérature nous a permis d'identifier les principaux outils susceptibles de favoriser le logement aux étages. Evoquons rapidement les nombreuses pistes : règlements d'urbanisme pour intervenir sur les accès ; primes ou autres incitants fiscaux ; diffusion d'informations afin d'inciter les propriétaires à investir dans ce type d'opération ; création d'une cellule chargée de démarcher les propriétaires, de réaliser d'éventuels montages financiers et études de faisabilité ; création d'une structure mixte publique-privée chargée de la remise en état et de la gestion locative des étages et, enfin, extension de la taxe sur les logements vides aux étages vides des commerces.

Pour terminer, signalons que lors de l'enquête relative au Projet de Ville 2003-2010 de la Ville de Liège, les thématiques de la lutte contre les logements inoccupés et de la réoccupation des logements vides au-dessus des commerces ont obtenu une très nette adhésion du grand public. Sans conteste, ces objectifs sont partagés par une part très importante de la population, une part sans doute généralement sous-estimée par les décideurs.

3.1.4 Les permis d'urbanisme et le montage immobilier à vocation résidentielle

Sans conteste, une véritable politique de recyclage urbain nécessite de mieux canaliser l'action des promoteurs immobiliers privés (tant les particuliers que les professionnels), cela via de nouveaux dispositifs de partenariats public-privé. Pour ce faire, il est primordial d'enfin lever le voile sur le monde fermé et complexe du secteur immobilier. C'est précisément avec l'objectif de mieux appréhender les stratégies d'investissements et les pratiques des promoteurs que nous avons étudié les montages immobiliers à partir des statistiques sur les permis d'urbanisme et à partir d'enquêtes menées auprès des maîtres d'ouvrage.

3.1.4.1 Analyse statistique relative aux communes de Liège, La Louvière, Tubize, Gembloux et Marche-en-Famenne

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, les données disponibles à l'échelle communale (publiées par l'INS) sur la production immobilière wallonne montrent que la situation actuelle n'est pas satisfaisante quant à la dimension morphologique du renouvellement de la ville. Contrairement à certaines idées reçues, les chiffres démontrent que les deux évolutions structurelles du développement de la production d'immeubles collectifs et de la réhabilitation ne favorisent pas mécaniquement les principaux espaces urbanisés : on observe que la réhabilitation bénéficie aux périphéries plutôt qu'aux villes et que les immeubles à appartements sont de plus en plus souvent construits au sein d'espaces périurbains ! La collaboration avec cinq administrations communales en charge de la gestion des permis d'urbanisme nous a permis d'affiner ces constats. En effet, la mise à disposition des bases de données relatives à la délivrance des permis nous a permis d'étudier la distribution infra-communale des logements concernés par des opérations de construction neuve, de réhabilitation, de destruction-reconstruction et de production de nouveaux logements à partir de bâtiments ayant précédemment hébergé des activités économiques.

La confrontation des données INS aux données recensées par les administrations communales a permis de vérifier les grands différentiels entre les types de communes. Globalement, la dynamique immobilière est bien plus faible dans les villes de grande taille (La Louvière et surtout Liège), tant en matière de réhabilitation que de nouvelles constructions. Ce constat, qui pourrait être objectivé par les statistiques du recensement INS relatives à l'évolution qualitative et quantitative du parc de logements, démontre que les problématiques des recyclage et renouvellement urbain se posent à des degrés très divers en fonction de la taille urbaine. Il semble donc inapproprié de vouloir appliquer des moyens équivalents sur l'ensemble du territoire wallon et il serait sans doute préférable de les concentrer là où les outils actuels de la politique urbaine se montrent largement insuffisants pour assurer le maintien de la qualité du patrimoine bâti. Ce problème se rencontre surtout dans des grands centres – notamment Liège-Ville et les principales villes hennuyères – où se trouve un stock important d'immeubles à appartements et de logements locatifs associés à une population très précarisée. Il caractérise aussi, mais à plus fine échelle, quelques quartiers de nombreuses villes, qu'elles soient moyennes ou petites.

Pour ce qui est du type de maître d'ouvrage, les particuliers dominent largement dans la construction neuve et dans la réhabilitation de maisons unifamiliales. L'empreinte des entreprises est par contre plus marquée dans la construction neuve d'appartements. La promotion publique est quant à elle très faible. Elle est toutefois plus importante dans les communes centrales des grandes agglomérations, ce qui témoigne du peu d'investissement des opérateurs privés dans ces communes, mais aussi de la volonté des autorités communales et régionales de garantir l'accès à un logement décent aux personnes à revenus modestes.

Plusieurs remarques peuvent être formulées grâce à l'étude de la répartition spatiale des permis à l'échelle infra-communale. C'est au sein des grandes villes (Liège et La Louvière) que le caractère périphérique des opérations de réhabilitation et de production en immeubles collectifs est le plus affirmé. La production en immeubles à appartements est par contre centrale ou péricentrale au sein des petites villes (Tubize, Gembloux et Marche). Ce type de milieu semble donc occasionner moins de blocages pour les promoteurs qui souhaitent mettre en place des immeubles à appartement au sein des tissus urbains traditionnels, cela sans doute en raison de la plus faible densité et de la configuration des potentiels fonciers disponibles. Concernant la réhabilitation, la répartition des opérations est plutôt périphérique au sein des grandes villes et plutôt homogène au sein des villes moyennes. Quoi qu'il en soit, cette répartition n'est pas favorable aux parties les plus centrales des principaux noyaux d'habitat et il serait sans doute bénéfique de mieux spatialiser les mesures qui encouragent la réhabilitation des logements en faveur de ces périmètres.

Les opérations de destruction-reconstruction sont très rares. Les logements qui résultent de ce type d'opération sont habituellement des appartements. A Liège, ces opérations se concentrent au sein des quartiers les plus valorisés (et donc où les niveaux de prix élevés permettent de compenser les surcoûts de la destruction). Dans les plus petites communes, on les rencontre plutôt dans les centres, là où le parc de logement est le plus ancien et le plus délabré. Quantitativement, les transformations en logements depuis une autre fonction sont elles aussi très peu nombreuses. Elles présentent peu de régularités spatiales et semblent tributaires de la localisation des bâtiments se prêtant à ces conversions de fonctions. Elles témoignent également d'un certain déclin des activités qui y étaient exercées antérieurement (petites industries, commerces de proximité, fermes...). La grande superficie des bâtiments conduit généralement à la création d'appartements.

3.1.4.2 Enquête auprès des maîtres d'ouvrage : le cas de la Ville de Liège

Nous avons procédé à un échantillon stratifié afin d'organiser ces 28 enquêtes qualitatives menées via interview en face à face. La stratification s'est notamment opérée en fonction d'une typologie ventilant les maîtres d'ouvrage en trois catégories : particulier occupant, promoteur à titre secondaire et promoteur à titre principal. Cette typologie est basée sur la distinction entre, d'une part, la filière de l'« **auto-promotion** » et, d'autre part, la filière « **promoteur** ». Pour la filière de l'auto-promotion, ce sont des particuliers qui gèrent la maîtrise d'ouvrage, cela en vue d'une future auto-occupation. Par contre, les développements de la filière « promoteur » ont pour finalité la commercialisation (soit par vente, soit par location). Parmi les représentants de la filière « promoteur », nous avons choisi de différencier les **promoteurs à titre principal** des **promoteurs à titre secondaire**. Si le maître d'ouvrage tire l'essentiel de ses revenus de son activité dans l'immobilier, il sera repris comme promoteur à titre principal. Par contre, les maîtres d'ouvrage actifs dans le domaine de l'immobilier à titre complémentaire seront répertoriés comme promoteurs à titre secondaire.

Lors de la réalisation de l'enquête, nous avons été étonné de la forte représentation des promoteurs à titre secondaire actifs en matière de réhabilitation. A l'instar des nombreux particuliers qui se lancent dans la réhabilitation, ces opérateurs ne disposent le plus souvent d'aucune expérience technique, ni de compétences particulières dans les domaines architectural et urbanistique. Concernant les promoteurs à titre principal, nous pouvons épingleur leur réticence à nous livrer des informations sur leur activité. Cette réticence atteste de l'opacité qui continue de caractériser de nombreuses professions actives en matière d'immobilier. A propos des promoteurs à titre principal, remarquons encore qu'ils soulignent l'impossibilité de développer une activité rentable à partir d'opérations de réhabilitation, cela bien sûr en relation avec les nombreuses difficultés et risques qu'engendrent une intervention sur un immeuble déjà bâti.

Les enquêtes menées auprès de maîtres d'ouvrage actifs au sein de la commune de Liège ont globalement confirmé nos précédents développements. La confrontation de nos réflexions théoriques au terrain a en effet permis de vérifier que les maîtres d'ouvrages désireux de monter une opération de recyclage doivent faire face à de nombreuses difficultés. Pour les différents types d'opérateurs, c'est en fait le blocage relatif à l'obtention des autorisations administratives qui semble poser le plus de difficultés. Ce problème des autorisations administratives est notamment très fréquemment épinglé par les personnes ayant développé une opération de réhabilitation. Si ce constat s'explique en partie par leur inexpérience, il tient aussi à d'autres éléments, correspondant notamment aux difficultés de dialogue avec les autorités. Pour certains maîtres d'ouvrage actifs dans d'autres communes de la région liégeoise, cette difficulté semble particulièrement importante à Liège-Ville. L'explication est ici que les structures administratives plus légères des petites communes périphériques permettent souvent le dialogue avec un interlocuteur unique. Un blocage administratif important pour les « candidats-réhabilitateurs » semble être celui des surcoûts qu'induisent les modifications imposées par le rapport incendie. De nombreux témoins interrogés soulignent en effet que les normes de sécurité imposées par les services d'incendie ne sont pas adaptées à la réhabilitation de maisons anciennes. Le problème NIMBY est aussi un problème bien présent au sein des espaces urbains traditionnels. En effet, plus d'un témoin interrogé sur trois a été victime d'une augmentation des délais générés par des plaintes du voisinage. Ces divers éléments nous poussent à insister sur la nécessité d'améliorer le dialogue entre les différents acteurs. Sans doute faudrait-il également mobiliser des moyens administratifs plus importants afin de faciliter les démarches des maîtres d'ouvrages qui souhaiteraient développer leur projet au sein des tissus urbains traditionnels ?

