

**MINISTÈRE DE LA REGION WALLONNE**  
**Conférence Permanente du Développement Territorial**

---

**RAPPORT FINAL**  
**DE LA SUBVENTION 2001-2002**  
**Septembre 2002**

**Thème 5.2**  
**Le patrimoine bâti, outil de développement territorial**

---

**Université Libre de  
Bruxelles**  
**GUIDE**

**Université Catholique  
de Louvain**  
**CREAT**

**Université  
de Liège**  
**LEPUR**  
**(Ulg-FUSAGx)**



## **THEME 5.2. : LE PATRIMOINE BÂTI**

Pilote : CREAT/U.C.L. – Prof. Bernard Declève

Institutions concernées :

### **GUIDE/U.L.B.**

Chef de service : Prof. Claire Billen

Chargée de recherche :

Lucia Gaiardo

### **CREAT/U.C.L.**

Chef de service : Prof. Pierre Govaerts

Chargés de recherche :

Xavier Georges

Anne Timmermans

Tanguy Vanloqueren

## **INTRODUCTION**

# **"REGENERATION URBAINE, PATRIMOINE BATI ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL"**

Ce rapport comporte cinq chapitres. Le premier s'intéresse à la notion de développement durable et à son intégration dans trois documents "officiels" qui se réclament de ce concept (le Plan d'Environnement pour le Développement Durable, le Schéma de Développement de l'Espace Régional et le Contrat d'Avenir pour la Wallonie). Il vise aussi à dégager les grands axes touchant à la problématique du patrimoine bâti promu par ces documents dans une optique de développement durable. La question de la ville durable en relation avec l'espace bâti est aussi abordée, de même que la question du patrimoine vu sous les angles du paysage urbain et de la réaffectation.

Le chapitre II aborde la question des causes d'abandon des espaces bâtis et ébauche des pistes de réponse. Il envisage aussi les effets du recyclage au regard de la consommation d'espaces libres, et s'interroge sur les options d'abandon ou de recyclage. Il s'agit d'une présentation basée sur la littérature spécialisée, qui tend à fixer un cadre de réflexion théorique à l'approche de la problématique du recyclage des espaces bâtis plus "pragmatique" développée dans le chapitre III.

Celui-ci traite des politiques et des pratiques en matière de recyclage urbain en Région wallonne. Il se base, d'une part, sur un examen des discours politiques qui concernent, à des degrés divers, la question des espaces bâtis, et qui sont traduits dans différents documents (Contrat d'Avenir pour la Wallonie, SDER, déclarations gouvernementales...). D'autre part, la prise en compte de l'espace bâti est aussi succinctement envisagée au travers de la lecture de deux documents législatifs : le CWATUP et le Code wallon du Logement. Le but est de mettre en exergue les enjeux du recyclage urbain ainsi que de dégager les grandes lignes d'action communes.

L'examen des pratiques en matière prise en compte du patrimoine bâti dans des opérations de recyclage urbain se fonde principalement sur des entretiens avec des acteurs régionaux, ainsi que sur diverses publications sur le sujet. La synthèse réalisée à partir de ces sources a permis de dégager neuf thèmes servant de trame pour l'émission d'une série de constats.

Le chapitre IV reprend les présentations des expériences étrangères en matière de réhabilitation des espaces urbanisés effectuées dans les rapports de septembre 2001 et mars 2002. La structure des différents exposés est harmonisée, certains aspects sont ajoutés. Le chapitre se termine par une synthèse revisitée des éléments marquants et des enseignements que nous apporte l'étude des cas étrangers.

Enfin, le chapitre V constitue une synthèse des acquis engrangés au cours du travail de consultation et d'enquête pratiqué durant les deux années écoulées. Il s'appuie sur l'ensemble des parties qui précèdent afin de proposer une série de recommandations qui ont été débattues lors d'une table ronde en juin 2002, à laquelle ont participé des fonctionnaires régionaux et des acteurs communaux.

## QU'ENTENDONS-NOUS PAR PATRIMOINE BATI DANS LE CADRE DE CETTE RECHERCHE ?

Avertissement : il existe une multitude de définitions du patrimoine, plus ou moins larges ou restrictives, depuis les définitions du dictionnaire ("*Ensemble des biens hérités du père ou de la mère ; biens de famille ; bien, héritage commun d'une collectivité, d'un groupe humain*", cf. Petit Larousse illustré, 1996 ; "*Biens de famille, biens que l'on a hérités de ses ascendants ; ce qui est considéré comme un bien propre, comme une propriété transmise par les ancêtres*", cf. Petit Robert, 2001), jusqu'à celle produite par l'art. 185 du CWATUP (coordination officieuse, janvier 2001) : "*Par patrimoine, il faut entendre l'ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager*". Le texte qui suit ne prétend pas élaborer une nouvelle définition, "ferme" ou "définitive", du patrimoine. Il tend simplement à préciser la notion de patrimoine bâti telle que nous l'avons intégrée dans la présente étude.

Nous ne reviendrons pas sur l'élargissement, au fil du temps, de la notion de patrimoine, cet aspect ayant déjà été abordé notamment dans le cadre du rapport final de la subvention 2000-2001. A diverses reprises, nous avons affirmé notre conception élargie du patrimoine bâti, allant jusqu'à l'associer aux notions de ville et de paysage urbain. Il importe cependant d'affiner cette approche en tentant une définition qui permette de mieux cerner le contenu. Par patrimoine bâti, l'on entend autant des biens immobiliers isolés, plus ou moins prestigieux, classés ou non, mais qui représentent souvent des repères importants dans le paysage construit, que des bâtiments ordinaires constituant l'essentiel du tissu urbain, qui tirent une valeur d'ensemble par la cohérence de leurs volume, gabarit, matériaux, implantation. Ainsi conçu, le patrimoine bâti ne renvoie toutefois pas à une vision dichotomique des objets construits, mais il forme un tout, où les éléments ponctuels et les ensembles interagissent les uns sur les autres, les repères sur les ensembles, les ensembles sur les repères. Le patrimoine bâti ne correspond dès lors pas à une image figée de "ce que l'on hérite", mais il revêt, au contraire, un caractère résolument dynamique et évolutif.

Multiforme, le patrimoine bâti a également une dimension multifonctionnelle, dans la mesure où il concerne l'habitat, les services ou les activités industrielles, commerciales ou artisanales, passées ou présentes. Le patrimoine bâti induit une approche nécessairement plurielle, à la fois physique (typologie, âge, état), architecturale, urbanistique et spatiale (rapport aux espaces publics), ainsi que sociale (signification pour les habitants, la collectivité), culturelle et historique (sens et évolution du cadre bâti) et esthétique (qualité du cadre bâti).

- *conception large*

- *biens isolés et ensembles*

- *patrimoine prestigieux et ordinaire*

- *multifonctionnalité*

- *dimensions architecturale, urbanistique, sociale, culturelle, etc.*

Le patrimoine est sensé s'inscrire dans la durée, aussi, la dimension temporelle est-elle importante. Il importe dès lors de l'aborder dans une mise en perspective historique qui donne sens au paysage urbain que l'on découvre aujourd'hui et qui permette de mieux relier le nouveau à l'ancien. Objet hérité, le patrimoine est en effet également objet en devenir qui intègre tant la question des réaffectations possibles que celle de sa disparition pure et simple (que faut-il garder et transmettre?), ainsi que leurs impacts économiques (coût de la réaffectation ou de la démolition/reconstruction).

- un héritage à transmettre

- réaffecter ou démolir : quels avantages et coûts ?

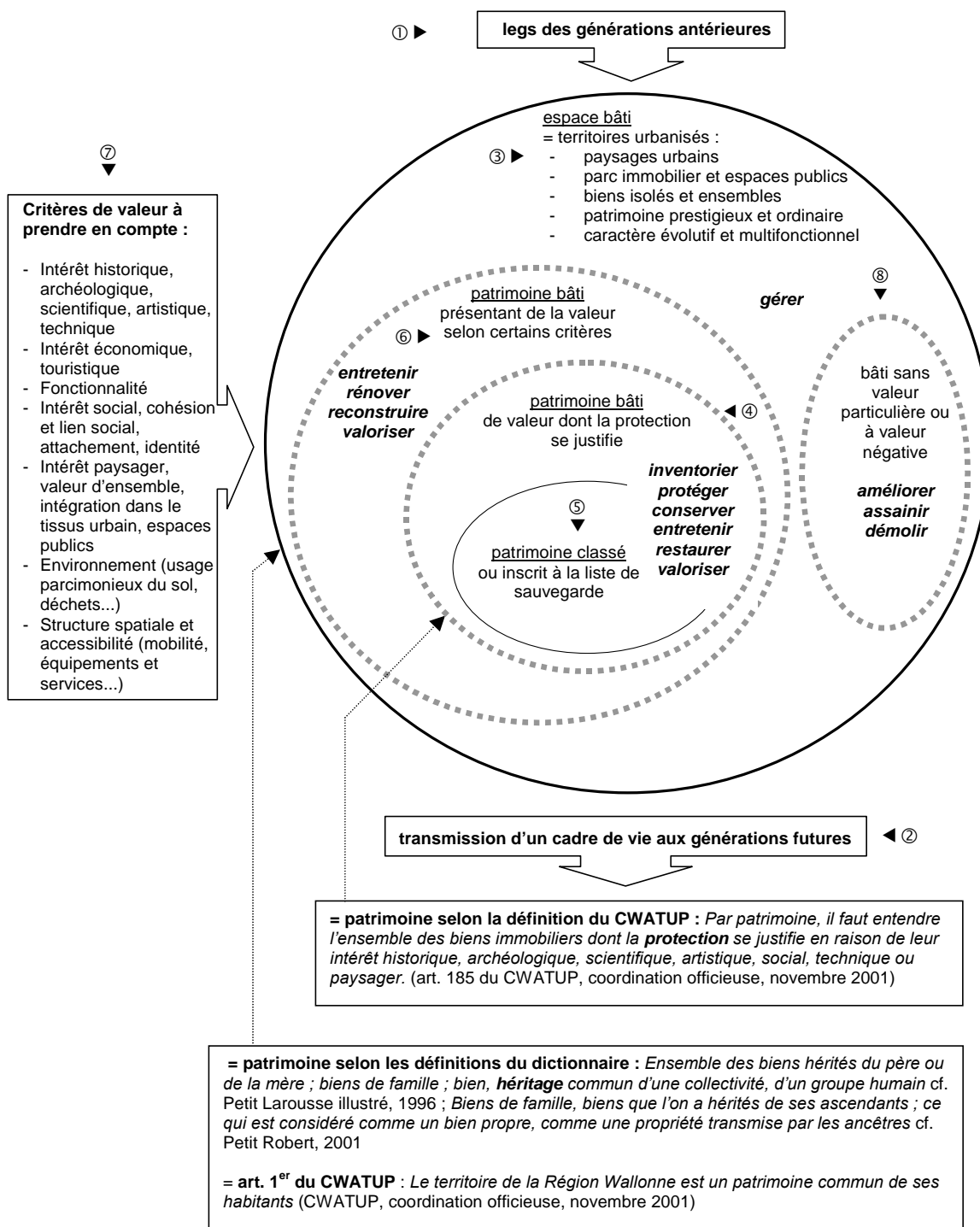
La patrimoine bâti se situe donc à la jonction de ces différents éléments, mais, en somme, c'est sa dimension à la fois unique, plurielle et globale qui fait sa spécificité et lui insuffle sa dynamique. A chaque étape de notre démarche, nous avons tenté d'intégrer et de restituer cette dimension particulière et complexe.

Entre un concept de patrimoine basé sur un objet particulier et un concept mettant l'accent sur un ensemble lié à un espace ; entre une vision ponctuelle et élitiste du patrimoine et le "tout virtuellement patrimoine" ; entre la protection, la conservation et la gestion, il convient, afin de clarifier cette notion complexe et de dissiper une certaine ambiguïté héritée de l'intitulé de ce thème, de préciser la terminologie employée dans le cadre de cette étude. Un schéma simplifié (page suivante), qui ne peut évidemment illustrer toutes les subtilités d'une notion aussi difficile à atteindre, vise à servir de support à cette démarche.

En premier lieu, la notion de patrimoine bâti est associée à celle de transmission, puisque nous avons à gérer une situation générale héritée du passé ① et que nous sommes confrontés à la question de ce que l'on souhaite léguer aux générations futures ②, ce qui implique une vision sélective du patrimoine bâti. On se situe donc à deux degrés de lecture : la situation héritée, d'une part, et le cadre de vie que l'on désire transmettre, d'autre part.

La situation héritée est l'**espace bâti** ③ au sens large, à savoir le parc immobilier et les espaces publics qui, globalement, nécessitent une gestion. Cet espace bâti comprend différentes sortes de bâti qui requièrent divers types d'intervention. Concrètement, on peut distinguer un bâti présentant une certaine valeur et un bâti de valeur dont l'inventorisation ou la protection se justifie ④, et qu'il s'agit de conserver, réhabiliter, réaffecter ou restaurer. Certains éléments classés ou inscrits à la liste de sauvegarde font l'objet d'une protection renforcée et officielle ⑤. L'*Inventaire du patrimoine architectural*, en cours de réalisation au sein de la DGATLP, sera un précieux outil à l'usage des communes, afin qu'elles assurent une gestion efficace de leur patrimoine bâti. On peut reprendre les catégories précitées sous le terme générique de **patrimoine bâti** ⑥, terme employé dans le SDER, qui sous-tend toute une hiérarchie des biens concernés et leur appliquer la définition suivante, proposée par Thérèse Cortembos :

*"Ensemble des biens immeubles et des structures qui y sont liées, urbanistiques et paysagères, constituant le cadre de vie d'une population urbaine, périurbaine ou rurale, dont la conservation (le maintien), la réhabilitation, la réaffectation ou la restauration sont justifiées, tant pour des raisons de gestion parcimonieuse de l'espace, de développement durable, que de qualité intrinsèque actuelle ou potentielle, et dont la transmission aux générations futures est souhaitable (ou jugée utile). Ce patrimoine bâti peut comprendre des biens ponctuels comme des ensembles urbanistiques, des zones bâties d'intérêt morphologique, des bâtiments-repères comme des constructions ordinaires, tous expression de fonctions et de cultures diverses."*



La détermination de critères de choix, ⑦ multiples et évolutifs, est essentielle pour l'identification de ce patrimoine bâti que l'on souhaite transmettre aux générations futures. L'idée de transmission ainsi que les critères définis doivent aussi contribuer à distinguer, au sein de l'espace bâti hérité, le patrimoine bâti de biens immobiliers sans valeur particulière ou à valeur négative ⑧ dont on doit envisager l'amélioration, l'assainissement, voire la destruction.

# CHAPITRE I : LE PATRIMOINE BATI, OUTIL DE DEVELOPPEMENT DURABLE

## 1. LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE

La notion de développement durable est issue des travaux de la "Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement" chargée par les Nations Unies, sous la présidence du Premier ministre norvégien de l'époque, G. H. Brundtland, de formuler un programme global de changement, à long terme, en vue de sauvegarder l'environnement de notre planète. Le rapport issu de ces travaux, connu sous le nom de "rapport Brundtland" (1987) donnait du développement durable la définition suivante : *"le développement axé sur la satisfaction des besoins actuels sans compromettre celle des besoins des générations futures, et dont la réalisation nécessite un processus de changement adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs"*. Ainsi conçu, le développement durable prône l'intégration d'objectifs environnementaux, économiques et sociaux.

La "Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement" (Conférence de Rio, 1992) a débouché sur 5 documents dont la "Déclaration de Rio" qui prône, notamment : le principe du "pollueur-payeur" ; le principe de subsidiarité (la compétence est accordée à l'instance qui est la mieux placée pour prendre des mesures - dans ce cadre, la commune est appelée à jouer un rôle important, notamment dans le secteur de l'aménagement du territoire durable) ; le principe d'égalité entre les générations et au sein de la même génération ou la solidarité dans le temps et dans l'espace et le principe de précaution (l'absence de certitude scientifique ne peut servir de prétexte pour ne pas agir). Un autre document résultant de la Conférence de Rio, "Action 21", est un programme d'action qui approfondit le lien entre environnement et développement et constitue pour les pays membres un point de repère leur permettant de contribuer au développement durable. Les principes émanant de la Conférence de Rio seront à leur tour affinés par les programmes "Environnement" de l'Union européenne. Que ce soit au plan fédéral ou régional, les documents officiels se réfèrent systématiquement au rapport Brundtland et à la Conférence de Rio.

Suite au rapport Brundtland et à la Conférence de Rio, le thème du développement durable a fait l'objet d'une vaste littérature, notamment en termes d'indicateurs (OCDE, 2001). Il n'entre pas dans le cadre du présent rapport de faire une évaluation détaillée de cette production, du reste souvent très spécialisée et très technique. On retiendra cependant quelques grandes questions générales qui peuvent alimenter notre réflexion.

### ***La question de la "durabilité"***

De façon générale, le développement durable vise à mettre l'accent sur la compatibilité, à long terme, des aspects économiques, sociaux et environnementaux. Le rapport Brundtland, en vertu du principe d'équité entre générations, met d'ailleurs l'accent sur la nécessité d'adopter des politiques visant une durabilité à long terme. Toutefois, une question se pose quant à savoir jusqu'où l'on peut planifier notre avenir. Des garanties à très long terme risquent d'induire des contraintes excessives. Aussi, une solution pourrait être d'établir des



règles imposant à toute génération de s'engager à se soucier de l'avenir des deux ou trois générations qui la suivent, engagement qui se transmettrait de génération en génération<sup>1</sup>.

### ***La question de l'évaluation***

Dans une perspective à long terme, la question de l'évaluation prend une importance certaine, dans la mesure où elle permet de rendre compte de *"la valeur affectée à une possibilité de consommation actuelle par rapport à une possibilité de consommation future"*<sup>2</sup>.

### ***La question de l'adéquation entre comportements de marché et réalités politiques, d'une part et, d'autre part, des arguments éthiques interdisant de négliger les attentes des générations futures***

Dans cet esprit, il convient de revoir la valeur ou le prix affecté *"aux avantages découlant de services en voie de raréfaction rendus par l'environnement, la diversité biologique, l'habitat, la beauté des paysages"*<sup>3</sup>.

### ***La question des risques et de l'incertitude***

Cette question se rattache au principe de précaution exprimé dans la "Déclaration de Rio". L'avenir étant fait d'incertitude, il est nécessaire de préserver une certaine souplesse dans les systèmes économiques, environnementaux et sociaux, de façon à les rendre plus aptes à résister à des chocs imprévus. Dans cette optique, les décideurs doivent orienter leurs efforts sur trois axes complémentaires : l'évaluation et la gestion des risques, en fonction de différentes options, et la communication<sup>4</sup>.

Pour conclure, on notera que, même si, dans la littérature générale relative au développement durable, la complémentarité des aspects environnementaux, économiques et sociaux est affirmée avec force, la dimension environnementale (problèmes de pollution, gestion des ressources naturelles,...) reste la préoccupation majeure, en particulier au niveau des indicateurs. Ainsi, le milieu urbain, lorsqu'il est évoqué, est mis en relation avec les problématiques de la qualité de l'air ou du sol, le problème des transports... et les questions de déclin des centres villes, de l'aménagement urbain, de l'occupation des sols et de la rénovation urbaine sont directement liées, à juste titre d'ailleurs, à celles de la mobilité et des transports. Toutefois, force est de constater que, dans cette approche globalement environnementale, le cadre de vie, notamment dans sa dimension esthétique, et a fortiori patrimoniale, est peu pris en compte.

