

# Des coûts de transaction et de développement incompressibles ?

## L'exemple du remembrement urbain en Wallonie

*Avec la mise en place du remembrement urbain, procédure d'exception dédiée aux projets d'envergure, la Région wallonne (Belgique) souhaite simplifier et raccourcir les procédures administratives liées au renouvellement urbain. La prise en compte des modes d'appropriation de ce nouveau dispositif par les acteurs de l'aménagement et de la promotion immobilière donne un autre éclairage sur cette ambition.*

### Les auteurs<sup>1</sup> :

**Zoé Lejeune**  
**Anne-Françoise Marique**  
**Jacques Teller**  
**Quentin Michel**  
**Jean-Marie Halleux**  
 Université de Liège  
 LEPUR (Centre de Recherche en  
 Sciences de la Ville, du Territoire  
 et du Milieu Rural)

Jean-Marie.Halleux@ulg.ac.be

**A** lors que l'approche des coûts de transaction a longtemps été négligée par les études foncières, des recherches récentes de la nouvelle économie institutionnelle ont démontré son importance pour le champ de l'aménagement<sup>2</sup>. Ces travaux soulignent que la réalisation de projets immobiliers (production d'immeubles bâtis) ou de projets fonciers (production de terrains viabilisés) ne se limite pas aux seuls coûts de production matériels, comme le laisse supposer la conception néoclassique de la concurrence pure et parfaite. A ces coûts matériels, il faut en effet ajouter les coûts de transaction, c'est-à-dire l'ensemble des coûts liés aux opérations de coordination. Les coûts de transaction se composent des coûts d'information (recherches sur les prix, études techniques sur les coûts de production, analyses sur les caractéristiques de la demande potentielle...), des coûts liés au suivi des démarches administratives et enfin, des coûts liés aux consultations et aux négociations entre acteurs et partenaires. La préparation des documents d'urbanisme encadrant les opérations foncières et immobilières est à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'appliquer la grille d'analyse des coûts de transaction à la sphère de l'aménagement. Dans cette perspective, il faut relever que les promoteurs n'assurent pas l'ensemble des coûts de transaction et que l'autorité publique prend une part importante

à sa charge lorsqu'elle définit et précise les modalités d'investissements.

En matière de montage foncier et immobilier, l'évolution récente correspond sans conteste à une croissance des coûts de transaction. Cette croissance est à relier aux tendances vers la participation accrue des populations, à la prise en compte renforcée des enjeux environnementaux (études d'incidence sur l'environnement...) et à la dispersion de l'urbanisation, qui accentue tant les risques de conflits (nimby) que les externalités de toutes natures. En réaction, les autorités publiques ont multiplié parallèlement les initiatives visant à simplifier et à raccourcir les procédures, afin de maintenir un cadre propice aux investisseurs dans une optique de compétitivité entre villes. Ces tendances générales contradictoires, que l'on observe dans de nombreux pays, semblent particulièrement marquées en Wallonie.

Demier-né de la politique wallonne en faveur de la redynamisation des villes, le remembrement urbain est un outil d'urbanisme inscrit depuis juin 2006 dans le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE). En dépit de son nom, il ne s'agit pas d'un outil de réorganisation du foncier, comme le remembrement rural, mais d'un dispositif visant à simplifier les démarches administratives liées à des projets urbains d'envergure. Il

visé « tout projet d'urbanisme de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics » (CWA-TUPE, art. 127).

### Périmètre de remembrement urbain

La mise en œuvre du remembrement urbain passe par l'adoption d'un périmètre d'intervention circonscrivant le projet. En théorie, ce « périmètre de remembrement urbain » peut être défini selon une procédure ne devant pas dépasser une vingtaine de semaines. La proposition de périmètre peut émaner tant des autorités régionales que des autorités communales et son adoption par le Gouvernement wallon engendre ensuite deux conséquences majeures pour les terrains circonscrits :

✓ Les permis d'urbanisme<sup>3</sup> peuvent y être délivrés en s'écartant du cadre légal existant. Il est ainsi possible d'y autoriser des travaux qui ne sont pas en conformité avec les instruments contraignants de l'aménagement du territoire (plan de zonage (plan de secteur en Région wallonne), plan d'alignement, plan ou règlement communal d'urbanisme), moyennant le simple respect des mesures de publicité fixées (enquête publique et réunion d'information) et de la

1. La recherche présentée dans cet article a été menée dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT). La CPDT est un centre interuniversitaire (Université de Liège, Université catholique de Louvain-la-Neuve et Université libre de Bruxelles) financé par la Région wallonne pour mener, entre autres tâches, des recherches en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

2. Buitelaar E., *The Cost of Land Use Decisions. Applying transaction costs economics to planning and development*, 2007, Blackwell Publishing, Real Estate Issues.