Parmi les blocages dont l'importance est globalement confirmée, nous trouvons les problèmes de l'acquisition du site-support (notamment en raison de la fragmentation du parcellaire) et des surcoûts techniques de construction. Par contre, le blocage de l'obtention des financements ne ressort pas comme un blocage important, cela peut-être en raison de la méthodologie adoptée ? A propos du blocage relatif aux difficultés de la commercialisation, les promoteurs (principalement les promoteurs à titre secondaire actifs en matière de réhabilitation) tendent à se plaindre de la difficile gestion locative plutôt que de la faiblesse des niveaux de prix. Il s'agit là d'un élément qui atteste du profil « difficile » de nombreux locataires urbains et qui, dès lors, corrobore nos précédents développements quant à la problématique de la concentration des logements vides au sein des quartiers centraux des agglomérations du sillon de tradition industrielle.

3.1.4.3 Enquête auprès des maîtres d'ouvrage : le cas des communes de Marche-en-Famenne, Gembloux, Tubize et La Louvière

Cette partie du travail reste à finaliser pour le rapport final de septembre 2005.

3.2 LES OUTILS PUBLICS SUSCEPTIBLES DE SOUTENIR LE RECYCLAGE MORPHOLOGIQUE

3.2.1 Le dispositif anglais du gap funding et sa possible application au contexte wallon

3.2.1.1 Fonctionnement et évaluation du gap funding

Pour rappel, le gap funding est un mécanisme de PPP consistant dans le versement de subsides publics à des promoteurs privés. En Angleterre, ce dispositif est principalement utilisé afin d'assurer la rentabilité d'opérations immobilières qui participent à l'objectif de la régénération des tissus urbains traditionnels. Comme d'autres outils mis en place dans le cadre de la politique de la ville menée en Angleterre, le gap funding peut être considéré comme un outil « d'aménagement par levier » (leverage planning), un objectif important étant d'accroître l'efficacité de la participation financière publique en maximisant le « levage » d'investissements privés.

Notre analyse du mécanisme anglais de gap funding montre que ce dispositif a conduit à des résultats convaincants en matière de recyclage urbain, cela grâce à une vision stratégique des partenaires publics concernés (les autorités locales et les pouvoirs subsidiaires), grâce aux compétences technico-financières des experts immobiliers travaillant pour les partenaires publics et grâce également à l'acceptation de la transparence par les partenaires privés : lorsqu'un promoteur anglais désire bénéficier d'une aide via la gap funding, il ouvre ses livres de compte aux partenaires publics. De par la compétence technique des partenaires publics et l'ouverture des livres de comptes des partenaires privés, on limite donc les effets d'aubaine puisque le « gap » peut être calculé de manière précise et robuste.

Clairement, l'usage du gap funding et des dispositifs conjoints a conduit au recyclage immobilier de nombreux territoires urbains jadis dévalorisés. Certains quartiers ont même entièrement « basculé du bon côté du marché ». Les exemples aboutis se limitent toutefois à des périmètres restreints, correspondant fréquemment à des quartiers centraux ou péri-centraux de villes importantes (Leeds, Nottingham, Manchester ou Birmingham). Dans ces espaces, la concomitance d'une demande potentielle importante et d'une concentration des moyens publics – britanniques et européens – a permis de générer des retours sur investissement suffisamment attractifs pour les investisseurs privés. Aujourd'hui, l'usage d'un outil comme le gap funding n'y est dès lors plus nécessaire puisque les actions passées ont représenté une masse critique suffisante pour structurellement modifier l'image et les caractéristiques de zones autrefois dépréciées.

En termes d'évaluation de la politique menée en Angleterre en matière de renouvellement urbain, d'autres questions de fond restent toutefois posées. Tout d'abord, en dépit de la prise en compte progressive des besoins sociaux en plus de la seule dimension économique, rien n'indique que la situation des populations positionnées en « inner cities » se soit réellement améliorée. En outre, en raison de la concentration spatiale des moyens, les budgets publics n'ont généralement pas pris le relais au sein des territoires sans demande potentielle et insuffisamment attractifs pour les investisseurs privés. In fine, il n'est dès lors guère étonnant que les espaces les plus dégradés n'aient en rien profité des politiques publiques visant à « renouveler » les espaces urbains.

3.2.1.2 Eléments de comparaison avec la revitalisation urbaine wallonne

La revitalisation urbaine est un dispositif bien connu qui a pour objectif de développer l'offre en habitat urbain par la mise en œuvre de partenariats associant la Région wallonne, les communes et le secteur privé de la promotion immobilière. La revitalisation wallonne et le

gap funding anglais s'inscrivant tout deux dans une configuration de PPP visant à accroître la rentabilité de projets immobiliers de recyclage, il nous est dès lors apparu opportun de comparer les deux dispositifs, ce qui conduit à épinglez de nombreuses différences.

Concernant les différences entre le gap funding et la revitalisation, remarquons tout d'abord que la démarche prospective visant à développer une stratégie d'investissements et à concentrer les moyens est, par rapport à l'Angleterre, bien peu présente en Wallonie. Il s'agit là d'une conclusion qui doit être mise en parallèle avec le constat selon lequel la politique de régénération menée en Wallonie peut être considérée comme « diffuse ». Cette approche implique qu'à la différence de la situation rencontrée outre-Manche, les budgets wallons ne se concentrent pas au sein des quartiers centraux ou péri-centraux des principales agglomérations, notamment Liège et Charleroi. Pourtant, à ces types d'espaces correspondent à la fois de grands besoins, mais sans doute aussi des demandes potentielles suffisantes pour réussir le « basculement » des quartiers dans la rentabilité. Par rapport à l'Angleterre, la plus grande volonté d'équité sociale explique en partie la tendance wallonne à également répartir les subsides, tendance qui serait moins présente dans la culture anglo-saxonne.

Une autre différence essentielle entre le dispositif de la revitalisation urbaine et le mécanisme du gap funding réside dans la destination des financements. En Wallonie, ce sont uniquement les aménagements du domaine public que l'on finance. En Angleterre, par contre, les moyens publics subventionnent la réalisation de l'opération et, dès lors, en grande proportion, des espaces à caractère privatif. De par le calcul robuste du « gap », on n'y constate toutefois pas d'enrichissement illégitime des promoteurs privés.

Bien que des dispositifs comme celui de la revitalisation urbaine permettent progressivement d'améliorer les rapports et les collaborations entre les sphères privées et publiques, les mentalités wallonnes ne semblent pas prêtes à accepter que des moyens publics soient directement alloués à des réalisations immobilières à vocation purement privée, ce qui ne pose pourtant aucun problème en Angleterre. En Wallonie, il existe toujours un fort antagonisme entre la sphère du monde immobilier et le monde de la planification.

Si du côté des « partenaires » publics wallons, on imagine difficilement procéder au financement direct de réalisations immobilières purement privées, en retour, du côté des « partenaires » privés, c'est l'établissement d'une plus grande transparence qui semble difficile à accepter. Il y aurait à cela une raison culturelle, liée à la prégnance des tabous sur l'argent et la propriété immobilière en Belgique. Parallèlement, on explique l'impossibilité d'aboutir à la transparence par la crainte des contrôles et possibles redressements fiscaux, l'incidence du travail au noir étant sans conteste énorme sur l'économie de la filière construction en Belgique. Toutefois, de tels arguments généraux étant également recevables pour le contexte britannique, ils n'apportent qu'une explication superficielle à ce constat selon lequel, par rapport à leurs homologues actifs en Wallonie, les promoteurs anglais développent de réelles pratiques de transparence lorsqu'il s'agit de recevoir des compensations financières. Une explication plus aboutie nous semble être celle des différences quant à la structure de la filière construction. Par rapport à l'Angleterre, on trouve en Belgique un nombre important d'entreprises de petite taille, pour lesquelles les différentes législations fiscales et sociales seraient difficilement contrôlables. Par contre, en Angleterre, la concentration de l'activité au sein d'entreprises plus importantes aurait conduit à une réduction des pratiques non transparentes, ce qui, par la suite, aurait facilité la mise en œuvre d'un système tel que le gap funding.

3.2.1.3 L'application du gap funding en Wallonie ?

De la comparaison entre l'Angleterre et la Wallonie, nous épinglez trois difficultés majeures à l'application du gap funding au sein du contexte wallon. La première difficulté, d'ordre technique, est celle de l'expertise à développer au sein des administrations (régionale et/ou

communale). Afin de renforcer le poids de la sphère publique dans les négociations relatives au montant des subventions (et, parallèlement, afin de limiter les effets d'aubaines dont pourraient profiter les promoteurs privés via l'adoption d'un dispositif tel que le gap funding), il est, sans conteste, nécessaire de renforcer la compétence de la sphère publique en matière de montage immobilier, à la fois sur le plan technique et sur le plan financier. Sur ce thème, rappelons que nos travaux sur les blocages techniques du recyclage pourraient participer à ce renforcement des compétences de l'administration en matière de montage immobilier. Par ailleurs, même sans application du gap funding en Wallonie, le développement de cette expertise pourrait d'ors et déjà s'avérer utile, cela dans le cadre de l'évaluation des dossiers de revitalisation urbaine.