Souvent considérée dans une perspective durable, la notion de développement durable est utile pour mettre en évidence les contradictions entre des politiques sectorielles ou des pratiques peu soucieuses de durabilité. Elle n'exclut donc pas les approches sectorielles. On parle d'ailleurs de plus en plus d'énergie durable, d'agriculture durable, de ville durable... Ces dernières années, les publications portant sur la "ville durable" se sont multipliées. Il importe de voir quelle place elles attribuent à la qualité du cadre de vie et au patrimoine bâti.

---

<sup>1</sup> OCDE (2001). *Développement durable. Les grandes questions*. Paris, OCDE, p.46.

<sup>2</sup> ibidem

<sup>3</sup> idem, p.47.

<sup>4</sup> ibidem

## 2. LE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES DOCUMENTS OFFICIELS REGIONAUX

Il s'agit ici d'analyser les principaux documents officiels de la Région wallonne intégrant la notion de développement durable, principalement par le biais des objectifs et intentions exprimés et celui des thèmes de l'espace bâti et de la densification urbaine. En ce qui concerne le Schéma de Développement de l'Espace Régional et le Contrat d'Avenir pour la Wallonie, seules quelques grandes lignes sont pointées. Pour une lecture plus détaillée et "opérationnelle" de ces documents, nous renvoyons au chapitre III de ce rapport (Politiques et pratiques du recyclage urbain en Région wallonne).

### 2.1 LE PLAN D'ENVIRONNEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (PEDD)

Dès 1995, la Région wallonne s'est dotée d'un "Plan d'Environnement pour le Développement durable" (PEDD). En avant-propos, on peut lire : *"Le Plan pour le Développement durable vise à assurer pour l'avenir, et de manière fiable, la préservation de nos ressources naturelles, la protection et la restauration de nos écosystèmes, ainsi que la prévention et l'atténuation des nuisances que nos activités apportent à l'environnement. Il poursuit également une ambition supplémentaire, celle d'inscrire résolument la Région wallonne dans la perspective du développement durable. C'est la suite logique des engagements pris en juin 1992, à la Conférence de Rio, au cours de laquelle le développement durable a été reconnu comme objectif par l'ensemble des pays du monde".* Pour ce faire, *"il est impératif de développer une vision à long terme de la politique de l'environnement"* (p.1). Le PEDD vise l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques régionales ; l'application des principes de base tels que le principe de prévention, le principe de précaution et celui du "pollueur-payeur" ; l'adaptation d'une stratégie aux réalités régionales ; ainsi que la responsabilisation des acteurs par le partenariat, la recherche du consensus et le débat public. Par souci de cohérence, des liens sont établis entre la PEDD et d'autres outils de planification en Région wallonne.

En ce qui concerne le milieu urbain, le PEDD (pp. 114-119 ; 270-287) met d'abord l'accent sur les principales causes de la pollution urbaine : émissions de dioxyde de soufre (industries et chauffage domestique), émissions d'oxyde d'azote et d'hydrocarbures (circulation automobile), polluants acides altérant le patrimoine naturel et bâti des villes ; le bruit ; les effluents altérant la qualité de l'eau ; l'impact d'utilisation ou d'activités anciennes ou actuelles sur la qualité des sols ; la problématique de la génération de grandes quantités de déchets.

Outre les espaces naturels au sein des zones (péri)-urbaines, dont la préservation et la restauration sont un gage de qualité de vie, l'urbanisme et la dynamique urbaine sont également abordés pour dénoncer :

- la sectorialisation des quartiers devenus monofonctionnels, avec perte de la diversité et accroissement des besoins de déplacement ;
- la destruction des centres historiques et de patrimoine bâti, au profit d'immeubles impersonnels ;
- l'élargissement et la multiplication des voiries pour répondre à l'accroissement de la circulation ;
- la multiplication des chancres par spéculation foncière ou manque de reconversion d'anciens sites industriels désaffectés ;

- la suburbanisation ;
- la déstructuration, la déshumanisation du milieu urbain et l'amplification des phénomènes d'insécurité, de marginalisation et d'exclusion en découlant.

Parmi les points forts, le PEDD souligne que, en Région wallonne :

- aucune *toute grande métropole* n'est dépassée par son propre développement ;
- seules *les plus grandes villes* ont atteint *des niveaux significatifs* pour ce qui concerne les problèmes d'environnement ;
- un réseau de villes petites et moyennes *offre une qualité de vie encore préservée* ;
- *la plupart des villes ont su éviter la banalisation et préserver leur identité.*

Parmi les points faibles, le PEDD relève :

- les problèmes de friches industrielles et de mutation des villes d'ancienne industrialisation ;
- une conurbation dispersée depuis les centres anciens ;
- les problèmes de dégradation de l'environnement urbain, conjugués à des problèmes de marginalisation, d'exclusion et de pauvreté ;
- la nécessité d'une collaboration entre de nombreux acteurs et niveaux pouvoirs, afin d'améliorer l'environnement urbain.

Le PEDD mentionne aussi le danger de l'extension des zones suburbaines menaçant tant les milieux urbains que ruraux. Des opportunités de restauration existent cependant, résidant essentiellement dans les grandes capacités d'accueil résidentiel et économique dont dispose le milieu urbain. Par conséquent, il s'agit de recréer, *de façon durable, les conditions d'un milieu attractif* dans les villes, en réduisant les pressions des activités humaines provoquant les pollutions de l'air et de l'eau, le bruit, les déchets en surnombre. Il faut aussi développer des politiques environnementales propres au milieu urbain, en renforçant notamment la présence de la nature en ville et en revitalisant les centres urbains de façon à limiter les déplacements en voiture. Après avoir énuméré les outils existants touchant le milieu urbain (aménagement normatif, actif et politique du logement), le PEDD indique une série d'actions à mettre en œuvre au niveau du renforcement de la nature en ville, des réductions d'émissions, des politiques de déplacements, de la politique d'utilisation rationnelle de l'énergie et de la qualité de vie des habitations (prévention et lutte contre les pollutions intérieures).

En ce qui concerne la valorisation des centres urbains et du patrimoine bâti, le PEDD renvoie à la politique d'Aménagement du Territoire, bien qu'il prône le renforcement des synergies entre politiques environnementales et d'aménagement du territoire, se traduisant, notamment, dans des adaptations d'outils d'aménagement du territoire existants, en mettant en regard ces outils et des propositions d'amélioration.

Pour la protection du patrimoine, les outils envisagés concernent : la politique de classement, les plans de secteur (indication des monuments et sites classés de superficie significative), les règlements d'urbanisme, les aides à l'embellissement de façades et primes à la réhabilitation. Il est intéressant de relever que seul l'existant est mentionné, et qu'il n'y a aucune proposition d'amélioration concernant le patrimoine. On peut dès lors souligner que la conception du patrimoine dans le PEDD reste "traditionnelle" et restrictive, d'ailleurs soulignée dans la partie consacrée au tourisme, le PEDD préconisant une politique de protection et de rénovation des paysages et du patrimoine, ainsi que des chemins,

sentiers,... pour renforcer l'attrait de la région et mettre en place un réseau d'itinéraires variés. La qualité du cadre de vie, par la prise en compte de l'espace bâti au sens large et sa valorisation esthétique, notamment en relation avec l'amélioration des espaces publics, ne figure pas parmi les préoccupations essentiellement environnementales et la volonté d'accroître la qualité du milieu urbain affichées par le PEDD. Cette primauté de l'environnement est confirmée par le fait que la densification des zones d'habitat et la suppression de zones d'habitat linéaires ou isolées non construites sont immédiatement reliées à la problématique des transports et infrastructures, puisqu'elles visent essentiellement la diminution des besoins de déplacement, un meilleur accès aux transports en commun et la rentabilisation d'équipements publics.

## **2.2 LE SCHEMA DE DEVELOPPEMENT DE L'ESPACE REGIONAL (SDER)**

Le SDER insiste sur la notion de "patrimoine commun", hérité, qui, avec ses particularités naturelles, culturelles et paysagères, doit être conservé mais aussi développé ; l'accent est clairement mis sur l'avenir et sur la qualité du cadre de vie. Le SDER reprend la définition du développement durable telle qu'elle figure dans le rapport Brundtland et souligne combien l'usage de l'espace, compétence propre de l'aménagement du territoire, participe au développement durable. Dès lors, il s'agit de tenir compte des effets à longue durée des affectations spatiales, de promouvoir l'utilisation parcimonieuse des ressources naturelles non renouvelables ou difficilement renouvelables et de préserver un environnement sain et diversifié ainsi que les qualités esthétiques et paysagères du cadre de vie, de façon à transmettre aux générations futures un patrimoine naturel et culturel riche et varié. La localisation des différentes fonctions doit être considérée avec beaucoup d'attention, notamment du fait de son impact en termes de mobilité. L'organisation du territoire doit viser à limiter les dépenses publiques et à éviter le gaspillage.

En ce qui concerne le patrimoine bâti, le SDER distingue, d'une part, les éléments, isolés ou groupés, qui, du fait de leur valeur historique, archéologique, scientifique, artistique, sociale ou technique, font l'objet d'une reconnaissance et d'une protection particulière par le classement. D'autre part, il mentionne le patrimoine bâti au sens plus large marquant l'espace local (une rue, une place, un quartier) ou régional, avec l'identification d'aires remarquables (centres anciens protégés), auquel s'ajoutent un patrimoine industriel et social riche et diversifié et d'autres formes de patrimoine, qui font sens et constituent des repères aux yeux des habitants (petit patrimoine populaire, bâtiments ou sites d'intérêt local). Il importe de prendre conscience que la mise en valeur du patrimoine bâti est génératrice d'emploi et qu'elle apporte une plus-value permettant d'accroître l'attractivité culturelle et touristique. Ce patrimoine varié et valorisable, notamment sur le plan touristique, constitue une richesse pour la Région, mais il présente aussi des faiblesses, comme le manque de prise en compte du bâti préexistant lors d'aménagements.

Toutefois, le constat est que l'espace bâti est trop souvent géré sans souci de son développement durable, mais il peut faire l'objet d'une réelle valorisation grâce à une réaffectation adéquate. Sélective, intégrant le passé aux besoins contemporains et liant respect du patrimoine et souci de fonctionnalité actuelle, la réaffectation doit éviter les replis sur le passé, le localisme exacerbé ou le refus de la nouveauté, de même que les images banalisées dans leur forme (façadisme, pastiches pseudo-régionaux, espaces urbains standardisés, rejet de l'architecture contemporaine) ou dans leur fonction (prédominance du commerce de détail et du secteur HORECA). La valorisation du patrimoine bâti passe aussi par l'amélioration du cadre visuel des espaces publics.

La valorisation des noyaux centraux est également pointée comme un élément essentiel, notamment par la densification de l'urbanisation en leur pourtour et la mise en valeur de leur habitat historique, en relation avec les politiques de rénovation urbaine. Toutefois, ces mesures ont des limites car, dans certains quartiers, l'état de délabrement est tel qu'il appelle des opérations plus radicales encore, pouvant aller jusqu'à l'arasement et la reconstruction. De façon générale, il faudra rendre la structure spatiale plus lisible. Dans cette optique, les entrées de ville devront être requalifiées.

## 2.3 LE CONTRAT D'AVENIR POUR LA WALLONIE (CAW)

En préambule, le Contrat d'Avenir pour la Wallonie est défini comme un *"projet qui établit des priorités claires sur base des analyses rigoureuses de la situation économique et sociale de la Région, trace des lignes directrices respectées par chacun des membres du Gouvernement, fixe des objectifs définis et marque la cohésion de l'action gouvernementale par la transversalité des actions de chacun des ministres"*.

Le CAW se veut une stratégie gouvernementale globale, intégrée, novatrice et évolutive, à la fois endogène et ouverte sur le monde. Afin de finaliser cette stratégie, le Gouvernement wallon s'est fixé une série d'objectifs généraux quantitatifs et qualitatifs, parmi lesquels figure l'amélioration du cadre de vie. Dans ce contexte, il reconnaît aux agglomérations urbaines un rôle central dans la mise en place d'une politique économique efficace et durable. Aussi, certains efforts seront concentrés sur ces agglomérations, avec, à terme, un effet de débordement escompté sur les zones avoisinantes. Parmi les dix principes communs d'action, la qualité de la vie vient en premier lieu, dans un souci de s'inscrire dans le développement durable, conformément à l'esprit de la Conférence de Rio .

En termes d'action, le patrimoine est bien pris en compte. Le CAW distingue le patrimoine porteur d'identité culturelle, mais il souligne que la valorisation du patrimoine promue par le Gouvernement vise l'amélioration du cadre de vie des citoyens ainsi que la requalification des espaces publics. La plus-value et les retombées économiques de cette valorisation patrimoniale sont aussi soulignées. Les priorités dégagées par le Gouvernement en matière de patrimoine sont : le soutien à la sensibilisation ; le développement de synergies avec toutes les matières connexes ; la réhabilitation des biens protégés, afin de les intégrer à la vie sociale, économique et culturelle ; le développement de mesures de protection et d'aide à la valorisation des biens patrimoniaux ; une politique préventive.

En conclusion, on retiendra que les trois documents consultés entendent bien, à des titres divers, faire jouer au patrimoine bâti un rôle important en matière de développement durable. Ils se limitent toutefois à donner de grandes orientations, sans indiquer les moyens d'y parvenir. Soulignons cependant que le souci de transversalité est un des points forts du Contrat d'Avenir pour la Wallonie, puisque le Gouvernement et ses différents ministres s'engagent à la développer par le biais de leurs actions. Le chapitre III visera notamment à établir le lien entre les politiques exprimées dans les documents examinés et les pratiques

### 3. PATRIMOINE ET DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES VILLES : COUP D'ŒIL DANS LA LITTERATURE

#### 3.1 LE PATRIMOINE EST-IL CONCERNE PAR LE DEVELOPPEMENT DURABLE ?

La réflexion sur les villes durables s'est développée à partir de conceptions présentant les agglomérations urbaines comme les "*plus grands prédateurs de l'écosystème et la pire menace pour la survie de l'humanité sur la planète*" (ROGERS, 1995).

En cause, rappelons-le :

- la stérilisation des espaces ruraux par l'extension anarchique des fonctions urbaines au-delà de leur territoire traditionnel ;
- la production massive de déchets non recyclables ou non recyclés ;
- le gaspillage énergétique ;
- la consommation aveugle de ressources non renouvelables, le pillage de l'eau ;
- la pollution atmosphérique et la production de gaz à effet de serre, liées au trafic et à la congestion automobile ;
- les déséquilibres sociaux produits par l'immigration issue des campagnes (campagnes proches ou campagnes de plus en plus lointaines, y compris d'autres continents);
- la destruction du cadre de vie par les pratiques spéculatives.

Cette interprétation apocalyptique du phénomène urbain, basée essentiellement sur l'observation des mégapoles américaines et asiatiques, comme sur celle de la croissance incontrôlable des grandes agglomérations des pays en voie de développement, privilégie largement les problèmes strictement environnementaux.

La question de l'espace bâti est peu abordée dans les textes fondamentaux et dans les ouvrages traitant de la ville durable, au contraire des questions relatives aux pollutions et aux flux de matière et d'énergie, considérées comme les plus aiguës. Ces dernières bénéficient par conséquent de la bibliographie la plus étendue.

Même des ouvrages tout récents concernant les villes d'Europe occidentale, comme par exemple le rapport dirigé par Marc Sauvez<sup>5</sup>, n'envisagent l'espace bâti que de façon allusive, à travers le thème de la qualité des villes, cette qualité étant traitée essentiellement du point de vue des valeurs foncières.

Les discussions d'experts européens, chargés de mettre au point un système d'indicateurs de la durabilité urbaine ont cependant introduit, à côté des évaluations environnementales, des indicateurs de qualité de vie, dont plusieurs concernent explicitement l'espace bâti. C'est ainsi que le rapport de 1996<sup>6</sup> consacre un chapitre à l'examen des qualités esthétiques de la ville, à l'agrément des espaces publics et de la morphologie de la ville, aux possibilités de contacts culturels, de stimulation de la créativité et de l'imagination, d'épanouissement personnel que présente le milieu urbain, notamment grâce à la beauté de son paysage et à ses édifices historiques. Le texte évoque aussi l'occasion qu'offre la ville de se reconnaître symboliquement en elle, grâce à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine monumental.

---

<sup>5</sup> *La ville et l'enjeu du "développement durable", rapport remis au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*, La Documentation française, Paris 2001.

<sup>6</sup> Groupe d'experts sur l'environnement urbain, *Villes durables européennes, rapport*, Bruxelles, 1996.

Ces catégories visent la satisfaction du résident. Indirectement, elles s'intéressent à sa mobilisation en vue d'une participation citoyenne à la gestion de la ville, la bonne gouvernance et la démocratie interne étant un axe important du développement durable. Mais l'agrément et la citoyenneté ne sont pas seuls en cause. Le développement économique est également visé. Le patrimoine est reconnu comme un agent important de l'attractivité de la ville. Il est sensé lui conférer une spécificité, une exclusivité d'image recherchée par les investisseurs et par certains types d'entreprises. Lorsqu'il est de grande signification culturelle, le potentiel touristique du patrimoine est évidemment mis en avant.

### **3.2 LA REAFFECTATION DU PATRIMOINE ET LA RENOVATION URBAINE, OUTILS DE DURABILITE**

C'est à partir de ces considérations que, depuis le V<sup>ème</sup> programme européen, la notion de *viabilité culturelle de la ville* a été introduite dans les objectifs environnementaux de l'Union.

La mise en œuvre d'une politique volontariste de rénovation urbaine est au centre des recommandations. Le SDER a sans aucun doute tenu compte de celles-ci et a entériné les espoirs que permettent la rénovation ou l'entretien du parc immobilier des villes en matière de création d'emplois comme en matière d'offre de logements ou de niche d'activités.

En ce qui concerne plus spécialement l'objet de la présente recherche, qui touche principalement aux outils de la rénovation urbaine en Wallonie et aux pratiques locales de celle-ci, il convient de signaler une des remarques figurant dans le rapport des experts européens sur la ville durable. Ceux-ci, préconisent *la souplesse réglementaire en matière d'affectation*.

Leur souci est double. D'une part, ils s'inquiètent du retard, parfois très important, que peut enregistrer un programme de rénovation urbaine en fonction des fluctuations du climat économique général. D'autre part, ils pointent la difficulté que représente le raccourcissement de la période d'amortissement d'un investissement immobilier en raison de l'accélération des progrès techniques, des changements de mode et de l'évolution des normes de confort.

En conséquence, ils recommandent une plus grande ouverture aux solutions transitoires ou précaires en matière de réaffectation, l'affectation temporaire étant toujours préférable à l'abandon, générateur de vandalisme, de dégradation du paysage et de sentiment d'insécurité. Ils recommandent également une conception flexible et ouverte des projets de réaménagement d'immeubles, voire d'îlots entiers, en vue d'une prolongation des possibilités d'amortissement par l'adaptabilité de l'ensemble rénové à l'évolution des besoins. On conçoit bien les difficultés opposables à ce dernier programme.

### **3.3 LA REAFFECTATION DU PATRIMOINE ET SES DERIVES : FAÇADISME ET GENTRIFICATION**

Du point de vue du patrimoine, l'une des difficultés tourne autour des risques de façadisme. Significativement, c'est par l'intermédiaire d'un colloque consacré à ce phénomène que les relations entre développement durable et patrimoine ont été, à notre connaissance, les plus abondamment pointées. Elles l'ont été, cette fois, non pas par des experts en matière de gestion environnementale mais par des experts en matière d'urbanisme et de conservation du patrimoine (Fr. LOYER et Chr. SCHMUCKLE-MOLLARD, 2001).

