

# La réaffectation des friches d'activité dans les régions de tradition industrielle wallonnes et anglaises : comparaison entre Liège et Sheffield

## *The Regeneration of Brownfield in Traditionally Industrial Walloon and English Regions: Comparison Between Liege and Sheffield*

P. Guilliams et J.-M. Halleux<sup>1</sup>

Cet article vise à comprendre pourquoi, en comparaison de la situation wallonne, la réaffectation des friches d'activité pose moins de difficultés en Angleterre. La recherche présentée se base sur une comparaison entre Liège et Sheffield et met en avant trois grandes thématiques. La première correspond à l'existence au Royaume-Uni d'un projet territorial ayant pour objectif de fortement limiter l'étalement urbain, de valoriser le potentiel d'accueil des friches et de tendre vers le modèle de la ville compacte. La seconde thématique concerne les visions différenciées en matière de développement économique. En Wallonie, l'intégration du territoire aux enjeux du développement régional passe avant tout par le sujet de la disponibilité en terrains pour les entreprises. Outre-Manche, on observe un accent plus prononcé sur le rôle de la qualité des lieux, et en particulier des centres-villes, considérés comme le principal moteur d'un développement régional durable. La troisième thématique prise en compte porte sur les relations entre la planification stratégique et l'aménagement opérationnel. Des investigations réalisées, il apparaît que les articulations entre ces deux niveaux d'intervention sont plus effectives en Angleterre qu'en Wallonie.

This paper aims to understand why, compared to the situation in Wallonia, the regeneration of economic brownfields is less problematic in England. This research, based on a comparison between Liège and Sheffield, puts forward three main issues. The first one concerns the existence in the UK of an anti-sprawl project accompanied with actions in favour of both, the brownfield regeneration and the model of the compact city. The second issue is related with the dissimilar visions on the economic development. In Wallonia, the integration of the spatial dimension in the field of economic development is firstly related with the availability of land for economic estates. By contrast, on the other side of the Channel, more attention is being paid to the quality of places, with a particular attention to the city centres dynamics, considered there as the main driving force for a sustainable regional development. The third issue concerns the relation between strategic planning and operational planning. On the basis of the realised investigations, the relationships between those two levels of intervention are more effective in England than in Wallonia.

**Mots-clés :** friche d'activité, région de tradition industrielle, Wallonie, Angleterre, Liège, Sheffield, ville compacte, régénération urbaine

*Key words:* Brownfield, region of traditional industries, Wallonia, England, Liege, Sheffield, compact city, urban regeneration

<sup>1</sup> P. Guilliams est chercheur au SEGEFA de l'Université de Liège (p.guilliams@ulg.ac.be).

J.-M. Halleux est Maître de conférences au Département de Géographie de l'Université de Liège (Jean-Marie.Halleux@ulg.ac.be).

## Introduction

La réflexion présentée dans cet article trouve son origine dans le projet *Creating a Setting for Investment* (CSI). CSI est un projet européen consacré à la réaffectation des friches d'activité au sein des régions de tradition industrielle<sup>2</sup>. Il intègre des partenaires wallons de la région liégeoise, des partenaires du nord de l'Angleterre issus de la région de Sheffield et des partenaires allemands de la Ruhr. Lors de ce projet, il est ressorti clairement des échanges entre chercheurs que des différences importantes existent entre ces trois régions quant à la dynamique de réaffectation des friches. En particulier, un décalage important est observé entre la Wallonie et l'Angleterre, confirmant, d'un côté, une situation wallonne où le bilan en matière de friches demeure mitigé (B. Mérenne et G. Devillet, 1999), et, d'un autre côté, une situation anglaise où les projets de construction sont plus souvent localisés sur des sites précédemment bâtis (P. Catney et al., 2006).

L'objectif de cet article est de rendre compte des recherches réalisées en vue d'objectiver et de clarifier ce décalage entre la Wallonie et l'Angleterre. Les investigations ont consisté en la prise en compte des littératures belges et britanniques relatives au sujet des friches urbaines et, complémentirement, en la réalisation d'interviews auprès de témoins privilégiés (P. Guilliams, 2007)<sup>3</sup>. Ces interviews ont été focalisées sur les agglomérations de Liège et Sheffield, à la fois suffisamment représentatives des réalités wallonnes et anglaises et suffisamment proches par leurs tailles et leurs histoires économiques marquées par l'acier.

Il ressort de l'analyse que trois grandes dimensions sont à développer lorsque l'on cherche à comprendre pourquoi la réaffectation des friches est moins ardue et moins problématique en Angleterre qu'en Wallonie. Il s'agit tout d'abord de l'existence au Royaume-Uni d'un projet très fort de compacité urbaine et de maîtrise de l'étalement urbain, projet dont nous allons analyser certains contours dans la première partie de cet article. Les travaux que nous avons menés en Angleterre et en Wallonie attestent aussi que des visions différenciées

du développement économique doivent être intégrées dans la réflexion. Ce sera là l'objet de la deuxième partie de l'article que d'approfondir cette thématique. La troisième dimension que nous développerons ensuite est relative aux articulations entre la planification stratégique et les pratiques concrètes de l'aménagement.

## La planification stratégique au Royaume-Uni : de la politique d'endiguement au modèle de la ville compacte

Même s'il demeure délicat d'établir des comparaisons internationales en matière de périurbanisation alors que le concept n'a pas été internationalement normalisé, les pays européens semblent se différencier fortement quant à l'intensité du déploiement spatial de leurs villes. De la littérature consacrée à cette thématique, il est opportun d'opposer des pays tels que les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, leaders historiques en matière d'endiguement urbain (Sellers, 2004), et, d'un autre côté, des pays comme la France ou la Belgique, où le contrôle de l'étalement des villes est une préoccupation plus récente.