Afin de tirer le meilleur parti d'un dispositif comme celui du gap funding, la deuxième difficulté est d'inscrire le mécanisme dans une démarche stratégique. Comme en attestent les exemples de réussites anglais, le gap funding doit être au service d'un projet de renouvellement urbain (comme d'ailleurs les autres dispositifs de partenariats public-privé, que ce soit en matière de foncier ou d'autorisations administratives), ce qui permet alors de combiner ses bénéfices à ceux d'autres outils d'aménagement opérationnel ou foncier. Malheureusement, force est de constater la faible tradition wallonne en matière de planification stratégique. Alors que le niveau régional vient à peine de se doter d'un document de référence pour son projet de développement territorial, bien rares sont les communes qui sont actuellement aptes à développer des stratégies visant à créer des dynamiques systémiques de renforcements positifs. A ce propos, remarquons par exemple que nos travaux sur la revitalisation urbaine indiquent que les décideurs locaux perçoivent ce procédé comme une possibilité intéressante de bénéficier de subsides régionaux (effet d'aubaine) plutôt que comme un dispositif à intégrer dans un projet global et à long terme de renouvellement urbain.

La troisième difficulté à laquelle il faudra faire face si les décideurs wallons choisissent d'appliquer la technique du « financement de basculement » est celle des règles européennes en matière de concurrence. Signalons ici que la politique de régénération menée en Angleterre souffre durablement de la décision prise en 1999 par la Commission européenne quant aux strictes limitations de l'usage du gap funding, cela au motif qu'il favorise les entreprises britanniques au détriment de leurs concurrentes européennes. Bien que la situation demeure floue quant aux possibilités actuelles d'application du gap funding, il est toutefois probable que les négociations menées à ce propos entre la Commission européenne et le gouvernement britannique trouvent une issue positive lors des prochaines années.

3.2.2 La société IMMOCITA

La prise en compte des dispositifs étrangers visant à faciliter le recyclage ne doit pas occulter l'existence de dispositifs wallons peu connus. C'est dans ce cadre que nous nous sommes intéressés à la société IMMOCITA. IMMOCITA est une filiale de la SRIW. Bien que société anonyme de droit privé, les capitaux d'IMMOCITA sont donc publics. Depuis 1998, la mission d'IMMOCITA est de promouvoir l'offre en logements moyens, via le soutien de projets du secteur privé en qualité de co-promoteur. De manière concrète, l'action d'IMMOCITA correspond à la prise de participation – en général minoritaire – au sein de sociétés filiales établies en vue de la réalisation de projets immobiliers. Depuis le début de ses activités, l'intervention d'IMMOCITA a permis la création d'approximativement 200 logements.

Par rapport à la grille des blocages précédemment citée, la société IMMOCITA participe à la levée de différents blocages. Pour autant, c'est au niveau du blocage relatif à l'obtention des financements qu'elle semble intervenir de la manière la plus significative. En effet, sa présence, en tant qu'acteur public, contribue à diminuer le risque associé au projet aux yeux des banques et, de ce fait, facilite l'octroi de crédit. La volonté politique étant que l'action

d'IMMOCITA participe à l'effort régional en matière de renouvellement, nous sommes donc en présence d'un intéressant dispositif de partenariat public-privé au service du recyclage. En outre, depuis 2001, le pouvoir politique a exprimé le souhait que les moyens d'IMMOCITA renforcent les opérations de revitalisation. De par l'action conjointe « revitalisation urbaine – IMMOCITA », il est donc désormais possible de mener des partenariats public-privé avec des moyens publics qui participent simultanément aux réalisations privées (via IMMOCITA) et aux espaces publics (via la revitalisation).

Sans conteste, les différentes activités exercées par IMMOCITA contribuent activement à favoriser des partenariats et à permettre d'orienter les investissements privés vers la trame urbaine. Ceci constitue une expérience positive en matière de partenariat public-privé. Cependant, si une éventuelle amplification des activités d'IMMOCITA est envisagée, il conviendrait sans doute de porter la réflexion sur les critères de choix des partenaires privés. Jusqu'à présent, ce choix semble s'être opéré sur base de relations interpersonnelles, IMMOCITA cherchant surtout à se faire connaître auprès de ses potentiels partenaires privés. Ceci est peut-être imputable au caractère relativement récent de la société. En effet, celle-ci se situe encore dans une phase de « démarrage » et ses activités en matière de régénération et de partenariat restent encore largement méconnues. Parallèlement, il subsiste également un point d'interrogation quant à la ventilation équitable des moyens canalisés par IMMOCITA entre les différents pôles urbains wallons.

3.2.3 Les réponses allemandes à la problématique du recyclage urbain

3.2.3.1 Les caractéristiques du modèle rhénan

La comparaison présentée ci-dessus entre le gap funding anglais et la revitalisation urbaine wallonne illustre combien le contexte culturel, politique et socio-économique influence profondément les pratiques en matière de renouvellement urbain. Sans conteste, l'analyse des réponses allemandes à la problématique du recyclage met en évidence le même type de conclusion. En effet, les résultats de nos investigations démontrent qu'il existe un modèle « rhénan » de régénération urbaine, au même titre d'ailleurs qu'il existe un modèle « anglo-saxon ». Parmi les caractéristiques du modèle rhénan, nous trouvons notamment la prégnance des valeurs environnementales, la tradition en matière de planification et de cogestion, ainsi que la forte implication de la puissance publique.

Alors que le modèle anglo-saxon privilégie la dimension économique du renouvellement urbain, c'est la dimension environnementale qui est mise en avant dans le modèle rhénan. Le cas de l'IBA-Emscher Park est ici tout à fait emblématique de cette volonté d'intégrer la dimension environnementale – voire écologique – dans les programmes de régénération. La volonté de valoriser les quartiers de gares s'inscrit également dans la même logique de préservation des ressources et de l'environnement. En effet, ce sont ici les objectifs du report modal vers le réseau ferré et de la limitation de la dépendance à la conduite automobile qui justifient les politiques menées en ce domaine. De même, la prégnance des valeurs environnementales explique l'attention que les décideurs allemands portent à l'encontre de l'usage parcimonieux de la ressource « sol » et, concomitamment, la tradition en matière de politique foncière. Il existe en Allemagne une habitude de la gestion foncière, pour laquelle de multiples opérateurs publics développent une expertise depuis de nombreuses décennies.

La deuxième caractéristique du modèle rhénan en matière de politique urbaine est la très forte planification spatiale. La planification allemande stricte est notamment à relier au caractère extrêmement détaillé des plans de construction (Bebauungspläne). Sur ce sujet, relevons que c'est précisément le caractère détaillé de l'urbanisme qui explique pourquoi le blocage relatif à l'obtention des autorisations administratives n'est pas en Allemagne un facteur qui pousse les promoteurs à choisir les sites périphériques. En effet, la planification

de détail y est telle que l'incertitude juridique est limitée : sous un BBP, l'obtention du permis n'est qu'une formalité assez rapide. C'est également l'existence d'une planification stricte qui explique pourquoi la désurbanisation de la fonction résidentielle est moins problématique en Allemagne qu'en Wallonie. Les zones vierges ouvertes à l'urbanisation étant proportionnellement moins importantes Outre-rhin, une part considérable de la nouvelle offre en logement est mise en place au sein des périmètres urbains ou dans leur contiguïté directe. Par ailleurs, l'enjeu de l'attractivité économique des quartiers traditionnels est, chez nos voisins allemands, au cœur de toutes les attentions. De ce point de vue, à l'inverse du contexte anglais où le gouvernement central joue un rôle très important, l'approche est ici moins clairement descendante.

Par rapport au modèle anglo-saxon, le modèle rhénan se différencie également par la très forte implication de la puissance publique. De notre inventaire des pratiques allemandes, force est en effet de reconnaître que, in fine, le Land et les collectivités locales sont les principaux acteurs des projets passés en revue, à côté d'entités de forme privée, certes, mais en réalité filiales du secteur public. Parallèlement, force est aussi de reconnaître que l'efficacité des dispositifs analysés est, en comparaison des dispositifs anglais, assez faible vis-à-vis de l'objectif de mobilisation des investissements privés. Si l'IBA a redoré l'image de la région de la Ruhr par des réalisations de prestige et l'accueil de quelques secteurs high-tech, au total, peu d'investisseurs réellement privés semblent avoir pris la direction des rives de l'Emscher. Ces constatations ne démontrent pas l'inefficacité des mesures prises, elles démontrent plutôt combien il est difficile de structurellement redynamiser une telle région de tradition industrielle, même si les moyens publics mobilisés sont considérables et le projet territorial cohérent ...

3.2.3.2 Recommandations pour la Région wallonne

Sans conteste, différentes réalisations allemandes sont susceptibles d'inspirer la Région wallonne en matière de renouvellement urbain. Si les dispositifs mis en place Outre-rhin correspondent généralement à des outils relativement bien identifiés par la littérature technique, il est toutefois important de relever le niveau de cohérence du projet allemand de régénération. En effet, les pratiques et les outils de l'aménagement opérationnel y sont en bonne adéquation avec les objectifs stratégiques du développement territorial – ce qui demeure encore assez peu le cas pour le contexte wallon.

Une première illustration de la concordance entre objectif stratégique et aménagement opérationnel correspond au dispositif du fonds foncier de la Ruhr, la politique foncière étant ici au service de l'objectif stratégique de la reconversion économique. Appliqué au contexte wallon, le modèle du fonds foncier consisterait dans la création d'une régie foncière régionale ayant pour finalité d'acquérir un maximum de friches d'activités économiques et de les valoriser au fur et à mesure des besoins et en fonction des objectifs d'aménagement du territoire (par exemple la valorisation des friches centrales par certaines activités spatialement intensives).