Après avoir montré la généralisation de la pratique du façadisme et la diversité de ses manifestations à l'échelle mondiale, les orateurs ont indiqué ce qu'elle révélait de l'hégémonie, en rénovation urbaine, du culte des apparences, celles-ci étant trop souvent contraintes de valoriser, à travers la référence aux charmes de la ville traditionnelle, des densités et des affectations motivées par la seule promotion immobilière. De ce point de vue, le façadisme est défini comme *un gaspillage des possibilités offertes par la ville historique, dont l'architecture (non visible de la rue) est réduite au rang d'un bien de consommation jetable*.

Au contraire, une étude attentive des potentialités des espaces intérieurs du bâti existant et des intérieurs d'îlot permettrait, selon les auteurs, une réaffectation plus fine, mieux adaptée, favorable à la diversité des fonctions et des usages, tout en privilégiant globalement l'habitat, y compris et surtout dans les centres historiques.

Créer de l'urbain, restaurer des usages dans le "déjà-là", approcher le patrimoine et spécialement le patrimoine ordinaire, en terme de stimulant plutôt que de contrainte, tel serait l'objectif. Un objectif qui suggère la nécessité de mettre en place une spécialisation de la formation des architectes, différente encore de celle qui se développe actuellement en matière de conservation et restauration de monuments prestigieux ou classés.

La rencontre parisienne a également abordé une autre difficulté liée à la rénovation urbaine, à savoir la gentrification, l'éviction de populations fragiles repoussées des lieux de requalification urbaine en raison de l'évolution des valeurs foncières et des loyers. Il faut bien l'admettre, la plupart des villes ou centres urbains ayant pratiqué une politique de valorisation des espaces publics et de restauration du paysage urbain, notamment par restauration et recyclage de l'espace bâti, ont été touchés par ce phénomène socialement regrettable.

La littérature européenne ne contient que fort peu d'études de cas illustrant des situations où cette évolution aurait pu être enrayée. L'exemple de référence majeur est celui du centre de Lisbonne. Depuis 1990, la municipalité y poursuit un programme de réhabilitation des habitats vétustes dans les quartiers centraux les plus anciens de la ville. La population pauvre qui y réside a été maintenue sur place. Les travaux d'amélioration ont été modestes, voire minimalistes afin d'éviter les plus-values significatives. Ils ont été confiés à de petites structures diffuses d'intervention opérant tant au niveau des chantiers qu'au niveau de la gestion sociale. La subsidiation publique a atteint 50% des engagements. Ainsi, 6.000 logements ont pu, sinon répondre aux normes standard de l'habitabilité en matière de volume et de surface, au moins bénéficier du confort, de l'hygiène, de la stabilité et de la sécurité élémentaires. Le visage de la ville populaire n'a pas été modifié et les préoccupations culturelles et touristiques sont sauvées.

Le très rapide survol dont il est ici rendu compte devrait être approfondi. Il semble néanmoins suffisant pour découvrir les ambiguïtés profondes de la place que tient le patrimoine dans la politique de la ville et les difficultés qui existent de lui reconnaître une valeur et des usages au bénéfice de tous.

Dans la ville dite durable, le patrimoine et sa réaffectation occupent des positions changeantes et des fonctions diverses, non dépourvues de contradictions. Entre le patrimoine réaffecté par souci d'économie d'espace et de matériaux et le patrimoine réhabilité au profit de ses habitants, dans la volonté de leur conserver leurs repères de vie, entre le patrimoine valorisé dans une optique de construction identitaire ou d'éducation citoyenne et le patrimoine restauré par stratégie de marketing urbain, n'y a-t-il pas quelques incompatibilités difficiles à résoudre ? En matière de durabilité urbaine, l'outil patrimonial n'a probablement pas encore trouvé une place bien réfléchie.



#### 4. PATRIMOINE HERITE ET PATRIMOINE TRANSMIS : VILLE ET PAYSAGE URBAIN COMME PATRIMOINE

Cette partie tend à poursuivre la réflexion entamée dans le précédent rapport sur la notion de patrimoine, en l'étendant toutefois à la question de sa transmission, notamment par le biais de sa réaffectation.

Dans le rapport précédent, nous avons relevé l'élargissement progressif de la notion de patrimoine et adoptions, à l'instar de F. Loyer, une conception très large du patrimoine, puisqu'elle retenait "la ville comme patrimoine" (LOYER, 2001). Dans une perspective de développement durable, la question de la transmission du patrimoine prend cependant une dimension particulière. Elle permet de rappeler l'ambiguïté qui caractérise la notion de patrimoine, partagée entre une vision "passéiste" ("*ce dont nous sommes les bénéficiaires sans le vouloir, les héritiers, cette chance de disposer de quelque chose sans avoir eu besoin de le créer nous-mêmes*"<sup>7</sup>) et une vision nettement plus dynamique, liée à ce que nous comptons léguer, la mémoire que nous édifions pour les générations à venir (pp.18-19). Elle évoque aussi le rapport existant entre la forme et le sens : "*le sens n'appartient absolument pas à l'objet. C'est nous qui le construisons en permanence. Le patrimoine n'a pas de réalité objective, il n'a que la signification que nous lui donnons, la mémoire que nous y introduisons et la continuité que nous voulons produire pour les générations qui nous suivent*"<sup>8</sup>.

*Fondamentalement du devenir*, le patrimoine n'est pas univoque, il est multiple et conflue dans la ville qui devient ainsi lieu d'identité varié. Cette conception évolutive et multiforme du patrimoine remet en question tant le caractère définitif des listes de patrimoine protégé établies au fil du temps que l'idée de la ville conçue comme un décor immuable, une forme muséifiée et sans vie.

Tantôt perçu comme décor, tantôt comme cadre de vie (LUGINBÜHL, 2001), le paysage n'échappe pas à une vision dichotomique oscillant entre conceptions fixiste ou, au contraire, dynamique de l'aménagement du territoire, et ce constat vaut aussi pour le paysage urbain. En ce qui concerne ce dernier, la plupart des observateurs s'accordent pour mesurer l'effet dévastateur sur la ville de la période des "trente glorieuses" et sa conception fonctionnaliste de la ville et de la spécialisation à outrance des productions, avec un terrible impact sur le tissu social et urbain préexistants, sur la qualité du cadre de vie, sur la consommation d'espaces et la mobilité. "*Le fonctionnalisme investit le temps et le lieu immédiats de sa réalisation (...) isolé des autres temporalités à l'œuvre*"<sup>9</sup>.

Force est de constater que la plupart des villes wallonnes n'ont pas été épargnées par les logiques de l'immédiateté et du "tout-à-l'automobile" et que, du point de vue du paysage urbain, l'héritage n'est généralement guère brillant. Pour tenter de remédier à la situation, et dans la perspective de la mise en place d'une gestion locale durable, il convient de s'interroger sur l'échelle d'intervention sur le paysage urbain et sur le rôle que la réaffectation et le "recyclage" de l'espace bâti, des chanvres et friches peuvent y tenir. Avec, en filigrane, le principe d'incertitude qui constitue l'un des fondements du développement durable : "*L'incertitude sur ce que sera demain la demande en paysages, la probabilité que les références traditionnelles subsistent à côté de nouvelles, la tendance à associer des références d'origine et d'ancienneté différentes, plaident pour une attitude que l'on pourrait qualifier de "conservation inventive" ou de "composer avec" : créer toujours du nouveau,*

<sup>7</sup> LOYER F., dir. (2001), *Villes d'hier et d'aujourd'hui en Europe*. Paris, Fayard, série "Entretiens du Patrimoine", p.18.

<sup>8</sup> idem, p.491.

<sup>9</sup> GOURDON, J.-L. (2001). *La rue. Essai sur l'économie de la forme urbaine*. La Tour d'Aigues, éd. De l'Aube, p.55.

*mais toujours à partir de l'ancien, ajouter au territoire de nouvelles couches sans effacer les précédentes*<sup>10</sup>.

La notion de paysage urbain est elle aussi multiple. Elle concerne aussi bien la ville perçue de l'extérieur, que les franges et les entrées de ville, ou les paysages perçus de l'intérieur. On parle dès lors tantôt "d'angles de vue" (ZPPAUP des Pentes de la Croix-Rousse à Lyon, 1994) ou de "perspective", "échappée" et "point de vue" (POS de la Ville de Paris, 1989) (voir chapitre IV : Présentation d'autres contextes). Certains auteurs associent le paysage urbain à une ambiance, voire à des ambiances successives (LASSUS, 2001).

En Région wallonne, l'élargissement du concept de patrimoine s'est répercuté sur certains outils qui intègrent les notions d'ensemble et la relation entre patrimoine construit et paysage, comme le nouvel inventaire du patrimoine architectural en Région wallonne (CORTEMBOS, 2000). Les "Atlas des centres anciens protégés" participent aussi à cette notion d'ensemble, en accordant toutefois une appréciation spécifique à chaque bâtiment ou espace public. Cette approche tend cependant à être remise en question, sur base d'élaboration d'"Atlas du cadre de vie", mettant l'accent sur la qualité esthétique globale, plutôt que sur des spécificités architecturales prises isolément. Dans cette optique, il s'agirait, en introduisant la notion de "qualité d'atmosphère", de permettre la conservation de témoins de l'architecture et d'ambiances urbaines ainsi que leur réhabilitation dans le cadre d'une politique de conservation intégrée. Cette approche permet aussi de prêter attention à des ensembles modestes qui participent à la valeur d'ambiance d'un quartier (BIOUL, 1999).

Caractérisé par une dualité forte existant entre les volumes creux (les rues, les places, les squares) et les volumes pleins (bâtiments, monuments, végétaux, etc.) (DUPAGNE, 1997, p. 16), le paysage urbain intègre cependant ces deux dimensions, représentées dans "l'espace-rue" (BELAYEW, 1996). Pour approcher le paysage urbain, une analyse morphologique ou typologique ne suffit cependant pas. Il faut aussi s'intéresser à la perception que l'on en a, à son évolution et s'imprégner des ambiances qu'il dégage. Dans un remarquable essai sur la rue, Jean-Loup Gourdon montre toute la richesse de l'espace-rue, dans sa multiplicité et ses transformations permanentes. *"La rue est association fondatrice du mouvement et de l'établissement; le construit est circulé, le circulé est construit, source d'un grand nombre d'usages, mais aussi de leur équilibre instable. Faite à la fois de permanence (tracé, patrimoine) et de changement (parcelle par parcelle, bâtiment par bâtiment), la rue est conjugaison de deux espaces, privé et public, un dehors et un dedans, un dedans pour l'autonomie des existences et des activités (...). Un dehors pour l'utilité commune et la coprésence, des formes variables d'échange et de civilité, l'anonymat, ce qu'on appelle l'espace public. Enfin, la rue est circulation entre deux logiques économiques, du patrimoine et du capital, du temps long et du temps immédiat, dans un espace travaillé par la société, l'histoire, l'innovation d'usages, l'alternance des investissements, publics, privés, les uns et les autres se guettant, s'attendant, s'enchaînant*<sup>11</sup>. La rue est donc la conjonction entre durée (trace spatiale) et modifications des usages riverains, du fait de la multiplicité des actes privés, et cette conjonction fait la durabilité de cet espace : *"est durable un espace qui peut incessamment être remis en jeu et réformé*<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> IAURIF (1997). Les paysages d'Île-de-France. Comprendre, agir, composer. *Cahiers de l'IAURIF*, n° 117-118, p.25.

<sup>11</sup> GOURDON J.-L., (2001). *La rue. Essai sur l'économie de la forme urbaine*. La Tour d'Aigues, éd. De l'Aube, p.17.

<sup>12</sup> idem, p.67.

Le réseau viaire sur lequel on a peut-être pas assez insisté dans la genèse du paysage urbain, apparaît donc comme un élément essentiel dans la thématique du recyclage urbain, notamment parce qu'il intègre l'espace bâti qui nous intéresse en particulier. De ce point de vue, il convient de s'interroger sur la relation entre la "permanence" symbolisée par le patrimoine bâti, et la mutation liée aux changements d'usage. Une réflexion sur la "réaffectation" ou le "recyclage" des bâtiments ou espaces existants s'impose donc, notamment en termes de choix : que faut-il démolir et conserver et sur quels critères ? Que faut-il réaffecter et à quoi ? Quel est l'impact dans le paysage urbain de la réaffectation d'un bâtiment de qualité architecturale ou de grande valeur sociale ? Quels moyens mettre en œuvre pour la réaffectation ? A l'occasion de nos études de cas, nous reviendrons plus en détail sur ces questions essentielles pour l'élaboration d'un "projet de ville".

Malgré la multiplication, surtout au cours des années '90, de réaffectations de bâtiments à l'initiative de divers acteurs (IPW, CPAS, Fonds du logement, sociétés de logements sociaux, particuliers,...), on connaît encore mal la problématique de la réaffectation et les effets, notamment la quantification de la plus-value, de la *patrimonialisation de la ville*<sup>13</sup>. On retiendra toutefois, que, dans des milieux urbains déstructurés, malgré la valeur de l'exemple, la réaffectation de bâtiments ne suffit pas, à elle seule, à produire un effet d'entraînement. Il faut aussi des mesures d'accompagnement social, de valorisation des espaces publics. Il faut donc promouvoir une démarche globale, qui intègre l'existant, quitte à le transformer voire à le réinventer, pour former le patrimoine en devenir.

---

<sup>13</sup> SCHAUT C., (1997), *Patrimoine et développement urbain*. Études et Documents. Ministère de la Région wallonne, DGATLP.

## CHAPITRE II : ESPACES BATIS, ABANDONNER OU RECYCLER ?

### INTRODUCTION

Ce chapitre est principalement basé sur l'examen de la littérature spécialisée. Il est appelé à être complété et enrichi, tant la littérature qui touche directement ou indirectement cette problématique est importante, puisqu'elle concerne l'ensemble des disciplines qui participent au développement urbain.

Nous étudions tout d'abord les causes qui sont à l'origine de l'abandon des espaces bâtis. L'objectif de cette analyse est d'offrir une vue d'ensemble des causes possibles de non-réutilisation des espaces bâtis, permettant de les identifier, de les hiérarchiser et pour finir de prendre conscience des éléments de réponses possibles.

Ensuite, nous évoquerons les effets positifs et négatifs du recyclage des espaces bâtis, dans une optique de comparaison avec la consommation de nouveaux espaces.

Pour conclure, nous essayerons de voir en quoi l'analyse des causes d'abandon et des effets du recyclage nous permet de répondre à la question posée : abandonner ou recycler ?

### 1. CAUSES D'ABANDON DES ESPACES BATIS ET PISTES DE REPONSES

Les causes de non réutilisation des espaces bâtis sont regroupées en **cinq domaines ou thématiques** : les acteurs concernés, la dynamique économique, le domaine social et démographique, le domaine physique et environnemental, et enfin le domaine du logement, du foncier et de l'immobilier. Le but de ce regroupement en cinq domaines est de faciliter la lecture et la synthèse globale des causes. Ces cinq domaines ne sont pas hiérarchisés, et leur ordre de présentation n'est pas déterminant. De plus, aucun regroupement n'est parfait : la plupart des causes concernent plusieurs domaines, voire même la totalité. Aussi, positionner telle cause dans tel domaine est souvent en partie arbitraire et subjectif.

L'analyse repose sur **trois niveaux d'observation**. Le premier niveau s'intéresse aux causes globales qui affectent l'ensemble de la Région wallonne ou qui s'étendent au-delà. Le deuxième niveau traite des causes locales qui apparaissent à l'échelle de la commune ou du quartier. Le troisième niveau aborde les causes spécifiques à un bâtiment ou à un ensemble bâti particulier et ses abords directs : c'est ce que nous appelons le niveau du projet. En principe, plus les causes sont globales, plus il est difficile d'avoir prise sur elles.

Le tableau 1 ci-dessous regroupe les titres de l'ensemble des causes identifiées jusqu'à présent.

**Tableau 1 : Synthèse des causes d'abandon des espaces bâtis**

Niveau d'observation Domaine	Niveau global	Niveau local	Niveau du projet
<b>I. Les acteurs concernés par la réutilisation des espaces bâtis</b>	I.1 L'approche transversale et le partenariat	I.2 Les rôles et pouvoirs de la commune I.3 Les autres acteurs locaux	I.4 La complexité du partenariat et la gestion de projet I.5 La responsabilité des propriétaires I.6 La participation des habitants
<b>II. La dynamique économique</b>	II.1 L'évolution économique	II.2 La dynamique économique locale	II.3 La viabilité économique du projet
<b>III. Le domaine social et démographique</b>	III.1 La désurbanisation III.2 L'évolution de la structure familiale	III.3 La concentration de populations fragilisées III.4 L'image du quartier	
<b>IV. Le domaine physique et environnemental</b>	IV.1 La pollution de l'air IV.2 La disponibilité d'espace urbanisable	IV.3 Le cadre de vie et les espaces publics IV.4 L'accessibilité IV.5 L'entretien de l'espace public et privé	IV.6 L'état des espaces bâtis IV.7 La pollution du sol IV.8 La morphologie urbaine et la fragmentation parcellaire
<b>V. Le logement, l'immobilier et le foncier</b>	V.1 La spéculation et la rétention foncière V.2 La fiscalité	V.3 La dynamique locale du marché immobilier V.4 La difficile mixité des fonctions	V.5 L'absence de maîtrise foncière

Auteur : Xavier GEORGES, UCL - CREAT, 2002

La présentation de chaque cause est composée de deux volets. Le premier cherche à décrire brièvement la cause elle-même, les questions liées à cet aspect particulier, en quoi cette cause est susceptible d'empêcher ou de défavoriser la réutilisation des espaces bâtis. Le deuxième volet tente de tracer des pistes de réponses possibles, ou de stratégies à mettre en œuvre pour répondre à la cause considérée, l'éviter ou encore l'utiliser à son profit. Nous mentionnons également les instruments et outils publics existants permettant de répondre aux différentes problématiques.

## 1.1 LES ACTEURS CONCERNES PAR LA REUTILISATION DES ESPACES BATIS

I. Les acteurs concernés par la réutilisation des espaces bâtis		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU GLOBAL	<p><b><u>I.1 L'approche transversale et le partenariat</u></b></p> <p>La réutilisation des espaces bâtis est liée à un large éventail de questions dans un grand nombre de domaines. Le renouveau urbain cherche à répondre à l'ensemble des forces et facteurs qui provoquent le déclin urbain et à préparer une réponse positive et durable conduisant à une amélioration constante de la qualité de vie.</p> <p>L'étendue des enjeux liés au patrimoine bâti fait qu'un grand nombre d'acteurs tant publics que privés sont impliqués.</p> <p>Les découpages sectoriels et administratifs des compétences urbaines permettent-ils de définir une "vision globale cohérente" de la situation ?</p> <p>Un partenariat est-il possible entre les différents niveaux de pouvoir et entre les différentes compétences nécessaires à la définition d'une stratégie globale ?</p> <p>La diversité des sources de financements et de subsides, des procédures et des interlocuteurs permet-elle une mise en œuvre efficace ?</p> <p>Par exemple, il faut souligner l'importance de la dimension économique dans le renouveau urbain. En Région wallonne, on constate un manque de lien entre l'économie et l'aménagement du territoire : deux permis distincts (permis socio-économique et permis d'urbanisme) doivent être obtenus, indépendamment l'un de l'autre, pour implanter une nouvelle activité.</p>	<p>Pour aborder ces questions, il faut s'interroger sur le contexte institutionnel du développement urbain et du patrimoine.</p> <p>Nous pouvons observer dans les régions et pays voisins, et notamment en Flandre, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, une évolution visant à mettre en place un partenariat entre administrations, avec le privé et avec les habitants.</p> <p>Un partenariat efficace présente deux intérêts essentiels<sup>14</sup> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il permet d'encourager la coordination et l'intégration des politiques et des ressources entre les différents acteurs publics, le secteur privé et les mouvements associatifs.</li> <li>• Il permet de répondre plus efficacement aux caractéristiques et aux besoins locaux.</li> </ul> <p>Les expériences passées permettent de formuler une série de principes utiles à l'établissement d'un partenariat efficace :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il doit être construit sur base d'une vision stratégique claire et d'un projet d'action.</li> <li>• Il doit refléter les différents intérêts présents, ainsi que les ambitions communes et une compréhension partagée des problèmes.</li> <li>• Il doit être construit en fonction du contexte local avec une grande ouverture, y compris vers les habitants et associations locales.</li> <li>• Au sein du partenariat, les responsabilités doivent être clairement définies et accompagnées du temps, des moyens et structures adéquats.</li> <li>• Le modèle parfait applicable à tous les contextes n'existant pas, le partenariat doit être évolutif, flexible et innovant, supporté par une évaluation.</li> </ul>

<sup>14</sup> Traduction libre du texte de A. CARTER, Strategy and Partnership in Urban Regeneration, tiré de ROBERTS P., SYKES H. (2000) *Urban Regeneration. A Handbook*. pp.56-57.

