

# **RECHERCHE I5 : PRODUCTION DE L'HABITAT ET ENJEUX TERRITORIAUX**

## **1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION**

La Wallonie se caractérise par une périurbanisation soutenue qui jette le doute sur la viabilité de son système de production de l'habitat. En effet, ce dernier est associé à une grande consommation d'espace ainsi qu'à des problèmes importants d'étalement de la périurbanisation. Analysée sous le prisme du développement durable, cette problématique pose de lourdes questions aux aménageurs. Pour autant, des signaux avant-coureurs de la mise en place d'un nouveau système de production de l'habitat, plus parcimonieux en consommation d'espace, semblent se manifester sur le territoire wallon. Les dynamiques récentes observées dans la production de la nouvelle urbanisation résidentielle semblent répondre à des mécanismes qui diffèrent des dynamiques classiques de la périurbanisation. Ces nouvelles manières de produire l'habitat ont encore été peu étudiées dans la littérature. Par ailleurs, en connaître les éléments fondateurs permettrait de catalyser une nouvelle manière de produire de l'habitat en Wallonie.

La recherche I5 ambitionne d'étudier l'ampleur de ces changements, afin de comprendre les processus socio-économiques qui les instituent. Son objectif final est de préciser comment l'intervention de la puissance publique peut s'appuyer sur ces pratiques émergentes en vue de soutenir la transition vers un nouveau système pour la production de l'habitat wallon. Notre ambition est donc d'identifier les conditions qui conduisent à des pratiques plus vertueuses vis-à-vis des principes stratégiques de l'aménagement durable, afin de les renforcer et de les généraliser aussi rapidement que possible.

## **2. APERÇU GENERAL DU DEROULEMENT DES TRAVAUX**

Notre recherche est basée sur le concept de système de production de l'habitat. Par système de production de l'habitat, nous entendons le système qui vise à accroître et à améliorer l'offre en logements. Il se structure par les interactions entre les modes d'habiter (la demande), les modes de production (l'offre) et les modes de gestion (l'intervention de la puissance publique).

La subvention 2011-2012 s'est focalisée sur les modes de production (Halleux et Strée, 2012). Ces travaux ont démontré que la disponibilité en terrains constructibles est un élément déterminant du système de production de l'habitat wallon. D'une part, la surabondance en zones d'habitat est un facteur déterminant du système de production de l'habitat périurbain, que l'on peut associer à la prédominance de l'auto-promotion de maisons isolées (quatre-façades) en localisation périphérique. D'autre part, depuis les années deux-mille, nous sommes face à l'émergence d'effets de pénurie foncière dans certaines parties de la Wallonie. Ces effets de pénurie ont conduit à une augmentation importante du prix des terrains, à un accroissement sensible de la charge foncière dans le coût du logement et, au final, à une évolution des filières de production du logement.

Les effets de pénurie sont observés dans les bassins résidentiels où la disponibilité en zone d'habitat est la plus faible. En réalité, il reste suffisamment de zones d'habitat dans les différentes sous-régions wallonnes, mais la faible alimentation du marché provient de la rétention : les propriétaires ne sont pas spontanément vendeurs. Il en résulte un fort décalage entre l'offre potentielle définie par le zonage et l'offre effective réellement disponible.

La subvention 2012-2013 a porté sur les modes d'habiter (Strée et Halleux, 2013). Par des enquêtes, les préférences résidentielles et l'acceptabilité de produits immobiliers alternatifs à

la maison « quatre façades » ont été analysées et évaluées. Globalement, il ressort de cette analyse que l’acceptabilité pour des produits immobiliers alternatifs à la maison quatre-façades périphériques se renforce. En localisation centrale, cette demande est néanmoins confrontée à une offre qui est généralement insuffisante et de faible qualité.

Pour cette subvention 2013-2014, nous nous concentrons sur les modes de gestion. Ce travail vise à clôturer la recherche I5 au travers de recommandations susceptibles de renforcer les modes de production émergents et les modes d’habiter alternatifs à l’étalement de la périurbanisation. Une évaluation de ces recommandations sera établie sur les plans de l’efficacité, de la faisabilité technique et juridique et de l’acceptabilité sociétale et politique. Le présent rapport correspond à une présentation de ces propositions. Pour la suite de la subvention, nous prévoyons de procéder à leur évaluation auprès d’un panel d’experts.