Une autre illustration d'une politique foncière opérationnelle au service d'un objectif stratégique est celui de la société BEG associant le land de Rhénanie-Nord-Westphalie et la société des chemins de fer Deutsche Bundesbahn. Cette fois, l'objectif stratégique est de limiter la dépendance à la voiture par la valorisation des sites accessibles par le réseau ferré. Appliqué au contexte wallon, le dispositif de la BEG correspondrait, pour sa part, à la création d'une société associant la SNCB et la Région. Une des difficultés consisterait ici à faire sortir la SNCB de sa logique sectorielle pour l'associer aux objectifs du développement territorial et du renouvellement urbain. Nous disposerions alors d'un puissant aménageur opérationnel susceptible d'accompagner une politique visant à développer par l'implantation d'activités spatialement intensives les sites accessibles par le chemin de fer. Sur ce thème, nous renvoyons aux travaux de la CPDT (thème 2) sur la cartographie de l'accessibilité par

les alternatives à l'automobile.

Dans le dispositif intégré du Land de Rhénanie Nord Westphalie, la société BEG ne correspond qu'à un des outils visant à concrétiser l'objectif de la valorisation des lieux accessibles par les réseaux de transports collectifs. La quantification objective des disponibilités foncières et la modulation spatiale des aides au logement sont ici d'autres exemples des complémentarités entre objectifs à long terme et politiques concrètes. Sur ce thème, nous voudrions rappeler qu'en Wallonie, le même objectif de la réduction de la dépendance à la mobilité voiture ne s'accompagne (toujours) pas de dispositifs opérationnels et de la mise en place de politiques concrètes⁶.

A l'instar de la situation anglaise, nous avons également relevé que l'objectif du recyclage urbain s'accompagne en Allemagne d'objectifs quantifiés. Pour l'Angleterre, le gouvernement central cite l'objectif de la production de deux tiers des nouveaux logements sur du « brownfield ». Pour l'Allemagne, les documents stratégiques préconisent ici que les trois quarts de la nouvelle offre urbaine soient positionnés en « Innenbereich », c'est-à-dire en périmètre déjà bâti. Pour la Wallonie, aucun objectif chiffré n'existe en matière de recyclage urbain, ce qui illustre sans doute le différentiel d'intérêt pour cette problématique entre, d'une part, les autorités wallonnes et, d'autre part, les autorités anglaises et allemandes. A la décharge des responsables wallons, nous pouvons toutefois rappeler que l'état actuel de nos bases de données ne nous permet pas de chiffrer le ratio entre l'urbanisation de recyclage et l'urbanisation sur site périphérique vierge.

Les pratiques allemandes en matière de coordination de projets peuvent également inspirer les politiques wallonnes. En effet, de notre inventaire, il apparaît que le fonctionnement par projet et la mise en place systématique de structures de pilotage spécifiques s'est révélé particulièrement efficace Outre-rhin. Ce sont même là les garanties de levée de tous les blocages du recyclage confondus. La mission des structures de pilotage est clairement définie, tout comme l'échéance (en Allemagne, les sociétés sont dissoutes après un délai convenu correspondant à la fin de leur action) ; les lenteurs administratives sont contournées, et par le choix du personnel, les coûts et délais réduits. Pour appliquer ce mode de fonctionnement en Wallonie, il s'agirait ainsi de créer des entités spécialisées qui serviraient à établir un lien entre le secteur privé et le secteur public. Ces « cellules de management de projet » seraient composées d'architectes, de juristes, de fiscalistes et d'ingénieurs et auraient pour missions de rechercher activement des promoteurs et de les renseigner sur les différentes démarches à accomplir afin de réaliser des opérations immobilières dans le domaine du renouvellement urbain. Elles prendraient en charge les projets, de leur conception à leur réalisation en passant par la recherche de financement et leur gestion au quotidien. Les investisseurs réaliseraient ainsi des économies de temps, mais également d'échelle puisque la multitude de matières serait alors gérée par une entité unique. Par ailleurs, il serait intéressant que ces structures soient dotées de la capacité à effectuer la totalité des démarches administratives à la place des promoteurs. Cela représenterait un gain de temps appréciable, l'administration étant souvent perçue par ces derniers comme une structure complexe aux rouages difficiles à cerner.

La création de telles cellules a été envisagée à l'occasion de la mise sur pied des ZIP QI. Cependant, leur vocation a ici été limitée à une finalité essentiellement sociale. Dans ce contexte, l'engagement de conseillers communaux en urbanisme et les financements du Plan Fédéral des Grandes Villes sont à saluer. Mais le recours systématique à des structures de pilotage à mission bien définie et limitée dans le temps pourrait passer par les régies communales, qui s'y prêtent assez bien par leur statut, ou encore par des intercommunales. Elles devraient augmenter l'expertise et le dynamisme des communes et encourager, par exemple, la prospection plus active des investisseurs ou l'aboutissement

⁶ Sur ce sujet, un exemple illustratif correspond à l'apparent blocage politique des propositions techniques visant à concentrer les aides relatives à la politique du logement au sein des noyaux d'habitat.

des projets par leur rôle dynamisant « d'ensemblers locaux ».

3.2.4 Les réponses françaises à la problématique du recyclage urbain

Une première caractéristique de la « politique de la ville » menée en France correspond à la forte implication de la puissance publique. Il s'agit là d'une différence essentielle par rapport au contexte anglais. En comparaison de l'Allemagne, c'est ici la forte implication de l'Etat central qui est remarquable. A l'instar du modèle « anglo-saxon » et du modèle « rhénan », il existe donc un modèle « français » de régénération urbaine. En Angleterre, nous avons constaté l'existence de pratiques privilégiant la dimension économique et la systématisation des partenariats public-privé. En Allemagne, c'est un modèle décentralisé et privilégiant la dimension environnementale que nous avons découvert. Pour sa part, le modèle rencontré en France demeure héritier de la forte tradition de centralisation. Les collectivités territoriales y demeurent, en comparaison de l'Allemagne, fortement dépendantes des initiatives parisiennes. Par ailleurs, la tradition d'un certain « capitalisme d'Etat » demeure également perceptible, en raison ici des mécanismes de financement. A ce propos, rappelons que les moyens considérables que la Caisse des Dépôts et Consignations allouent à la politique de la ville proviennent des dépôts que les particuliers réalisent en caisse d'épargne et, parallèlement, d'investissements lucratifs en actions dans le capital de grandes entreprises françaises.

Etudier le cas français a permis de découvrir des solutions intéressantes et innovantes quant aux problématiques des recyclage et renouvellement urbains. Ces solutions étayent l'analyse, car certaines n'existent ni en Wallonie, ni chez nos voisins anglais et allemand. Du cas français, nous retiendrons tout d'abord l'importance d'une institution comme la Caisse des Dépôts et Consignation. C'est principalement en termes de blocage au financement que l'action de la CDC est remarquable, grâce à trois outils : les emprunts qu'elle accorde, les cautionnements qu'elle assure et les co-investissements qu'elle réalise en partenariats avec d'autres instances publiques et privées. Dans une certaine mesure, la mission financière développée par la CDC en matière de recyclage correspond à l'activité d'IMMOCITA. A l'instar de la CDC, IMMOCITA intervient comme co-investisseur à l'occasion de projets immobiliers de recyclage. Pour autant, les activités de la CDC sont bien plus variées et, de ce point de vue, il serait opportun d'évaluer un possible développement des activités d'IMMOCITA. L'activité de co-investisseur d'IMMOCITA pourrait ainsi être complétée par la mise en place d'un mécanisme de fonds de garantie, tel que celui de la CDC. Parallèlement, la mission d'octroi de prêts à taux avantageux en zones urbaines dégradées pourrait aussi être envisagée

En matière de financement, le cas de la société BATIXIA est également très intéressant. Il s'agit d'une Société d'Investissement Régional (SIR) opérant en zones urbaines dévalorisées et dont la finalité est de rassembler les financements nécessaires à la concrétisation de projets immobiliers d'entreprises. BATIXIA assure une fonction d'investisseur et, dans ce cadre, contribue à lever l'obstacle relatif au blocage du financement. Parallèlement, elle assure aussi une fonction d'accompagnateur de projets, cela d'ailleurs à l'instar d'IMMOCITA. De ce point de vue, nous pouvons ici souligner la possible opportunité quant au développement d'une nouvelle structure wallonne. Cette structure fonctionnerait sur le même mode privé qu'IMMOCITA, mais limiterait ses activités à l'immobilier d'entreprise plutôt qu'à l'immobilier résidentiel. Bien sûr, cette création devrait s'articuler avec les institutions déjà actives en matière de développement économique, notamment les intercommunales.

Les enseignements du cas français sont également très riches quant aux dispositifs instaurés Outre-Quévrain en vue de dynamiser le logement locatif privé. En relation avec la grille des blocages, l'on traite ici du blocage relatif au financement de long terme. Pour dynamiser le logement locatif privé, il est en effet nécessaire de pousser les détenteurs de capitaux à investir dans l'immobilier résidentiel locatif. Concernant la problématique du logement locatif privé, l'analyse du cas français met en évidence le décalage France-

Wallonie. Plus précisément, l'analyse du cas français montre clairement qu'en comparaison de leurs homologues wallons, les décideurs français sont bien plus attentifs aux attentes des propriétaires bailleurs. Parallèlement, les moyens mobilisés apparaissent bien plus conséquents en France, moyens alloués via le dispositif fiscal de la loi de Robien et via l'importante institution qu'est l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat. Sans développer ici les dispositifs français, soulignons l'opportunité de réorienter la ligne de conduite d'une politique wallonne de l'aide au logement qui délaisse les propriétaires-bailleurs et qui continue à favoriser le statut de propriétaire-occupant de manière sans doute trop systématique. A ce propos, rappelons que ce sont les centres urbains qui concentrent justement les logements locatifs. De plus, c'est dans ce type de logement que la qualité est la plus faible.

