

RECHERCHE I5 : PRODUCTION DE L'HABITAT ET ENJEUX TERRITORIAUX (ANNÉE 3/3)

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION

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

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

2. APERÇU GENERAL DU DEROULEMENT DES TRAVAUX

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

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

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

La subvention 2012-2013 a porté sur les modes d'habiter (Strée et Halleux, 2013). Par des enquêtes, les préférences résidentielles et l'acceptabilité de produits immobiliers alternatifs à la maison « quatre façades » ont été analysées et évaluées. Globalement, il ressort de cette analyse que l'acceptabilité pour des produits immobiliers alternatifs à la maison quatre-façades périphériques se renforce. En localisation centrale, cette demande est néanmoins confrontée à une offre qui est généralement insuffisante et de faible qualité.

Pour cette subvention 2013-2014, nous nous sommes concentrés sur les modes de gestion. Ce travail clôture la recherche I5 au travers de recommandations susceptibles de renforcer les modes de production émergents et les modes d'habiter alternatifs à l'étalement de la périurbanisation. Une évaluation de ces recommandations a été établie sur les plans de l'efficacité, de la faisabilité technique et juridique et de l'acceptabilité sociétale et politique. Le présent rapport correspond à une présentation de ces propositions et des résultats de l'évaluation auprès d'un panel d'experts.

3. PRINCIPAUX RESULTATS

3.1 MISE EN AVANT DE PROPOSITIONS A EVALUER

Il ressort de nos analyses que les évolutions récentes du système de production de l'habitat wallon sont positives du point de vue de l'aménagement du territoire. En effet, elles conduisent à une moindre consommation d'espace. Par contre, ces évolutions posent question sur le plan social car elles sont indissociables d'une croissance du coût du logement. En conséquence, nos réflexions sur les propositions visant à améliorer le système de production de l'habitat ont été attentives à l'opposition entre l'efficacité spatiale (faible consommation d'espace) et l'équité sociale (accès au logement). Nous avons travaillé sur six propositions liées à la problématique de l'offre foncière : élargir le périmètre des zones d'habitat, développer des politiques publiques de production foncière, développer des politiques d'alimentation foncière, développer le remembrement-relotissement, stimuler la division parcellaire et, enfin, développer le zonage inclusif.

Les cinq premières propositions visent un développement de l'offre foncière constructible. Avec l'élargissement des périmètres constructibles, il s'agit d'élargir l'offre potentielle. Par contre, les quatre propositions suivantes concernent une offre effective qui ne ferait pas l'objet d'une possible rétention. Avec la dernière mesure, relative au zonage inclusif, il ne s'agit pas d'intervenir sur l'offre constructible mais plutôt sur l'accessibilité financière aux marchés. En effet, le zonage inclusif vise à intégrer dans les projets de construction des habitations aux prix inférieurs à ceux du marché.

Signalons que ces propositions s'inscrivent parmi les lignes directrices de la déclaration de politique régionale wallonne en matière de production de logement, comme en témoigne les passages suivants :

- « *Le gouvernement entend : [...] favoriser la création de logements privés via : [...] une politique foncière dynamique permettant une mobilisation des terrains publics et des zones d'aménagement communal concerté, des opérations de revitalisation urbaine ou de remembrement urbain ou encore via la division ou le regroupement de parcelles privées* » (p. 58) ;
- « *Le gouvernement entend : [...] promouvoir l'utilisation des charges d'urbanisme, en concertation avec la commune et les promoteurs, afin d'intégrer du logement public, au sens large, dans les projets immobiliers privés* » (p. 60).

3.2 PRESENTATION DES PROPOSITIONS

3.2.1 Élargir les zones d'habitat

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

3.2.2 Développer des politiques publiques de production foncière

Les politiques publiques de production foncière reposent sur un modèle où la puissance publique, après avoir défini un projet de développement sur un périmètre déterminé, achète les terrains et les aménage. Cette manière de procéder présente de nombreux avantages (canalisation des extensions urbaines, collectivisation de la plus-value d'urbanisation, limitation des coûts fonciers). Pour autant, il n'est pas simple de mettre en place de telles politiques, en particulier parce qu'elle nécessite l'acquisition des terrains.

3.2.3 Développer des politiques publiques d'alimentation foncière

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

3.2.4 Développer le remembrement-relotissement

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

3.2.5 Stimuler la division parcellaire

La division parcellaire est à relier au modèle du BIMBY, « *Build In My BackYard* ». Ce modèle vise à profiter de l'offre foncière des jardins situés au sein des premières couronnes périurbaines, c'est-à-dire des espaces relativement bien situés et équipés. Sur le plan de l'économie immobilière, les arguments économiques en faveur du BIMBY sont nombreux et il est probable que ce modèle intéresse tant les propriétaires de parcelles que les ménages qui expriment une demande sur les marchés du logement.