### **3. PRINCIPAUX RESULTATS**

#### **3.1 MISE EN AVANT DE PROPOSITIONS A EVALUER**

Il ressort de nos analyses que les évolutions récentes du système de production de l’habitat wallon sont positives du point de vue de l’aménagement du territoire. En effet, elles conduisent à une moindre consommation d’espace. Par contre, ces évolutions posent question sur le plan social car elles sont indissociables d’une croissance du coût du logement. En conséquence, nos réflexions sur les propositions visant à améliorer le système de production de l’habitat ont été attentives à l’opposition entre l’efficacité spatiale (faible consommation d’espace) et l’équité sociale (accès au logement). En effet, une politique qui viserait à favoriser les formes d’habitat les plus denses en renforçant les tensions sur les marchés pourrait contribuer à aggraver les problèmes d’accessibilité au logement pour les populations les moins favorisées ! C’est dans cette perspective que nous avons travaillé sur six propositions liées à la problématique de l’offre foncière : élargir le périmètre des zones d’habitat, développer des politiques publiques de production foncière, développer des politiques d’alimentation foncière, développer le remembrement-relotissement, stimuler la division parcellaire et, enfin, développer le zonage inclusif.

Les cinq premières propositions visent un développement de l’offre foncière constructible. Avec l’élargissement des périmètres constructibles, il s’agirait d’élargir l’offre potentielle. Par contre, les quatre propositions suivantes concernent une offre effective qui ne ferait pas l’objet d’une possible rétention. Avec la dernière mesure, relative au zonage inclusif, il ne s’agit pas d’intervenir sur l’offre constructible mais plutôt sur l’accessibilité financière aux marchés.

Comme nous l’avons mentionné précédemment, la suite du travail consistera dans l’évaluation des six propositions. Afin d’y procéder, nous prévoyons de rencontrer un panel d’experts pour confronter nos développements à leurs analyses. Présentons maintenant rapidement chacune des six propositions

#### **3.2 PRESENTATION DES PROPOSITIONS**

##### **3.2.1 Élargir les zones d’habitat**

Cette proposition s’appuie sur le raisonnement suivant : suite à l’élargissement du périmètre des zones constructibles, l’offre foncière augmente et les prix devraient diminuer. Dans la pratique, ce raisonnement est loin d’être certain car l’élargissement des zones d’habitat augmente l’offre potentielle mais pas nécessairement l’offre effective. En tenant compte de la différenciation entre l’offre potentielle et l’offre effective, il apparaît que la proposition consistant à élargir le périmètre des zones constructibles devrait s’accompagner de mesures visant à réduire la rétention. Comme l’illustre par exemple le cas du Danemark, une fiscalité incitative pourrait intervenir en ce sens.

### **3.2.2 Développer des politiques publiques de production foncière**

Les politiques publiques de production foncière reposent sur un modèle où la puissance publique, après avoir défini un projet de développement sur un périmètre déterminé, achète les terrains et les aménage. Cette manière de procéder présente de nombreux avantages (canalisation des extensions urbaines, collectivisation de la plus-value d’urbanisation, limitation des coûts fonciers). Pour autant, il n’est pas simple de mettre en place de telles politiques et l’évaluation de cette mesure visera en particulier à en apprécier la faisabilité technique et financière.

### **3.2.3 Développer des politiques publiques d’alimentation foncière**

Par politique d’alimentation foncière, nous entendons une politique qui consisterait à acquérir les terrains nécessaires aux futures opérations d’aménagement. Cette proposition est proche de la proposition précédente puisqu’elle repose sur un modèle où les autorités publiques, après avoir défini un projet de développement, achètent les terrains concernés. Toutefois, à la différence de la politique de production foncière, la viabilisation ne serait plus prise en charge par la sphère publique mais par la sphère privée. L’évaluation de cette mesure visera notamment à préciser si elle est à privilégier à la mesure relative au développement de politiques de production foncière.

### **3.2.4 Développer le remembrement-relotissement**

Le remembrement-relotissement est un outil foncier qui permet de réaménager le maillage parcellaire et les espaces publics. Il a pour finalité de matérialiser un projet urbain. Il débute par le transfert à une structure de copropriété des droits de propriété relatifs aux terrains nécessaires à la réalisation du projet. Il revient ensuite à cette structure de copropriété de gérer le développement du périmètre. À l’issue de l’aménagement, les propriétaires sont rétribués proportionnellement à la valeur de leurs apports fonciers respectifs. Cette rétribution peut se faire en nature (en terrains) ou en argent. En comparaison des modèles de la production foncière publique et de l’alimentation foncière publique, le remembrement est une pratique moins risquée pour les autorités. En effet, elles ne doivent pas assumer le portage foncier car le risque est partagé entre tous les propriétaires.