Par la prise en compte des Etablissements Publics Fonciers, l'analyse du cas français est également instructive à propos du blocage relatif à l'acquisition foncière. Si la monographie consacrée à l'EPF du Nord-Pas-de-Calais ne permet pas la mise en évidence de mécanismes très originaux quant à la problématique de l'assainissement des friches d'activité économique, nous voudrions ici toutefois signaler qu'en comparaison de leurs homologues wallons, les opérateurs français semblent plus explicitement faire référence aux concepts de l'économie foncière et immobilière. Lorsqu'ils décrivent le déroulement d'une opération de recyclage urbain, les interlocuteurs manient aisément des concepts tels que le « compte à rebours » ou le « différentiel de charges foncières », ce qui permet d'appréhender la difficile problématique foncière de manière plus claire. A propos de l'EPF Nord-Pas-de-Calais, il est aussi intéressant d'observer les pratiques émergentes du proto-aménagement et du portage foncier. Ces pratiques, qui s'inscrivent dans une démarche stratégique de transformation radicale de certains tissus urbains, apparaissent sans doute comme une nécessité si l'on tient à enrayer la spirale du déclin qui continue d'affecter nos espaces urbains les plus dégradés.

Notons enfin que l'ensemble des dispositifs identifiés dans le cadre de « la politique de la ville » en France ont une assise territoriale clairement définie. Les projets développés par les différents opérateurs (CDC, Batixia) ou même certains outils incitatifs à l'amélioration de l'habitat (OPAH) s'inscrivent dans des périmètres préalablement circonscrits. Selon la nature des solutions apportées, les aires d'intervention varient et peuvent se chevaucher (Zones de Redynamisation Urbaine, Zones Urbaines Sensibles,...). Ces différents périmètres cherchent à mieux localiser les interventions et à les cibler selon des attentes spécifiques (régénération économique, programme sociaux, renouvellement du parc de logement). Il répondent à un besoin d'efficacité et de concentration des moyens par rapport aux objectifs prédéfinis.

3.2.5 Les réponses bruxelloises à la problématique du recyclage urbain

Pour faire face à la désindustrialisation et au départ des classes moyennes sévissant à Bruxelles depuis les années soixante, la Région de Bruxelles-Capitale a mis en place une politique de revitalisation urbaine. Cette politique est formalisée par un document stratégique : le Plan Régional de Développement. Le PRD met particulièrement l'accent sur les effets négatifs de la dégradation des quartiers péricentraux et préconise une concentration des moyens sur ces espaces afin notamment de permettre le retour des classes moyennes dans la Région. A partir du périmètre clairement identifié des zones à revitaliser (l'Espace Renforcé du Logement et de la Rénovation – EDRLR), une série d'outils a ainsi été élaborée en vue de revitaliser les quartiers dégradés.

Un des objectifs essentiels du PRD est de dynamiser la production de logements sociaux et conventionnés. Pour ce faire, la Région mobilise à la fois la SDRB (Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale) et les communes en vue de conclure des partenariats avec des promoteurs privés. Dans le cadre des contrats de quartier, les communes ont la possibilité de mener un partenariat avec des promoteurs privés. En

proposant à ces derniers des terrains constructibles en dessous de leur valeur du marché (jusqu'à 25% du prix fixé par le receveur de l'Enregistrement), ce dispositif doit permettre d'attirer les investissements dans les zones les plus dégradées de la capitale en vue d'y construire des logements moyens. L'intérêt de ces partenariats réside dans la levée des blocages liés à l'acquisition du site-support. De son côté, la SDRB conclut des partenariats avec des promoteurs privés, sous forme de sociétés commerciales mixtes dans lesquelles les deux opérateurs participent financièrement. Pour ces opérations, les terrains à mettre en œuvre sont préalablement la propriété de la SDRB. Au-delà de la levée des blocages liés à la maîtrise foncière, les partenariats auxquels participent la SDRB proposent une forme de « gap funding », où la Région verse un subside « de basculement » au promoteur afin d'assurer la rentabilité du projet.

Après une dizaine d'année d'existence, le bilan des opérations de revitalisation urbaine impulsées par le PRD reste difficile à évaluer. En l'absence d'études récentes et d'indicateurs fiables de renouvellement urbain, il est difficile de mesurer l'évolution des quartiers bruxellois. Toutefois, il apparaît clairement que, parmi les différents dispositifs mis en place, les partenariats public-privé concourent de manière significative au recyclage urbain. Même si les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des attentes, l'étude de leur fonctionnement permet de distinguer les formules qui réussissent et celles qui ne permettent pas de conclure des partenariats équilibrés. La comparaison entre les deux formes de partenariat montre que le système développé par la SDRB est le plus efficace. Si la levée des blocages fonciers est importante pour permettre l'aboutissement d'un partenariat, elle ne peut toutefois pas suffire dans les quartiers les plus dégradés. Le mécanisme de « financement de basculement » permet ici de renforcer l'intérêt de l'opération et d'assurer la rentabilité financière.

Initialement, la mission de la SDRB se situe dans le domaine du développement économique. Elle en a retiré une connaissance dans le montage de projets immobiliers et dans l'utilisation du droit d'expropriation, mais dans un contexte d'immobilier d'entreprise. Depuis 10 ans, elle a cependant acquis une expérience et un savoir-faire pour les opérations de recyclage résidentiel. Ce savoir-faire passe par l'expertise d'une équipe d'approximativement quinze personnes. Ces professionnels sont aptes à détecter les opportunités foncières dans les quartiers dégradés et à négocier à armes égales avec les promoteurs privés. Ces capacités sont essentielles lorsqu'il s'agit de participer à la gestion de sociétés mixtes intégrant à la fois la SDRB et des promoteurs privés. A propos de ces sociétés mixtes public-privé, rappelons qu'elles permettent de solutionner le blocage de l'acquisition foncière (grâce aux apports fonciers de la SDRB) et d'établir la nécessaire transparence entre les entreprises privées et l'institution publique qu'est la SDRB. C'est par l'intermédiaire de ces sociétés mixtes que la Région de Bruxelles-Capitale alloue des montants financiers importants aux promoteurs désireux de développer l'offre en logements moyens. Grâce aux subsides et au système de cautionnement auquel ils s'articulent, le risque d'une non rentabilité est alors très limité pour les partenaires privés. Sans conteste, le modèle de partenariat que développe la SDRB est un modèle possible pour la Wallonie, un modèle qui consisterait à intégrer l'action des régies foncières en matière d'acquisition des terrains et d'IMMOCITA en matière de financement et d'accompagnement des projets.

En comparaison de la SDRB, les autorités communales ne disposent pas des mêmes capacités à réussir leurs partenariats avec le secteur privé de la promotion immobilière. Les ressources et capacités que mobilisent les chefs de projets dans les contrats de quartiers sont malheureusement bien plus limitées. L'élaboration de ces programmes demande un large champ de compétences (depuis la mise en place de projets sociaux jusqu'au montage d'opérations immobilières) et les moyens humains et techniques ne sont pas toujours suffisants pour répondre à toutes les attentes. Néanmoins, avec l'arrivée des contrats de quartiers, les communes bruxelloises semblent s'adapter. Les besoins de transversalité entre services, de flexibilité et de réactivité pour certaines opérations, l'apparition d'interlocuteurs nouveaux et la conduite des procédures de participation ont conduit à la

création d'asbl communales de coordination ou de cellules de contrats de quartier. Ces structures nouvelles sont relativement affranchies des procédures administratives classiques.

La mise en place d'un périmètre prioritaire d'intervention est, enfin, un élément important pour assurer l'efficacité et la concentration des investissements. L'EDRLR a le mérite d'éviter la dispersion des opérations de recyclage urbain et de s'appliquer aux territoires qui méritent une attention particulière. L'articulation de ce périmètre avec les différents outils de revitalisation urbaine donne une cohérence au projet de ville développé par la Région de Bruxelles-Capitale. Cette logique est importante pour attirer les promoteurs qui peuvent définir une stratégie de partenariat avec les pouvoirs publics lorsqu'ils investissent dans les quartiers dégradés.

Le périmètre de l'EDLR présente néanmoins des inconvénients. En englobant de manière uniforme les quartiers anciens de la première couronne, il ne permet pas une lecture fine des différences locales et des différents niveaux de dégradation des quartiers. La participation des promoteurs privés dans les quartiers les plus dégradés (exemple de Schaerbeek) reste limitée. En revanche, certains quartiers plus attractifs, où le potentiel de renouvellement est important et où le marché immobilier est dynamique, peuvent être les endroits privilégiés des opérations immobilières menées en partenariat. Il conviendrait donc sans doute d'introduire une typologie plus fine des quartiers à renouveler. Leur différenciation pourrait notamment se faire sur leur degré de dégradation. Face à la difficulté des promoteurs de rassembler les financements, la définition d'un périmètre peut aussi être un élément convaincant pour asseoir la crédibilité du projet. Si les pouvoirs publics s'engagent à investir sur un quartier, le promoteur pourra faire valoir cet appui pour négocier les financements nécessaires auprès des organismes financiers.

La définition des périmètres ZIP en Wallonie relève de cette préoccupation de mieux cibler l'intervention des pouvoirs publics. A côté des opérations menées par les opérateurs publics, le recours aux partenariats dans ces périmètres reste faible. Le périmètre défini par les ZIP correspond aux quartiers les plus dégradés, où, nous l'avons vu, l'investissement privé est difficile à attirer. Le soutien au recyclage urbain en Wallonie par les partenariats public-privé pourrait aussi être envisagé en définissant de nouveaux périmètres de recyclage et en visant les quartiers intermédiaires entre des espaces de dégradation avancée (où seule la puissance publique a les moyens de corriger la situation) et les quartiers où le recyclage s'opère de façon spontanée. Le tracé de ces périmètres nécessite donc préalablement une connaissance fine des environnements sociaux propres à chaque ville et des configurations urbaines (marché immobilier, évolutions démographiques et socio-économiques, ...).