Les rapports que les populations et leurs représentants entretiennent avec le thème du foncier est un facteur explicatif important des disparités observées entre les états européens quant à leur contrôle sur la périurbanisation (Halleux et al., 2002). À ce sujet, il est bien connu que le contexte belge, tant en Wallonie qu'en Flandre, relève d'une pensée collective peu propice à l'aménagement, selon laquelle « *le sol n'est pas un bien rare, non reproductible, mais un bien abondant que l'on peut consommer ; ce qui peut engendrer une consommation excessive et un gaspillage de l'espace* » (R. Acosta, 1994, p. 43) (Figure 1). Pour la Belgique, une explication à ces rapports non parcimonieux à la ressource foncière est que notre pays n'est pas affecté par la fragilité de son milieu physique, à la différence par exemple des Pays-Bas. Parallèlement, malgré la valorisation du mode de vie rural, la Belgique ne se caractérise pas non plus, à la différence ici de l'Angleterre ou de la Suisse, par des volontés esthétiques anciennes visant à préserver ses territoires paysagers.

<sup>2</sup> Le projet CSI porte plus spécifiquement sur le rôle de la qualité paysagère en matière de régénération urbaine. Le lecteur intéressé trouvera de nombreuses informations à l'adresse suivante : [www.environment-investment.com](http://www.environment-investment.com)

<sup>3</sup> Les interviews ont été réalisées durant l'année 2007. Depuis lors, différents dispositifs d'aménagement ont été modifiés, tant en Angleterre qu'en Wallonie. Par soucis d'exactitude, nous avons toutefois choisi de conserver les terminologies en vigueur à l'époque.



Développement résidentiel en milieu rural en Wallonie. Villa quatre façades à Hannut. Photo : P. Guiliams, Segefa-ULg

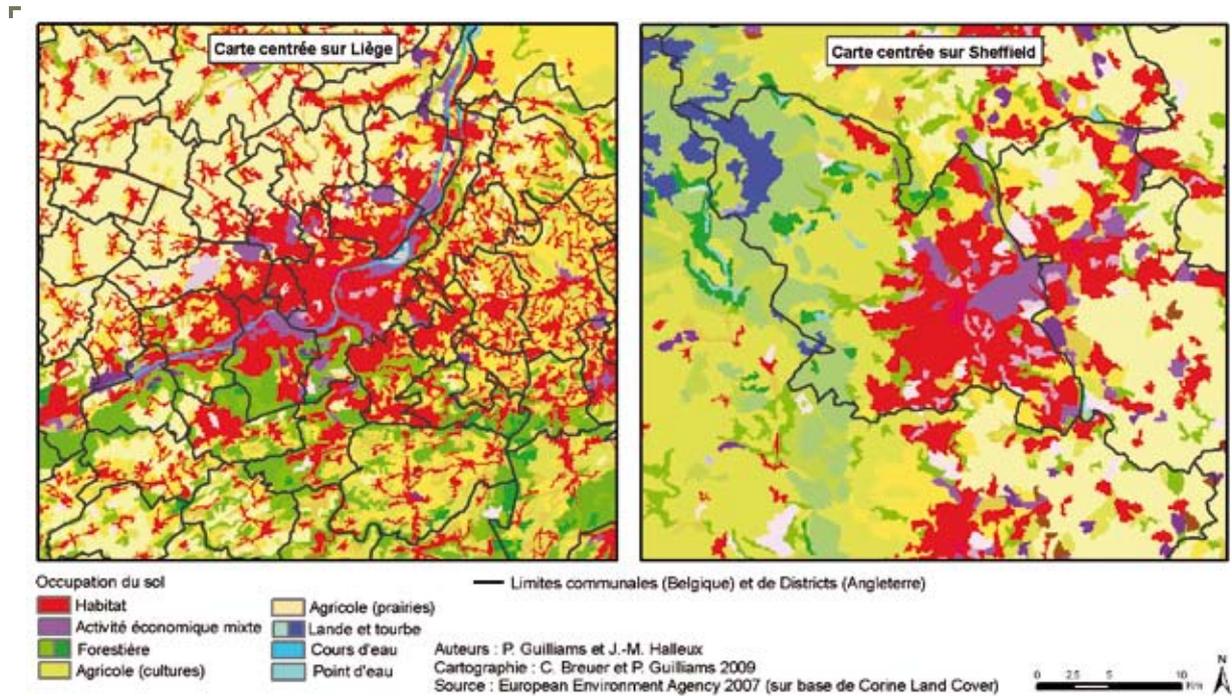


Figure 1 : Occupation du sol et maillage administratif local

Les cartes d'occupation du sol mettent en avant les différentiels en matière d'endiguement urbain. Les limites des zones urbanisées sont nettes à Sheffield et floues autour de Liège, où les développements linéaires (en ruban le long des axes routiers) sont particulièrement visibles. La figure 1 illustre également la différence de superficie entre les collectivités locales belges et anglaises.

Pour A.W. Evans (1991), cette dimension esthétique et culturelle de la protection des paysages ruraux est l'une des raisons essentielles qui font de l'endiguement urbain l'objectif central de la planification britannique, et ce au moins depuis la législation de 1947 relative aux ceintures vertes et visant à éviter la suburbanisation en rubans typique des années trente. Lors des années nonante, sous l'influence des travaux consacrés à l'impact des formes urbaines sur les enjeux de mobilité et la dépendance automobile, les planificateurs britanniques ont encore renforcé leur lutte contre la périurbanisation (M. Breheny, 1997 ; T. Pharaoh, 1996). Suite à la mise en avant du mot d'ordre de la ville compacte (J.-M. Halleux, 2000), ils ont alors renforcé les mesures visant à promouvoir la mixité fonctionnelle, à accroître la densité des nouveaux voisinages et à limiter la disponibilité juridique en terrains vierges (greenfield). Cette évolution a été décrite comme le passage d'une politique d'endiguement urbain (urban containment) à une politique de compaction urbaine (urban compaction) (D. Adams et C. Watkins, 2002). Les mesures adoptées visant à orienter les développements vers l'intérieur des périmètres bâtis ont fortement contribué à faciliter la réaffectation des friches ou, plus généralement, à dynamiser le renouvellement urbain (Urban Task Force, 1999).

