

Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés

*Rebuilding the city over the city.
Recycling and renewal of run down areas*

J.-M. Halleux et J.-M. Lambotte ¹

L'article porte sur les mécanismes immobiliers qui favorisent le déclin des villes wallonnes et entravent leur recyclage morphologique. Les recherches qui y sont synthétisées portent tant sur l'action des particuliers en matière de réhabilitation et de marché locatif que sur les stratégies des promoteurs immobiliers. Ces stratégies sont appréhendées à travers le sujet des blocages du recyclage, c'est-à-dire les différentes raisons qui poussent les opérateurs immobiliers à orienter leurs investissements vers les périphéries plutôt que vers les tissus urbains. L'article porte également sur une analyse évaluée de mesures visant à soutenir le recyclage des villes wallonnes. Trois sujets y sont particulièrement développés : les aides aux particuliers en vue de réhabiliter le parc locatif, les dispositifs de partenariat susceptibles d'orienter les promoteurs vers le milieu urbain et, enfin, les modalités susceptibles de mieux inscrire l'action publique dans une stratégie à long terme de renouvellement urbain.

The article broaches the real-estate mechanisms that further the decline of Walloon cities and hinder their morphological rehabilitation. The research studies summarised therein pertain to the action of private individuals on rehabilitation and the rental market as well as on the strategies of property developers. These strategies are gauged through the brakes to rehabilitation, i.e. the different reasons that goad property operators to gear their investments to the outskirts of towns rather than to the urban fabric. Three topics are developed in particular: premises for rental, the partnership arrangements likely to gear developers to the urban setting, and procedures likely to bring public action more in line with a long-term strategy for urban renewal.

Mots-clés : Immobilier, foncier, recyclage urbain, renouvellement urbain, marché du logement, promoteur immobilier.

Key words: Real estate, property, urban recycling, urban renewal, rent market, property developer.

¹ Coordonnées des auteurs :

Jean-Marie Halleux, Maître de conférence, SEGEFA - UGES, Unité de Géographie Economique et Sociale, Université de Liège,
Jean-Marie.Halleux@ulg.ac.be

Jean-Marc Lambotte, Chargé de recherche, CPDT - LEPUR, Laboratoire d'Etudes en Planification Urbaine et Rurale, Université de Liège,
JM.Lambotte@ulg.ac.be

Cet article repose sur des travaux de la CPDT réalisés entre septembre 2002 et septembre 2005 dans le cadre de la thématique 3.1. Le Comité d'accompagnement thématique était présidé par Martine André et l'équipe de recherche, pilotée par Jean-Marie Halleux, était constituée :

pour le CREAT, de Julie Deneff, Raphaëlle Harou et Laurent Picard (sous la direction de Marie-Laurence De Keersmacker) ;

pour le GUIDE, de Lucia Gaiardo (sous la direction de Claire Billen) ;

pour le LEPUR, d'Aurore Bastin, Jean-Marc Lambotte, Anh Nguyen, Valérie Perin et Benjamin Pirotte (sous la direction de Bernadette Mérenne-Schoumaker et Henri-Jean Gathon).

Lors des dernières décennies, la spirale du déclin s'est imposée au sein de nombreux quartiers urbains. Le départ des activités et des classes moyennes, le délabrement du cadre bâti, ... illustrent la complexité d'une désurbanisation particulièrement visible dans les grandes villes wallonnes, mais qui affecte aussi le centre de petites agglomérations. Apporter des solutions durables à cette crise ne pourra se réaliser que de manière transversale. Il s'agit là de la problématique du *renouvellement urbain*, que nous définissons comme le développement durable et multidimensionnel (immobilier, social, environnemental, ...) des espaces urbains.

Sur le plan spatial, la notion de « développement durable » renvoie à la nécessité de recycler les espaces bâtis : il faut « reconstruire la ville sur la ville » (ADEF, 1998). Dans cet article, nous allons nous intéresser à cette dimension particulière du renouvellement urbain, celle du *recyclage immobilier* des tissus bâtis, en nous efforçant de répondre aux questions suivantes :

- quelles sont les causes de l'abandon de nombreux espaces urbains wallons ?
- quels mécanismes liés aux marchés immobiliers favorisent ce processus ?
- comment réorienter les investissements des promoteurs professionnels et des particuliers vers les tissus urbains ?

1. Les opérations foncières et immobilières

1.1 Grille d'analyse

Prendre en compte la dimension morphologique du renouvellement urbain consiste à s'intéresser aux montages d'*opération immobilière*, c'est-à-dire aux actions qui visent à la production et à la réhabilitation de « produits » immobiliers (habitat, bureau ...). Ces opérations immobilières peuvent être classées en deux catégories. La première correspond aux opérations d'extension, qui conduisent à l'agrandissement des villes en se réalisant sur un sol-support vierge. La seconde catégorie correspond aux opérations développées en recyclage, sur des sol-supports précédemment urbanisés. Deux types d'opérations de recyclage sont à distinguer : la réhabilitation - transformation et la forme « ultime » de la destruction - reconstruction.

La reconstruction des villes « sur elles-mêmes » n'a posé aucun problème pendant très longtemps. Les immeubles étaient progressivement démolis et reconstruits,

les rues redessinées ou élargies. Le recyclage était spontané car, en raison des faibles capacités de déplacement, les hommes étaient contraints de réhabiliter et de rebâtir sur les sites déjà occupés. Désormais, grâce au relâchement des freins à la mobilité, ces contraintes sont moins pressantes et le recyclage automatique révolu (Comby, 2001).



La reconstruction des villes sur elles-mêmes n'a posé aucun problème pendant très longtemps. Le recyclage était spontané, en raison des faibles capacités de déplacement. Liège, rue Pierreuse. Photo J.-L. Carpentier (Dircom)

En matière de recyclage, il faut discerner les opérations qui consistent à créer de nouveaux produits des opérations qui visent une meilleure utilisation et gestion des produits immobiliers existants. Sans conteste, intervenir sur le bâti existant participe au renouvellement de la cité. Néanmoins, si l'on tient à soutenir la croissance économique et à accueillir le développement démographique, la réhabilitation et la réaffectation ne suffisent pas. Il faut, en plus, accroître l'offre ! C'est aussi en positionnant les nouveaux projets au sein de la trame urbai-

ne que le recyclage peut contribuer au développement urbain durable. En procédant de la sorte, on dynamise les villes et on évite les surcoûts de l'extension périphérique (Barthe-Batsalle et al., 2002).