I. Les acteurs concernés par la réutilisation des espaces bâtis		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU LOCAL	<p><b><u>I.2 Les rôles et pouvoirs de la commune</u></b></p> <p>La question de l'approche transversale se pose également au niveau local : les découpages des compétences urbaines permettent-ils de définir une "vision globale cohérente" de la situation, et de définir une stratégie globale ?</p> <p>La compétition entre les différentes tendances politiques locales permet-elle à l'ensemble des forces vives de la commune de travailler dans le même sens ? Est-il possible de conserver une certaine continuité dans la politique locale ?</p> <p>Les limites communales permettent-elles de répondre adéquatement aux problèmes identifiés ?</p> <p>Ces questions reposent sur la conviction que le pouvoir politique communal est le seul acteur, dans sa commune, à pouvoir construire un projet urbain cohérent et global qui prenne en compte les éléments patrimoniaux et qui les inscrive dans un plan d'ensemble<sup>15</sup>.</p>	<p><i>Il importe donc, pour qu'une politique patrimoniale ambitieuse puisse se mener à bien, que l'acteur communal soit l'acteur articulatoire, qu'il agisse rapidement et communique clairement ses intentions par rapport à la réhabilitation d'un lieu, d'un quartier, afin d'éviter, au sens propre comme au sens figuré, le pourrissement. Il ne doit pas en être nécessairement l'instigateur, le catalyseur ou l'opérateur concret. Il importe tout autant que d'autres acteurs, privés ou parapublics, se mobilisent pour accompagner l'action communale et parfois la contraindre. Il n'est pas demandé à l'acteur politique de tout faire et de tout savoir, il lui est par contre demandé d'avoir un projet créatif sur sa ville, de lancer des initiatives ou de pouvoir les relayer quand elles ne viennent pas de lui<sup>16</sup>.</i></p> <p>De plus, la réhabilitation urbaine demande du temps. Elle exige donc <b>une volonté politique forte maintenue dans la durée<sup>17</sup></b>.</p> <p>Pour aider la commune à construire un projet urbain "cohérent" et "global" et à le maintenir dans la durée, il existe des outils particuliers : le <b>schéma de structure communal</b> (SSC), le <b>programme communal de développement rural</b> (PCDR) et, selon une démarche plus sectorielle, le <b>plan communal de mobilité</b> (PCM), le <b>plan communal du logement</b> (PCL) et le <b>plan communal de développement de la nature</b> (PCDN).</p>
NIVEAU LOCAL	<p><b><u>I.3 Les autres acteurs locaux</u></b></p> <p>Les autorités communales et leur administration ne sont pas seuls en cause. L'attitude des autres acteurs locaux (CPAS, sociétés de logement social, intercommunales, mouvements associatifs, etc.) est également déterminante, ainsi que leur capacité à coordonner leurs efforts.</p>	<p>Aussi, la capacité des acteurs locaux, et en particulier de l'acteur politique, de rassembler et coordonner l'ensemble des forces vives, aura une importance capitale (voir partenariat, points I.1 et I.4).</p>

<sup>15</sup> SCHAUT C. (1997) *Patrimoine et développement urbain*. Études et documents. Ministère de la Région wallonne, DGATLP, p.60.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> FORET C. (2001). *La réhabilitation urbaine*, Dossier documentaire. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. p.24.

I. Les acteurs concernés par la réutilisation des espaces bâtis		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU DU PROJET	<p><b><u>I.4 La complexité du partenariat et la gestion de projet</u></b></p> <p>La complexité administrative nécessite d'être bien informé sur les législations en vigueur, les rouages administratifs pour monter des dossiers. <i>Les niveaux de pouvoir et le nombre de compétences administratives intervenant dans le montage d'opérations se multiplient proportionnellement à l'ambition et à la complexité du projet.</i></p> <p><i>Celui-ci, lors de son montage et de sa concrétisation, requiert de plus en plus la présence d'un opérateur qui puisse, plus qu'avoir une connaissance approfondie des dispositions, remplir le rôle d'interface entre les initiatives, les acteurs de terrain, les administrations, les banques...</i><sup>18</sup></p>	<p>Le succès d'un projet urbain repose en grande partie sur l'habileté de cet opérateur (ou chef de projet) à créer un environnement de travail dans lequel l'information, la connaissance, les idées et les sentiments puissent être partagés entre toutes les personnes concernées.</p> <p>Bien que toutes ces personnes ne peuvent prendre part au pilotage du projet, des structures et procédures adaptées peuvent assurer leur participation (dans des ateliers, commissions thématiques, etc.). Cela afin d'enrichir les informations et la compréhension du chef de projet, faire émerger de nouvelles idées et désamorcer les oppositions potentielles<sup>19</sup>.</p>

<sup>18</sup> SCHAUT C. (1997) *Patrimoine et développement urbain*. Études et documents. Ministère de la Région wallonne, DGATLP, p.61.

<sup>19</sup> Traduction libre du texte de D. LICHFIELD, Organisation and Management, tiré de ROBERTS P., SYKES H. (2000) *Urban Regeneration. A Handbook*. p.252.



I. Les acteurs concernés par la réutilisation des espaces bâtis		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU DU PROJET	<p><b><u>I.5 La responsabilité des propriétaires</u></b></p> <p><u>Les propriétaires privés</u></p> <p>Dans le lent processus de dégradation d'un espace bâti, l'attitude des propriétaires face à leur bien est un aspect essentiel.</p> <p>La dégradation et la paupérisation d'un immeuble, ou au contraire son amélioration, sont le fait de la gestion dont il est l'objet (affectation sociale, administration, entretien et conservation, équipement, etc.). Le choix du mode de gestion dépend étroitement du standing du quartier.</p> <p>Dans un quartier en difficulté, <i>l'habitat locatif est géré selon un mode que l'on qualifiera, faute de mieux, d'ultra-marchand. On ne cherche même pas à préserver la capacité du capital à produire un revenu et à reproduire sa valeur. L'entretien n'est pas fait. Le bien est proposé à qui peut payer. Le prix baisse à mesure que l'immeuble se dégrade. On n'hésite pas alors à faire payer un moindre prix par tête tout en augmentant la densité d'occupation afin que le revenu locatif se maintienne</i><sup>20</sup>.</p> <p>Bien sûr, il existe aussi des propriétaires qui ne cherchent pas à spéculer, qui ne disposent pas des moyens pour assurer l'entretien et la maintenance de leur patrimoine, et qui ne trouvent pas de demandeurs pour occuper leur bien.</p> <p><u>Les propriétaires publics</u></p> <p>Le type de comportement évoqué ci-dessus n'est pas seulement le fait du privé. En effet, même si la démarche à long terme des propriétaires publics s'élabore dans un esprit de service public, à court terme, leur comportement peut être analogue à celui du privé<sup>21</sup>.</p> <p>Ils peuvent abandonner les bâtiments dont ils n'ont plus d'utilité, ou lors de leur mise en vente, sans aucune préoccupation de gestion ou de maintenance. Ils peuvent bloquer un processus de développement urbain en plaçant des exigences financières au même niveau spéculatif que le secteur privé...</p> <p>Les pistes de réponses évoquées ici (colonne de droite) sont plus limitées et complexes à mettre en œuvre dans le cas d'un propriétaire public défaillant ou de mauvaise volonté.</p> <p>Un service public peut-il se contenter de la pertinence de sa politique propre ? Ne doit-il pas se placer dans un contexte plus ample de recherche de solutions aux problèmes plus généraux ?</p>	<p>Pour palier une mauvaise gestion de la part de propriétaires peu scrupuleux ou qui se trouvent dans l'incapacité d'agir, il existe un certain nombre de possibilités.</p> <p><u>Protéger</u></p> <p>Lorsqu'un bâtiment présente une valeur patrimoniale importante, son <b>classement</b> et éventuellement son inscription sur la <b>liste de sauvegarde</b> peut être envisagé.</p> <p><u>Aider</u></p> <p>Une série d'aides permettent d'inciter les locataires ou les propriétaires à agir en faveur de leur patrimoine (<b>prime à la réhabilitation, prime à la création de logements conventionnés, prime à la restructuration...</b>). Des aides sont spécialement destinées à des pouvoirs publics locaux (communes, CPAS, régies, sociétés agréées de logements sociaux, etc.). Les <b>régies de quartier</b> sont également un moyen de lutte contre les dégradations des logements au sein des sociétés agréées de logement social.</p> <p><u>Contrôler et contraindre</u></p> <p>Différentes réglementations cherchent à exercer un plus grand contrôle sur la qualité de l'habitat, dont la définition de critères minimum de salubrité, le <b>permis de location</b> et la <b>taxation des immeubles abandonnés</b>.</p> <p><u>Se substituer</u></p> <p>Certaines aides destinées à des pouvoirs publics locaux sont spécifiques pour l'<b>acquisition ou l'expropriation d'immeubles insalubres</b>. La loi communale prévoit la possibilité de la <b>réquisition d'immeubles abandonnés</b>. Le Code wallon du Logement prévoit pour sa part un droit de <b>gestion provisoire, qui a pour effet de suspendre temporairement, moyennant un juste dédommagement, l'usage d'un bien par son propriétaire</b><sup>22</sup>.</p> <p><u>Faciliter</u></p> <p>Les AIS, ou <b>agences immobilières sociales</b>, en tant qu'outils de médiation de marché, peuvent être un moyen de remise sur le marché de logements dégradés et de lutte pour l'amélioration de la qualité du parc de logement.</p> <p><u>Logements sociaux</u></p> <p>Une révision de la réglementation de la location des logements sociaux pourrait aider à pallier le manque de moyens pour l'entretien du parc.</p>

<sup>20</sup> MASSIAH G., TRIBILLON J.-F. (2000) *Le tiers habitat*. in Études foncières, n°87, p.26.

I. Les acteurs concernés par la réutilisation des espaces bâtis		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU DU PROJET	<p><b><u>I.6 La participation des habitants</u></b></p> <p>Par rapport à la construction neuve, la réhabilitation et le recyclage de bâtiments existants peuvent présenter des obstacles supplémentaires : la présence d'occupants, la nécessité d'un relogement temporaire ou définitif, et la difficulté d'interrompre l'activité du bâtiment.</p> <p>D'une manière générale, la participation des habitants à une opération d'aménagement urbain ou de réhabilitation ne va pas de soi. Elle nécessite de la part des acteurs de l'acte de construire un état d'esprit nouveau, différent de celui qui règne lors d'une opération de construction neuve.</p> <p>Une opération d'aménagement urbain peut être perçue comme une démarche agressive à l'égard des habitants (qu'il s'agisse d'habitants directement concernés par les travaux ou d'habitants du quartier). L'opération envisagée implique des transformations, des aménagements, des améliorations, qui ne manqueront pas de modifier quelque peu leurs habitudes. De plus, les travaux provoqueront inévitablement quelques nuisances qui se répercuteront sur leur vie quotidienne. Pour finir, l'exécution de ces travaux entraînera peut-être une modification du niveau social du quartier, de son standing et des loyers qui y sont pratiqués<sup>23</sup>.</p> <p>La méfiance, l'opposition, la peur du changement, sont bien souvent l'attitude spontanément adoptée par les habitants face à un nouveau projet.</p>	<p>Pour répondre à cette méfiance légitime, l'information et la participation peuvent être déterminantes. Une participation réussie permet en effet d'atteindre les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prendre en compte les demandes des habitants, ainsi que leurs connaissances propres des problèmes et atouts du quartier.</li> <li>• Sensibiliser les habitants aux problèmes auxquels sont confrontés les pouvoirs publics.</li> <li>• Favoriser une meilleure acceptation des nuisances du chantier.</li> <li>• Mobiliser un tissu associatif local et favoriser les contacts sociaux au sein du quartier.</li> <li>• Renforcer le sentiment de sécurité, d'appartenance au quartier, le respect des aménagements réalisés et la prévention des dégradations.</li> </ul> <p>Au-delà de la diversité des contextes et des méthodes employées, pour s'avérer productif, un dialogue doit être<sup>24</sup> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Instauré dès l'amont de l'opération et pour toute sa durée.</i></li> <li>• <i>Ouvert à tous les habitants (...).</i></li> <li>• <i>Construits à partir des problèmes soulevés par les habitants (...).</i></li> <li>• <i>Organisés avec les représentants réels du pouvoir local (...).</i></li> <li>• <i>Structuré par des règles claires et acceptées par tous (...).</i></li> <li>• <i>Géré et animé par des professionnels (...).</i></li> <li>• <i>Relié à une procédure globale d'évaluation (une "charte de la concertation" permettant d'éventuels recours de la part des différents acteurs).</i></li> </ul>

<sup>21</sup> RALITE J., *La spéculation foncière et le blocage de l'aménagement*. ADEF (1998) Reconstruire la ville sur la ville. p.147

<sup>22</sup> THOLOME L. (1999) La problématique des immeubles abandonnés. in *Les échos du logement*. n°3. p.64.

<sup>23</sup> Inspiré de l'introduction de l'ouvrage de RAFFESTIN Y, DREIDEMIE F. et LEGER D. (1996) *Réhabiliter en site occupé*. p.191.

<sup>24</sup> FORET C. (2001). *La réhabilitation urbaine*, Dossier documentaire. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. p.36.

## 1.2 LA DYNAMIQUE ECONOMIQUE

II. La dynamique économique		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU GLOBAL	<p><b>II.1 L'évolution économique</b></p> <p>Le déclin économique des villes est du à un certain nombre de facteurs : les restructurations industrielles qui peuvent conduire à l'abandon de sites anciens, l'évolution des modes de production de plus en plus consommateurs d'espace qui rendent les localisations urbaines peu compétitives, la croissance de la mobilité qui met en concurrence les villes et leur périphérie, les exigences d'accessibilité (essentiellement routière), la globalisation des marchés qui engendre des mouvements de concentration et met en concurrence les villes au niveau international.</p> <p>Ces différents facteurs d'évolution sont globalement défavorables aux villes qui ont du mal à se positionner au niveau international. L'adaptation "naturelle" des tissus urbains est beaucoup plus lente que l'évolution des attentes et des nouvelles réalités économiques.</p> <p>En Région wallonne, les villes du sillon Sambre et Meuse sont particulièrement touchées par les difficultés de redéploiement économique de leur tissu industriel.</p> <p>Cependant, la concurrence entre villes ne se situe pas qu'au niveau international. Elle se marque également au niveau national, régional voire local. Ces concurrences peuvent s'avérer positives si elles attisent le dynamisme et les initiatives d'une région. A l'inverse, elles peuvent avoir des effets très négatifs : saupoudrer les aides émanant des pouvoirs publics, générer des doubles emplois dans la création de nouvelles infrastructures et être un frein à la création de projets supra locaux basés sur la coopération. Les villes importantes souffrent particulièrement de ces concurrences, car leur taille et leur aire d'influence s'étend au-delà des frontières locales.</p>	<p>La Région wallonne octroie des subventions pour l'assainissement et la rénovation des <b>sites d'activité économique désaffectés</b> (SAED).</p> <p>Le <b>Schéma de Développement de l'Espace Régional</b> (SDER) souligne que restructurer ces espaces est devenu une nécessité. Il faut freiner la délocalisation des activités polarisatrices (commerces, services à la population et aux entreprises, équipements collectifs, etc.) vers les périphéries et au contraire créer les conditions favorables au maintien, voire au redéploiement de ces fonctions dans les cœurs des villes et des villages.</p> <p>Les différents pôles devront progressivement se structurer, se rénover et être aménagés de manière à accroître leur attractivité pour les entreprises de transformation, de gestion et de commerce. Cela passe notamment par l'amélioration de la qualité du cadre bâti et des espaces publics; la prise en compte du problème du stationnement des véhicules de livraison; la mise en place d'associations de gestion ("city manager") et d'agences de développement local<sup>25</sup>.</p> <p>Le <b>principe de subsidiarité</b> veut que certains aspects du développement urbain soient étudiés et gérés au niveau approprié (par exemple, au niveau de l'agglomération pour l'implantation de certains équipements publics, le phasage du développement de zones d'activités, la mobilité et le développement d'infrastructures de transport, etc.). Pour répondre à ce besoin, il peut être nécessaire de créer un dialogue supra-communal, voire de mettre en place une structure bénéficiant d'une réelle délégation de pouvoir de la part des communes.</p>

<sup>25</sup> Gouvernement wallon (1999) *Schéma de développement de l'espace régional*, p. 185.