Outre les arguments environnementaux relatifs aux liens entre formes urbaines et enjeux énergétiques, des arguments économiques ont également justifié les politiques urbaines développées au Royaume-Uni lors des années nonante. Suite aux crises industrielles des précédentes décennies, le déclin de la puissance économique des agglomérations importantes et de leurs centres-villes est devenu un problème majeur pour le gouvernement central et les autorités locales. En veillant à localiser les principaux investissements dans les parties centrales des villes, l'objectif était donc de modifier leur base économique. Cette stratégie semble avoir été couronnée de succès. En effet, le redéploiement de l'économie britannique à partir des années nonante est intimement lié à l'attraction vers le centre des grandes villes d'activités de services liées tant à la production (juridiques, financiers, techniques) qu'à la consommation (hôtels, restaurants, loisirs) (C. Jacquier, 2003, p. 10).

Les stratégies de l'endiguement et de la compacité urbaine ont été formalisées à travers des *Planning Policy Guidance* (PPG)<sup>4</sup>. Parmi les PPG ayant fortement influencé les pratiques de l'aménagement du territoire anglais, on trouve d'abord la PPG2 sur les ceintures vertes (1947). On trouve également les PPG4 (1992) et PPG6 (1996) sur, d'une part, l'industrie, le commerce et les PME, et, d'autre part, sur le commerce dans les centres urbains. À travers ces deux PPG, il s'agissait d'assurer la vitalité des centres commerçants traditionnels et d'encourager tant la mixité fonctionnelle que la réaffectation des espaces urbains vacants. La PPG3 sur le logement (1988 révisée en 1998) est également très importante pour comprendre pourquoi les friches urbaines et industrielles anglaises sont plus facilement réaffectées que les friches wallonnes. En effet, cette PPG, également dénommée « directive brownfield », porte à 60 % le pourcentage des nouvelles constructions devant prendre place sur des sites antérieurement urbanisés (brownfield) (T. Dixon, 2007). À propos des PPG, plutôt que l'efficacité d'un plan ou d'une mesure isolée, c'est la convergence de l'ensemble qui a retenu notre attention lors des échanges avec les experts britanniques. Sans conteste, cette convergence atteste d'un projet politique très fort en faveur de la compacité urbaine.

Face à ce projet clair pour une ville de plus en plus compacte, on trouve une série d'opposants qui mettent en avant les problèmes induits par la « compaction ». Les critiques trouvent l'essentiel de leurs arguments dans les grandes tensions observées sur les marchés fonciers et immobiliers, tant d'ailleurs sur les marchés du logement que pour l'immobilier à vocation économique (A.W. Evans et O.M. Hartwich, 2007). Cet argument est bien illustré par la figure 2, où l'on observe que l'évolution du prix réel du logement a été, vis-à-vis des principaux pays industrialisés, bien supérieure au Royaume-Uni. Pour Evans et Hartwich, ce serait également la planification très stricte qui expliquerait pourquoi les logements britanniques construits lors des dernières années se caractérisent par des superficies parmi les plus réduites d'Europe (Tableau 1). Les investigations menées à Sheffield<sup>5</sup> avant la crise actuelle

<sup>4</sup> Depuis 2003, ces dispositifs nationaux ont progressivement changé de dénomination pour être à présent intitulés *Planning Policy Statement* (PPS).

<sup>5</sup> Les informations sur les marchés fonciers et immobiliers de la région de Sheffield ont été obtenues auprès de T. Botrill de la société Knight Frank (interview du 27 mars 2007).

confirment ces observations. Nous y avons relevé que le prix des terrains à vocation résidentielle approche les 400 euros / m<sup>2</sup>, c'est-à-dire près plus du quintuple des prix moyens pratiqués en Wallonie. Pour les terrains à

vocation économique, les prix observés à Sheffield se ventilent entre 90 et 130 euros/m<sup>2</sup>, ce qui représente au moins le triple des niveaux fonciers pratiqués au sein des parcs d'activité wallons.

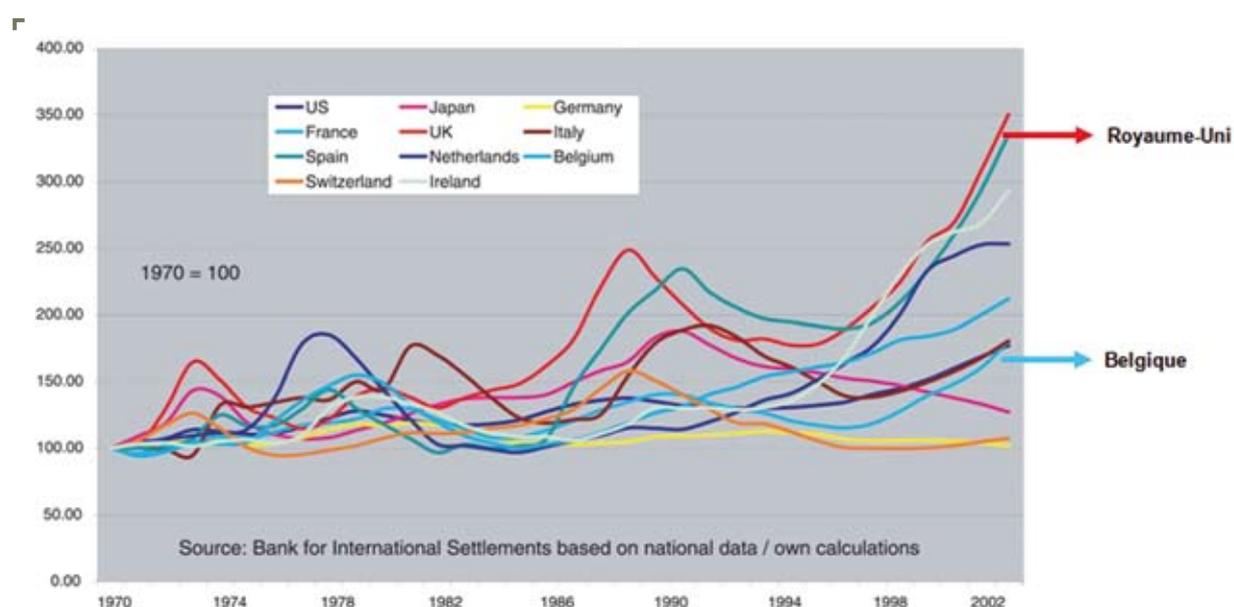


Figure 2 : Evolution relative du prix réel (hors inflation) des logements.  
Source : A. W. Evans et O. M. Hartwich, 2005b, p.23

Tableau 1 : Comparaison de la taille des logements en Belgique et au Royaume-Uni.