Préalablement à une opération immobilière, il peut être nécessaire de procéder à une *opération foncière*, ayant pour objet de produire une parcelle susceptible d'accueillir ensuite une opération immobilière. Des opérations foncières se réalisent tant en recyclage qu'en extension sur terre vierge.

L'examen empirique du déroulement d'opérations foncières et immobilières fait apparaître une suite de décisions et d'activités qui s'enchaînent de façon ordonnée. Ces décisions et activités sont prises en charge par des acteurs dont le nombre et l'activité peuvent fortement varier (Topalov, 1974). Telle opération ne pouvant être attribuée de façon absolue à un acteur déterminé, il est dès lors judicieux de focaliser son attention sur les fonctions clés observées systématiquement plutôt que sur les acteurs :

- le lancement et la coordination de l'opération (relatives au maître d'ouvrage) ;
- le financement de l'opération ;
- l'obtention des autorisations administratives ;
- la construction technique (relative au maître d'œuvre) ;
- les fonctions liées au sol-support initial et au produit immobilier final, c'est-à-dire l'investissement (relative au propriétaire) et l'occupation (relative à l'occupant).

Les maîtres d'ouvrage peuvent être animés par deux objectifs distincts : l'auto-occupation ou la commercialisation. Par définition, les promoteurs professionnels sont des maîtres d'ouvrage dont l'objectif est la commercialisation. Dans le cas de l'auto-occupation, on parlera d'auto-promotion, lorsqu'un particulier « fait construire » ou réhabilite pour son propre compte.

1.2 Le comportement du promoteur et les blocages du recyclage

Afin de réaliser son projet, le maître d'ouvrage devra d'abord gérer l'acquisition du site-support. Il devra ensuite rassembler les financements, car il est habituel que les promoteurs – les futurs utilisateurs comme les promoteurs professionnels – ne disposent pas des capitaux nécessaires à leurs projets. Ensuite, le maître d'ouvrage devra s'assurer de l'obtention des autorisa-

tions et du suivi de la construction. Pour ces différentes tâches, différents blocages font souvent des opérations intra-urbaines des montages risqués n'offrant qu'une faible rentabilité.

En schématisant, les marchés solvables se répartissent dans deux segments. On trouve les localisations périphériques sur site vierge et, d'autre part, certains quartiers anciens où les niveaux de commercialisation sont suffisamment élevés pour couvrir les surcoûts du recyclage. Par contre, pour nombre de quartiers, la promotion immobilière est devenue financièrement impossible. Ils sont exclus des circuits de l'investissement et la spirale de la dégradation est enclenchée. L'immobilier ancien continue à y faire l'objet de transactions, mais les mécanismes de marché ne suffisent pas à y éviter la dégradation car les niveaux de prix pratiqués ne permettent plus de couvrir les charges d'une réhabilitation lourde ou d'une destruction-reconstruction.



Nombre de quartiers sont exclus des circuits de l'investissement et la spirale de la dégradation est enclenchée. Photo J.-M. Lambotte. ■

Il est opportun de faire référence à la notion de *portage foncier* afin d'appréhender la levée de l'obstacle foncier. Par portage, on entend l'acquisition d'un terrain avant son aménagement ou sa construction. Cela représente un coût, constitué du prix de l'argent et du risque de non-réalisation (Comby, 1999). La configuration urbaine entraîne souvent une augmentation des coûts et une complexification du portage. Il y a à cela différentes raisons, dont la valeur d'usage des sites urbanisés. En tissu urbain, y compris dans les quartiers déshérités, le foncier conserve souvent une valeur d'usage élevée par rapport à n'importe quelle valeur agricole.

La fragmentation du parcellaire des espaces urbains représente aussi un blocage du recyclage. Dans ces conditions où les maîtres d'ouvrage sont obligés de négocier l'acquisition auprès de plusieurs propriétaires, on risque l'inflation des exigences et l'allongement des négociations. En réalité, pour les opérations qui requièrent d'intervenir sur un parcellaire fragmenté, seule la puissance publique dispose de l'arsenal juridique ad hoc (Trache et Green, 2001).

En comparaison des chantiers sur site vierge, la phase technique de construction en tissu urbain présente aussi des charges supplémentaires. Pensons aux surcoûts de la destruction et aux risques d'une réhabilitation lourde (mérule, stabilité et étanchéité ...). De données originales sur la réalisation de nouveaux logements, nous avons vérifié que la destruction-reconstruction est au moins 30 % plus coûteuse qu'une opération similaire réalisée sur site vierge (Halleux *et al.*, 2004a). Pour éviter le blocage du recyclage, il faudra donc que les acheteurs acceptent de payer le mètre carré de plancher 30 % plus cher par rapport à une opération périphérique comparable.

Vu la concomitance d'un portage foncier coûteux et des besoins techniques à rencontrer sur site urbain, il n'est guère étonnant que l'essentiel des opérations de destruction-reconstruction s'inscrive dans des projets à vocation économique (immeubles de bureaux, complexes commerciaux...) ou dans la réalisation d'immeubles à appartements. Par contre, pour des projets de maisons, le chiffre d'affaire par surface est trop faible pour assurer les surcoûts d'une intervention en milieu bâti. A l'échelle temporelle de quelques décennies, on peut donc s'interroger sur les mécanismes qui rendent impossible de reconstituer les parcs de logements individuels. Le bâti n'étant pas éternel, que vont devenir ces quartiers ayant

basculé en dehors des possibilités économiques de la reconstruction ?



Vu le coût du portage foncier et les besoins techniques d'une réhabilitation sur site urbain, il n'est guère étonnant que l'essentiel des opérations de destruction-reconstruction s'inscrive dans des projets à vocation économique ou dans la réalisation d'immeubles à appartements. Liège, un immeuble à appartements en bord de Meuse. Photo J.-M. Lambotte

En plus des blocages relatifs à l'acquisition foncière et aux surcoûts techniques, il existe d'autres difficultés liées à la délivrance des autorisations. Pour la délivrance des permis, les difficultés semblent proportionnelles à la taille des communes et à la densité d'occupation. En effet, en milieu urbain, l'organisation des administrations est plus complexe et les riverains potentiellement inquiets plus nombreux (Bastin *et al.*, 2005). De manière concrète, ces quelques éléments font que, pour une même réalisation immobilière – un immeuble à appartements ou de bureaux –, les autorisations seront obtenues plus difficilement et plus lentement si le sol-support occupe une localisation centrale.