II. La dynamique économique		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU LOCAL	<p><b>II.2 La dynamique économique locale</b></p> <p>Une dynamique économique locale peut reposer sur un grand nombre de forces : le tourisme et l'Horeca, un certain nombre de grosses entreprises, un réseau de PME, du commerce, des services aux entreprises, des services publics, la présence d'une université, des activités et événements culturels, etc.</p> <p>Lorsque le tissu économique d'une commune ou d'un quartier est mis en difficulté (pertes d'emplois, entreprises qui disparaissent ou se délocalisent...), les effets d'entraînement sont nombreux (diminution du pouvoir d'achat des habitants, départ des habitants qui retrouvent un emploi ailleurs, diminution du chiffre d'affaire des commerces, etc.).</p> <p><u>Le commerce</u></p> <p>Le commerce est bien souvent le reflet du dynamisme économique et démographique d'un quartier ou d'une ville. Il contribue fortement à l'attractivité et à l'image positive de son environnement. A l'inverse, un commerce moribond marquera très négativement un quartier en difficulté.</p> <p>Les commerces situés dans des tissus urbains denses offrent une certaine mixité avec d'autres activités (logements, bureaux, etc.) et présentent une accessibilité reposant sur différents modes de transports.</p> <p>Dans les noyaux commerciaux des centres urbains les plus importants, les hyper centres, le commerce peut prendre tellement d'importance qu'il menace les autres fonctions, en particulier le logement.</p> <p>Les commerces situés dans des zones urbaines de la première périphérie ou dans des centres urbains secondaires, ont parfois beaucoup plus de difficultés. En effet, ils ne présentent pas la taille et l'attractivité des hyper centres et subissent la concurrence directe des centres commerciaux périphériques.</p>	<p>Voici quelques-unes des "clefs" du renouveau économique urbain, qui est un aspect vital du processus de régénération urbaine<sup>26</sup> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La régénération urbaine cherche à attirer et stimuler les investissements, créer des opportunités d'emplois et améliorer l'environnement urbain.</li> <li>• La fragmentation toujours latente des politiques urbaines confère un rôle croissant au développement d'une vision du futur et d'un contexte stratégique clairs et partagés par l'ensemble des acteurs.</li> <li>• Le renouveau économique et urbain requiert un partenariat ouvert sur un large panel d'acteurs, impliquant les autorités politiques locales, régionales et nationales et les secteurs privé, public et associatif.</li> <li>• La politique économique urbaine doit rester dynamique, capable de répondre aux changements de conjoncture et aux opportunités.</li> <li>• Il est essentiel que la question du financement de la régénération urbaine soit posée dans un contexte large de prise en compte des coûts et bénéfiques à un niveau régional voire supra régional, et dans la perspective d'un développement durable.</li> </ul> <p>Deux outils permettant de favoriser le développement économique au niveau local ont été mis en place par la Région :</p> <p>La <b>gestion de centre-ville (GCV)</b> permet de rassembler les acteurs privés et publics, tant du monde économique et politique que du monde social, dans un projet commun, en suscitant le dialogue et la coopération. Elle apporte une nouvelle dynamique dans l'espace et favorise des actions ayant un impact direct ou indirect sur l'environnement urbain. La gestion centre-ville s'attache également à créer un espace urbain viable pour attirer de nouveaux habitants et développer l'activité économique en centre-ville<sup>27</sup>. L'association du management de centre-ville (AMCV) est un outil de promotion, d'aide à la création, d'expertise, de mise en réseau, etc., des expériences de gestion de centre-ville.</p> <p>Les <b>agences de développement local (ADL)</b>, subventionnées par la Région, aident la commune à prendre une part active à la nouvelle dynamique de développement territorial que la Région cherche à mettre en œuvre. Ses objectifs sont multiples, parmi lesquels le rassemblement de toutes les forces vives de la commune autour d'un projet global de développement<sup>28</sup>.</p>

<sup>26</sup> Traduction libre de NOON D., SMITH-CANHAM J., EAGLAND M., Economic Regeneration and Funding, tiré de ROBERTS P., SYKES H. (2000) *Urban Regeneration. A Handbook*. p.84.

II. La dynamique économique		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU DU PROJET	<p><b>II.3 La viabilité économique du projet</b></p> <p>Les milieux urbains en déclin cumulent un certain nombre de handicaps qui compromettent l'investissement privé : foncier coûteux, surcoûts de démolition, contraintes juridiques, risques accrus d'oppositions, etc.</p> <p>Le financement d'une opération cherche à équilibrer le prix de sortie espéré de l'opération avec les différents coûts :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frais de structure, marge de promotion.</li> <li>• Frais financiers sur les emprunts ou rémunérations des fonds propres.</li> <li>• Frais de commercialisation.</li> <li>• Coûts d'étude et de conception.</li> <li>• Fiscalité, frais de transaction.</li> <li>• Coûts de construction.</li> <li>• Coûts des travaux de viabilisation, de libération du terrain et de démolition et d'aménagement.</li> <li>• Coûts fonciers.</li> </ul> <p><i>Le poids foncier d'un terrain est tel dans l'équilibre financier de l'opération, qu'il ne viendra à l'idée d'aucun aménageur ou promoteur d'acheter un terrain à n'importe quel prix en se disant qu'il en répercutera le montant dans le prix de sortie. Il commence au contraire par imaginer un programme sur le terrain qu'il convoite, en se calant sur le prix de sortie dicté par la connaissance qu'il a du marché et de son évolution prévisible, pour en déduire la charge foncière maximale acceptable compte tenu de l'ensemble des dépenses à engager.</i></p> <p><i>Mais cette charge foncière maximale n'a, a priori, aucune raison de correspondre au prix demandé pour la libération du terrain<sup>29</sup>.</i></p> <p><i>En conséquence, ce n'est pas le prix élevé des terrains qui est responsable de la cherté des logements, mais plutôt les capacités financières des consommateurs. En d'autres mots, c'est la demande immobilière qui détermine les plus-values foncières et non les marchés fonciers qui déterminent le niveau des actifs immobiliers<sup>30</sup>.</i></p>	<p>L'aide publique devient dans certains cas incontournable, lorsque ce n'est pas les pouvoirs publics eux-mêmes qui doivent se substituer au secteur privé pour le montage d'opérations.</p> <p>Le financement d'opérations et de programmes de développement urbain provient d'une large variété de sources (différentes institutions et administrations au niveau européen, fédéral et régional), dont les moyens sont limités et pour lesquels la compétition est de plus en plus vive.</p> <p>En Région wallonne, deux outils principaux d'aménagement actifs permettent de soutenir l'investissement en milieu urbain : <b>la rénovation urbaine et la revitalisation des centres urbains</b>. L'outil de revitalisation étant parfois mise en œuvre dans des zones qui ne connaissent pas de problème de renouveau urbain, il serait utile d'envisager de le recentrer sur les zones en déclin.</p> <p>Bien souvent, l'idée dominante est que la reconversion est bien plus chère que le neuf. Ainsi, <i>la démolition est entérinée par les diagnostics mous : il suffit d'interroger séparément des spécialistes de l'incendie, de la structure, de l'électricité, etc. Chacun répond que la réhabilitation est possible mais compliquée, par précaution, pour se simplifier la tâche, car construire dans l'ancien est plus difficile, demande plus d'expérience. Les entreprises jugent beaucoup plus simple de reconstruire à l'identique. Cet argumentaire, dominant il y a vingt ans, consiste à additionner trois ou quatre diagnostics partiels, tous un peu négatifs : l'ensemble devient très négatif<sup>31</sup>.</i></p> <p>Pour démontrer l'intérêt financier d'une reconversion, il faut impérativement passer par un diagnostic suffisamment précis de la situation existante. Ce type de diagnostic doit idéalement être indépendant du maître d'ouvrage ou de l'investisseur. En effet, il arrive que le diagnostic n'ait pour objectif que de donner les arguments justifiant une décision prise a priori de démolir un bâtiment qui peut présenter de l'intérêt sur le plan patrimonial. Un diagnostic doit pouvoir se faire de la manière la plus objective (voir point IV.5, l'état des espaces bâtis).</p>

<sup>27</sup> Association du management de centre-ville. *Qu'est-ce que la gestion de centre-ville ?* Brochure de présentation

<sup>28</sup> ACCS (1999). Le développement local facteur de citoyenneté. In *Les cahiers de l'éducation permanente*. N°8. 170 p.

<sup>29</sup> COMBY J. (1996). Le compte à rebours de l'immeuble au terrain. In *Études foncières*. N°73. pp.20-23.

<sup>30</sup> CPDT (2001). Thème 1.4, *Politique foncière*. Rapport final de la subvention 2000. Tome 2, p.206.

<sup>31</sup> REICHEN B. (1998). *Les leçons de la reconversion*. Actes du colloque "Constructions d'hier, usages d'aujourd'hui", p. 62.

### 1.3 LE DOMAINE SOCIAL ET DEMOGRAPHIQUE

III. Le domaine social et démographique		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU GLOBAL	<p><b>III.1 La désurbanisation</b></p> <p>Les dernières décennies ont été marquées par des mouvements de population qui ont quitté les zones urbaines plus anciennes et les centres urbains en particulier, au profit des zones périphériques moins denses.</p> <p>Ce phénomène complexe de "désurbanisation" est causé par un grand nombre de facteurs : amélioration de l'accessibilité de l'ensemble du territoire grâce à la voiture, congestion des centres, disponibilité de terrains et logements moins chers, recherche d'une certaine qualité de vie propre à la campagne, image de la ville ternie par le bruit et la pollution, etc.</p> <p>Le phénomène de désurbanisation est porté par les demandes individuelles des ménages. Il contribue à créer des disparités socio-économiques entre des espaces perdants et des espaces gagnants. Ce phénomène s'auto-entretient, car les acteurs privés ont un intérêt beaucoup plus grand à investir sur des lieux en croissance (valeurs foncières croissantes) que sur des lieux en déclin.</p>	<p>Un certain nombre de documents stratégiques ou légaux défendent la "ville compacte" et un usage parcimonieux du sol : le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)<sup>32</sup> au niveau européen, le Plan Fédéral de Développement Durable (PFDD)<sup>33</sup>, le Plan d'Environnement pour le Développement Durable (PEDD)<sup>34</sup>, le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER)<sup>35</sup>, le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP)<sup>36</sup>, le Contrat d'Avenir pour la Wallonie<sup>37</sup>...</p> <p>Les intentions exprimées dans ces documents stratégiques sont encore trop peu suivies d'effets. Les décisions politiques et les choix d'investissements publics devraient être plus cohérents avec ces principes.</p> <p>Il est vrai que la mise en œuvre de ces principes ne repose pas que sur le pouvoir régional : elle passe par une adhésion réelle des pouvoirs locaux qu'il est nécessaire de mieux sensibiliser à cette question.</p>

<sup>32</sup> "(282) Dans nombre de zones urbaines de l'UE, la pression de l'urbanisation sur l'espace qui environne les villes constitue un problème. C'est pourquoi il faut trouver des solutions communes durables pour la planification et la gestion de la croissance des villes, qui aient une valeur d'exemple. Dans certaines régions de l'Union, en particulier là où le terrain est rare, on a eu recours à des mesures de planification urbaine novatrices. En font partie l'approche de la "ville compacte" aux Pays-Bas, tout comme l'approche du "recyclage foncier" au Royaume-Uni et en Allemagne, ou encore des approches ciblées sur la satisfaction des besoins en logement de groupes sociaux spécifiques.", Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. p.71.

<sup>33</sup> "440. - Maîtriser la croissance des besoins de déplacements motorisés consiste entre autres à rapprocher les personnes de leurs lieux d'activités. C'est possible notamment par une meilleure affectation du sol, domaine qui relève de la politique d'aménagement du territoire (cette politique étant de compétence régionale, elle ne sera plus développée ci-dessous). Des politiques fédérales en matière d'implantation commerciale et d'équipements de proximité peuvent aussi intervenir dans la maîtrise de la croissance des déplacements. L'utilisation plus rationnelle de tous des moyens de transports permettra d'améliorer les performances du système de transport.", Plan Fédéral de Développement Durable 2000-04. p. 68.

<sup>34</sup> "La dynamique d'extension des zones suburbaines renforce l'amplitude des pressions et donc la destruction conjointe des milieux urbains et ruraux, avec toutes les nuisances qui en résultent. (...) Face aux pressions extérieures, le milieu rural, dans les zones susceptibles d'accueillir de nouvelles activités, se doit d'être géré avec parcimonie, et en n'acceptant que des affectations compatibles avec les activités agricole et sylvicole, en concertation avec les divers secteurs intéressés.", Plan d'Environnement pour le Développement Durable.

<sup>35</sup> "Pour éviter la dispersion de l'habitat et renforcer les villes et villages, il est nécessaire d'accroître la densité de l'urbanisation et particulièrement autour de lieux centraux (...)", "(...) un certain nombre de principes seront respectés pour mieux aménager et structurer le territoire : gérer le sol avec une parcimonie réfléchie et assurer autant que possible la flexibilité d'usage des bâtiments et la réversibilité des affectations du sol.", Schéma de Développement de l'Espace Régional. p.152 et p.157.

<sup>36</sup> "Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants. La Région et les autres autorités publiques (...) rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager.", Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. Chapitre 1<sup>er</sup>.

<sup>37</sup> "L'Aménagement du territoire et la gestion parcimonieuse de l'espace et de ses ressources constituent des composantes essentielles de la relance économique et de la qualité de la vie de tous les Wallons.", Contrat d'Avenir pour la Wallonie, p.118.

III. Le domaine social et démographique		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU GLOBAL	<p><b>III.2 L'évolution de la structure familiale</b></p> <p>La structure du noyau familial se modifie. Le nombre de ménages augmente plus rapidement que la population avec l'allongement de la vie, l'augmentation du nombre de ménages monoparentaux et l'augmentation de la proportion de personnes vivant seules.</p> <p>Ces changements entraînent une évolution de la demande en logements à laquelle le patrimoine existant a du mal à répondre.</p>	<p>Pour répondre à ces évolutions, il est nécessaire de développer des actions spécifiques : le renforcement de l'offre de logements (construction de logements adaptés permettant de diversifier l'offre, primes à la rénovation, etc.), le soutien de la demande (aides aux personnes) ou encore l'amélioration des relations entre l'offre et la demande (bourses aux logements, agences immobilières sociales, etc.).</p> <p>Voir également le domaine V, consacré au logement, à l'immobilier et au foncier.</p>
NIVEAU LOCAL	<p><b>III.3 La concentration de populations fragilisées</b></p> <p>Au niveau local, des concentrations de populations dites fragiles peuvent apparaître. Ces concentrations se développent dans des quartiers en perte de vitesse, suite au départ des populations plus aisées (désurbanisation) et à l'arrivée de populations plus pauvres, étrangères, fragilisées, instables ou marginalisées. Cette évolution s'accompagne d'une dégradation de l'image du quartier, d'un sentiment croissant d'insécurité et d'une érosion des valeurs foncières.</p> <p>Le manque d'investissement tant privé que public dans ces quartiers amène la dégradation progressive du cadre de vie de ces populations, qui n'ont pas les moyens d'être exigeants vis-à-vis de leur environnement.</p>	<p>Pourtant, ces populations peuvent être porteuses d'une forte identité culturelle, d'un certain dynamisme et elles contribuent à l'animation de leur quartier.</p> <p>La Région wallonne propose depuis 1998 un programme appelé <b>Plan social intégré</b> (PSI). Il vise à assurer l'articulation, l'accompagnement, la coordination et l'évaluation des initiatives prises au plan local pour lutter contre les processus de précarisation, de pauvreté et d'exclusion<sup>38</sup>.</p>
NIVEAU LOCAL	<p><b>III.4 L'image du quartier</b></p> <p>L'image d'un quartier est très fortement liée à sa population. Pourtant, la population résidente n'est pas seule en cause. Nombre de quartiers urbains connaissent une certaine mixité de population qui cohabitent raisonnablement bien. L'image d'un quartier est également liée à ses équipements, ses espaces verts et bâtis, la qualité de son patrimoine, son tissu associatif, etc. De plus, la dynamique positive ou négative d'un quartier est un élément essentiel de sa perception subjective, indépendamment de sa population d'origine.</p> <p>Une image négative est évidemment une cause importante de désaffection (voir à ce propos le point IV.4, l'entretien de l'espace public et privé), à l'inverse, une image attractive est un facteur important de développement.</p>	<p>Bien souvent, l'image d'un quartier en difficultés est nettement plus négative vue de l'extérieur que si on adopte le point de vue des habitants originaires du quartier observé. L'image, la réputation, sont des caricatures sans nuances qui ne permettent pas de distinguer les potentiels, les forces vives, la qualité et la dignité des personnes qui y vivent.</p> <p>L'enjeu d'une opération de rénovation urbaine est de réhabiliter cette image. Une opération réussie permet à un quartier de retrouver de la valeur. Apparaît alors le risque de gentrification qui conduit à rejeter ailleurs les populations pauvres. L'idéal étant de rendre une image positive à un quartier, mais d'abord au profit de ses habitants.</p>

<sup>38</sup> PIRAUX J. & al. (2000). Thème 7.5. Rationalisation des outils de développement local. CPDT. Rapport final de la subvention 1999. p. 90.

## 1.4 LE DOMAINE PHYSIQUE ET ENVIRONNEMENTAL

IV. Le domaine physique et environnemental		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU GLOBAL	<p><b>IV.1 La pollution de l'air</b></p> <p>La pollution de l'air touche particulièrement les villes, du fait des activités qui s'y concentrent : transports individuels et collectifs, chauffage domestique, pollutions atmosphériques des activités économiques en général.</p> <p><i>Alors que, depuis 20 ans, on constate une amélioration globale de la qualité de l'air dans les agglomérations, les problèmes posés par les transports persistent à faire l'actualité du fait, d'une part, de la croissance continue du trafic et, d'autre part, d'une exigence de plus en plus forte de la population sur ces questions...</i><sup>39</sup></p> <p>Cette pollution de l'air :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribue à la dévalorisation des villes vis-à-vis de la périphérie moins touchée par la pollution.</li> <li>• Contribue à perpétuer l'image négative des villes dans l'inconscient collectif (image négative stigmatisée lors de la révolution industrielle par les mouvements hygiénistes).</li> <li>• Menace directement le bâti existant par l'encrassement des façades, et en particulier des bâtiments monumentaux, ce qui engendre des coûts de restauration importants.</li> </ul> <p>Il existe bien sûr d'autres aspects liés à la pollution de l'air (réchauffement climatique, pluies acides...) mais qui ne sont pas des causes de l'abandon des espaces bâtis.</p>	<p>Afin de maîtriser la pollution de l'air, nous présentons trois formes de régulation qui peuvent être mises en œuvre par les pouvoirs publics<sup>40</sup>.</p> <p><u>Régulation par les prix</u></p> <p>La tarification de l'usage des infrastructures et la taxation des carburants sont deux moyens de moduler la demande de transport (dissuader le trafic de pointe, les carburants les plus polluants, etc.).</p> <p><u>Régulation par la réglementation et le contrôle</u></p> <p>Par le biais de règles de qualité, de normes techniques et environnementales, les pouvoirs publics peuvent faire prévaloir l'intérêt général et diminuer les émissions de gaz polluants à leur source.</p> <p>Au niveau local, la gestion de la mobilité et des transports par la régulation de la circulation peut être incitative pour les modes les plus adéquats collectivement et dissuasifs pour les modes les plus polluants. Les <b>plans communaux de mobilité</b> peuvent jouer un grand rôle en ce sens.</p> <p><u>Régulation par le choix des investissements</u></p> <p>Les choix d'investissements par les pouvoirs publics, à tous les niveaux, ont des conséquences considérables sur le développement des besoins de déplacements et sur les préférences modales. Ces choix sont d'autant plus importants que le caractère automatiquement bénéfique des infrastructures nouvelles n'est pas établi et que les ressources sont limitées. L'absence de choix basés sur des évaluations fiables favorise le saupoudrage et les doubles emplois.</p>

<sup>39</sup> BONNAFOUS A. & al. (1999). *Les transports et l'environnement. Vers un nouvel équilibre*. Conseil National des Transports. p.27.

<sup>40</sup> Inspiré de l'ouvrage de BONNAFOUS A. & al. (1999). *Les transports et l'environnement. Vers un nouvel équilibre*. Conseil National des Transports. pp.11-14.