	Ensemble des logements			Logements récemment construits		
	Superficie au sol (m <sup>2</sup> )	Nombre de pièces	Taille moyenne des pièces (m <sup>2</sup> )	Superficie au sol (m <sup>2</sup> )	Nombre de pièces	Taille moyenne des pièces (m <sup>2</sup> )
<b>Royaume-Uni</b>	85	5,2	16,3	76	4,8	15,8
<b>Belgique</b>	86,3	4,3	20,1	119	5,8	20,5

Source : A. W. Evans et O. M. Hartwich, 2005b, p.24

Pour P. Catney et ses collègues (2006), les hauts niveaux fonciers qui caractérisent le Royaume-Uni sont au cœur de la stratégie territoriale visant à limiter la périurbanisation sur terrains vierges et à reconquérir un maximum de friches et de terrains à recycler. Il s'agirait là d'une vision « managériale » de l'aménagement, qui, en limitant drastiquement les extensions périphériques et en augmentant les densités minimales, fait atteindre aux

valeurs foncières des niveaux permettant aux acteurs privés de couvrir les surcoûts inhérents à une intervention immobilière en milieux bâtis (J.-M. Halleux et J.-M. Lambotte, 2008). En procédant de la sorte, les planificateurs britanniques orientent les investissements vers les trames urbaines puisque les opérateurs immobiliers y trouvent les seules possibilités de développement, mais également d'intéressantes opportunités de profits.

## Les visions différenciées du développement économique : du rôle de la disponibilité en terrains et de la qualité des lieux sur la compétitivité des territoires

La disponibilité en terrains pour l'accueil des entreprises est souvent considérée comme un élément important de l'attractivité et de la compétitivité des territoires. Ce facteur est, par exemple, clairement avancé par l'AWEX afin d'attirer de nouvelles entreprises en Wallonie, comme l'illustre le site internet « Invest in Wallonia »<sup>6</sup>, qui insiste sur le rôle des intercommunales de développement économique (IDE) en matière d'espaces à vocation économique. Ce site internet met en avant la disponibilité en terrains au sein des parcs d'activité wallons et, comparativement aux régions concurrentes qui entourent la Wallonie, les faibles niveaux fonciers qui y sont pratiqués.

Les modalités de la production des parcs d'activités diffèrent fortement entre l'Europe continentale et le Royaume-Uni. Sur le continent, les parcs d'activités sont essentiellement mis en place par des opérateurs publics (des structures supra-communales comme en Wallonie ou des municipalités comme en France et aux Pays-Bas). Par contre, Outre-manche, cette tâche est laissée à la sphère privée. La situation rencontrée en Angleterre, où la puissance publique s'est déchargée de cette responsabilité, tend à indiquer que la disponibilité en terrains à vocation économique n'y est pas considérée comme un vecteur essentiel du développement régional. Cette optique, qui tranche fortement avec le discours dominant en Wallonie, nous a été confirmée par les témoins rencontrés à Sheffield. Pour les spécialistes interviewés, le redéploiement économique qui caractérise Sheffield depuis une dizaine d'années a pu, à l'instar des autres grandes villes anglaises (M. Parkinson et al., 2004), s'opérer sans mobiliser des superficies importantes pour la création ou l'extension de zones d'activités périphériques. Pour ces experts, d'autres facteurs de compétitivité (l'innovation, la formation, mais aussi la vitalité des centres-villes et la qualité des

lieux ...) seraient bien plus cruciaux pour consolider un développement économique durable et attirer les industries de secteurs porteurs.

En Grande-Bretagne, on observe néanmoins certaines critiques à l'encontre de ce discours dominant qui tend à fortement relativiser le poids de la disponibilité en terrains sur le développement régional. En effet, pour certains milieux économiques, la planification trop stricte et le coût trop élevé du foncier pénaliseraient les exportations britanniques pour les secteurs nécessitant des emprises au sol importantes (A.W. Evans et O.M. Hartwich, 2007, p. 7). Cet argument qui mérite d'être pris en compte atteste, à l'instar du décalage observé entre les pensées dominantes en Angleterre et en Wallonie, de l'intérêt de nouvelles recherches visant à mieux objectiver les relations complexes entre l'attractivité des territoires et la disponibilité en terrains à vocation économique. Il s'agit là d'un domaine où la littérature est peu développée et il serait important, tant pour les administrations de l'aménagement que pour les agences de développement, de préciser les bénéfices réels que les entreprises retirent de terrains abondants et bon marché : est-ce là un réel facteur de leur compétitivité sur les marchés internationaux ?

Nous retenons également des investigations menées en Angleterre que le thème complémentaire des relations entre le développement régional et la qualité des lieux mériterait également de nouvelles recherches. Lors de nos interviews à Sheffield, nous avons été frappés par l'accent très prononcé qui est mis sur ce facteur de compétitivité et sur les efforts entrepris par cette ville en vue de modifier son image de cité de l'acier<sup>7</sup>. En effet, Sheffield a mis en place une stratégie marketing élaborée mettant en avant ses qualités de « ville la plus verte du Royaume-Uni »<sup>8</sup> (A. Beer, 2005) et, complémentairement, un vaste programme de régénération du centre-ville, celui-ci étant considéré comme le premier vecteur de l'image régionale (C. Ruelle et C. Breuer, 2008). Dans son analyse des choix politiques appliqués à Sheffield, M. Rousseau (2008) relie ces constats à la tendance

<sup>6</sup> <http://www.investinwallonia.be/offi-belgium/accueil.php> (consulté en juillet 2008).