En ajoutant l'incertitude de l'obtention des autorisations aux surcoûts précédemment commentés, il n'est pas étonnant que l'obtention des financements soit également un blocage pour le promoteur désireux de monter une opération de recyclage. En raison des incertitudes administratives, des possibles dépassements pour les coûts de construction ou encore des inconnues sur les niveaux de commercialisation, il est avéré que le promoteur « pionnier » désireux de relancer l'investissement immobilier en quartier dévalorisé éprouvera des difficultés pour convaincre des créditeurs (Trache et Green, 2001).

2. Un état des lieux du recyclage urbain en Wallonie

2.1 La construction résidentielle

La filière de « l'auto-promotion » est largement prédominante pour la construction de nouveaux logements unifamiliaux (tableau 1). Plutôt que d'acquérir une habitation déjà construite par un promoteur, le ménage wallon désireux de bénéficier d'une construction unifamiliale neuve est donc plutôt maître d'ouvrage. Même si cette observation est banale pour une audience wallon-

ne, il est important de comprendre que nous sommes ici en présence d'une spécificité belge. Au sein des principaux pays occidentaux, c'est en effet à la Belgique que revient la palme de l'auto-promotion. A l'inverse, la filière « promoteur » est très majoritaire au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, où les familles acquièrent des habitations déjà construites par des professionnels (Duncan et Rowe, 1993 ; Halleux *et al.*, 2002). Expliquer la spécificité belge de l'auto-promotion nécessite de faire référence aux modalités de la planification foncière (Halleux, 2005). En effet, la maîtrise d'ouvrage des particuliers est souvent prédominante là où les futurs occupants peuvent aisément accéder aux terrains à bâtir (comme en Belgique). Par contre, si la planification est stricte, les difficultés des particuliers pour accéder au marché foncier poussent les professionnels à développer leur maîtrise d'ouvrage (comme au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas).

L'histoire de la politique du logement explique également la spécificité belge de l'auto-promotion. Sur ce sujet, la tradition visant à soutenir la propriété immobilière depuis la loi du 9 août 1889 inaugurant la politique du logement est un élément bien connu. Par contre, on oublie que cette politique historique ne visait pas

uniquement à favoriser les propriétaires-occupants. En effet, de nombreux outils mis en place depuis la fin du XIXe siècle ont également permis à des « petits bourgeois » de placer leurs économies dans la construction d'immeubles de rapport, retardant par là l'apparition du promoteur professionnel (Doucet, 1983).

Il ressort du tableau 1 que la filière de « l'auto-promotion » prédomine également en matière de transformation. Vu les nombreux risques qu'engendre une intervention sur un immeuble ancien, il est en fait très malaisé de développer une entreprise rentable en se spécialisant sur la réhabilitation. A propos de la réhabilitation, les



L'auto-promotion immobilière, une spécificité belge. Maison unifamiliale à Mont-Saint-Guibert. Photo D. Costermans



Les réhabilitations sont en déclin dans les villes wallonnes. Elles profitent surtout aux périphéries favorisées plutôt qu'aux centres urbains précarisés.
Photo J.-M. Lambotte

analyses spatiales sont interpellantes. Alors que les grandes agglomérations wallonnes représentaient près de 50 % des transformations à la fin des années 1970, leur part relative est aujourd'hui tombée à 30 % (Halleux et al., 2003). La réhabilitation bénéficie donc surtout aux périphéries peuplées par les ménages favorisés plutôt qu'aux lieux centraux où se concentrent les besoins et les populations précarisées.

Les lourdes carences en réhabilitation des villes wallonnes sont à mettre en parallèle avec les 35.000 logements que l'on suppose abandonnés sur le territoire régional (Mertens, 2004). Le problème des logements vides résulte de causes profondément enracinées dans la société belge et la simpliste explication de la « spéculation » n'est guère concluante (Halleux et Lambotte, 2004).

La première raison de la multiplication des friches résidentielles réside, bien sûr, dans l'intense périurbanisation qui ronge la demande au sein des quartiers urbains traditionnels. L'histoire de la politique menée en matière d'aide au logement est également un élément essentiel pour expliquer la multiplication des logements vides au sein des grandes villes wallonnes. En effet, ces lieux concentrant une partie importante de l'offre locative, ils correspondent aux principales victimes de la crise qui, suite au désengagement de la « petite propriété bailleresse », marque le marché locatif privé.

La réduction de la maîtrise d'ouvrage des bailleurs privés s'inscrit dans un contexte beaucoup plus favorable aux placements financiers qu'aux placements immobiliers (Jacques, 1999). Elle

résulte notamment de dispositifs fiscaux qui, tout en continuant à favoriser les propriétaires-occupants, sont devenus moins favorables à l'immobilier de rapport. La taxation des biens immobiliers loués s'est en fait sensiblement alourdie depuis les années quatre-vingt. En plus de passer par une réduction des nouveaux développements, le désengagement des petits bailleurs privés s'est aussi traduit par de faibles moyens pour l'entretien et la réhabilitation (Valenduc, 2004), cela notamment en raison d'une prise en compte forfaitaire des avantages fiscaux liés aux charges – le propriétaire qui n'entretient pas son bien et celui qui l'entretient paient le même impôt ! Il en résulte une part importante de logements de piètre qualité, dont le noyau dur correspond à l'offre locative des quartiers urbains dégradés.

Tableau 1 : Permis octroyés en Wallonie en fonction du maître d'ouvrage (1996-2002)

	Nouveaux logements unifamiliaux		Nouveaux logements collectifs		Nouveaux logements Total		Logements transformés	
	Nombre	Part (%)	Nombre	Part (%)	Nombre	Part (%)	Nombre	Part (%)
Particulier	7261	86,7 %	1090	31,1 %	8351	70,3 %	5546	91,7 %
Société privée	892	10,7 %	2153	61,4 %	3045	25,6 %	351	5,8 %
Opérateur public	223	2,7 %	263	7,5 %	486	4,1 %	150	2,5 %
Total	8377	100 %	3506	100 %	11882	100 %	6047	100 %