IV. Le domaine physique et environnemental		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU GLOBAL	<p><b><u>IV.2 La disponibilité d'espace urbanisable</u></b></p> <p>La Région wallonne est une région peu dense dans laquelle l'espace urbanisable est relativement abondant. L'outil de référence en matière d'espace urbanisable, les plans de secteurs, ont été conçus pour répondre à une forte croissance économique et démographique et rendre possible l'urbanisation de nouveaux espaces.</p> <p>En comparaison, les régions voisines présentent des densités et des prix fonciers nettement plus élevés (Bruxelles bien sûr, mais également la Flandre, la Hollande, la région d'Aix-la-Chapelle). Cette situation exerce une pression importante sur l'espace wallon.</p> <p>Cette problématique est étroitement liée au phénomène de désurbanisation (point III.1).</p> <p>Comment maîtriser l'urbanisation des espaces disponibles ?</p>	<p><u>Orienter les investissements vers l'existant</u></p> <p>Actuellement, l'enjeu de l'aménagement du territoire réside dans la nécessité d'évoluer d'une gestion de la croissance urbaine à une gestion de l'espace déjà urbanisé.</p> <p>Le maintien de la densité urbaine et le renforcement des cœurs des villes et des villages sont difficiles. Ce double objectif nécessite de canaliser les investissements publics et privés vers les zones urbanisées, les friches urbaines, les sites désaffectés, les zones en déprise... Pour canaliser, il faut une volonté politique forte et cohérente sur l'ensemble du territoire. Cela demande aussi de dresser des barrières, des digues suffisamment hautes et étanches.</p> <p><u>Limiter l'urbanisation nouvelle</u></p> <p>Il est ni souhaitable ni réaliste d'imaginer un gel complet des zones à urbaniser. Cependant, il est légitime d'exiger un niveau élevé de qualité, de mixité et de densité de l'urbanisation nouvelle, ainsi qu'une localisation compatible avec les pôles urbains actuels. Pour cela, il peut être nécessaire de revoir à la baisse ou de déplacer certaines zones urbanisables. La crainte principale face à une limitation des zones constructibles est la hausse des prix fonciers.</p> <p><i>Pourtant, (...) une limitation raisonnée de la zone d'habitat ne devrait pas occasionner une forte hausse des niveaux de prix. Relevons par exemple qu'un scénario réaliste conduisant à la suppression de 10% des zones urbanisables au sein d'une commune wallonne conduirait à une augmentation des niveaux de prix inférieure à 1%<sup>41</sup>.</i></p> <p>Paradoxalement, il vaut peut-être mieux urbaniser de manière très peu dense les zones urbanisables du plan de secteur qui sont très mal localisées (à l'écart de tous services...), de manière à limiter les effets négatifs induits... mais à condition de ne pas ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation !</p> <p><u>Mieux urbaniser</u></p> <p><i>A l'opposé des politiques d'offre foncière consistant à ouvrir le territoire aux opérateurs privés et aux mécanismes de marché (dont l'impact à la baisse sur les prix fonciers est très limité, entre autres par la rigidité à la baisse de ces prix), on trouve les politiques de production foncière. Ce type de politique est menée lorsque la puissance publique produit le foncier viabilisé, ce qui présente le triple avantage de détendre le marché, de mieux planifier l'urbanisation et de collectiviser le plus-value liée au mouvement général d'urbanisation<sup>42</sup>.</i></p>

<sup>41</sup> DUBOIS O., HALLEUX J.-M. (2001). *La politique foncière*. CPDT. Résumé du rapport final de la subvention 2000. p.10.

<sup>42</sup> *ibidem* p. 12.

IV. Le domaine physique et environnemental		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU LOCAL	<p><b>IV.3 Le cadre de vie et les espaces publics</b></p> <p>La qualité du cadre de vie résulte d'un ensemble d'éléments tels que la présence de nature, la qualité des aménagements des espaces publics, la fluidité des trafics, les problèmes de stationnement, le bruit, la sécurité, etc.</p> <p>En ville, où l'espace est rare, un partage équilibré de l'espace public entre les différents usagers est essentiel. Nombre d'aménagements des années 60 et 70 sont basés sur les seuls critères de fluidité du trafic automobile. Les différents réseaux de transports sont <i>conçus et mis en place de manière autarcique et sans réelle volonté de les rendre complémentaires en vue d'optimiser les coûts d'investissement et de réduire leur effet pervers sur l'organisation de l'habitat et la qualité de l'environnement</i><sup>43</sup>.</p> <p>Les paysages et les espaces publics urbains ont grandement souffert de ces aménagements et les efforts qui sont faits actuellement pour rendre aux différents modes de transport leur juste place en ville ne sont pas encore terminés.</p>	<p>L'aménagement des espaces publics est un aspect essentiel qui permet d'améliorer sensiblement l'attractivité et la qualité de vie d'un quartier. Réaménager les espaces publics peut contribuer à atteindre un grand nombre d'objectifs : améliorer la convivialité, renforcer l'identité ou le caractère spécifique d'un lieu, améliorer le mobilier urbain, valoriser la présence de l'eau, mettre en valeur des points de vues et perspectives du paysage urbain, amener ou renforcer la présence de verdure, réduire les nuisances dues au trafic routier, diminuer le bruit, valoriser des opportunités de stationnement et améliorer leur gestion, améliorer la desserte des transports en commun, favoriser la sécurité et les parcours piétons et cyclables, etc.</p> <p>De plus, les travaux d'aménagement des espaces publics peuvent être l'opportunité d'améliorations moins visibles mais tout aussi importantes par la mise en place ou la réparation d'impétrants (égouttage, eau, gaz, fibre optique, etc.).</p>
NIVEAU LOCAL	<p><b>IV.4 L'accessibilité</b></p> <p>La généralisation de l'usage de l'automobile rend une grande partie du territoire accessible, alors que dans le même temps, la congestion automobile enlève leur attrait aux centres.</p> <p>L'accessibilité automobile implique une forte consommation d'espace pour le trafic et le parking. Cette consommation d'espace handicape la ville dense où il est plus rare et plus cher.</p> <p>L'accessibilité des modes lents est, théoriquement, la plus forte en ville, où la densité des équipements et la mixité des fonctions autorisent des courtes distances de déplacement. Cependant, l'omniprésence de la voiture, l'insécurité routière et le manque d'infrastructures adaptées peuvent fortement réduire l'attrait des modes lents en ville.</p> <p>L'accessibilité des transports en commun est également la meilleure en ville. Ici aussi, la présence de l'automobile vient amoindrir cet attrait, en réduisant la vitesse commerciale des transports de surface ou en obligeant parfois les usagers à se déplacer sous terre (métro).</p> <p>L'évolution de la mobilité et des accessibilités peut rendre obsolètes certaines localisations urbaines, par exemple des sites de production consommant beaucoup d'espace pour peu de mouvements de personnes, et reposant sur le transport routier pour les marchandises.</p>	<p>L'accessibilité d'un quartier peut être améliorée par un grand nombre de mesures (meilleure gestion des parkings, création de parkings, renforcement de la desserte en transports en commun, amélioration du confort et de la sécurité des circulations piétonnes et cyclables, création de parkings de dissuasion à l'extérieur des zones congestionnées et mise en réseau par une bonne desserte en transport en commun, etc.).</p> <p>Les études et expériences en matière de gestion de la mobilité ont montré que le succès d'une limitation de la congestion des routes et d'un transfert modal vers les transports en commun repose en grande partie sur les contraintes à l'utilisation de la voiture, et en particulier du parking (création de zones piétonnes, limitation du parking, tarification dissuasive pour le parking de longue durée, etc.).</p> <p>Le <b>plan communal de mobilité</b> est un outil qui permet de planifier de manière cohérente l'ensemble de mesures qui peuvent être prises en ce domaine et d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés.</p>

<sup>43</sup> MET (1994). *Maîtriser la mobilité 1<sup>ère</sup> partie, cahier du MET Collection Trafics, n°1, p. 4*

IV. Le domaine physique et environnemental		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU LOCAL	<p><b>IV.5 L'entretien de l'espace public et privé</b></p> <p>Le vieillissement d'un quartier n'explique pas à lui seul la perte d'image, de qualité ou d'attractivité. Tous les quartiers vieillissent. Aussi, la qualité d'un espace public repose d'abord sur la régularité et la permanence de son entretien.</p> <p>De la même manière que l'abandon d'un bâtiment se marque dans le paysage urbain et contribue à la dégradation de l'image du quartier, l'abandon de l'espace public entraîne rapidement une image négative.</p> <p>En effet, <i>plus que l'état général d'un espace urbain à un instant donné, c'est l'évolution de ses caractéristiques qui module les profils de satisfaction (des habitants) : un quartier précaire qui montre des signes de renouveau sera de loin plus satisfaisant qu'un quartier "de bonne réputation" montrant des signes de dégénérescence (...)</i><sup>44</sup>.</p> <p>A l'inverse, les habitants font preuve d'une relative indifférence ou tolérance vis-à-vis de la qualité des espaces privés <i>qui peuvent prendre des formes relativement ténues et se contraindre à des espaces quasi résiduaire, ils fourniront souvent une satisfaction modeste mais suffisante, surtout si des espaces publics extérieurs viennent palier les manques de ces espaces privés</i><sup>45</sup>.</p>	<p>Une maintenance efficace de l'espace public permet d'atteindre les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévenir des dégradations plus importantes et des travaux plus coûteux.</li> <li>• Prévenir la dégradation de l'image d'un quartier.</li> <li>• Rendre visible la présence de la Commune et son travail vis-à-vis des habitants.</li> </ul> <p>En-dehors des voiries régionales, l'entretien courant de l'espace public est de la responsabilité des Communes.</p> <p>Le <b>Programme triennal</b> permet aux communes de bénéficier d'une aide régionale substantielle pour les aménagements et les grosses réparations de l'espace public. Ces subsides ne sont pas destinés aux entretiens courants.</p> <p>La <b>régie de quartier</b> est une structure que peut mettre en place une société immobilière de service public qui souhaite lutter contre les dégradations des logements qu'elle gère et proposer aux jeunes en difficulté qui y vivent une possibilité de réinsertion par le biais d'une pré-formation professionnelle<sup>46</sup>.</p>

<sup>44</sup> Mathus P. (2001). *Les espaces urbains*. CPDT. Rapport final. Évaluation des besoins et des activités, problématique de leur localisation. Thème 1.3. Les espaces. p.84

<sup>45</sup> Ibidem p.82

<sup>46</sup> Maison de l'urbanisme du Brabant Wallon (1998) *Le logement en Brabant wallon*. p.201

IV. Le domaine physique et environnemental		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU DU PROJET	<p><b>IV.6 L'état des espaces bâtis<sup>47</sup></b></p> <p>Les constructions existantes sur des terrains urbains à recycler doivent-elles être démolies ou au contraire réutilisées ? Bien souvent, les maîtres d'œuvre ou les maîtres d'ouvrage redoutent les incertitudes qui se rencontrent sur les chantiers de réhabilitation et de rénovation. Ils ont tendance à préférer construire des bâtiments neufs, par facilité ou pour minimiser les risques.</p> <p>Trois groupes de considérations peuvent guider le choix à faire entre une réhabilitation et une démolition - reconstruction :</p> <p><u>Les considérations qualitatives</u> : qualité patrimoniale, intérêt historique, architectural ou social du bâti.</p> <p><u>Les considérations techniques</u> : capacité des fondations et de la structure portante du bâtiment à être réutilisées, éléments de second œuvre récupérables, adaptation possible aux normes et aux règles de sécurité et d'accessibilité aux handicapés.</p> <p><u>Les considérations fonctionnelles</u> : surface offerte, dimensions, hauteurs sous plafond, rythme des ouvertures, etc.</p> <p>Dans bien des cas, ces trois groupes de considérations conduisent à des conclusions divergentes. Il faut alors privilégier un des facteurs et composer avec les autres.</p> <p>Si le coût de la réhabilitation ajouté à celui de l'acquisition est inférieur ou égal à celui d'une construction neuve sur un terrain présentant les mêmes caractéristiques, l'opération a toutes les chances de réussir. Bien souvent, c'est l'inverse, ne serait-ce que parce que moins il y a de travaux à réaliser, plus le vendeur fait monter les prix.</p> <p>Rénover un espace bâti est souvent considéré comme étant plus cher que la construction neuve. Pour quelles raisons s'intéresse-t-on alors aux bâtiments anciens et comment faire pour en financer le recyclage ?</p>	<p><u>Pourquoi réutiliser l'espace bâti ?</u></p> <p>Les <b>motifs de réutilisation</b> d'un bâtiment découlent de ses qualités patrimoniales : caractère exceptionnel, qualité architecturale, ancienneté, rareté, beauté, témoignage historique, appartenance à la vie sociale du quartier ou de la ville, appartenance à un ensemble bâti dont la cohérence doit être préservée, etc. D'autres motifs peuvent également être évoqués, tels que l'aspect environnemental (limitation des déchets de construction), limitation des nuisances lors du chantier, création d'un sentiment de continuité, d'évolution, plutôt que d'une rupture brutale avec le passé, etc.</p> <p>Lorsque l'intérêt des bâtiments n'est pas reconnu juridiquement (absence de classement), il faut qu'une volonté politique s'éveille, qu'elle provienne de représentants régionaux, locaux ou encore d'associations. Nombre de bâtiments non protégés méritent en effet d'être conservés, soit pour leur qualité propre, soit pour le caractère que l'on veut conserver au quartier dans lequel ils se trouvent. A l'inverse, lorsque le bâtiment est classé, la décision de le conserver a déjà été prise, parfois depuis longtemps. Dans ce cas, les aspects techniques et fonctionnels seront souvent plus difficiles à résoudre.</p> <p><u>Comment permettre la réutilisation ?</u></p> <p><b>Faire réaliser un diagnostic</b> des qualités techniques du bâtiment permet de minimiser les inconnues et incertitudes liées à ce type d'opération. Le diagnostic comprend idéalement une analyse de l'état physique du bâti et des causes de sa dégradation, ainsi que de ses modes de gestion et d'entretien. Il examine les potentiels et les limites du bâti pour lui-même et dans son contexte et élabore plusieurs hypothèses de transformations. Il a pour but de permettre au maître d'ouvrage de décider s'il conserve ou non l'édifice, de hiérarchiser les priorités d'investissement et de fixer le programme des travaux<sup>48</sup>.</p> <p><b>Rechercher des nouvelles fonctions</b> compatibles avec les caractéristiques de l'existant permet également d'en faciliter la réutilisation.</p> <p><b>Rechercher les aides</b> pour financer les surcoûts occasionnés par la réhabilitation. Divers outils d'aménagement actif sont destinés à ce type d'aide : la <b>rénovation urbaine</b>, la <b>revitalisation des centres urbains</b>, les <b>sites d'activité économique désaffectés</b>, les <b>zones d'initiatives privilégiées</b> (ZIP de type 2, 3 et 4)...</p>

<sup>47</sup> Inspiré du texte de Françoise BAILLY, *Recycler aussi les bâtiments ?* ADEF (1998) Reconstruire la ville sur la ville. p. 35

IV. Le domaine physique et environnemental		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU DU PROJET	<p><b>IV.7 La pollution du sol</b></p> <p>Des sites d'activité économique peuvent cesser leurs activités pour de nombreuses raisons :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'activité disparaît ou se délocalise ;</li> <li>• La localisation est devenue obsolète, par exemple suite à l'évolution de la mobilité ;</li> <li>• Les installations deviennent vétustes et présentent un coût de rénovation trop important par rapport à la construction neuve ;</li> <li>• L'activité évolue et de nouveaux besoins apparaissent, par exemple en terme de surfaces ...</li> </ul> <p>Ces anciens sites d'activité peuvent présenter des surcoûts très importants pour leur assainissement.</p> <p>Le relevé des sites d'activité économique désaffectés comptabilisait 2 044 friches en 1994 en Région wallonne, ce qui représentait environ 10 000 ha<sup>49</sup>.</p>	<p>La problématique de l'assainissement des sites désaffectés est particulièrement complexe. Elle implique à la fois des problèmes juridiques, techniques, économiques et politiques.</p> <p>L'outil opérationnel spécifique en cette matière est la <b>rénovation des sites d'activité économique désaffectés (SAED)</b>.</p> <p><i>Parmi les 269 opérations de rénovation qui ont été initiées, seulement 107 ont été menées à leur terme (soit moins de 5% de l'ensemble des sites répertoriés, en plus de 15 ans). Par ailleurs, 203 sites ont été rénovés ou réhabilités par leur propriétaire sans qu'ils ne tombent sous l'application d'une procédure de désaffectation<sup>50</sup>.</i></p> <p>Ces chiffres montrent l'ampleur du problème et reflètent la difficulté de réaliser ces opérations.</p> <p>Par ailleurs, les <b>fonds structurels européens</b> permettent de financer ce type d'opération d'assainissement et de réhabilitation.</p>
NIVEAU DU PROJET	<p><b>IV.8 La morphologie urbaine et la fragmentation parcellaire</b></p> <p>Le parcellaire joue un rôle central dans le montage de projets d'aménagement urbain. La trame parcellaire fait partie de l'héritage urbain et des multiples aspects qui confère à la ville un charme et une qualité unique. Cependant, il arrive que ce parcellaire fasse peser de telles contraintes qu'il devient impossible de réaliser un aménagement de qualité : le manque d'espace, le nombre de propriétaires, la taille et la forme des parcelles sont des données contraignantes du projet d'aménagement.</p>	<p>La maîtrise foncière (voir point V.5) et la capacité de négociation avec les propriétaires (voir point I.5) peuvent diminuer les contraintes liées au parcellaire.</p> <p>Le remembrement urbain, bien qu'existant dans la législation, est une pratique quasi absente en Région wallonne. Elle pourrait pourtant être une solution intéressante à la portée des pouvoirs publics. Ce type d'opération permettrait de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réserver les terrains nécessaires pour la collectivité (accès, places de jeux, parcs ...).</li> <li>• Créer un état parcellaire qui permet de réaliser un ensemble bâti cohérent et harmonieux.</li> <li>• Attribuer des parcelles à bâtir aptes à recevoir des constructions réglementaires.</li> <li>• Réaliser l'équipement technique des terrains.</li> </ul> <p><i>Une bonne coordination avec la procédure d'aménagement du territoire est essentielle pour assurer le succès de ces restructurations foncières dans des délais raisonnables. Au besoin, l'autorité refuse de délivrer des permis de construire tant que la structure parcellaire ne permet pas de réaliser rationnellement le plan d'aménagement projeté.<sup>51</sup></i></p>

<sup>48</sup> JOFFROY P. (1999). *La réhabilitation des bâtiments, conserver, améliorer, restructurer les logements et les équipements*. p 21

<sup>49</sup> HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. (1999). *Évaluation des coûts de la désurbanisation*. Partie 2 : Quantification de la désurbanisation. CPDT. Rapport final de la subvention 1998. p.43

<sup>50</sup> CREAT (1997). *Rénovation des sites d'activité économique désaffectés. Évaluation de différents outils opérationnels spécifiques à la DGATLP en vue d'en améliorer l'efficacité*. p. 73.

<sup>51</sup> SCHNEIDER J.-R. (1998). *Les aménagements fonciers*. Notes destinées aux étudiants de génie rural pour le cours d'aménagement et gestion du territoire. Site de l'EPFL : <http://dgrwww.epfl.ch/SIRS/labo/cours/af/af.pdf>. Consulté le 19 décembre 2001.