<sup>7</sup> La ville de Sheffield est connue sous le nom de « Steel City ».

<sup>8</sup> C'est d'ailleurs cette stratégie qui explique pourquoi le City Council de Sheffield a lancé un projet tel que CSI consacré aux relations entre la qualité paysagère et la réaffectation des friches.



Développement résidentiel en milieu urbain en Angleterre. Immeuble à appartements à Sheffield.  
Photo : P. Williams, Segefa-ULg

vers l'« entrepreneurialisme urbain », consistant à adapter la ville aux goûts des classes moyennes auxquelles il reviendrait de régénérer une économie urbaine en déclin (D. Harvey, 1989). Ce serait d'ailleurs dans cette perspective qu'il faut analyser l'appropriation des thèses de Richard Florida<sup>9</sup> par les responsables de Sheffield, désireux d'attirer tant les étudiants universitaires étrangers que les jeunes actifs issus du Sud-Est.

La volonté de faire table rase des vieux systèmes industriels pour concrétiser ce projet en faveur d'une compacité attractive pour les habitants et pour les activités économiques est un autre élément qui nous a marqué lors de l'analyse du cas de Sheffield. La situation de la Lower Don Valley est illustrative de cette situation. Entre la seconde moitié du XIXe siècle et la Première Guerre Mondiale, cette vallée située entre le centre de Sheffield et Rotherham a accueilli, sur quelque six kilomètres de long, l'essentiel des sites sidérurgiques. En 1986, suite

à la restructuration drastique du secteur de l'acier menée par le gouvernement britannique, cette zone comptait plus de 300 hectares de terrains abandonnés (H.D. Watts et al., 1989). Dans les années qui suivirent, un ambitieux projet urbain put y être développé, intégrant une nouvelle ligne de tramway<sup>10</sup> la reliant au centre-ville et un des plus grands centres commerciaux d'Europe sur le site d'une ancienne aciérie. Active entre 1988 et 1997, la principale cheville ouvrière de ce projet fut la *Sheffield Development Corporation*, une *Urban Development Corporation* (UDC) (P. Booth, 2004, p. 120). Imposées par le gouvernement central et précédemment utilisées dans les Docklands de Londres et à Liverpool, les UDC étaient des structures puissantes d'aménagement opérationnels qui assuraient, en lieu et place des collectivités locales, les pouvoirs en matière de développement économique, d'action foncière et d'urbanisme opérationnel (G. Dabinett, 2004).

<sup>9</sup> Richard Florida défend la thèse que les villes doivent être attractives pour la nouvelle « classe créative » afin d'ensuite attirer les entreprises des secteurs porteurs (voir par exemple : R. Florida, 2002). Ses travaux ont rencontré un immense succès auprès des élites urbaines du monde entier, mais ils ont également suscité d'intenses controverses parmi les chercheurs (voir par exemple : R. Shearmur, 2006).

<sup>10</sup> Voir P. Lawless et T. Gore (1999) à propos du tramway de Sheffield.



*Développement de bureaux à proximité immédiate d'un site sidérurgique à Sheffield.  
Photo : P. Guilliams, Segefa-ULg*

Il est instructif de comparer le cas de la Lower Don Valley aux mécanismes observés à Liège dans le cadre du Master Plan de la Vallée sérésienne<sup>11</sup>. Dans les deux cas, on trouve une forte mobilisation des urbanistes suite à d'importantes restructurations du secteur sidérurgique. À Sheffield, il s'agissait du plan de restructuration national du début de l'ère Thatcher. En moins d'une décennie, ce plan a fait perdre à la région 59 000 de ses 117 000 emplois industriels (P. Bruyelle et al., 1992). À Seraing, la mobilisation des urbanistes trouve son origine dans « l'électrochoc » de 2003 relatif à l'annonce de la fermeture – actuellement non confirmée – de la phase à chaud de la sidérurgie liégeoise. La différence la plus fondamentale entre les deux contextes tient en réalité au décalage temporel, lui-même induit par des modalités différentes quant aux restructurations du secteur sidérurgique. À Sheffield, les restructurations brutales du début des années quatre-vingt ont rapidement libéré une quantité importante de terrains, ce qui assura une grande marge de manœuvre aux urbanistes. À Liège, le déclin de la sidérurgie fut par contre plus progressif, ce qui s'est traduit spatialement par un abandon plus conti-

nu et plus lent des emprises industrielles. Ce contexte fut moins favorable à la formalisation urbanistique et la réflexion stratégique sur le nouveau projet de territoire s'est dès lors enclenchée bien plus tardivement.

### **L'articulation entre la planification stratégique, la réglementation et l'aménagement opérationnel**

La politique d'aménagement du territoire est, avec des variables selon les contextes et les époques, généralement articulée autour de trois grands niveaux d'intervention. Le premier niveau correspond à la planification stratégique, qui élabore et met en forme les grandes orientations, c'est-à-dire les choix politiques en matière de territoire. On trouve ensuite la réglementation, qui définit les droits des sols via les plans d'occupation et les règlements d'urbanisme. Enfin, en troisième niveau, on trouve l'aménagement et l'urbanisme opérationnel, qui regroupent les outils de l'action sur le terrain et du passage à l'acte d'aménagement.

<sup>11</sup> <http://www.eriges.be/>

En Wallonie, les spécialistes qui connaissent bien le monde de l'aménagement savent que nous manquons souvent d'une vision prospective visant à articuler la planification stratégique à la réglementation et à l'aménagement opérationnel (P. Got, 2002). Au sein du contexte anglais, il ressort plutôt de nos investigations que les orientations stratégiques en faveur de la compacité urbaine sont bien articulées à la réglementation, et, surtout, suivies d'effets lorsque les dispositifs opérationnels sont mis en œuvre. Il y a à cela différentes explications, dont la première est la cohérence entre les décisions des niveaux national<sup>12</sup> et local. Sans détailler l'organisation administrative britannique, observons que cette cohérence passe par l'adaptation des directives nationales au niveau régional (par exemple le Yorkshire and Humber pour Sheffield). À cette échelle, les PPG (*Planning Policy Guidances*) sont spécifiées via les RPG (*Regional Planning Guidance*). Les RPG sont ensuite mises en application via les schémas de structure (*structure plans*) au niveau des comtés et via les plans locaux d'affectation du sol (*Unitary Development Plans*) au niveau local (par exemple par le City Council de Sheffield). Les Structure Plans correspondent à des documents d'orientation stratégique. Les Unitary Development Plans, qui conditionnent la délivrance des permis, s'apparentent plutôt à des dispositifs réglementaires.