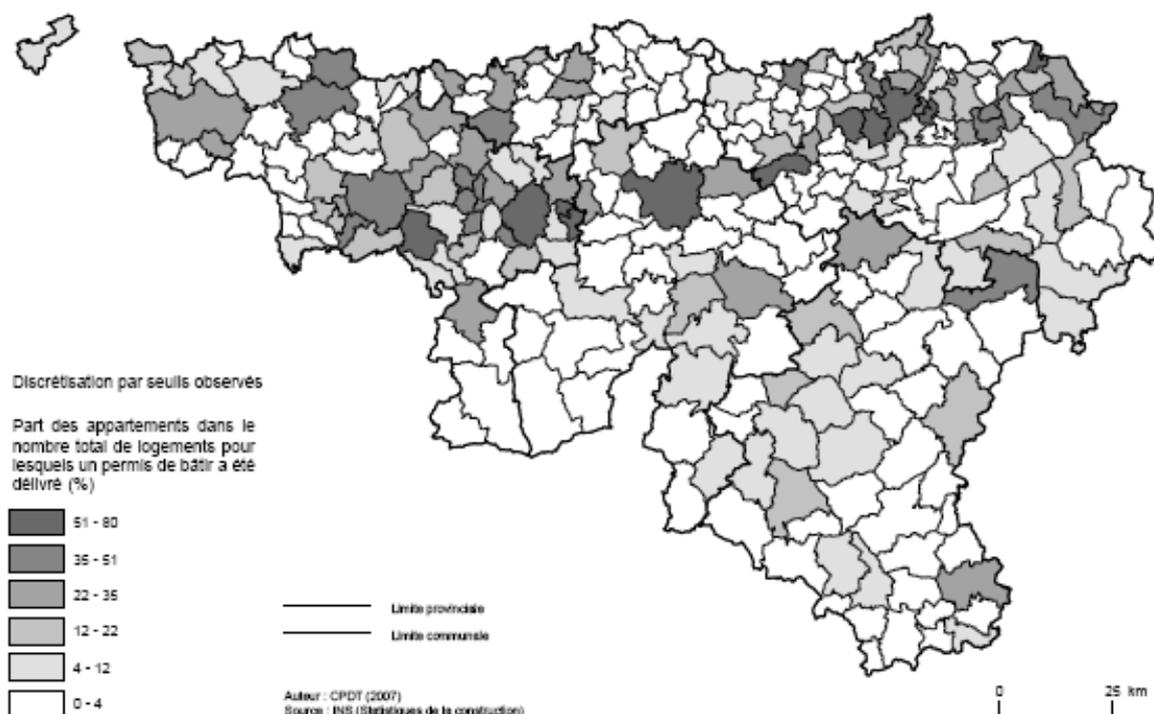
Source : INS

C'est bien sûr pour les logements collectifs que l'intervention des promoteurs privés est la plus importante. La maîtrise d'ouvrage des sociétés privées y représente plus de 60 % des logements. Les promoteurs n'ayant pas créé de société en vue de réaliser leur projet représentent ici plus de 30 % des logements. Sans doute s'agit-il là de l'héritage de la formule du « petit propriétaire bailleur » ? Pour la production des nouveaux logements collectifs, il faut relever les profonds bouleversements de la distribution spatiale. Jusqu'aux années quatre-vingt, la construction d'immeubles à appartement était synonyme de centre urbain (carte 1). Depuis lors, les blocages rencontrés par les promoteurs désireux de développer du logement collectif en localisation centrale font que ce type de réalisation tend à se périurbaniser. En Wallonie, une intensification de la production en immeubles collectifs est observée au sein de la grande zone métropolitaine de Bruxelles et dans la grande périphérie liégeoise (carte 2). Face à la

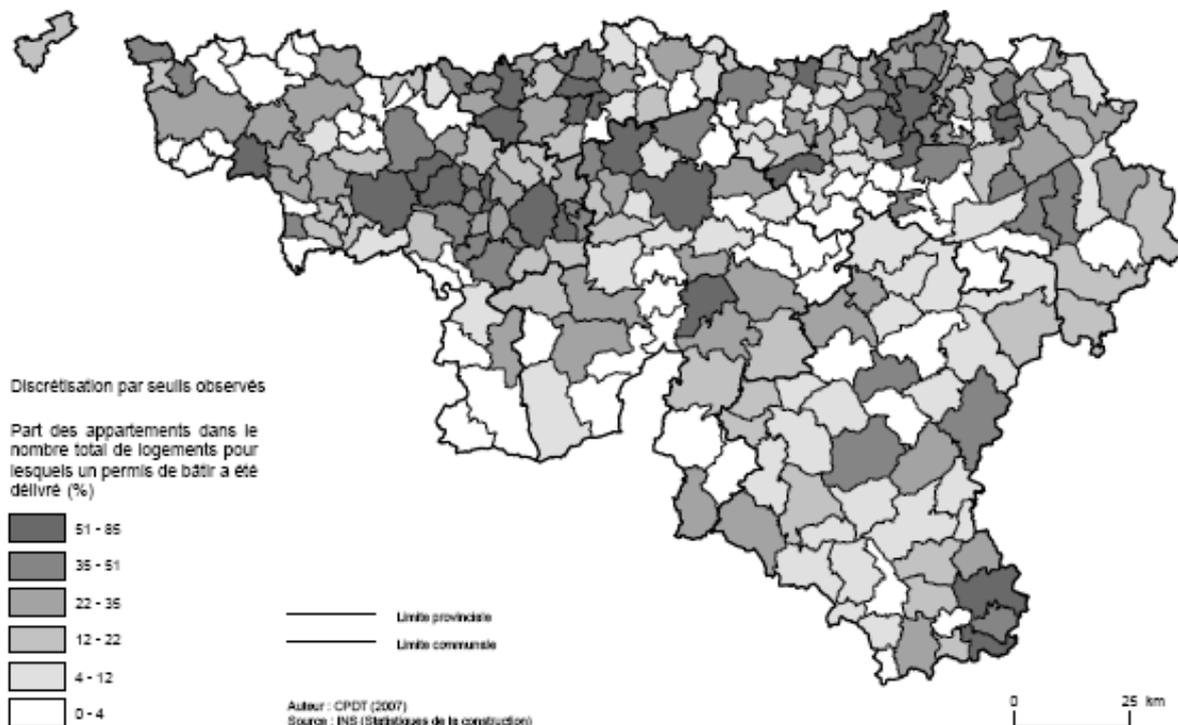
progression de la production de logements collectifs, il semble nécessaire de réguler cette nouvelle forme de périurbanisation, qui pose des problèmes de divers ordres (dépendance automobile, intégration paysagère, syndrome NIMBY ...).

Une information clé à retenir des données rassemblées dans le tableau 1 correspond à la faiblesse de la promotion immobilière publique : entre 1996 et 2002, les initiatives publiques représentent 4 % de l'offre nouvelle et 2,5 % de l'offre transformée. Qu'on le veuille ou non, ces chiffres démontrent que les moyens publics ne seront pas suffisants pour régénérer les quartiers qui le nécessitent tellement (Heinz, 1993). Il faudra donc s'appuyer sur une meilleure mobilisation des moyens privés projetés dans l'immobilier, afin qu'ils cessent d'alimenter la désurbanisation pour alimenter des montages souhaitables pour le bien commun, c'est-à-dire des opérations de recyclage.