3.3 LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE MONTAGE DE PROJETS

3.3.1 La publication « Réhabiliter et rénover l'espace bâti en Wallonie »

Cette publication vise à s'interroger sur les causes d'abandon de l'espace bâti au sein des centres urbains et à apporter des pistes de solutions à ce problème, plus spécialement à destination des gestionnaires locaux par la présentation de différentes réalisations concrètes, participant à la réhabilitation et la rénovation de l'espace bâti en Wallonie. Les démarches évoquées visent à montrer la diversité des situations et des réponses en fonction du contexte local, en mettant chaque fois l'accent sur les actions décidées, les « outils » utilisés, les partenariats développés, etc. A travers l'évocation de ces différents cas, l'objectif est de dévoiler la diversité des démarches et des outils qui peuvent être mis en œuvre, la diversité des acteurs qui peuvent intervenir ainsi que la diversité des projets possibles.

Parmi les réalisations concrètes, on relève des initiatives particulières à certaines communes (Cellule d'urbanisme de Ath et dispositif de la prime pour l'amélioration de la qualité des enseignes à Marche-en-Famenne), ainsi que des « structures » para-communales qui peuvent soutenir et participer à la gestion courante de l'espace bâti : régie foncière et immobilière de Braine-l'Alleud, inventaire des sites désaffectés à Namur, agence immobilière sociale de Liège et cellule de gestion centre-ville à Mons.

Des projets plus ponctuels, de rénovation ou de réaffectation de bâtiments et de friches urbaines, sont également évoqués. Ils impliquent différents acteurs, seuls ou en partenariat : acteurs publics (communes, Sociétés de Logement de Service Public, Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie, intercommunales), acteurs privés (sociétés commerciales, promoteurs immobiliers) et des acteurs du secteur associatif.

On a ainsi un aperçu de :

- *projets destinés à du logement (usine transformée à Péruwelz et immeubles anciens réhabilités à Namur) ;*
- *projets mixtes, regroupant logement et activités économiques (logements au-dessus d'un supermarché et d'une parfumerie à Namur, logement au-dessus d'un café à Charleroi, réaffectation d'un couvent à Liège, revitalisation urbaine du quartier « Saint-Jean » à Wanze et du « Fort Rouge » à Tournai) ;*
- *projets destinés à n'accueillir que des activités économiques (ferme transformée en bureaux à Tubize, « mini-zones » d'activités économiques en Province de Liège et espace d'économie sociale à Monceau-Fontaines).*

Des projets concernant des opérations de grande envergure, recourant aux outils de l'aménagement opérationnel, sont également présentés (rénovation urbaine à Quaregnon, réhabilitation d'une carrière à Opprebais et réhabilitation d'une ancienne usine à Court-St-Etienne). La commune est l'acteur central de ce type de projet, qui s'étale en général sur plusieurs années et dans lequel d'importants moyens financiers sont injectés.

Des interventions portant sur l'espace public et ayant impliqué la participation des habitants (aménagement de la place Marie de Hongrie à Mariembourg, rénovation de la Grand-Place d'Ath, réhabilitation d'espaces publics dans un Quartier de vie à Estinnes et espaces verts pour un Quartier de vie à Charleroi) sont également proposées. Ces opérations montrent différentes manières d'associer la population à l'aménagement de son cadre de vie ou de lui permettre d'être elle-même initiatrice de projets.

3.3.2 Présentation de fiches opérationnelles de montage de projets

3.3.2.1 Recensement de projets de requalification des espaces bâtis

Dans un premier temps, un recensement de projets de requalification des espaces bâtis en Région wallonne a été réalisé, sur base de données recueillies auprès d'intervenants-clés (Direction de l'Aménagement Opérationnel, Société Wallonne du Logement, Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie, Institut du Patrimoine Wallon, Division de la Gestion de l'Espace Rural assurant le suivi des Programmes Communaux de Développement Rural).

Les données recueillies couvrent des opérations menées entre 1999 et 2003 inclus. En dehors d'opérations de rénovation urbaine et d'assainissement de certains sites d'activité économique désaffectés, qui concernent des périmètres d'une certaine ampleur, ont été retenues des opérations de réaffectation ou de réhabilitation concernant des bâtiments existants, de démolition-reconstruction sur des terrains préalablement occupés (sur un SAED assaini, par exemple) ou encore des opérations en comblement au sein d'un tissu bâti existant. Nous n'avons donc pas retenu les interventions sur site vierge en dehors des noyaux urbanisés.

Les données recueillies ont été réparties selon la commune (commune-mère pour les entités fusionnées), le site ou l'objet concerné par l'opération, le type d'intervention ou d'affectation, le(s) propriétaire(s), le(s) maître(s) d'ouvrage, le financement et l'état d'avancement du projet.

La réalisation de ce recensement a permis de :

- donner un aperçu des opérations qui sont menées au niveau des communes ;
- donner un aperçu de la diversité des projets développés dans le domaine de la réhabilitation des espaces bâtis en Wallonie, ainsi que des objets, des acteurs, des sources de financement, ... concernés ;
- donner des indications sur les partenariats mis en place ;
- aider à déterminer le choix des projets susceptibles de faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

3.3.2.2 Etudes de montage de projets

Le recensement établi préalablement a permis d'orienter le choix des opérations faisant l'objet d'une analyse approfondie. Il s'agit d'opérations de réhabilitation, de réaffectation ou de démolition-reconstruction initiées par des acteurs publics, privés ou fruits de partenariats public-privé pour soutenir la requalification urbaine. Ces opérations sont développées en milieu urbain et leur finalité est la création de logements ou la réaffectation mixte incluant du logement.

L'objectif poursuivi est double :

- d'une part, étudier les **processus** mis en œuvre dans le cadre des opérations de rénovation pour étayer, par cette analyse, des propositions susceptibles de faciliter le déroulement et la concrétisation des projets. Sur base de diverses situations vécues par les acteurs publics et privés wallons, on identifiera les leviers et les attitudes porteuses, mais aussi les différents blocages rencontrés ainsi que des pistes de déblocage créatives, notamment au niveau des formes de partenariat ;
- d'autre part, évaluer les **impacts** des opérations de renouvellement urbain et les facteurs influant sur ceux-ci, afin de renforcer les retentissements positifs et de mieux juguler les éventuels effets pervers. Ces impacts seront considérés à plusieurs niveaux : impacts économiques, sociaux, environnementaux, ...

Trois projets ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Il s'agit :

- des opérations de rénovation et revitalisation urbaines au quartier Carnot (Quaregnon) ;
- de l'opération de rénovation urbaine de Bouvignes-sur-Meuse (Dinant) ;
- de l'opération d'assainissement d'un site d'ancienne activité industrielle pour la création de logements (« Les Berges du Logis » à Rochefort).

Après l'étude d'opérations dans de petites villes lors de la précédente subvention, nous sommes centrés sur des cas de renouvellement urbain prenant place dans des agglomérations de plus grande importance. Ainsi, dans le cadre de la présente étude, la réflexion entamée s'est poursuivie à travers l'analyse de quatre autres opérations, à savoir :

- la revitalisation urbaine des anciens ateliers Germain à Charleroi ;
- la rénovation urbaine de l'îlot Bertrand à Charleroi ;
- la revitalisation urbaine du « Cœur de ville » à Ottignies – Louvain-la-Neuve ;
- les rénovation et revitalisation urbaines du quartier Rachot à Mons.

Au terme de l'analyse de ces sept études de cas, il a été possible de formuler différents constats. Ceux-ci se déclinent selon les mots-clés suivants :

- stratégies de développement et tendances nouvelles ;
- mixité sociale et stratégies de développement ;
- mixité fonctionnelle et développement local ;
- partenariat public-privé ;
- rôle des acteurs locaux.

3.3.3 Stratégie de développement et tendances nouvelles

L'analyse des opérations de renouvellement urbain que nous avons observées à Quaregnon, Rochefort et Dinant montrait qu'elles ne s'inscrivaient pas dans une réflexion globale visant à « reconstruire la ville sur la ville ». Ce constat doit être relativisé à la lumière des nouveaux cas étudiés. Les opérations de Mons et d'Ottignies - Louvain-la-Neuve, les opérations abouties, se sont inscrites dans un plan stratégique de valorisation des espaces urbains. Dans ces communes, le modèle pavillonnaire reste néanmoins très prégnant. Les acteurs locaux pointent toujours la raréfaction des terres urbanisables en périphérie comme difficulté importante. Ils insistent aussi sur les limites de ce modèle en mettant en exergue les difficultés financières grandissantes de leur population pour accéder à la propriété en zone périphérique.

En termes de stratégie de renouvellement urbain, il apparaît que la cohérence du projet, développée dès l'amont constitue un véritable atout. Toutefois, la question de l'échelle d'intervention reste posée. Si l'on considère, par exemple, les projets développés sur le site « Espace Bertrand » à Charleroi ou sur celui des anciens ateliers Germain, à Monceau-sur-Sambre, on constate que ces projets présentent une cohérence certaine entre les buts affichés et les moyens de les atteindre. Replacés dans un contexte plus large, ils apparaissent néanmoins comme ponctuels : le projet « Espace Bertrand », porté par la Ville, côtoie des actions développées par d'autres acteurs dans le centre-ville (la Régie foncière de Charleroi dans la requalification de la rue de Marcinelle, par exemple) sans que de véritables synergies existent entre ces opérations.

Au-delà de ces exemples, il semble que, de façon générale, la cohérence observée au niveau des projets devrait s'inscrire davantage dans un cadre stratégique global, qui actuellement fait encore trop souvent défaut. A ce propos, l'ancrage communal du logement peut jouer un rôle fédérateur, puisqu'il est sensé regrouper les différents acteurs intervenant dans ce secteur.

3.3.4 Mixité sociale et stratégies de peuplement

Les quatre nouvelles opérations analysées illustrent une nouvelle fois le lien entre opération de renouvellement urbain et stratégie de peuplement. A ce propos, on constate que chaque cas est le résultat d'une expérimentation et d'une tentative de greffer de nouvelles populations dans un contexte urbain.