## 1.5 LE LOGEMENT, L'IMMOBILIER ET LE FONCIER

V. Le logement, l'immobilier et le foncier		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU GLOBAL	<p><b>V.1 La spéculation et la rétention foncière</b></p> <p><i>La spéculation foncière consiste à essayer de prévoir l'augmentation de la valeur foncière d'une région ou d'un terrain donné, de façon à en capter, par une opération d'achat à bas prix suivie d'une revente après augmentation, la différence de prix appelée plus-value. Quant à la rétention foncière, elle consiste à bloquer la vente des terrains en attendant que les prix montent<sup>52</sup>.</i></p> <p>Spéculation et rétention sont donc étroitement liés. Ils ne concernent pas seulement les terrains à bâtir mais également les bâtiments existants dans les tissus urbains.</p> <p>Ces deux comportements peuvent avoir certains effets négatifs sur l'espace urbain :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ils diminuent artificiellement l'offre en terrains, ce qui fait monter les prix. En Région wallonne, l'indice des loyers progresse nettement plus vite que l'indice des prix à la consommation<sup>53</sup>.</li> <li>• Lorsque la plus-value est basée sur un changement d'affectation et/ou sur une démolition - reconstruction, la spéculation peut générer de la vacance dans les bâtiments existants. En effet, <i>la vacance des logements de plusieurs mois, ou même plus longtemps si nécessaire, ne saurait effrayer les propriétaires car, au pire, ils peuvent toujours récupérer la mise par la vente. Un logement vide se vendant mieux qu'un logement occupé<sup>54</sup>.</i></li> <li>• Ils peuvent se traduire par l'abandon pur et simple du bâti existant, voire même sa détérioration volontaire. Le patrimoine se dégrade, alors que le propriétaire espère une plus-value. C'est la négation même de la valeur de réutilisation du patrimoine.</li> </ul> <p>La rétention foncière peut toucher la ville comme sa périphérie. Cependant, les conséquences sont nettement plus dommageables en ville, car il s'agit de bâtiments que l'on abandonne, alors qu'en périphérie il s'agit le plus souvent de terrains vierges qui ne se dégradent pas.</p> <p>Les immeubles abandonnés constituent en effet un grave handicap. Outre le fait qu'ils se dégradent plus vite que des immeubles occupés, ils ternissent l'image du quartier et nuisent au sentiment de sécurité.</p>	<p>D'une manière générale, pour éviter les phénomènes de spéculation, il faut souligner l'importance de la clarté et de la stabilité des "règles du jeu" de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En effet, l'absence de politique claire, les changements de règles, la facilité d'obtenir des révisions partielles ou des dérogations à la règle de base sont des éléments qui favorisent la spéculation, par l'incertitude qu'ils créent sur l'affectation du sol.</p> <p>Ces incertitudes rendent également moins attractives les zones urbaines ou urbanisables (où il est possible de construire, mais plus cher) par rapport aux zones non-urbanisables (moins chères, et qui sont peut-être, avec un peu de chance, urbanisables).</p> <p>En plus des outils dont nous avons déjà mentionné l'existence (voir point 1.5, La responsabilité des propriétaires), il existe deux outils plus spécifiques qui permettent de lutter contre les phénomènes de spéculation et de rétention foncière.</p> <p>Les <b>régies foncières</b> et immobilières communales sont chargées de gérer le patrimoine foncier et immobilier d'une commune de façon à en assurer un bon usage urbanistique, social et économique et à produire des bénéfices qui seront réinjectés au profit de la collectivité. La régie est habilitée à réaliser toute opération foncière ou immobilière par achat, vente, expropriation, location, etc. ainsi que les infrastructures techniques indispensables à la mise en œuvre du patrimoine de la commune. Son activité peut également comporter la lutte contre les taudis et la rénovation urbaine ou rurale<sup>55</sup>.</p> <p>Les <b>zones d'initiatives privilégiées de type 1</b>, ou zones à forte pression foncière, sont des zones dans lesquelles l'accessibilité au logement est rendue difficile pour les catégories de population défavorisées en raison de la pression foncière qui s'y exerce. Les ZIP de type I entendent favoriser les actions visant à améliorer l'accès au logement locatif, public et privé<sup>56</sup>.</p>

<sup>52</sup> Maison de l'urbanisme du Brabant Wallon (1998) *Le logement en Brabant wallon*. p.174.

<sup>53</sup> JACQUES M. (1999) Secteur du logement et code wallon du logement. in *Les échos du logement*. n°3. p.32.

<sup>54</sup> LAPIERRE U. (2000) Logement et marché : le principe d'exclusion. in *Études foncières*, n°88, p.18.

<sup>55</sup> Maison de l'urbanisme du Brabant Wallon (1998) *Le logement en Brabant wallon*. p.175.

<sup>56</sup> Maison de l'urbanisme du Brabant Wallon (1998) *Le logement en Brabant wallon*. p.195.

V. Le logement, l'immobilier et le foncier		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU GLOBAL	<p><b>V.2 La fiscalité</b></p> <p>La fiscalité qui pèse sur le bâti est importante. Les biens immobiliers des particuliers sont principalement soumis aux impôts et taxations suivants<sup>57</sup> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la TVA lors de la construction ou la rénovation (les bâtiments de plus de 20 ans bénéficiant d'un taux réduit de 6% au lieu de 21%) ;</li> <li>• le précompte immobilier ;</li> <li>• les droits de succession ;</li> <li>• les droits d'enregistrement ;</li> <li>• l'imposition sur le revenu cadastral lors de la globalisation de l'impôt.</li> </ul> <p>Il est indéniable que cette fiscalité pèse sur le dynamisme des investissements du secteur de la construction et de l'immobilier. Elle est également un frein à la mobilité résidentielle des ménages propriétaires. Il est cependant difficile de savoir si cette fiscalité favorise ou non la réutilisation des espaces bâtis et le recyclage urbain par rapport à la construction neuve.</p> <p>D'autre part, la fiscalité joue un rôle important dans le financement des communes. Or, <i>le financement des pouvoirs locaux apparaît comme un frein important à l'adhésion des acteurs publics locaux à certaines options du SDER, particulièrement en matière d'habitat et de compacité urbaine. En effet, (...) les recettes communales sont très largement influencées par l'accueil de nouvelles populations et par la construction résidentielle. Or, les autorités communales disposent de pouvoirs non négligeables en termes de contrôle du développement résidentiel de leur territoire, ce qui pousse les mandataires locaux à privilégier l'individualisme plutôt que la participation à un projet global</i><sup>58</sup>.</p>	<p>La question de la fiscalité est fort complexe et il est illusoire de vouloir donner des pistes de réponses en quelques lignes. Nous renvoyons donc le lecteur aux autres travaux de la CPDT<sup>59</sup>, tout en citant deux des pistes qui ont été soulevées dans ces travaux :</p> <p>Pour soutenir la croissance des espaces urbains, limiter la croissance périurbaine et les surcoûts qui y sont liés, sans pour autant pénaliser les communes rurales et périurbaines, il apparaît nécessaire de briser l'équation "résidents = recettes"<sup>60</sup> par une série de réformes.</p> <p>D'autre part, pour favoriser une urbanisation moins consommatrice d'espace, la taxation des terrains non bâtis devrait pouvoir être mise en œuvre, moyennant certains ajustements.</p>

<sup>57</sup> JACQUES M. (1999) Secteur du logement et code wallon du logement. in *Les échos du logement*. n°3. p.32.

<sup>58</sup> DUBOIS O., HALLEUX J.-M. (2001). *La politique foncière*. CPDT. Résumé du rapport final de la subvention 2000. p.10.

<sup>59</sup> Voir DUBOIS O., HALLEUX J.-M. (2001). *La politique foncière*. CPDT. Rapport final de la subvention 2000. p.10.

<sup>60</sup> Ibidem

V. Le logement, l'immobilier et le foncier		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU LOCAL	<p><b><u>V.3 La dynamique locale du marché immobilier</u></b></p> <p><i>Les économistes qui ont une vision historique diront que le marché immobilier a toujours été dominé par la recherche de la rente, qui exige la rareté. Tout l'immobilier, comme pratique commerciale, ne serait donc qu'une savante organisation de la rareté au profit des propriétaires les plus avantagés dans l'occupation des sites urbains ou touristiques.</i></p> <p><i>(...) Pour réussir à organiser la pénurie, les acteurs de l'immobilier disposent surtout de l'arme des prix. Avec celle-ci, il suffit que la pénurie soit seulement relative aux logements bon marché aux endroits où se porte naturellement la demande pour des raisons de localisation des emplois. D'où ce phénomène étrange : les loyers ne baissent pratiquement jamais, même lorsque diminuent les prix d'autres services<sup>61</sup>.</i></p> <p>Dans les quartiers urbains en difficulté, la baisse du prix des terrains est fort lente et il n'existe plus de demande solvable pour maintenir l'immobilier en vie. Ce sont les quartiers "hors marché". Dans ces quartiers, les opérations immobilières ne peuvent dégager suffisamment de valeur pour financer les coûts du foncier et les surcoûts liés à la construction en milieu urbain dense. A l'autre extrême, en périphérie, la demande existe et une croissance rapide et importante des valeurs foncières est possible. La périphérie apparaît donc nettement plus attractive pour l'investissement.</p>	<p>Deux stratégies antagonistes sont souvent possibles pour mener à bien une stratégie de recyclage urbain sur un quartier, c'est-à-dire pour remettre ce quartier sur le marché<sup>62</sup> :</p> <p><u>Valoriser l'existant</u></p> <p>Cette stratégie consiste à valoriser l'existant, en restaurant l'image du quartier (amélioration de l'espace public) et en améliorant son accessibilité. L'objectif est de permettre une hausse suffisante des prix de l'immobilier, de ramener une demande sur le quartier, pour permettre le montage d'opérations de promotion qui, si tout se passe bien, conforteront le processus de valorisation.</p> <p><u>Transformer l'existant</u></p> <p>La seconde stratégie repose sur une transformation de l'existant qui conduit à accepter dans un premier temps sa dévalorisation afin de rendre économiquement possible son remplacement. Cette seconde stratégie est plus lourde que la première, mais permet d'envisager une restructuration du parcellaire, le renforcement des infrastructures, etc.</p> <p>Ces deux stratégies sont dans un premier temps incompatibles, le pire étant que deux autorités publiques se fassent concurrence sur le même quartier en adoptant deux stratégies différentes. Pendant que l'une tente par exemple d'acquérir un à un des terrains à restructurer, l'autre réalise un équipement de prestige qui aura pour effet de valoriser l'environnement et de rendre d'autant plus coûteuses les conditions des acquisitions par la première. Cet exemple montre l'importance d'une stratégie globale et concertée entre tous les acteurs publics.</p>

<sup>61</sup> LAPIERRE U. (2000) Logement et marché : le principe d'exclusion. in *Études foncières*, n°88, p.17.

<sup>62</sup> Tiré de COMBY J. (2001) Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain. In *Études foncières*. n°89. p.26-31.



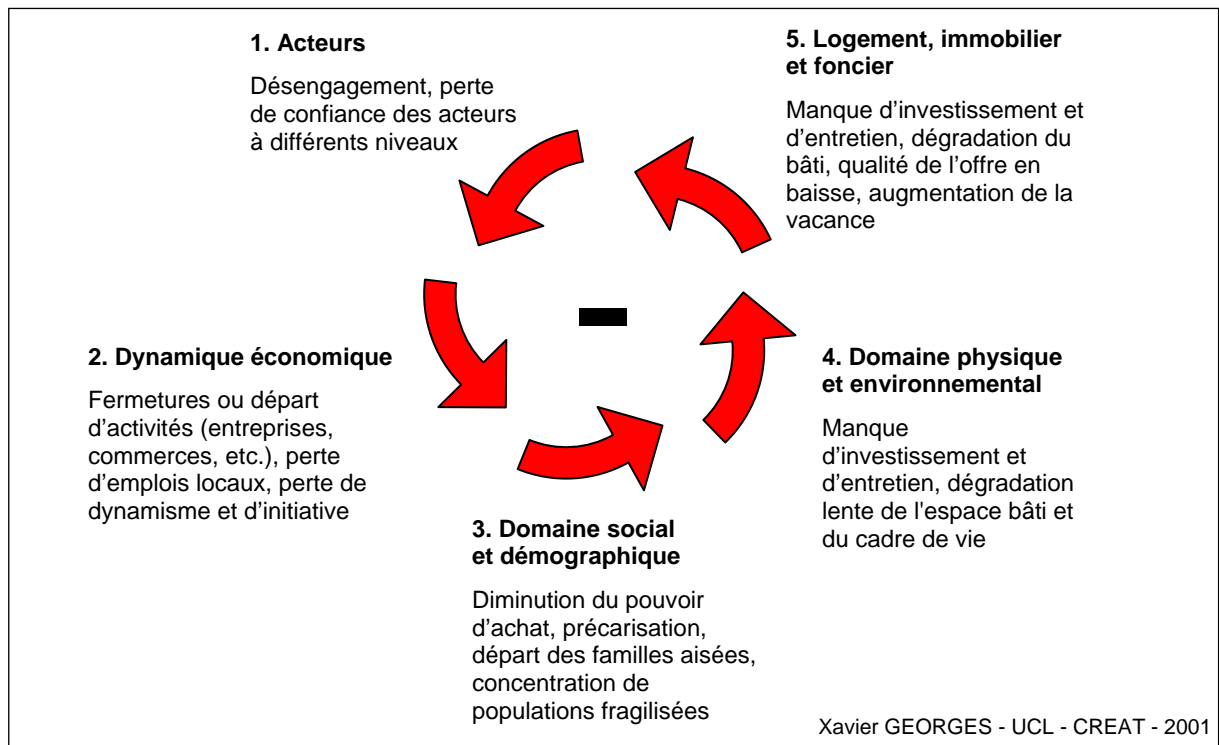
V. Le logement, l'immobilier et le foncier		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU LOCAL	<p><b><u>V.4 La difficile mixité des fonctions</u></b></p> <p>La ville est caractérisée par la mixité et la densité des activités qui s'y côtoient. Différentes causes principales menacent directement cette mixité.</p> <p><u>Les incompatibilités objectives</u></p> <p>Un certain nombre d'activités qui sont traditionnellement intégrées dans les tissus urbains produisent des nuisances (odeurs, pollution, bruit, poussière, circulation de poids lourds, stockage de produits dangereux, etc.). Les normes de sécurité et de pollution évoluent, mais également les exigences des habitants vis-à-vis de leur cadre de vie. Ainsi, ces activités, pour éviter de faire peser leurs nuisances sur la ville, sont amenées à réduire les nuisances qu'elles produisent ou à quitter la ville pour se regrouper dans des lieux mieux séparés de l'habitat.</p> <p><u>Le syndrome Nimby</u></p> <p>La frilosité des acteurs de l'immobilier (promoteurs, investisseurs, etc.) à investir en ville s'explique en partie par la plus grande complexité des opérations, la multiplicité des acteurs en présence, et les craintes de rejets de la population locale, porteurs d'exigences souvent en contradiction avec le souci de rentabilité maximale. Ces rejets sont parfois justifiés, parfois exagérés et en contradiction avec l'intérêt collectif d'un bon aménagement des lieux. Les risques de refus de permis, de contestations, de recours et de retards sont plus importants pour un projet caractérisé par une mixité d'usages ou qui s'insère dans un lieu dense et mixte.</p> <p><u>Les différences de rentabilité entre fonctions</u></p> <p>Une autre menace à la mixité est la différence de rentabilité entre fonctions, qui peut entraîner la prédominance d'une fonction dite "forte" sur les autres fonctions dites "faibles". Les quartiers de bureaux et les rues commerçantes des hyper-centres urbains sont les exemples les plus flagrants de ce type de dérive.</p> <p><u>L'aménagement du territoire</u></p> <p>L'aménagement du territoire proprement dit, dans les réglementations et procédures qu'il met en place, n'est pas neutre du point de vue de la mixité urbaine. Le principe moderniste du "zonage", visant à séparer les différentes fonctions de la ville, a été largement mis en œuvre, et reste encore inscrit tant dans les mentalités que dans les plans d'aménagement.</p>	<p>La mixité des activités constitue une des caractéristiques essentielles et un des attraits spécifiques de la ville. Elle doit être défendue et doit faire partie de la réflexion dans tout projet urbain d'importance. La mixité d'usages offre en effet les avantages suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les infrastructures et espaces publics sont mieux utilisés, de manière plus continue dans le temps par rapport à une séparation stricte des fonctions, où les infrastructures sont désertées à certaines heures et congestionnées à d'autres ;</li> <li>• La mixité implique la proximité : elle offre des fonctions complémentaires au même endroit et autorise donc l'utilisation des modes de déplacements lents ;</li> <li>• La mixité fait partie de la structure spatiale du territoire, elle participe à la diversité des paysages, des modes de vie et des modes d'appropriation de l'espace...</li> </ul> <p>Pour défendre et développer une mixité raisonnée des fonctions, plusieurs pistes sont possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser la mixité à travers les règles d'urbanisme et les projets urbains, par la défense des fonctions faibles où elles sont menacées. Le logement constitue une des fonctions essentielles sur laquelle se base un grand nombre de politiques de rénovation urbaine.</li> <li>• Porter une attention spécifique à la participation des habitants et au respect des règles de concertation, afin de favoriser une approche constructive.</li> <li>• Défendre la sécurité juridique des permis octroyés. Veiller à la clarté et à la stabilité des règles d'urbanisme, des projets, des intentions et des décisions politiques pour gagner la confiance des investisseurs.</li> <li>• ...</li> </ul>

V. Le logement, l'immobilier et le foncier		
	Description des causes de non réutilisation	Pistes de réponses
NIVEAU DU PROJET	<p><b><u>V.5 L'absence de maîtrise foncière</u></b></p> <p>Lorsqu'une commune désire prendre en main son avenir urbanistique, la maîtrise foncière de son sol est un atout important. Cette maîtrise permet d'éviter de longues et pénibles négociations avec les autres propriétaires fonciers et de se réserver en fin de compte l'essentiel de la plus-value qui pourra résulter d'une opération réussie, quitte à en accorder une partie, par avance, aux propriétaires d'origine.</p> <p>Les terrains et leurs propriétaires, publics, parapublics ou privés, sont perçus comme des objets inertes dont on doit subir la présence préalable pour faire de l'aménagement, seulement préoccupés par l'obtention du meilleur prix pour leur bien. Pourtant, une telle attitude est bien souvent vouée à l'échec.</p>	<p>Pour traiter cette question de la maîtrise foncière, deux attitudes, qui peuvent être complémentaires, sont possibles :</p> <p><u>Développer une maîtrise foncière</u></p> <p>Une série d'outils peuvent aider au développement d'une réelle maîtrise foncière au niveau communal : les régies foncières, les aides régionales à l'acquisition de bâtiments et terrains, l'expropriation pour cause d'utilité publique, etc.</p> <p><u>Réaménager les terrains sans les acheter</u></p> <p>Pour réaménager, il n'est pas toujours nécessaire de maîtriser le foncier. <i>Sur base de ce postulat, le propriétaire foncier, hier encore un gêneur, deviendrait un acteur positif de l'opération d'aménagement : acteur civique au sens de citoyen et contribuable qui participe à l'élaboration ou simplement approuve la définition du projet ; et acteur économique, du fait de son droit de propriété, tant durant l'opération qu'à son issue. Il le deviendrait d'autant plus volontiers que la plus-value escomptée lui profiterait forcément<sup>63</sup>.</i></p> <p>Mais comment associer les propriétaires fonciers ? Tout d'abord en prenant conscience de l'intérêt commun. En ville, les terrains sont chers, les budgets publics limités et les coûts des emprunts tout à fait dissuasifs. Les terrains sont souvent bloqués dans un lent processus de dégradation. Pouvoirs publics et propriétaires fonciers ont donc intérêt à devenir partenaires, les premiers pour accueillir des populations et des emplois et les seconds pour réaliser ou revaloriser leur bien<sup>64</sup>.</p> <p>Diverses possibilités existent pour concrétiser ce partenariat, telles que la dation en paiement, le bail emphytéotique, à construction et à réhabilitation.</p> <p><u>Le bail emphytéotique</u></p> <p>Le bail emphytéotique peut faciliter l'investissement immobilier. Ce type de bail est un contrat de longue durée (18 à 99 ans) par lequel le locataire du terrain jouit de la propriété des constructions qui reviendront au propriétaire du terrain à la fin du contrat. Ce type de bail présente certains avantages : il permet de remédier au faible pouvoir d'achat des investisseurs qui cherchent un terrain et favorise par-là la construction (le locataire ne paye qu'un loyer foncier et non la valeur vénale du terrain) ; il permet au bailleur de conserver la maîtrise de l'urbanisation actuelle et future des terrains qu'il loue ; pour finir, le régime fiscal des droits de mutation du bail emphytéotique n'est que de 2% (contre 12,5% pour les mutations en pleine propriété)<sup>65</sup>.</p>

## 1.6 SYNTHÈSE

Dans une perspective systémique, les causes de non-réutilisation des espaces bâtis peuvent être vues comme un ensemble de "forces" qui conduisent à l'abandon progressif puis à la dégradation complète de quartiers entiers. Ces forces se consolident mutuellement pour créer un "effet boule de neige", elles produisent des effets qui deviennent à leur tour des causes de déclin. Le schéma 1 symbolise la dynamique négative qui peut se mettre en place et compromettre l'avenir d'un quartier.