3. Autorisations administratives nécessaires pour réaliser certains travaux de construction, démolition, transformation ou modification d'affectation des bâtiments.

Convention européenne du paysage de Florence.

- ✓ La commune perd ses prérogatives à l'intérieur du périmètre et les permis peuvent alors être délivrés très rapidement puisque la seule autorité compétente est la Région wallonne (le ministre en charge de l'aménagement du territoire ou l'administration régionale).

Le remembrement urbain rencontre ainsi des objectifs régionaux majeurs en matière d'aménagement du territoire : la volonté de simplifier et d'accélérer les procédures, dans une vision de reconstruction de la ville sur la ville, de lutte contre l'étalement urbain et d'attraction en localisations centrales d'investissements immobiliers qui privilégient trop souvent des opérations périphériques urbanistiquement moins complexes et financièrement moins risquées<sup>4</sup>.

A ce jour, cinq périmètres de remembrement urbain ont été adoptés et une dizaine d'autres projets sont au stade des discussions préalables. Comme l'indique le tableau 1, le contenu du projet des cinq périmètres adoptés est extrêmement variable. A ce stade, l'outil n'est pas encore à maturité, mais l'analyse qui en est faite permet de souligner combien il est ardu de compresser les coûts de transaction de projets urbains.

L'analyse des dossiers de remembrement conduit à souligner l'importance des négociations en amont de la procédure d'approbation du périmètre. Il s'agit là d'un résultat qui conduit à relativiser la rapidité de cette procédure, pourtant présentée par les autorités wallonnes comme un de ses atouts majeurs. Ces négociations sont caractérisées par une triangulation entre la commune, la Région wallonne et les promoteurs privés. C'est ainsi avant le début de la procédure administrative officielle que ces acteurs s'accordent sur une vision commune du projet, afin de le « sécuriser » avant de l'instruire officiellement.

### Cas par cas

Pour les projets analysés, les négociations entre partenaires concernaient l'outil « remembrement urbain » lui-même, en l'absence de jurisprudence et compte tenu de la flexibilité et du manque de précision quant à la procédure. Le contenu précis d'un dossier de proposition de périmètre, le niveau de détail des plans décrivant le projet, le mode



La gare TGV de Liège et son quartier en cours de restructuration

© Christophe Breuer

d'évaluation des incidences ou la définition même d'« urbain » restent, en effet, déterminés au cas par cas par les autorités compétentes. Le flou persistant autour de l'évaluation des incidences environnementales<sup>5</sup> relative à tout projet de périmètre (et pour les permis d'urbanisme qui y feront suite) laisse, de plus, présager de futurs recours, en suspension et en annulation, mettant en exergue cette faiblesse de l'outil. A l'heure actuelle, le projet d'Orp-Le-Petit a déjà fait l'objet de trois recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, qui ne s'est pas encore prononcé.

### Un dispositif, deux types d'appropriation

Le manque de précision quant à la définition du remembrement urbain est à mettre en parallèle avec les deux grandes modalités d'appropriation du dispositif par les acteurs de terrain. On distingue, d'une part, une « stratégie de prise d'opportunités », où un promoteur privé sollicite l'intervention des autorités publiques et la délimitation du périmètre pour faciliter la mise en œuvre de son pro-

jet. Cette première modalité d'appropriation, dans la lignée de la volonté du législateur régional, s'oppose à une seconde modalité de « stratégie proactive », qui consiste pour une autorité communale à lancer une réflexion en profondeur et en totale indépendance vis-à-vis des opérateurs privés. Ces deux types d'appropriations mènent à des délais différents. La première stratégie, liée à un projet privé concret et précis, peut être menée plus rapidement que la seconde, qui consiste, pour les pouvoirs publics, à définir des objectifs et un cadre stratégique au sein duquel les promoteurs privés seront ensuite amenés à intervenir. Les dossiers liégeois de Droixhe et des Guillemins, qui relèvent de la stratégie proactive, sont ainsi à l'étude depuis de longues années : la réflexion urbanistique menée autour de la requalification de ces quartiers remonte aux années quatre-vingt. A Mouscron, dossier dans la lignée de la volonté du législateur (stratégie de prise d'opportunités), le promoteur privé a élaboré son projet sur deux années, émaillées de réunions de concertation avec les pouvoirs publics, avant de débiter la procédure d'approbation d'un périmètre de remembrement urbain<sup>6</sup>.

4. Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., Reconstituer la ville sur la ville. Le recyclage morphologique et le renouvellement des espaces dégradés, in *Territoire(s) Wallon(s)*, 2008, n°2, pp. 7-22.

5. Il était envisagé dans les textes parlementaires préalables à l'inscription de l'outil dans le Code que le périmètre et le projet qui l'accompagne seraient soumis à une évaluation des incidences environnementales au cours de la procédure d'adoption du périmètre. Les permis d'urbanisme, à l'intérieur de ce périmètre adopté, seraient alors octroyés sans être soumis à nouveau à une évaluation environnementale supplémentaire.

6. Le promoteur à l'origine du projet l'a aujourd'hui abandonné. Un second projet serait toutefois prévu.

Tableau 1 : Les périmètres de remembrement urbain approuvés en Wallonie (décembre 2009)

Site	Superficie	Contenu du projet
Motte-Aqualys, Mouscron	4 hectares	230 logements, 6 000 à 10 000 m <sup>2</sup> de bureaux et quelques commerces
Guillemins, Liège	21 hectares	Espaces publics, 100 000 m <sup>2</sup> de bureaux, 10 000 m <sup>2</sup> d'HORECA, 400 à 500 nouveaux logements et quelques commerces
Droixhe, Liège	22 hectares	Rénovation d'une cité sociale et mixité de l'habitat, équipements de proximité
Bellecourt, Manage	20 hectares	290 maisons mitoyennes, 30 appartements et équipements communautaires
Orp-Le-Petit	4,5 hectares	Nouvelle zone commerciale dans le centre d'une petite ville et 150 à 180 nouveaux logements

**Tableau 2 : Evaluation des délais de la procédure administrative pour les 5 périmètres approuvés.**

	Guillemins	Droixhe	Mouscron	Bellecourt (Manage)	Orp-le-Petit
<b>Avis favorable de la commune</b>	10 semaines	8 semaines	5 semaines	6 semaines	7 semaines
<b>Avis favorable de l'administration régionale</b>	5 semaines	6 semaines	5 semaines	33 semaines	10 semaines
<b>Sous total</b>	15 semaines	14 semaines	10 semaines	39 semaines	17 semaines
<b>Arrêté du Gouvernement wallon</b>	23 semaines	27 semaines	16 semaines	12 semaines	6 semaines
<b>TOTAL</b>	38 semaines	41 semaines	26 semaines	51 semaines	23 semaines

7. Verhage R., Aménagement urbain entre partenariat et lutte : expériences à l'étranger, in *Colloque de l'ADEF : Les nouvelles formes de l'aménagement - crise du logement, crise du foncier ? - Dossier du colloque*, 29 septembre 2008, Paris - Maison de la Mutualité, pp.28-37.

8. Pinson G., Projets de ville et gouvernance urbaine : pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes, in *RFSP*, vol. 56, n°4, août 2006, p. 620.

9. Glasson B. et Booth P., Negotiation and delay in the development control process: Case studies in Yorkshire and Humberside, in *Town Planning Review*, vol. 63, n° 1, 1992, pp. 63-78.

Un aspect important de la négociation tripartite entre promoteurs privés, autorités communales et autorités régionales concerne la précision de ce qu'il est envisageable de développer. Par définition, le remembrement urbain permet de contourner le cadre légal en vigueur, notamment les plans de zonage qui spécifient l'affectation de la zone ou les plans communaux d'aménagement qui donnent une idée précise des réalisations possibles. Pour un

promoteur soucieux de développer un projet (stratégie de prise d'opportunité), la possibilité de contourner le cadre légal ne pourra toutefois se concrétiser que s'il rencontre les objectifs tant des autorités communales que des autorités régionales. En effet, les deux niveaux de pouvoir peuvent bloquer la délimitation du périmètre si le projet ne leur convient pas. De la même façon, l'autorité communale qui initie une stratégie proactive est tenue de s'assurer de l'accord de l'autorité régionale, au risque de voir son projet refusé lors de la procédure d'adoption du périmètre. Soulignons ici qu'un périmètre proposé d'initiative par une autorité locale doit, en fin de parcours, être approuvé par un arrêté du Gouvernement régional.