Deux raisons principales expliquent pourquoi les documents locaux d'urbanisme sont établis en cohérence avec les objectifs stratégiques nationaux. La première est relative au sujet des finances locales. En effet, il est budgétairement intéressant pour les autorités locales anglaises de mettre en application les prérogatives nationales. Dans un contexte où les transferts de l'état central représentent plus de 70 % des recettes des collectivités locales (C. Jacquier, 2003), des montants importants risqueraient de ne pas être reçus si les directives nationales n'étaient pas respectées. Cette situation tranche avec la réalité wallonne, où il existe un décalage entre, d'une part, l'objectif du recentrage de l'urbanisation prôné par les autorités régionales (au travers du SDER notamment), et, d'autre part, des vecteurs de financement qui encouragent les autorités locales à

urbaniser leur territoire en vue d'élargir leur assiette fiscale (O. Dubois et al., 2002).

Pour l'Angleterre, une seconde raison qui explique pourquoi les documents locaux sont établis en cohérence avec les objectifs nationaux est celle de la grande taille des autorités locales (Figure 3) (D. Pumain, 1992). Sur ce sujet, la comparaison entre Liège et Sheffield est très éclairante (Figure 1). Pour des agglomérations de tailles comparables, on trouve à Sheffield un *City Council* compétent sur 362 km<sup>2</sup> peuplé de 520 700 habitants<sup>13</sup>. A Liège, l'agglomération morphologique de ± 470 000 habitants et la région urbaine de ± 630 000 habitants y sont par contre fragmentées entre treize et trente-quatre communes (S. Luyten et E. Van Hecke, 2007). Chacune de ces communes tenant prioritairement à développer son territoire, il en résulte certaines concurrences et peu de cohérence globale. Par contre, le *City Council* de Sheffield étant la principale autorité responsable pour l'ensemble de l'agglomération, les décisions sont souvent adoptées en vue d'assurer la régénération urbaine de la partie centrale de la ville. Comme nous l'avons commenté ci-dessus, la vitalité du centre de l'agglomération est considérée à Sheffield comme prioritaire en vue de conforter la renaissance économique de l'ensemble de la région. Au-delà du cas de Sheffield, la grande taille de la plupart des collectivités locales anglaises est synonyme de compétences techniques importantes, d'une distance plus grande entre l'autorité et les propriétaires fonciers et aussi d'un poids plus fort de la collectivité face aux intervenants extérieurs (promoteur immobilier, enseigne commerciale...), qui peuvent moins jouer la concurrence entre collectivités voisines (V. Renard et T. Vilmin, 1990, pp. 1-2).

Alors que l'action des collectivités locales conduit à définir tant la stratégie locale que les documents réglementaires conditionnant la délivrance des permis, ce sont plutôt des agences spécialisées qui vont intervenir sur le terrain opérationnel lorsqu'il s'agit de faciliter la réaffectation des friches. Sans entrer dans les détails de la gouvernance très complexe de ces agences<sup>14</sup>, observons qu'il en existe une organisation hiérarchisée, depuis le niveau national jusqu'au niveau local.

<sup>12</sup> Par niveau national, nous entendons le niveau de l'Angleterre et non le niveau du Royaume-Uni. Bien que les politiques territoriales soient similaires à l'échelle du pays, les institutions et les acteurs peuvent être différents en Ecosse, au Pays de Galles ou en Irlande du Nord.

<sup>13</sup> Source : Sheffield City Council, <http://www.sheffield.gov.uk/>, consulté le 14/07/07.

<sup>14</sup> Pour un complément d'informations, voir : P. Williams, 2007.