Carte 1 : Intensité de la production immobilière en appartements pour 1977-1978-1979



Carte 2 : Intensité de la production immobilière en appartements pour 2003-2004-2005



2.2 Les outils contribuant au recyclage et à l'attrait des centres urbains

Il existe en Wallonie de nombreux outils qui visent à renforcer l'attrait des pôles urbains. Ces dispositifs s'inscrivent dans l'objectif de la gestion du bâti existant plutôt que dans l'objectif de la création de nouveaux produits immobiliers (Halleux et al., 2003). L'essentiel des aides à la construction relève de systèmes de primes à la réhabilitation et les dispositifs sont généralement destinés aux particuliers plutôt qu'aux professionnels. C'est le cas pour les primes, mais aussi pour les avantages fiscaux et pour l'accès au financement. C'est de nouveau du côté de l'histoire de la politique du logement qu'il faut chercher pour comprendre cette situation. En effet, depuis la fin du XIX^e siècle, l'action des pouvoirs publics belges a consisté en une aide rémanente aux particuliers plutôt qu'aux sociétés de promotion, cela originellement afin d'éviter les effets politiques de la construction de quartiers au sein desquels les populations ouvrières auraient été concentrées (Dubois, 2002).

Pour mieux faire correspondre la réhabilitation immobilière aux besoins des espaces urbains dégradés, le meilleur usage territorial des outils fiscaux et de la politique du logement pourra s'appuyer sur les initiatives des particuliers. Pour la réhabilitation, l'innovation en nouveaux dispositifs ne s'impose donc pas et c'est une meilleure spatialisation des moyens qu'il faudrait appliquer – par exemple par le recentrage des aides vers les noyaux d'habitat et les ZIP (zones d'intérêt paysager). Par contre, si l'on cherche à mieux localiser les nouveaux projets immobiliers, l'intervention des particuliers ne suffira pas et c'est l'action des promoteurs professionnels qui permettra de bien « territorialiser » les investissements. 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.

Pour la Wallonie, la faible présence de partenariats publics privés (PPP) visant à mieux orienter l'action des opérateurs professionnels est à mettre en relation avec la faible capacité à implanter de nouveaux produits immobiliers en trame urbaine. En effet, les aides oc-

troyées traditionnellement aux particuliers n'étant d'aucune utilité pour la mise en place d'opérations lourdes de recyclage, il n'est guère étonnant que des réalisations immobilières au profil urbain comme l'immeuble de bureaux ou l'immeuble à appartements se développent de plus en plus sur site périphérique. Sur ce sujet, à la différence par exemple de l'Allemagne et des Pays-Bas, l'absence de PPP visant à conjuguer une promotion foncière publique à une promotion immobilière privée est très dommageable (OGM, 2001).

Il existe toutefois deux exceptions notables au constat d'une politique urbaine wallonne consistant en une aide exclusive aux particuliers plutôt qu'aux sociétés de construction ou de promotion : d'une part, l'outil bien connu de la revitalisation urbaine (J.-M. Halleux, 2004) et, d'autre part, l'activité de la société IMMO-CITA. Cette société de droit privé est une filiale de la SRIW (Société Régionale d'Investissement de Wallonie). Elle existe depuis 1998, date à laquelle le Gouvernement wallon l'a chargée de développer l'offre en logements moyens via le soutien à des projets privés. L'action d'IMMO-CITA correspond à la prise de participation au sein de sociétés filiales établies afin de réaliser des immeubles à appartements. Par rapport à la grille d'analyse des blocages, c'est au niveau de l'obtention des financements que l'intervention d'IMMO-CITA est la plus significative. En effet, la participation d'un tel opérateur contribue à diminuer le risque aux yeux des créditeurs.

Quantitativement, les contributions de la revitalisation et de la société IMMO-CITA au recyclage des villes wallonnes demeurent assez marginales. Par contre, ces dispo-



Le problème des logements vides résulte de causes profondément enracinées dans la société belge. La première raison de la multiplication des friches résidentielles réside dans l'intense périurbanisation qui ronge la demande au sein des quartiers urbains traditionnels. Photo J.-M. Lambotte

sitifs sont qualitativement intéressants. En stimulant les contacts entre les sphères de l'aménagement et de la promotion, ils s'inscrivent dans un urbanisme de collaboration plutôt que dans un urbanisme segmenté. C'est sans conteste de cette manière que l'on pourra mieux articuler le long terme du renouvellement urbain et la logique à court terme de la profitabilité immobilière.

3. Comment utiliser les outils publics pour soutenir le renouvellement urbain et le recyclage morphologique ?

Il se dégage du chapitre précédent que la situation des villes wallonnes est peu satisfaisante en matière de recyclage. Se pose donc la question des dispositifs susceptibles d'améliorer la situation. C'est dans cette perspective que nous avons procédé à une évaluation de propositions devant permettre de soutenir le recyclage morphologique. Nous allons maintenant rendre compte des principaux résultats de cette démarche, réalisée à partir d'un panel d'experts regroupant tant des membres des administrations wallonnes que des représentants de partis politiques et de groupes de pression (Lambotte et al., 2005). Cette démarche nous a permis d'évaluer l'efficacité, l'acceptabilité politique et la faisabilité technique de propositions articulées en trois axes :

- aider les particuliers à réhabiliter le parc locatif privé ;
- aider les promoteurs à produire de nouveaux produits immobiliers en tissu urbain ;
- inscrire l'action publique dans une stratégie à long terme de renouvellement urbain.

3.1 Aider les particuliers à réhabiliter le parc locatif privé

Concernant la réhabilitation, observons d'abord que la proposition – inscrite dans le Contrat d'Avenir Renouvelé – de recentrer les aides régionales sur les noyaux d'habitat et les ZIP récolte une relative unanimité auprès des experts interrogés. Il est en effet reconnu que cette piste de solution est source d'une meilleure efficacité et d'une limitation des effets d'aubaine.