### **3.2.5 Stimuler la division parcellaire**

La division parcellaire est à relier au modèle du BIMBY, « *Build In My BackYard* ». Ce modèle vise à profiter de l’offre foncière des jardins situés au sein des premières couronnes périurbaines, c’est-à-dire des espaces relativement bien situés et équipés. Sur le plan de l’économie immobilière, les arguments économiques en faveur du BIMBY sont nombreux et il est probable que ce modèle intéresse tant les propriétaires de parcelles que les ménages qui expriment une demande sur les marchés du logement. Pour autant, il est clair que cette filière présente également des désavantages. En la matière, un des objectifs de l’évaluation sera de préciser les modalités relatives à un développement de l’expertise des urbanistes en matière de densification des quartiers pavillonnaires.

### **3.2.6 Développer le zonage inclusif**

Le zonage inclusif correspond à la mise à contribution d’un promoteur afin d’inclure une proportion plus ou moins importante de logements « aidés » dans un projet de construction. Par logements aidés, il faut entendre des logements qui seront commercialisés à un niveau de prix inférieur aux prix du marché. Juridiquement et économiquement, ce dispositif peut être assimilé à une charge d’urbanisme.

## 4. PISTES DE RECHERCHE POUR LE PROCHAIN PROGRAMME DE TRAVAIL

Nous considérons que les six propositions détaillées dans le rapport devraient faire preuve d'investigations complémentaires dans le cadre des futurs travaux de la CPDT. Durant les entrevues relatives à l'évaluation, un des objectifs des échanges avec les experts sera précisément d'objectiver cet aspect des choses.

Parmi les domaines qui devraient être particulièrement prospectés, invoquons la thématique de la densification douce des tissus pavillonnaires. Cette observation est à relier à la grande consommation d'espace qui caractérise la Wallonie. Cette grande consommation est souvent perçue comme un problème. Néanmoins, d'un certain point de vue, cela peut également être appréhendé comme une opportunité. En effet, ces vastes superficies correspondent à de grands jardins qui, pour certains, pourraient accueillir de nouvelles constructions. À la différence de la France, cette problématique demeure peu prospectée en Wallonie. Le sujet de la densification douce est à relier aux deux thématiques de la division parcellaire et du remembrement-relotissement. L'idée est ici de préciser comment ces outils pourraient être mis au service de projets de densification et de requalification des premières couronnes périurbaines.

Parmi les autres domaines qui mériteraient d'être prospectés, faisons également référence à l'impact de la probable entrée en vigueur du CoDT sur la production immobilière et sur le comportement des propriétaires de terrains stratégiquement localisés. Pensons ici à la problématique de la mobilisation des terrains situés au sein des périmètres U ou à l'impact de la « taxe régionale sur les bénéfices résultant de la planification » sur les comportements de rétention.

Concernant le sujet du zonage inclusif, invoquons ici le questionnement relatif à l'impact de ce mécanisme sur le prix des logements. Afin d'objectiver ce sujet, il faudrait une meilleure connaissance de la formation des coûts dans les processus de production foncière et immobilière. Sans conteste, cette meilleure connaissance permettrait aux aménageurs de mieux appréhender les logiques des opérateurs privés afin de les orienter en fonction des projets de territoire développés par les collectivités.

## 5. ANNEXE

- Annexe I5.1 : Rapport  
Fichier : CPDT\_RI\_Avril\_2014\_Annexe\_I5-1\_Rapport.pdf

## 6. COMPOSITION DE L'EQUIPE

### Responsable scientifique

Pour le Lepur-ULg : J.-M. HALLEUX

### Chercheur

Pour le Lepur-ULg : P. DETHIER

## 7. REFERENCES

Halleux J.-M., Strée J., 2012, *Production de l'habitat et enjeux territoriaux* (Rapport final de la première année dédiée aux modes de production), Rapport de recherche. Conférence Permanente du Développement Territorial.

Strée J., Halleux J.-M., 2013, *Production de l'habitat et enjeux territoriaux* (Rapport final de la deuxième année dédiée aux modes d'habiter), Rapport de recherche. Conférence Permanente du Développement Territorial.