A ce stade de la recherche, il devient possible d'esquisser une « typologie » des expériences de peuplement depuis la non-intervention de la commune d'Ottignies – Louvain-la-Neuve dans le projet « Cœur de Ville », où une population relativement homogène a investi dans le centre-ville jusqu'au cas de Rochefort (étudié lors de la précédente subvention) avec une opération de renouvellement urbain, plus volontariste, exclusivement orientée vers la production de logements sociaux. Entre ces deux archétypes, s'intercalent des opérations où les programmes de construction définissent différents types de logements, eux-mêmes vecteurs supposés de mixité sociale. Ainsi l'opération des anciens ateliers Germain, qui associe du logement social locatif (maisons unifamiliales, maisons pour personnes âgées et appartements sociaux) et logement privé (maisons unifamiliales et appartements vendus par le promoteur), montre une intention forte de construire une mixité sociale planifiée. Il reste difficile dans les faits de mesurer cette mixité et d'en évaluer les effets, notamment à moyen et long terme.

Une nouvelle tendance est aussi apparue dans cet aspect du renouvellement urbain. Déjà esquissé dans le cadre du quartier Carnot (Quaregnon), l'intérêt pour les ménages de plus de 50 ans dans les opérations de renouvellement urbain est confirmé avec les opérations à Charleroi (anciens ateliers Germain) et à Ottignies – Louvain-la-Neuve. Dans les deux nouveaux cas, les appartements mis en vente libre par les promoteurs ont attiré une large proportion de ménages de ce profil.

Bien que certaines études pointent plutôt un départ des personnes de plus de 50 ans hors des centres urbains, une approche plus qualitative des mouvements de population révèle une tendance inverse, difficilement décelable sur base des seules données statistiques disponibles. Bien que le modèle de la mobilité résidentielle wallonne soit encore largement marqué par le mouvement de suburbanisation et lié au cycle de vie des ménages, une régression de ce modèle de mobilité dominant au profit d'une complexification des parcours résidentiels semble se dessiner, notamment du fait de l'attraction des pôles urbains pour les seniors. Du reste, nos études de cas montrent un intérêt marqué des promoteurs pour les ménages de plus de 50 ans qui, selon eux, provoquent une hausse de la demande pour les appartements, demande qui n'est actuellement pas rencontrée par l'offre.

Cette tendance démographique qui se fait jour doit être observée plus attentivement car on peut s'interroger sur son effet sur la composition démographique des centres urbains. Elle ne rencontre en effet que partiellement les objectifs de mixité sociale et de renouvellement de population, à savoir un retour dans les centres urbains de ménages de niveau moyen avec enfants. De plus, l'installation de ce type de population se fait de manière très sélective et valorise les lieux qui bénéficient déjà d'une haute qualité urbaine.

3.3.5 Mixité fonctionnelle et développement local

Les exemples déjà traités sont révélateurs du souci des porteurs de projets d'encourager la mixité fonctionnelle, notamment commerce-logement. Ils montrent toutefois que les expériences d'implantation de nouveaux commerces dans les opérations immobilières en centre urbain restent périlleuses car, généralement, la programmation de surfaces commerciales au rez-de-chaussée ne fait pas l'objet d'une étude de marché préalable et ne tient pas suffisamment compte de l'offre commerciale existante et des risques de concurrence accrus. Dans les cas étudiés, l'échec de la diversification fonctionnelle est attribuable à l'absence de demande en cellules commerciales. Ce cas de figure se vérifie aussi bien à

Ottignies qu'à Charleroi (opération « Ateliers Germain ») ou encore à Quaregnon, où les rez-de-chaussée réservés au commerce ont dû finalement être réaffectés au logement. L'inscription de surfaces commerciales dans les opérations vise donc à affecter les rez-de-chaussée qui sont difficilement commercialisables en logement. Il convient dès lors de s'interroger sur les possibilités de modulation et de réaffectation de ces espaces en fonction des demandes qui peuvent s'exprimer.

Les difficultés auxquelles se confronte le souhait de diversité fonctionnelle sont aussi liées à la sous-évaluation d'outils existants au niveau local, en particulier les cellules de gestion de centre-ville (GCV), dont le rôle se trouve souvent confiné à de simples actions d'animation, ou de manque de concertation d'acteurs comme les associations de commerçants. Une synergie accrue entre différents acteurs (promoteurs, Commune, GCV, associations de commerçants) est particulièrement indiquée dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain visant la diversité fonctionnelle et aussi dans le cadre de méga-projets (par exemple celui que la société Foruminvest souhaite développer dans le centre de Charleroi).

3.3.6 Partenariat public-privé

Dans quatre opérations analysées dans le cadre de cette étude – Quaregnon, Ottignies, Charleroi (Ateliers Germain), Mons – l'outil de la revitalisation urbaine a permis un partenariat entre acteurs public et privé. A une exception près, la collaboration s'est avérée positive et les partenaires sont prêts à recommencer ce genre d'expérience.

Il apparaît toutefois que ce type de collaboration nécessite des adaptations, tant dans le chef de certains acteurs publics (communes peu disposées à « céder du terrain » à des opérateurs privés ; outils encore peu adaptés aux exigences d'un tel partenariat ; etc.) que dans celui de promoteurs privés. En effet, le partenariat public-privé peut amener une certaine « régulation » du marché foncier (« anciens ateliers Germain » à Monceau ou « Cœur de Ville » à Ottignies) et peut être garant d'une certaine mixité sociale, qui n'existerait sans doute pas dans le cadre d'un projet relevant du seul secteur privé. Ces éléments expliquent que, pour les promoteurs privés, cela peut se traduire par une certaine réduction de la marge bénéficiaire que tous ne sont pas prêts à accepter....

Enfin, en ce qui concerne l'outil de la revitalisation urbaine, une question fondamentale, déjà maintes fois abordée, a trait à la pertinence de son utilisation dans certains contextes plutôt favorisés, où des opérations immobilières privées auraient vraisemblablement pu être menées sans l'intervention du secteur public.

3.3.7 Le rôle des acteurs locaux

La synthèse des opérations étudiées permet maintenant de distinguer trois acteurs primordiaux dans la réalisation des projets :

- les administrations communales ou les responsables politiques locaux, qui ont un rôle d'impulsion, de coordination et d'encadrement du projet ;
- les promoteurs privés, qui apportent leur compétence technique, leur expertise et leurs moyens financiers ;
- les SLSP qui, au travers de l'ancrage communal du logement, deviennent le bras opérationnel de la commune dans ce secteur.

Entre ces trois acteurs, les tâches semblent se répartir selon des compétences propres :

- en dehors de quelques cas (exemple de l' « Espace Bertrand » à Charleroi), les **communes** semblent s'éloigner de plus en plus de la maîtrise d'ouvrage qui nécessite des compétences dans les marchés publics et aussi de disposer de moyens financiers propres, parfois importants. En revanche, elles s'appliquent à mettre à

disposition les terrains, à les exproprier, à les assainir. Elles définissent aussi les schémas directeurs et les intentions d'aménagement. A cet égard, il est intéressant de constater que les schémas directeurs d'opérations de rénovation parfois anciennes servent souvent de base pour justifier des opérations actuelles de revitalisation (exemple du « Quartier Rachot » à Mons). A partir de ces plans, les communes coordonnent l'action des opérateurs et assurent dans le temps la cohérence du schéma directeur. En revanche, les communes, dans les opérations que nous avons étudiées, gardent la maîtrise sur l'aménagement et le financement des espaces publics. A Ottignies, cette maîtrise a permis à la commune de réorienter la qualité des aménagements extérieurs ; à Mons, le subside régional a permis de requalifier les voiries dans un périmètre bien plus large que les abords de la construction du promoteur ; à Charleroi (Ateliers Germain), elle s'est vu céder l'assiette de nouvelles voiries et d'un espace à aménager en parc public ;

- les **sociétés locales de service public** jouent aussi un rôle important dans les opérations de renouvellement urbain. Quand elles ne sont pas les porteuses du projet, comme à Charleroi pour les anciens ateliers Germain, elles sont étroitement associées à l'opération, à l'exemple du Quartier Rachot à Mons. L'ancrage communal du logement constitue à cet égard un outil majeur pour fixer des objectifs et coordonner les opérations de logements envisagés par la commune. La Commune peut ainsi amener des surfaces constructibles aux SLSP qui sont responsables ensuite de leur construction. Le bail emphytéotique conclu entre la Commune et la SLSP permet de réduire l'incidence financière du foncier dans les coûts globaux de l'opération (exemple de Mons, « Quartier Rachot » mais aussi de Rochefort, « Les Berges du Logis ») ;
- les **promoteurs**, en particulier ceux que nous avons rencontrés, reconnaissent porter un intérêt grandissant pour la conduite d'opérations immobilières dans les espaces urbains traditionnels. En guise d'illustration, rappelons que la société Thomas & Piron, surtout connue pour la construction de maisons pavillonnaires, réalise actuellement 50% de son chiffre d'affaires avec la construction et la commercialisation d'immeubles à appartements. Ceux-ci ne sont bien sûr pas exclusivement construits dans les centres urbains, mais leur implantation marquent néanmoins une tendance à un rapprochement vers les centres urbains et les noyaux d'habitat. Ce recentrage de la part des promoteurs mérite l'attention des responsables locaux pour parvenir à introduire cette dynamique immobilière dans de véritables opérations de renouvellement urbain et de recyclage des espaces urbains dégradés. Les partenariats publics/privés tels que nous les connaissons actuellement doivent permettre d'encourager ce recentrage. Dans ce sens, la définition par les responsables locaux d'objectifs spatialisés et d'options urbanistiques claires peut aussi accompagner ce mouvement.

3.4 COMMENT UTILISER LES OUTILS PUBLICS POUR SOUTENIR LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE RECYCLAGE MORPHOLOGIQUE ?