Au vu de la concentration du parc locatif privé au sein des tissus urbains, il est nécessaire pour beaucoup de mobiliser de nouveaux moyens budgétaires en faveur de ce parc où se concentre une partie importante des populations précarisées. Les experts se sont ici prononcés de façon très favorable à une réorientation des politiques fiscales en vue de soutenir les propriétaires bailleurs qui rénovent leurs logements et les mettent en location pour un prix décent. Une proposition concrète



Une piste d'action : soutenir fiscalement les propriétaires bailleurs qui rénovent leurs logements et les mettent en location pour un prix décent. Photo J.-M. Lambotte

consiste à transposer les dispositifs incitatifs français de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) et de la loi « de Robien » (Halleux et al., 2004c). En ce qui concerne les primes aux bailleurs, une autre piste concrète consiste dans le renforcement des aides pour logements conventionnés.

Une forte adhésion des experts interrogés est également apparue pour la proposition visant à développer l'action préventive des Agences Immobilières Sociales. Il s'agirait notamment, grâce à un meilleur soutien financier, de leur permettre de multiplier les petites rénovations visant à remettre sur le circuit locatif des logements vides légèrement dégradés. Selon les experts interrogés, il conviendrait de ne pas réserver aux seules AIS le bénéfice d'un tel soutien, mais d'en étendre l'accès aux autres acteurs locaux de la politique du logement.

3.2 Aider les promoteurs à développer l'offre en périmètre bâti

Afin d'attirer les promoteurs dans les centres urbains, il conviendrait de multiplier les PPP. En particulier, les opérations de démolition-reconstruction ne peuvent être que très difficilement menées sans PPP, car elles génèrent des surcoûts très importants par rapport à des opérations sur site vierge. Lors de nos travaux, nous avons étudié différentes formules de PPP. La plus transposable au contexte wallon correspond à la formule développée à Bruxelles par la SDRB (Halleux et al., 2004c). Elle consiste dans l'utilisation simultanée de deux techniques : le portage foncier public (acquisition, démolition et viabilisation) et le cofinancement. Cela impliquerait de conjuguer le travail d'un opérateur foncier public (par exemple une régie foncière) et d'une structure telle qu'IMMOCITA.

Pour le portage foncier, la proposition visant à créer une régie foncière régionale a été relativement bien acceptée par les experts consultés. Toutefois, pour être profitable, une telle régie devra s'appuyer sur le développement de stratégies locales de renouvellement. En effet, une politique foncière d'aménagement ne peut être efficace si elle n'est pas programmée au service d'un projet précis de territoire.

Lors de nos enquêtes, plusieurs experts ont insisté sur le fait que les formules de PPP à soutenir étaient multiples. Il convient donc de maintenir le choix de la formule la plus adaptée au cas par cas. Cela est lié au fait que la société IMMOCITA dispose d'une structure et de modalités de fonctionnement qui se prêtent à de multiples formes de participation à des projets privés. Cette diversité doit être conservée.

Pour beaucoup d'experts, un des freins à la multiplication des PPP réside dans le manque de compétences au sein de la sphère publique, la plupart des communes étant démunies du personnel compétent pour négocier d'égal à égal avec le privé. Il apparaît donc important que la Région leur assure un soutien technique et nous avons proposé aux experts interrogés de mettre en place une cellule proactive d'accompagnement et de conseil pour le montage de PPP immobiliers. Cette proposition a été bien accueillie mais les avis divergent quant aux acteurs susceptibles d'accomplir cette mission.

3.3 Inscrire l'action publique dans une stratégie de renouvellement urbain

La recherche a démontré que réussir le pari du recyclage urbain nécessitera l'élaboration de stratégies à long terme. Cela se justifie par la nécessité de multiplier les partenariats avec des structures privées. En effet, si l'on tient à ce que ces PPP profitent à la collectivité, il faudra que les autorités gardent la maîtrise politique des projets afin d'éviter les effets d'aubaine et les impacts négatifs sur les communautés locales. L'élaboration de stratégies à long terme se justifie aussi en raison des moyens publics limités. Si l'on tient à maximiser l'efficacité des politiques urbaines, il faudra accepter de concentrer des moyens importants là où ils permettront de maximiser la mobilisation des moyens privés.

En matière d'urbanisme, l'idée reçue consiste à considérer que les maîtres d'ouvrage sont réticents vis-à-vis de contraintes trop strictes. Si ce constat est avéré pour les particuliers, qui aspirent souvent à un maximum de liberté, il ne se vérifie pas pour les promoteurs professionnels, qui souhaitent au contraire des règles claires sur lesquelles ils pourront appuyer leurs investissements. Il s'agit là aussi d'un élément qui atteste de la nécessité d'inscrire les objectifs du recyclage et du renouvellement dans des stratégies bien établies.

L'idée de la nécessaire vision à long terme est partagée par un grand nombre d'experts interrogés, qui mettent en avant la nécessité d'agir tant au niveau régional qu'au niveau local, en incitant les mandataires à s'inscrire concrètement dans la voie du renouvellement urbain. Pour mobiliser l'échelon local aux enjeux du renouvellement urbain, il semble indispensable pour beaucoup de réviser le mode de financement des communes, afin d'assurer un meilleur financement des communes urbaines en déclin, mais aussi pour inciter l'ensemble des communes à porter des actes concrets en vue de dynamiser leur propre renouvellement urbain. Malgré le soutien quasi généralisé des personnes interrogées à cette idée de modifier le mode de financement des communes, les obstacles politiques à sa concrétisation demeurent considérables.

Concernant la proposition visant à renforcer le volet renouvellement urbain au sein d'un outil stratégique local de type Schéma de Structure Communal, de nombreux

experts ont souligné que la réflexion n'est pas tant à placer sur les outils à mettre en place, mais davantage sur la motivation concrète des acteurs qui assument la conception de cette vision stratégique. Ce constat amène certains experts à mettre en avant la meilleure conscientisation et formation des décideurs publics aux enjeux et outils du renouvellement urbain.

Pour inscrire l'action publique dans une réelle stratégie de renouvellement urbain, une première étape devrait consister dans l'annonce d'objectifs précis et quantifiables, à l'image de ce que nous avons observé dans des pays proches. En Angleterre, le gouvernement central développe depuis la fin des années nonante une politique dont l'objectif affiché consiste à produire deux tiers des nouveaux logements sur du terrain recyclé (« brownfield ») (Halleux et al., 2003). Pour l'Allemagne, la stratégie préconise que les trois quarts de la nouvelle offre urbaine soient positionnés en « Innenbereich », c'est-à-dire en périmètre déjà bâti (Halleux et al., 2004b). Pour la Wallonie, des objectifs chiffrés n'existent pas encore en matière de recyclage urbain, ce qui nous semble illustrer l'intérêt limité des principaux décideurs wallons pour cette problématique.