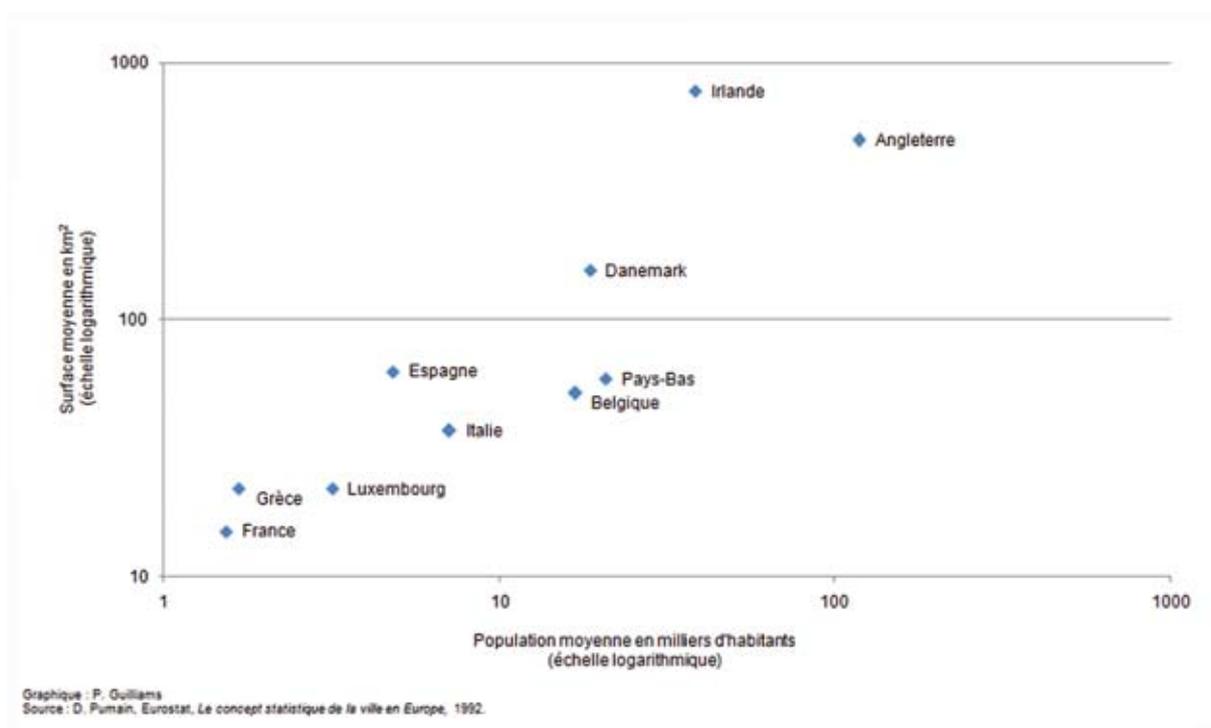


Figure 3 : Comparaison internationale de la taille des autorités locales

À Sheffield, se conjugue l'intervention de la structure nationale *English Partnership*, de la structure régionale *Yorkshire Forward* (région du Yorkshire and Humber) et de la structure locale *Creative Sheffield* (*City Council* de Sheffield). Le travail de ces agences porte notamment sur la gestion des fonds étatiques et européens qui, dans le cadre de programmes variés, visent à dynamiser conjointement le développement économique et la régénération urbaine. Cette action s'inscrit dans des pratiques d'un « aménagement par levier » (*leverage planning*), c'est-à-dire d'un aménagement visant prioritairement à maximiser la mobilisation de moyens privés dans le cadre de partenariats public-privé (J.-M. Halleux, 2004). En comparaison du cas wallon, observons encore que ces agences ne travaillent pas sur base de dispositifs spécifiques aux friches, à l'image des procédures SAR et SRPE<sup>15</sup>, qui permettent au secteur public de forcer la réaffectation d'un site en cas d'inertie du secteur privé. Dans le contexte anglais, l'articulation effective entre planification stratégique et action opéra-

tionnelle ne nécessite pas de telles procédures spécifiques et le recyclage des friches peut se dérouler grâce aux dispositifs généraux.

La fonction des agences de développement anglaises est assez proche de la fonction des Intercommunales de Développement Economique wallonnes (IDE). La différence essentielle tient en réalité dans le caractère plus ou moins privilégié des localisations d'actions. Alors que les dispositifs anglais prévus par l'autorité centrale font en sorte que ces agences agissent essentiellement à l'intérieur des périmètres déjà bâtis, l'intervention des IDE wallonnes tend plutôt à privilégier les développements de parcs d'activité périphériques. Ce qui est observé en Wallonie tient aux dispositifs de financement des IDE (J.-M. Lambotte et al., 2008), mais aussi, comme nous en avons rendu compte ci-dessus, à la pensée dominante qui met en avant le rôle moteur de la disponibilité en terrains sur la croissance régionale.

<sup>15</sup>Sites À Réaménager et Sites de Réhabilitation Paysagère et Environnementale

## Conclusion

La comparaison entre la Wallonie et l'Angleterre atteste de différences importantes quant à la dynamique de réaffectation des friches d'activités économiques. Parmi ces différences, on trouve d'abord une volonté bien plus ferme au Royaume-Uni qu'en Belgique de préserver la ressource foncière, de limiter l'étalement et de renforcer la compacité urbaine. En outre, à la différence de la Wallonie, où les grands objectifs de l'utilisation parcimonieuse du sol et de la valorisation du potentiel d'accueil des friches sont difficilement concrétisés, on trouve outre-Manche un projet clair de ville compacte qui influence directement les pratiques des aménageurs et, au final, la recomposition des espaces urbains.

Pour les aménageurs britanniques, le projet de compacité se justifie tant par des raisons environnementales liées à la limitation de la dépendance automobile que par des raisons de développement économique. On trouve en effet dans ce pays une volonté très forte de renforcer le développement économique au sein des

villes et de leurs parties centrales, comme l'illustre très clairement l'étude du cas de Sheffield. Plutôt que le sujet de la disponibilité en terrains comme en Wallonie, ce sont plutôt les thématiques de la qualité des lieux et du rôle moteur des centres-villes qui y sont prises en compte lorsque le territoire est intégré aux réflexions sur la croissance économique et sur la possibilité pour les régions de tradition industrielle d'enfin combler leur retard de développement.

Si les mécanismes observés en Angleterre en matière de réaffectation des friches ne seront sans doute pas directement transférables et applicables à la Wallonie, nous pensons toutefois qu'ils représentent une source d'inspiration pour les défis qui attendent ses principales agglomérations du sillon de tradition industrielle. En effet, comme le souligne B. Mérenne-Schoumaker, « *réussir la réaffectation des sites, c'est aussi réussir à préparer l'avenir car c'est chercher à offrir à toutes les régions, à tous les quartiers, un devenir possible et non une marginalisation* » (1987, p. 100).