Cette « coopération induite » entre promoteurs privés, autorités régionales et communales, pour reprendre les termes de Roelof Verhage<sup>7</sup>, suppose donc une interdépendance croissante entre acteurs, souvent bien plus complexe qu'un simple « partenariat ». Le rôle des pouvoirs publics est ici de plus en plus celui de « cadre d'action et de concertation entre acteurs », de médiateur entre intérêts divergents ou « d'encadrement de l'urbanisation »<sup>8</sup> plutôt que d'imposition d'une dynamique strictement hiérarchique, ce qui induit des coûts de transaction plus importants lors de la négociation des dossiers.

Relevons encore qu'une évaluation systématique des délais de procédure montre que les durées observées pour les cinq périmètres actuellement adoptés dépassent les délais officiels de plusieurs mois (Tableau 2). Dans le cas des projets qui se rattachent à la « stratégie proactive », un allongement des délais important a été rendu nécessaire par la demande

d'informations complémentaires. En effet, l'approche pratiquée s'éloignait sensiblement de la vision qui avait accompagné l'élaboration de l'outil par le législateur wallon. Dans le cas des projets « de prise d'opportunité », bien dans la lignée de la volonté du législateur régional, les allongements furent moindres, mais des compléments d'information ont toutefois dû être apportés pour combler les vides juridiques qui n'avaient pas été soulevés lors des phases de négociation préalables.

## Des coûts incompressibles

L'analyse des pratiques relatives au remembrement urbain semble montrer les limites de dispositifs prévus pour simplifier et raccourcir les procédures administratives de projets urbains d'envergure. Il ressort en effet de l'analyse des dossiers que la limitation des coûts de transaction liés aux démarches administratives induit des coûts plus importants à d'autres moments du processus de développement, semblant ainsi indiquer l'existence de coûts de transaction très difficilement compressibles. Notre analyse semble même indiquer que simplifier les démarches administratives par l'introduction d'un nouvel outil peut renforcer la complexité en générant des coûts d'appropriation du nouvel outil en question. L'expérience wallonne semble ici convergente avec les résultats de Glasson et Booth<sup>9</sup>, lorsqu'ils constatent que la durée de concrétisation des projets urbains est inévitablement proportionnelle à leur complexité et qu'agir sur la durée des procédures officielles n'apparaît pas très efficace pour accélérer et faciliter l'ensemble d'un processus de développement. ■

## Références

- ✓ Buitelaar E., A transaction-cost analysis of the land development process, in *Urban studies*, vol. 41, n° 13, 2004, pp. 2539-2553.
- ✓ Buitelaar E., *The cost of land-use decisions : Applying transaction cost economics to planning and development*, Blackwell Publishing, RICS Foundation, 2007.
- ✓ Glasson B. et Booth P., Negotiation and delay in the development control process : Case studies in Yorkshire and Humberside, in *Town Planning Review*, vol. 63, n° 1, 1992, pp. 63-78.
- ✓ Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage morphologique et le renouvellement des espaces dégradés, in *Territoire(s) Wallon(s)*, 2008, n° 2, pp. 7-22.
- ✓ Marique A.-F., Lejeune Z., Halleux J.-M., Michel Q. et Teller J., « Approche juridique et opérationnelle du remembrement urbain », Thème 2.1, Rapport final de la subvention 2008-2009, CPDT, 2009, pp. 13-58.
- ✓ Pinson G., Projets de ville et gouvernance urbaine : pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes, in *RFSP*, vol. 56, n° 4, août 2006, pp. 619-651.
- ✓ Verhage R., Aménagement urbain entre partenariat et lutte : expériences à l'étranger, in *Colloque de l'ADEF : Les nouvelles formes de l'aménagement - crise du logement, crise du foncier ? - Dossier du colloque*, 29 septembre 2008, Paris - Maison de la Mutualité, pp. 28-37.