Un autre constat à retirer de la démarche d'évaluation est que, malgré la progressive prise de conscience des effets négatifs de l'étalement urbain, la société wallonne et ses représentants ne sont pas (encore) prêts à adopter une stratégie forte visant à limiter la désurbanisation par la contrainte et la limitation des terrains juridiquement urbanisables. Au regard des comparaisons internationales (Dieleman et Wegener, 2004), il devient pourtant de plus en plus évident qu'un recentrage significatif des investissements immobiliers vers les tissus urbains traditionnels ne pourra se concrétiser sans une forte limitation des extensions sur terre vierge. Même si la majorité des experts partagent cette idée, c'est surtout le caractère politiquement infaisable d'une limitation des zones d'habitat qu'ils mettent en avant. En effet, les enjeux fonciers continuent de bloquer tout projet de réforme et le modèle de l'habitat périphérique quatre façades continue à imprégner les mentalités. Au stade actuel, il serait donc utopique de proposer un recours aux outils coercitifs et il conviendrait plutôt de privilégier une politique incitative visant notamment à renforcer l'attractivité du milieu urbain. Mais n'est-ce pas là une option trop timide face à l'ampleur des besoins et des défis ?

Volontés de ville

R. Schoonbrodt¹

La lecture de l'article suscite une double réaction. Mais avant de les livrer, je voudrais souligner tout l'intérêt de la démarche. En Wallonie, comme ailleurs, le thème « reconstruire la ville sur la ville » (un peu en écho de ce que le Conseil de l'Europe lançait il y a plus de trente ans : « Bâtir dans le bâti ») devrait devenir une obsession. Pourquoi ? Ou encore : pourquoi cette obsession n'anime-t-elle pas les « producteurs de société » et les habitants ? Ces deux groupes paraissent au contraire s'entendre sur le refus de la ville et opter pour autre chose que la concentration, c'est-à-dire qu'ils choisissent la dispersion, l'éparpillement des implantations, y compris et surtout des logements. Or, les conséquences de ces choix sont évidentes. On peut les regrouper en deux classes : politiques et écologiques. La suburbanisation produit la stabilité de la société globale : or, on peut estimer que celle-ci a besoin de changement si, du moins, on pense que le but de la vie collective est de permettre à tous d'atteindre plus de liberté et plus d'égalité, par le biais d'actions sociales et politiques concertées. La production actuelle du bâti engendre des inégalités et empêche la prise de conscience de celles-ci car elles ont disparu du regard. Le retour à la ville peut donc, associée à d'autres facteurs culturels et organisationnels, provoquer des bouleversements tant sociaux que politiques – ce qui n'est sans doute pas désiré par acteurs économiques et politiques (et nombre d'habitants) qui veulent la stabilité. Or, si on rejoint la question écologique, le constat est le même : comment susciter des changements dans les usages individuels et les modes de production quand, par leur isolement dans le ter-

ritoire, les habitants sont enlignés dans des demandes qui ne peuvent changer, où des alternatives ne peuvent s'appliquer ? Or, pour obtenir les changements nécessaires, il faut une rupture culturelle et politique qui ne peut naître, faute justement de ville. Dans ce contexte global, la population la plus faible est coincée ; pour aller vite, elle pourra peut-être rouler, mais mangera-t-elle ? Un problème de justice sociale ici se pose d'ailleurs : on voit bien que le retour en ville qui s'opère sous nos yeux est le fait de gens plus aisés, capables d'adaptation, soucieux de jouir des « valeurs d'usage » liées à la ville, qui somme toute est d'abord un héritage captable par ceux qui en ont les moyens.



La production actuelle du bâti engendre des inégalités et empêche la prise de conscience de celles-ci car elles ont disparu du regard. Par leur isolement dans le territoire, les habitants sont coincés dans des habitudes qu'ils ne peuvent changer. Dans un contexte de changement global, cette population est coincée. Elle pourra peut-être rouler, mais mangera-t-elle ? Photo D. Costermans

¹ Docteur en sociologie, René Schoonbrodt fonde, en 1969, avec Maurice Culot, Jacques Van der Biest et Philippe de Keyzer, l'Atelier de recherche et d'action urbaines (ARAU) dont il occupe la présidence jusqu'en 1999. Au début des années 1970, il fonde Inter-Environnement Bruxelles, une association qui fédère la centaine d'associations de quartier existantes à Bruxelles en matière d'environnement et d'urbanisme. Professeur émérite de l'Université catholique de Louvain, il est l'auteur de nombreux textes sur la ville et de l'Essai sur la destruction des villes et des campagnes (ED. Mardaga, 1987). En 1989, il a publié avec Pierre Ansay un recueil de textes philosophiques sur la ville, intitulé Penser la ville (A.A.M. Éditions). Cette anthologie qui cherche à dépister la pensée philosophique sur la ville est une contribution importante au rôle que joue la ville dans l'inconscient collectif. Courriel : rsgc@eucosyn.eu



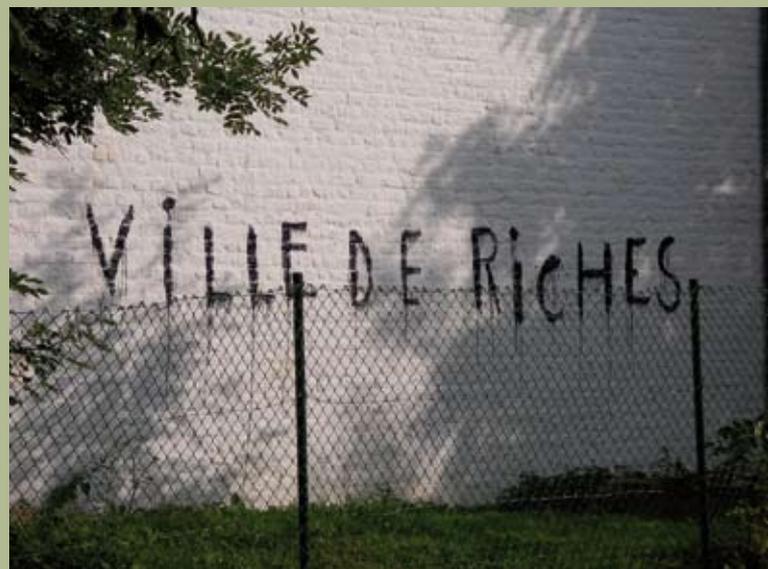
Le retour en ville qui s'opère sous nos yeux est le fait de gens plus aisés, capables d'adaptation, soucieux de jouir des « valeurs d'usage » liées à la ville. Photo D. Costermans ■

L'article se situe en aval de cette réflexion ; il entre dans le champ de la technique productrice. Mais n'est-ce pas aller un peu vite, alors que les motivations à « faire ville » sont si peu au cœur de la vie politique wallonne ? La faiblesse du tissu urbain wallon reste une réalité. La Wallonie connaît l'urbain (on est sorti du monde rural ou industriel ancien) sans ville. C'est ce constat qui sans doute favorise l'option d'un rapprochement entre la Wallonie et Bruxelles dans le cadre des débats institutionnels d'aujourd'hui, parce que l'on se rend compte que le développement global s'inscrit dans la dynamique urbaine.