## Bibliographie

- ACOSTA R., 1994, *Politiques foncières comparées : Belgique*, ADEF, Paris.
- ADAMS D. ET WATKINS C. 2002, *Greenfields, Brownfields and Housing Development*, Blackwell Publishing, Real Estates Issues, RICS Foundation, Londres.
- BEER A., 2005, *The Green Structure of Sheffield*, Green Structure and Urban Planning, COST Action C11, European Science Foundation, Bruxelles, pp. 40-51.
- BOOTH P., 2004, *La concertation en trompe-l'œil. Le cas de Sheffield*, Démocraties métropolitaines (JOUVE B. et BOOTH P.), Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 111-130.
- BRUYELLE P., MÉRENNE-SCHOUMAKER B. ET KIVELL P.T., 1992, *Les friches industrielles*, Revue Belge de Géographie, Fascicules 1 à 4, pp. 113-137.
- CATNEY, P., HENNEBERRY, J., MEADOWCROFT, J. AND EISER, J.R., 2006, *Dealing with Contaminated Land in the UK through 'Development Managerialism'*, Journal of Environmental Policy and Planning, Vol. 8, n°4, pp. 331-356.
- DABINETT D., 2004, *Les partenariats et la transformation de l'Etat en Grande-Bretagne*, Démocraties métropolitaines (JOUVE B. ET BOOTH P.), Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 68-91.
- DIXON T., 1997, *The property development industry and sustainable urban brownfield regeneration in England: An analysis of case studies in Thames Gateway and Greater Manchester*, Urban Studies, Vol. 44, n°12, pp. 2379-2400.
- DUBOIS O., GABRIEL I., HALLEUX J.-M. ET MICHEL Q., 2002.- *Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en oeuvre*, Etudes et Documents - CPDT 2, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur.
- EVANS A.W., 1991, *Rabbit Hutches on Postage Stamps* : *Planning, Development and Political Economy*, Urban Studies, Vol. 28, n°6, pp. 853-870.
- EVANS A. W. & HARTWICH O. M. 2005a. *Bigger better faster more. Why some countries plan better than others*, Londres : Policy exchange, 80 pp.
- EVANS A. W. & HARTWICH O. M. 2005b. *Unaffordable housing. Fables and Myths*, Londres : Policy exchange, 42 pp.
- EVANS A.W. ET HARTWICH O.M., 2007, *The best laid plans. How planning prevents economic growth*, Policy Exchange Limited, Londres.

GOT P., 2002, *Conclusions générales*, Actes des 2èmes rencontres de la CPDT : Gestion foncière et développement territorial, pp. 117-124.

FLORIDA R., 2002, *The rise of the creative class: And How Its Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books.

GUILLIAMS P. 2007, *La réaffectation des friches d'activité dans les régions de tradition industrielle Comparaison entre l'agglomération liégeoise et le district de Sheffield*, Mémoire de licence en Sciences Géographiques, Université de Liège, inédit.

HALLEUX J.-M., 2000, *Développement durable et organisation urbaine : le mot d'ordre de la ville compacte*, Les Cahiers de l'Urbanisme, n°30, pp. 18-23.

HALLEUX J.-M., 2004, *Le recyclage urbain en partenariat public-privé : le "gap funding anglais" et la "revitalisation urbaine" wallonne*, Bulletin de la Société Géographique de Liège, Vol. 44, pp. 53-64.

HALLEUX J.-M., BRÜCK L. AND MAIRY N., 2002, *La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives*, BELGEO, n°4, pp. 333-354.

HALLEUX J.-M. ET LAMBOTTE J.-M., 2008, *Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés*, Territoire(s) wallon(s), n°2, pp. 7-22.

HARVEY D., 1989, *From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism*, Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, Vol. 71, n°1, pp. 3-17.

JACQUIER C. 2003, *Un dispositif de veille internationale. Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe*. Rapport de synthèse des politiques intégrées de développement urbain. Royaume-Uni, CERAT, Grenoble.

LAMBOTTE J.-M., BASTIN A., GUILLAUME N., HILIGSMAN S., LEPERS E., NERI P., SCHENKE C., VAUCHEL B. ET HALLEUX J.-M., 2007, *Evaluation des besoins en matière de zones d'activités économiques*, Mission expertise, Décision du Gouvernement wallon du 21-09-06, CPDT, 129 p. + 58 p. annexes.

LAWLESS P. ET GORE T., 1999, *Urban Regeneration and Transport Investment: A Case study of Sheffield 1992-96*, Urban Studies, n°3, pp. 527-545.

LUYTEN S. ET VAN HECKE E., 2007, *De Belgische stadsgewesten 2001*, Statistics Belgium Working Paper n°14, Bruxelles.

MÉRENNE-SCHOUMAKER B., 1987, *Le patrimoine industriel et sa reconversion. Wallonie-Bruxelles*, Crédit Communal de Belgique, La réaffectation des anciens sites industriels à des fins économiques : bilan et propositions. pp.77-103.

MÉRENNE-SCHOUMAKER B., DEVILLET G., 1999, *Etat de l'environnement wallon « Industrie »* Partie 1 Etat et partie 3.8. Gestion du Passé, SEGEFA, Etude réalisée pour le Ministère de la Région wallonne, Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement, inédit.

PARKINSON M., SIMMIE J., CLARK G. AND VERDONK H., 2004, *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?*, Office of the Deputy Prime Minister, Londres.

PHAROAH T., 1996, *Reducing the need to travel. A new planning objective in the UK ?*, Land Use Policy, Vol. 13, n°1, pp. 23-36.

PUMAIN D., SAINT-JULIEN T., CATTAN N. ET ROZENBLAT C., 1992, *Le concept statistique de la ville en Europe*, Office Statistique des Communautés européennes, Luxembourg.

RENARD V. ET VILMIN T. 1990. *Politiques foncières comparées*. Grande-Bretagne, ADEF, Paris.

ROUSSEAU M., 2008, *Bringing politics back in : la gentrification comme politique de développement urbain ? Autour des « villes perdantes »*, Espace et société, Vol. 1-2, n°132, pp. 75-90.

RUELLE C. ET BREUER C., 2008. *La stratégie de redéploiement de Sheffield*, Etude de cas concrets, Master en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.

SHEARMUR R., 2006, *L'aristocratie mobile du savoir et son tapis rouge. Quelques réflexions sur les thèses de Richard Florida*, La compétitivité urbaine à l'heure de la nouvelle économie (Tremblay D.-G. et Tremblay R.), Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 285-303.

SELLERS J., 2004, *Urbanization and the social Origins of National Policies Toward Sprawl*, Urban sprawl in Western Europe and the United States, Richardson H.W et Bae C.H.C. (Edité par), Urban Planning and Environment, ASHGATE.

Urban Task Force, 1999, *Towards an Urban Renaissance*, Final Report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside, E & FN Spon, Londres.

WATTS H.D., SMITHSON P.A. ET WHITE P.E., 1989, *Sheffield today*, Department of Geography, University of Sheffield.