3.2.6 Développer le zonage inclusif

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

3.3 EVALUATION DES PROPOSITIONS ET DISCUSSION SUR LES STRATEGIES A ADOPTER PAR LES AUTORITES WALLONNES

Ces propositions ont été évaluées par un panel de vingt-quatre experts sur les plans de l'efficacité, de la faisabilité technique et juridique et de l'acceptabilité sociétale et politique. Concernant l'efficacité des mesures, l'analyse a différencié, d'une part, la problématique de l'utilisation parcimonieuse du sol (efficacité spatiale) et, d'autre part, la problématique de l'accessibilité sociale au logement (efficacité sociale ou équité). Sur base de cette évaluation, nous pouvons maintenant discuter les stratégies susceptibles d'être développées par les autorités wallonnes.

Le **zonage inclusif** ressort clairement comme la mesure bénéficiant des meilleures évaluations. Si l'on se base sur les préférences manifestées par les experts, il faudrait donc privilégier une stratégie foncière visant à développer ce dispositif. Nous pouvons dire de cette mesure qu'elle fait l'unanimité sur le principe mais que les aspects opérationnels restent à préciser. En particulier, la mise en œuvre opérationnelle nécessitera de veiller aux problématiques de la prévisibilité, de la concurrence entre communes, du respect de la proportionnalité de la charge et des types de cession. Nous suggérons ici que les autorités et le secteur de la construction élaborent ensemble les grandes lignes directrices et que ces lignes directrices fassent ensuite l'objet d'une campagne d'information destinée aux opérateurs de terrain. Dans ce cadre, un guide pratique devra être réalisé.

À l'inverse du zonage inclusif, les mesures relatives au remembrement-relotissement et à l'élargissement des zones d'habitat sont mal évaluées par les experts interrogés. **L'élargissement des zones constructibles** est considérée comme une mauvaise stratégie. Elle souffre, d'une part, d'un manque d'efficacité et, d'autre part, d'une impopularité au niveau de l'ensemble des acteurs interrogés et des populations. La mesure ne devrait donc être mise en œuvre qu'en dernier recours. En dépit des évaluations plutôt négatives, douze experts estiment toutefois que l'élargissement des zones d'habitat devra être considérée si les objectivations relatives à la disponibilité confirment la pénurie foncière, ce qui ne devrait être le fait que de quelques communes. En la matière, notre point de vue est qu'il faudra chercher à activer le foncier en rétention avant de planifier l'ouverture de nouvelles zones constructibles. Sur ce sujet, le rapport a invoqué la piste de la fiscalité incitative ainsi que l'outil du transfert des droits de propriétés. Afin d'approfondir ces sujets, le lecteur intéressé pourra consulter les travaux de la CPDT dédiés à la politique foncière.

Pour le **remembrement-relotissement**, le problème fondamental réside dans la faible faisabilité. Pour les experts rencontrés, la perception générale consiste à considérer que les sujets de l'efficacité et de l'acceptabilité sont sans objet puisque, de toute manière, la mesure est impraticable. Dans cette perspective, développer une stratégie consistant à fortement développer le remembrement-relotissement semble inadapté au contexte wallon. Même si la pratique du remembrement-relotissement semble difficile à appliquer à vaste échelle, elle constitue néanmoins un outil puissant qui pourrait être appliqué dans certaines circonstances. Nous pensons en particulier à des configurations de recyclage urbain qui concerneraient des acteurs importants (publics ou privés) dont la rationalité est forte en comparaison des petits propriétaires particuliers. Au-delà des opérations en recyclage urbain, nous considérons également que les autorités wallonnes devraient intégrer le dispositif du remembrement-relotissement dans leurs réflexions sur le sujet des villes nouvelles mis en avant par la Déclaration de Politique Régionale. En effet, utiliser ce dispositif pourrait permettre de développer de tels projets sans engouffrer des sommes colossales dans l'acquisition des terrains.

Entre les deux extrêmes, nous trouvons les mesures relatives à la production foncière publique, à la division parcellaire et à l'alimentation foncière publique. L'évaluation moyennement satisfaisante de la mesure relative à la **division parcellaire** est à mettre en parallèle à l'hétérogénéité des évaluations. Il faudrait ici développer la connaissance afin de préciser un ordre de grandeur quant au volume de logements susceptible d'être produit sur des parcelles à diviser.

Le bon score global de la mesure consistant à **dynamiser la production foncière publique** résulte de son plébiscite par les experts appartenant à la sphère publique. Même si elle apparaît plus risquée et plus coûteuse que l'alimentation foncière, la plupart des experts interrogés préfèrent la production foncière car elle permet une meilleure maîtrise, tant du projet urbain à mettre en place que des types de logement à produire. Par contre, les experts appartenant à la sphère privée estiment que la production foncière publique est trop interventionniste. Ils soulignent en particulier que les acteurs privés sont plus efficaces pour gérer les chantiers de viabilisation foncière.