En plus d'une réflexion sur le sens de la ville, comme sur sa trop grande absence en Wallonie, il faut aussi interroger les concepts utilisés. Ainsi les mots *renouvellement urbain*. Le désir de quitter rénovation, restructuration, réhabilitation, ... est certes légitime. Mais deux questions restent latentes : pour qui et comment ? Autrement dit, dans quelle mesure la justice sociale y trouvera-t-elle son compte face à des pratiques qui renforceront la capacité d'agir de ceux qui l'ont déjà ? Et dans quelles formes urbaines et architecturales procéder à ce renouvellement ? La réponse à la pre-

mière question se trouve dans le principe d'action qui veut que toute décision se prenne en visant le bénéfice du plus défavorisé. La deuxième s'éclaire des principes de Vitruve : au final, il faut un gain en durabilité (*firmitas*), en bénéfice collectif (*utilitas*) et en plaisir des autres et des lieux (*venustas*).

Et ceci exige un renouvellement de la démocratie représentative vers la démocratie participative radicale. Car, c'est la cité qui bâtit la ville.



Bibliographie citée

- ADEF (Association Des Etudes Foncières) (1998). *Reconstruire la ville sur la ville*, ADEF, Paris.
- BASTIN A, PIROTTE B., NGUYEN A., PERIN V., HALLEUX J.-M. (2005). *Enquêtes auprès des maîtres d'ouvrage privés ayant réalisé des travaux soumis à permis d'urbanisme*, in *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés, Thème 3.1., Rapport final de la subvention 2004-2005*, CPDT : 1-35.
- BARTHE-BATSALLE H., BRÜCK L., DE KEERSMAECKER, M.-L., GEORGES X., HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., MARÉCHAL L., ROUSSEAU V. (2002). *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents - CPDT 1, DGATLP, Ministère de la Région wallonne, Namur.
- COMBY J. (1999). *Portage, spéculation, rétention, réserves foncières : les marchés du temps*, Actes du colloque de l'ADEF sur «Le portage foncier», Colloque de Paris du 16 mars 1999 : 79-88.
- COMBY J. (2001). *Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain*, Etudes Foncières, n°89 : 26-31.
- DIELEMAN F., WEGENER M. (2004). *Compact City and Urban Sprawl*, Built Environment, Vol. 30, n°4 : 308-323.
- DOUCET P. (1983). *Le déclin de la petite propriété bailleresse*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°995.
- DUBOIS O. (2002). *Stratégie des acteurs de la construction résidentielle neuve et caractéristiques des espaces bâtis en Belgique*, BELGEO, n°4 : 319-332.
- DUNCAN S.S., ROWE A. (1993). *Self-provided Housing: "The first World's Hidden Housing Arm"*, Urban Studies, Vol. 30, n°8 : 1331-1354.
- FRASER C., MARÉCHAL L. (2003). *Belgium : the case of Wallonia*, in *Urban Regeneration in Europe* (edit. C. Fraser), Blackwell, RICS Foundation :126-134.
- 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 : 53-64.
- HALLEUX J.-M (2005). *Le rôle des promotions foncières et immobilières dans la production des périphéries : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels*, Revue Géographique de l'Est, n°3-4 : 161-174.
- HALLEUX J.-M., BRUCK L., 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 : 333-354.
- HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. (2004). *Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie*, Géocarrefour, n°79 : 153-162.
- HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., KESSLER L., PIROTTE B. (2004a). *Les blocages du recyclage morphologique des tissus urbains*, in *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés, Thème 3.1., Rapport final de la subvention 2003-2004*, CPDT : 1-94 + 28 p. annexes.
- HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., KESSLER L., PIROTTE B., PERIN V. (2003). *Les blocages du recyclage morphologique des tissus urbains*, in *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés, Thème 3.1., Rapport final de la subvention 2002-2003*, CPDT : 68-173 + 110 p. annexes.
- HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., KESSLER L., PIROTTE B., PERIN V. (2004b). *Les blocages du recyclage morphologique des tissus urbains*, in *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés, Thème 3.1., Rapport intermédiaire de la subvention 2003-2004*, CPDT : 26-88 + 87 p. annexes.
- HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., PERIN V., PICARD L. (2004c). *Les outils et les partenariats public-privé visant à lever les blocages du recyclage*, in *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés, Thème 3.1., Rapport final de la subvention 2003-2004*, CPDT : 95-148 + 16 p. annexes.
- HEINZ W. (sous la direction de) (1993). *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, Paris.
- JACQUES M. (1999). *Secteur du logement et code wallon du logement*, Les Echos du Logement, Numéro spécial sur le Code wallon du logement, Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, n°3 : 31-36.

LAMBOTTE J.-M., GAIARDO L., PICARD L., PIROTTE B., HALLEUX J.-M. (2005). *Evaluation des propositions*, in Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés, Thème 3.1., Rapport final de la subvention 2004-2005, CPDT : 70-165.

MERTENS C. (2004). *Evaluation de la problématique du logement social*, Rapport présenté au nom de la Commission de l'Action sociale, du Logement et de la Santé relatif à la problématique du logement social en Wallonie, Parlement wallon, session 2003-2004, 718-n°1 : 59-75.

OGM (2001). *Le partenariat public privé et la régénération urbaine*, Rapport préparatoire au Conseil informel des Ministres en charge de la politique urbaine, Le Ministre de l'Economie, de la Recherche scientifique, en charge de la politique des Grandes Villes.

TOPALOV C. (1974). *Les promoteurs immobiliers. Essai d'analyse d'un système d'acteurs*, Economica, Paris.

TRACHE H., GREEN H. (2001). *L'intervention des investisseurs privés dans les projets de renouvellement urbain*, Agence de développement de Lille Métropole.

VALENDUC C. (2004), *La fiscalité immobilière : réformer et clarifier les rôles*, Les Echos du Logement, Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, n°2 : 45-49.