3.4.1 Enquête relative aux constats

Afin de nous aider à dégager des pistes de solution répondant au mieux aux différentes dimensions du renouvellement urbain, nous avons procédé à une enquête auprès d'un large panel d'experts. Cette enquête avait pour objectifs :

- de valider les principaux constats tirés de nos deux premières années de recherche ;
- d'identifier l'importance relative des divers aspects de la problématique afin de voir où il est nécessaire de donner la priorité en vue de la formulation de propositions.

Cette enquête a été réalisée par écrit. Elle a porté sur 55 constats balayant presque l'ensemble des enseignements tirés de la recherche, voire dans quelques cas de recherches antérieures. Nous avons soumis chaque constat aux deux questions à choix multiples suivantes :

- êtes-vous d'accord avec le constat ?
- quelle importance accordez-vous au constat dans la problématique du renouvellement urbain ?

Pour pouvoir tenir compte du degré d'expertise différent des personnes interrogées par rapport aux différents aspects de la problématique, nous leur avons également demandé d'évaluer leur niveau de maîtrise vis-à-vis de chaque constat. En vue d'enrichir les enseignements de cette enquête, nous souhaitons, dans un avenir immédiat, effectuer un échange verbal avec les différents experts consultés. C'est pourquoi nous leur avons également demandé d'indiquer les constats pour lesquels ils souhaitent apporter des informations complémentaires (ou en recevoir).

Les personnes consultées dans le cadre de notre enquête sont globalement d'accord sur l'ensemble des constats, même si quelques-uns nécessitent de légères, voire de sérieuses nuances pour certains experts. Du classement des constats sur base des cotes moyennes relatives à l'importance, il apparaît particulièrement nécessaire de rechercher des solutions visant à atteindre les objectifs suivants :

- la maîtrise foncière par les opérateurs publics locaux ;
- la revalorisation du statut des propriétaires bailleurs qui investissent dans le logement collectif et qui pratiquent des loyers raisonnables ;
- la réoccupation à des fins résidentielles des étages actuellement inoccupés au sein des immeubles commerciaux situés dans les centres urbains ;
- le développement d'une véritable planification stratégique à l'échelle communale ou supracommunale en soutien au renouvellement urbain ;
- la coordination renforcée entre tous les outils publics au service du renouvellement urbain.

De même, trois autres constats sont jugés très importants, voire primordiaux par les experts :

- les surcoûts engendrés par les opérations de démolition-reconstruction ;
- les coûts élevés nécessaires pour la construction de places de parking en ouvrage lors de projets immobiliers situés au cœur des centres urbains ;
- l'état de dégradation avancé dans lequel se situent de nombreux logements vides et l'obstacle que ceci constitue en vue de leur réoccupation.

Le croisement entre les appréciations fournies par les experts quant à l'importance qu'ils accordent aux différents constats avec le type d'organisme dont ils sont les représentants ou avec leur degré d'expertise du sujet fournit aussi des résultats intéressants. Il apparaît ainsi que les acteurs régionaux ont en général une attitude assez similaire à l'ensemble des personnes interrogées. Ils accordent cependant nettement moins d'importance que la moyenne aux trois constats suivants :

- la fragmentation du parcellaire dans certains quartiers en milieu urbain (centres historiques et quartiers mixtes industrie + habitat) ;
- le sentiment partagé par une large part de la population que la ville est inadaptée pour y élever des enfants ;
- la faible rentabilité du marché locatif dans les centres urbains, sauf pour les logements loués depuis de nombreuses années dans un état de dégradation avancé et/ou contre des loyers prohibitifs.

Les personnes interrogées donnent en général des appréciations plus positives quant à l'importance d'un constat lorsqu'elles estiment disposer d'une réelle expertise sur le sujet. L'écart entre les « spécialistes » et les « non-spécialistes » est particulièrement marqué pour quelques constats :

- le fait que les investissements immobiliers se tournent massivement vers les périphéries comme explication au manque d'investissement dans les centres urbains ;
- l'intérêt du stock d'immeubles pour activités économiques de seconde main en centre urbain comme alternative à une localisation périphérique pour des entreprises naissantes ou des PME ayant besoin de s'étendre et dont les activités sont compatibles avec un voisinage résidentiel ;
- le manque de structures de pilotage destinées à faciliter la tâche des promoteurs à différentes étapes de leur projet ;
- la multiplicité des causes à l'origine du phénomène des logements vides et la nécessité d'employer une large palette d'outils destinés à lutter contre cette vacance.

En plus de souligner l'enjeu des constats, cette configuration d'un décalage entre les « non-spécialistes » et les « spécialistes » permet de préciser les thématiques sur lesquelles il pourrait être opportun de renforcer la sensibilisation des différents types d'acteurs.

3.4.2 Programme et calendrier pour la suite du travail

Au final, la réflexion menée sur le thème « reconstruire la ville sur la ville - recyclage des espaces dégradés » doit aboutir à l'élaboration et à l'évaluation de propositions pour soutenir le recyclage morphologique de la ville et les autres facettes du renouvellement urbain. Le but de la recherche est d'identifier un certain nombre de mesures acceptables, réalisables et efficaces afin d'aboutir à une réorientation des investissements vers des tissus urbains traditionnels plutôt qu'en zone périphérique.

Pour ce faire, nous prévoyons de réaliser les opérations suivantes :

- interroger oralement les répondants à l'enquête relative aux constats afin d'en enrichir les enseignements ;
- rédiger sur cette base un ensemble cohérent de propositions ;
- mener une enquête auprès d'un large panel d'experts afin de tester auprès d'eux l'acceptabilité, la faisabilité et l'efficacité des mesures proposées ;
- rédiger une synthèse finale regroupant les mesures proposées et le résultat de leur évaluation.

Les entretiens avec les experts ont pour but :

- de cerner les éventuelles nuances à apporter aux divers constats ;
- de comprendre les motivations des choix opérés par chaque expert pour les appréciations s'écartant largement de la moyenne ;
- d'échanger, dans les deux sens, diverses observations et ébauches de solutions relatives aux constats pour lesquels la personne interrogée a manifesté son intention d'apporter ou de recevoir de plus amples informations.

Nous espérons ainsi recevoir de précieuses informations (références bibliographiques, coordonnées de personnes de contact...) en vue de dégager des pistes de solutions méconnues aux problèmes épinglés via les constats, qu'elles soient déjà mises en oeuvre ou en cours d'élaboration.

La rédaction d'un ensemble cohérent de propositions visera notamment à affiner les différentes pistes de solutions déjà ébauchées, d'en trouver de nouvelles pour répondre aux constats vis-à-vis desquels elles font toujours défaut, de les mettre en forme et de les organiser pour former un ensemble cohérent. Pour nous guider dans le choix des sujets à traiter en priorité, nous nous baserons sur les résultats issus de l'enquête sur les constats dont nous venons de présenter les résultats. Pour les constats considérés par les experts comme d'importance secondaire, nous ne chercherons pas à développer de propositions, sauf si des solutions ont déjà été évoquées dans un précédent rapport de recherche. Nous procéderons aussi à la recherche de solutions aux problèmes soulevés par quelques constats n'ayant obtenu qu'une cote générale assez moyenne, mais dont l'importance varie fortement selon le niveau d'expertise.

Un questionnaire sera rédigé visant à soumettre la liste de propositions à divers experts en vue de connaître leur évaluation quant à l'acceptabilité, la faisabilité et l'efficacité de telles mesures. Derrière ces trois critères, nous sous-entendons :

- L'acceptabilité : - La mesure sera-t-elle facilement acceptée par les différents acteurs concernés (autorités publiques, acteurs économiques, ménages,...) ?
- Comment encadrer cette mesure pour la rendre plus acceptable et minimiser ses éventuels effets indésirables ?
- La faisabilité : - La mesure sera-t-elle facilement réalisable sur le plan des finances publiques ou sur celui des contraintes administratives ou légales ?
- L'efficacité : - La mesure pourra-t-elle réorienter efficacement les investissements privés depuis la périphérie vers les centres urbains et les noyaux d'habitat ?
- Comment encadrer cette mesure pour la rendre plus efficiente (rapport maximum entre efficacité et coût) ?

Cette enquête sera réalisée à l'aide d'interviews en face à face. Elle devra couvrir un panel d'experts plus large que celui consulté lors de l'enquête relative aux constats. Il est d'ailleurs expressément prévu d'y inclure des représentants politiques des différents partis démocratiques, présents tant à l'échelon communal que régional.

Pour permettre un traitement quantitatif des avis, une cote sur 6 sera demandée pour chacun de trois critères cités pour chaque mesure évaluée. Il sera également demandé aux experts de choisir dans l'ensemble des propositions les trois mesures qui ont leur préférence et les trois mesures qui leur semblent les moins intéressantes.

Les personnes interrogées pourront prendre connaissance du questionnaire à l'avance et ainsi préparer leur réponse. Lorsque l'avis d'un expert s'écartera nettement de l'avis des autres experts, il lui sera demandé de préciser les motifs de son choix.

Après analyse des réponses à cette enquête, il s'agira de procéder à la rédaction finale des mesures. Nous reprendrons pour chaque mesure proposée :

- les constats à l'origine de la proposition ;
- les cotes obtenues après des experts, tant en ce qui concerne les constats (premier questionnaire) que les propositions (second questionnaire) ;
- les remarques formulées par les experts à propos des nuances à apporter au constat préalable et à l'encadrement correct de la mesure.

Pour le comité d'accompagnement du 21 juin 2005, il est prévu de mener les interviews liées à la première enquête, de rédiger un ensemble cohérent de propositions et de préparer sur cette base un questionnaire d'enquête visant à évaluer les mesures proposées. Pour le rapport final de septembre, il restera alors à procéder à cette seconde enquête, en analyser les résultats et rédiger une synthèse.