En comparaison de la mesure relative à la production foncière publique, la mesure consistant à **dynamiser l'alimentation foncière publique** est idéologiquement moins clivante. En effet, y compris les experts appartenant à la sphère privée considèrent que la puissance publique a un rôle central à jouer en matière d'alimentation foncière. Cette perspective justifie que le développement de l'alimentation foncière représente la tâche minimale des autorités wallonnes si elles cherchent à concrétiser l'ambition d'une politique foncière dynamique. Signalons ici que la déclaration de politique régionale wallonne insiste sur la nécessité de développer une politique foncière active afin de répondre aux besoins en logement de la population.

Si, en matière de politique foncière, l'alimentation foncière peut être considérée comme la tâche minimale des autorités, il est toutefois imaginable de mettre en place une politique plus poussée, consistant à dynamiser la production foncière. Le choix entre les deux stratégies de l'alimentation foncière et de la production foncière renvoie à un arbitrage politique entre efficacité économique et maîtrise des projets par les autorités. En effet, si la production foncière publique apparaît comme le moyen le plus sûr de concrétiser les ambitions des autorités en matière d'aménagement et de politique d'aide au logement, l'intervention d'aménageurs publics risque de renforcer les charges administratives et de limiter l'efficacité des processus de développement.

S'agissant des opérateurs susceptibles de mettre en place les stratégies de production foncière et/ou d'alimentation foncière, l'enquête auprès des experts ne permet pas de conclure sur un opérateur récoltant l'unanimité. Si ces stratégies devaient être retenues, il faudrait donc approfondir la question. A ce stade, il apparaît que des opérateurs différenciés

devraient probablement être mobilisés car rien n'indique que les mêmes types de structures sont à privilégier sur l'ensemble du territoire régional.

Afin de terminer la discussion de synthèse sur les mesures, précisons encore que la stratégie consistant à développer le zonage inclusif n'est pas contradictoire avec les stratégies relatives au développement de politiques d'alimentation et de production foncière. Au contraire, ces stratégies sont parfaitement complémentaires. Grâce à l'alimentation foncière et à la production foncière, il s'agirait de canaliser les extensions urbaines et de collectiviser les plus-values foncières qui les accompagnent. Par contre, s'agissant du zonage inclusif, il s'agirait de chercher à atteindre les objectifs de la politique sociale de l'aide au logement.

Le développement des stratégies que nous venons de commenter nécessitera un certain nombre de conditions sur lesquelles il est opportun de revenir. La première condition sera de développer l'expertise en matière de gestion foncière et, parallèlement, de mettre en place un système d'information foncière efficace. En effet, lors des enquêtes auprès des experts, les constats du manque de données robustes et de la trop faible culture du foncier sont apparus à de très nombreuses reprises. Par exemple, s'agissant du développement du zonage inclusif, la mesure la plus plébiscitée par les experts, sa concrétisation nécessitera de développer l'expertise des aménageurs afin qu'ils puissent négocier avec les promoteurs. L'enjeu consiste ici à trouver le juste équilibre qui permette de collectiviser la rente foncière au bénéfice de la politique de l'aide sociale au logement tout en évitant de mettre à mal les projets de développement. La problématique de la connaissance est également clairement ressortie à propos du sujet de la division parcellaire, mesure dont il est actuellement impossible de préciser l'efficacité en termes de nouveaux logements potentiels.

La problématique de la connaissance et de la donnée est également clairement ressortie des discussions sur le sujet de l'élargissement des zones d'habitat. En effet, élargir les zones d'habitat n'est acceptable qu'en cas d'absolue nécessité. Préalablement au développement de cette stratégie, il faudra donc préciser les conditions qui expliquent pourquoi les terrains ne sont pas mobilisables (y compris certains terrains publics). Si l'explication réside dans la rétention et/ou dans la mauvaise localisation des zones constructibles, il faudra alors veiller à adopter des mécanismes qui permettent de « fluidifier » le foncier. En la matière, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le rapport met en avant les deux pistes de la fiscalité incitative et du transfert des droits de propriété. S'agissant des outils fonciers, le rapport a également discuté le sujet de la limitation de la charge foncière dans le temps, au bénéfice de la politique sociale de l'aide au logement. Trois dispositifs sont ici mobilisables : le bail emphytéotique, le droit de superficie et le *Community Land Trust*.

4. ANNEXE

- Annexe RI5.1 : Rapport
Fichier : CPDT_RF_Octobre_2014_Annexe_RI5-1_Rapport.pdf

5. COMPOSITION DE L'EQUIPE

Responsable scientifique

Pour le Lepur-ULg : Jean-Marie Halleux

Chercheur

Pour le Lepur-ULg : Perrine Dethier (1 ETP)

6. REFERENCES

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

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

Dethier P. et Halleux J.-M., 2014. *Production de l'habitat et enjeux territoriaux. Partie 3 : Les modes de gestion. Préparation de l'évaluation des mesures et de la rencontre avec le panel d'experts*, R.I.5 : Contribution au rapport intermédiaire de la subvention 2013-2014, CPDT. Rapport de recherche.