**Schéma 1 : Cercle vicieux de la dégradation d'un quartier**

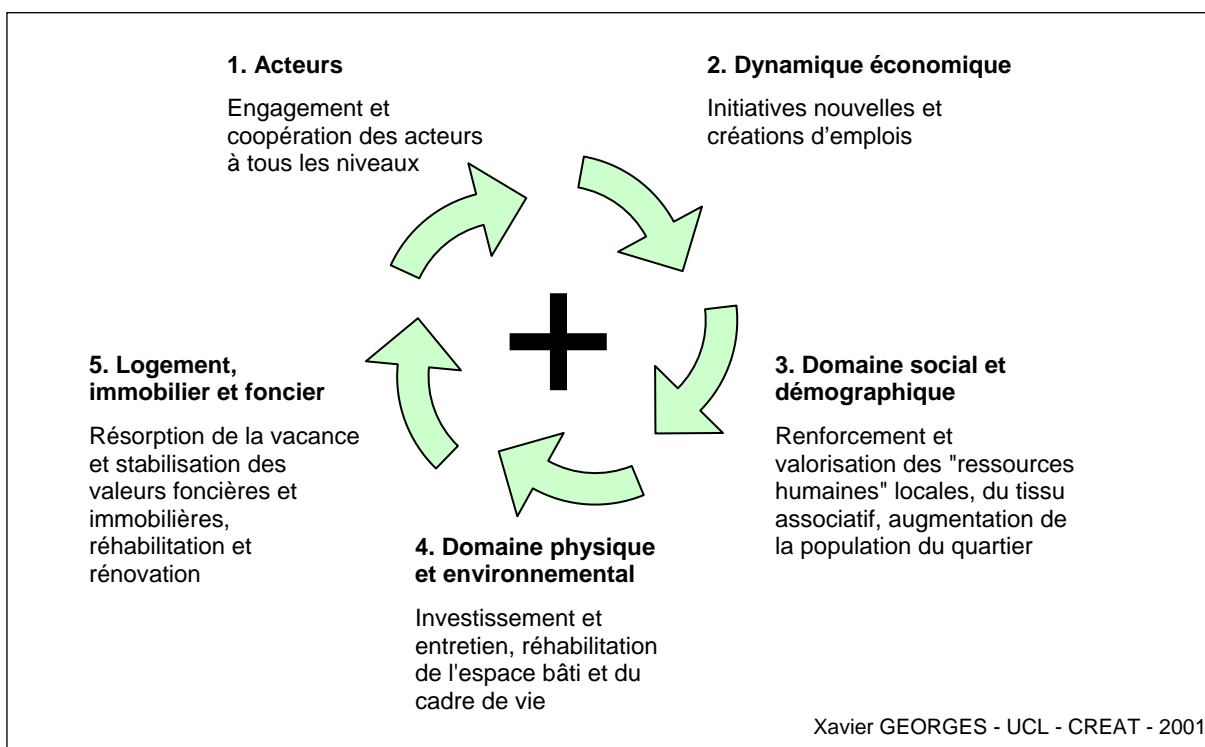


A l'inverse, dans une dynamique positive, les "forces" deviennent des atouts qui conduisent au développement ou au redéveloppement du tissu urbain. Le schéma 2 symbolise la dynamique positive qui peut être insufflée, moyennant des efforts suffisants dans chacun des domaines.

<sup>63</sup> Extrait du texte de LEMEE G., *Réaménager les terrains sans les acheter*, ADEF (1998) Reconstruire la ville sur la ville. p.135

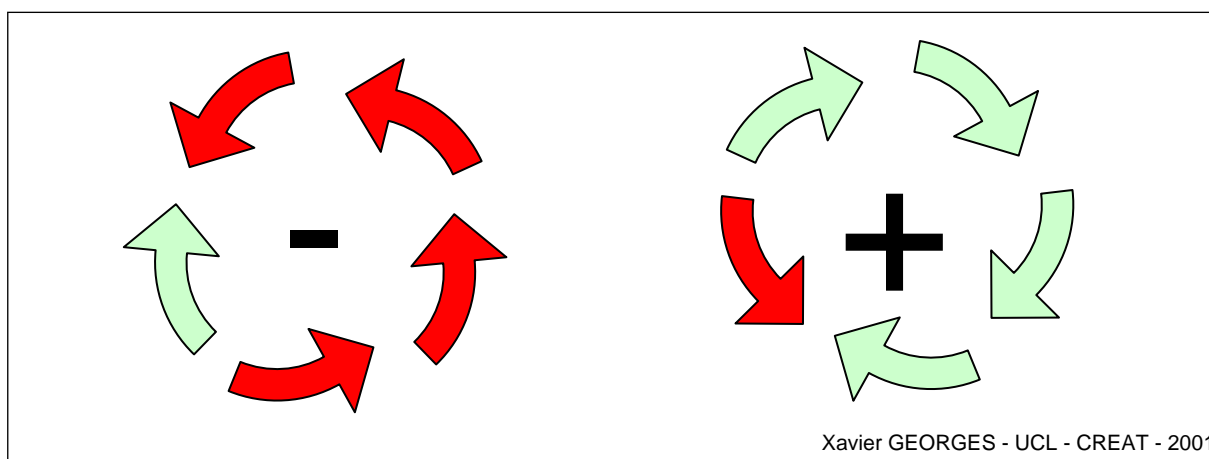
<sup>64</sup> Tiré du texte de SAUVEZ M., *Associer les propriétaires fonciers*, ADEF (1998) Reconstruire la ville sur la ville. p.139-145.

<sup>65</sup> Tiré de DELEGLISE C. (1996) Louer le terrain pour construire. in *Études Foncières*. n°71. p.31-35

**Schéma 2 : Cercle vertueux du développement d'un quartier**

Les schémas 3 et 4 permettent de bien comprendre l'importance d'une approche globale d'un quartier, dans le but d'atteindre une dynamique positive et durable. En effet, dans un quartier en difficulté, où l'ensemble des forces sont négatives, modifier le sens d'une seule force, en agissant sur un seul domaine, ne suffit pas à renverser le sens du développement du quartier (schéma 3). L'enfermement du cercle vicieux est trop important. Ainsi, par exemple, investir dans une rénovation de l'espace public ne suffit pas, si cette politique est menée isolément, à entraîner l'ensemble des composantes du quartier dans une dynamique positive.

A l'inverse, lorsque l'ensemble des forces est positif, un événement négatif qui touche un domaine particulier, comme la fermeture d'une entreprise locale, ne suffit pas à engendrer une dynamique négative d'ensemble, pour autant que les acteurs locaux aient conscience de ces forces et puissent s'appuyer dessus pour répondre au problème dans une dynamique de changement (schéma 4).

**Schémas 3 et 4 : Difficulté de sortir du cercle vicieux et robustesse du cercle vertueux**

Une situation réelle particulière est rarement exclusivement positive ou négative. L'interdépendance des causes de déclin nécessite de pouvoir aller chercher les réponses à un problème au-delà des limites sectorielles de ce problème précis. Ainsi, par exemple, l'argent public investi dans la conservation, la restauration ou la rénovation du patrimoine bâti devrait pouvoir s'appuyer sur une politique d'aménagement du territoire qui favorise la ville existante et limite l'urbanisation nouvelle.

Certaines causes étant globales, il est difficile d'avoir suffisamment de prise, au niveau local, pour en modifier le sens. C'est pourquoi la cohérence des politiques des différents niveaux de pouvoir est d'une grande importance.

## 2. LES EFFETS DU RECYCLAGE FACE A LA CONSOMMATION D'ESPACE LIBRE

Aujourd'hui, l'importance de la population n'est plus synonyme de ville. Parmi les communes de plus de 20.000 habitants de la Région wallonne, on trouve des communes que l'on ne peut pas qualifier de ville. Et pour cause : la ville ne se construit plus, elle se dilue.

Dans le contexte wallon de relative stagnation de la population, on peut s'interroger sur les avantages d'une poursuite de l'urbanisation périphérique par rapport à l'objectif de freiner cette périurbanisation au profit d'un renouvellement de la ville sur elle-même, d'un renouveau urbain.

Le texte qui suit présente les effets positifs et négatifs de la réutilisation des espaces bâtis, autrement dit les effets d'une politique de renouvellement urbain par opposition à la consommation d'espace libre, sous la forme d'un argumentaire. Pour éviter des redondances, les effets de la consommation d'espace ne sont pas présentés en tant que tels, car dans une logique de comparaison, tout effet positif de l'un peut être considéré comme un effet négatif de l'autre.

Différents domaines sont abordés : la consommation d'espace, la structure spatiale, le paysage, les coûts fonciers, les coûts de construction, le coût des infrastructures, le coût des équipements et services publics, la mobilité et l'accessibilité, l'environnement, la cohésion sociale, l'économie et l'évolution institutionnelle. L'ordre dans lequel ces différents aspects sont abordés tente de partir des effets les plus directs, pour terminer par les effets indirects et induits.

L'approche présentée ici est basée sur la littérature existante, et en particulier l'étude des coûts de la désurbanisation réalisée dans le cadre de la CPDT<sup>66</sup>. Il s'agit donc d'une approche globale, théorique, qui ne repose pas sur la comparaison de sites précis. Cependant, certains aspects ont été illustrés d'exemples concrets.

Pour chaque domaine, nous essayons de mettre en tension deux points de vue : le point de vue du développement durable, global, à long terme, proche du point de vue de la collectivité et, idéalement, des acteurs publics. C'est ce premier point de vue qui retiendra surtout notre attention. D'un autre côté, nous adopterons un point de vue plus local, à court terme, proche du point de vue des acteurs privés considérés individuellement.

---

<sup>66</sup> Conférence Permanente du Développement Territorial. *Évaluation des coûts de la désurbanisation*. Rapport final de la subvention 1998 et de la subvention 1999.

## 2.1 EFFETS SUR LA CONSOMMATION D'ESPACE

C'est une évidence : la réutilisation du bâti existant permet d'éviter la consommation d'espace. La défense d'un usage parcimonieux du sol est bien présente dans un certain nombre de documents stratégiques ou légaux : le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) au niveau européen, le Plan Fédéral de Développement Durable (PFDD), le Plan d'Environnement pour le Développement Durable (PEDD), le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER), le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), le Contrat d'Avenir pour la Wallonie... **L'usage parcimonieux du sol suppose le recyclage des sites déjà urbanisés afin d'éviter leur abandon et l'urbanisation de nouveaux espaces.** Cependant, la Région wallonne est très loin d'atteindre cet objectif.

La consommation d'un "maximum" d'espace correspond à une forte demande des individus. La densité n'est pas un but ni une fin en soi. Elle est un moyen d'optimiser l'accessibilité pour des vitesses de déplacements faibles. En dehors de cette contrainte, lorsque la faculté de rencontre est procurée par la vitesse de déplacement, personne ne semble vouloir de la densité. La densité est en effet assimilée à la hausse des coûts, à la pression foncière, à la congestion, à l'insécurité, aux conflits de voisinage...

Conséquence, en 15 ans, entre 1980 et 1995, la croissance de l'espace urbanisé en Région wallonne a été de 20%<sup>67</sup>. Pour bien montrer en quoi cette évolution correspond à un "gaspillage" d'espace, prenons un exemple concret : l'évolution de la Commune de Dalhem en Province de Liège. En 1981, Dalhem comptait un peu moins de 5200 habitants pour une superficie habitée de 180 hectares, soit une densité de 3,5 ares par personne. La zone d'habitat au plan de secteur comptant un peu moins de 500 hectares, Dalhem pouvait accueillir, à ce niveau de densité, plus de 9000 habitants supplémentaires. Vingt ans plus tard, avec seulement 1000 nouveaux habitants, la commune crie à la pénurie d'espace ! En fait, ces nouveaux venus ont consommé plus de 100 hectares, soit une densité de 10 ares par personne. A ce niveau de densité, la commune ne pourra encore accueillir que moins de 2000 nouveaux habitants, à condition que tout l'espace prévu en zone d'habitat soit mobilisable, ce qui n'est certainement pas le cas.

Pourtant, si on observe l'engouement suscité par la ville de Louvain-la-Neuve, les villes nouvelles en Hollande ou en France, qui comportent toutes des densités d'habitat nettement plus élevées qu'à Dalhem, on comprend que les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans ce débat.

Simultanément à ce premier constat, la diminution de la population des grandes villes wallonnes se poursuit. "On estime qu'en Wallonie le nombre de logements vacants est compris entre 30 000 et 35 000. Parallèlement, le relevé des sites d'activité économique désaffectés en 1994 comptabilisait 2 044 friches, ce qui représentait environ 10 000 ha. De plus, 10 à 20 % des cellules commerciales seraient vides dans la plupart de nos centres-villes."<sup>68</sup> **La revalorisation de l'espace bâti existant, qu'il présente ou non un intérêt historique, est trop souvent ignorée, alors qu'elle devrait constituer une priorité pour l'ensemble des acteurs politiques responsables de l'aménagement urbain.**

---

<sup>67</sup> HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. (1999). *Évaluation des coûts de la désurbanisation*. Partie 2 : Quantification de la désurbanisation. Conférence Permanente du Développement Territorial. Rapport final de la subvention 1998. p.7

<sup>68</sup> HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. (1999). *Évaluation des coûts de la désurbanisation*. Partie 2 : Quantification de la désurbanisation. Conférence Permanente du Développement Territorial. Rapport final de la subvention 1998. p.43

## 2.2 EFFETS SUR LA STRUCTURE SPATIALE

"Structurer un territoire ou un espace, c'est y disposer de manière appropriée tous les éléments nécessaires à la réalisation d'un projet de développement territorial, et organiser les relations entre ces éléments"<sup>69</sup>. **La réutilisation des espaces bâtis contribue à renforcer et développer la structure spatiale existante.**

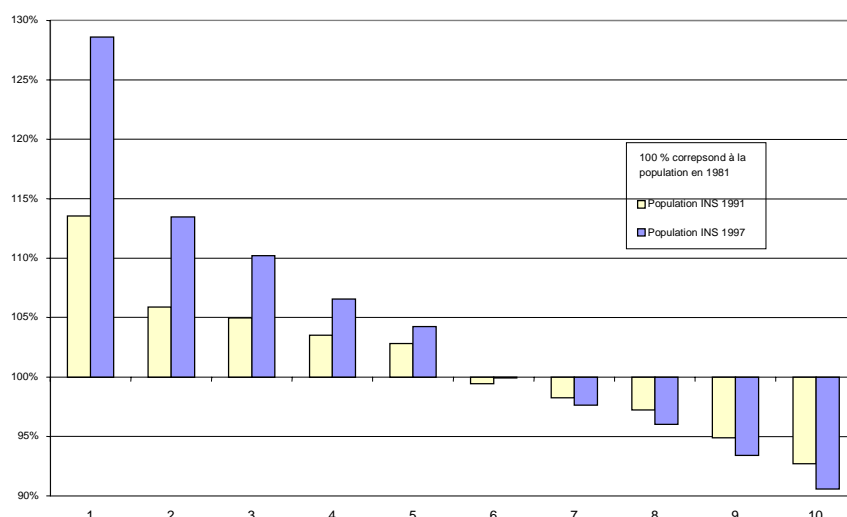
A l'inverse, la consommation d'espace libre peut être la source d'une perte de qualité de l'espace urbain et d'une déstructuration du territoire. Tout d'abord, la mixité d'usage des tissus urbains est souvent plus faible, voire absente, dans les nouveaux développements périurbains. Or, l'évolution vers la monofonctionnalité est nuisible pour plusieurs raisons :

- Elle fragilise le tissu urbain. Lorsque la fonction principale ou unique disparaît, c'est tout un quartier qui se transforme en friche urbaine.
- Certaines parties du territoire et les infrastructures sont très mal utilisées. Elles sont congestionnées à certaines heures et désertes à d'autres, elles ne sont plus fréquentées que par certaines catégories de personnes.
- Le caractère "urbain" de la ville favorisant les contacts sociaux se perd. Les rencontres de hasard, la spontanéité, la mixité sociale se raréfie.

Un aménagement du territoire qui se répand de manière indifférenciée sur l'ensemble du territoire conduit aussi à la confusion. Les pôles de développement se diluent, les conflits entre voiries de transit et de desserte locale se multiplient, de même que les conflits d'usages entre le milieu rural traditionnel et la vision idéalisée de la campagne dont les nouveaux aménagements résidentiels "standardisés" sont l'expression.

D'un point de vue individuel et privé, l'éloignement des pôles urbains a permis de favoriser l'accession à la propriété qui est une priorité socio-culturelle dans notre pays. En l'absence d'une politique foncière adéquate permettant l'accession à la propriété en ville, cette priorité n'a pu être rencontrée que par l'urbanisation de nouveaux espaces toujours plus éloignés, et grâce à la croissance de la mobilité individuelle. L'efficacité globale du système est alors dépendante de la mobilité, de la vitesse de déplacement et de son faible coût individuel.

**Graphique 1 : Evolution de la population wallonne en fonction de la densité d'habitants<sup>70</sup>**



Le graphique 1 regroupe les secteurs statistiques par ordre croissant de densité d'habitants, en dix ensembles de poids démographique équivalent. Ce graphique montre l'évolution de la population wallonne (100% est la situation en 1981) qui quitte les lieux les plus denses (jusqu'à -10% en 16 ans), alors que les espaces les moins denses sont en forte croissance (jusqu'à +30% en 16 ans).

<sup>69</sup> Gouvernement wallon, *Schéma de Développement de l'Espace Régional*, p. A.22

<sup>70</sup> GEORGES X. (2000). *Les coûts de la désurbanisation*. CPDT. Rapport final de la subvention 1999. p.132.



## 2.3 EFFETS SUR LE PAYSAGE

Lorsque la réutilisation d'un site permet d'éviter son abandon pur et simple, l'opération est triplement positive du point de vue du paysage : on évite de marquer le paysage par un chancre, on améliore le paysage existant et on évite de dévaloriser un autre paysage par son urbanisation nouvelle. L'urbanisation nouvelle peut en effet entraîner une altération et/ou une privatisation du paysage.

- Un acte d'aménagement peut engendrer une modification de la **qualité du paysage** résultant de la suppression d'un certain nombre d'éléments constitutifs et de leur remplacement par de nouveaux éléments<sup>71</sup>. Le plus souvent, l'urbanisation s'accompagne de la suppression d'éléments naturels perçus positivement (bois, arbres isolés, prairies, plans d'eau, haies, etc.) et de l'ajout d'éléments perçus négativement (routes, zones d'activités, commerces, etc.). Cette évolution négative est particulièrement visible au niveau des entrées de ville où se concentrent des bâtiments médiocres et enlaidis par la présence d'enseignes publicitaires anarchiques. Même si le problème est moins criant dans les lotissements de villas quatre façades, rares sont ceux qui parviennent à créer une harmonie de formes et de couleurs digne d'intérêt du point de vue paysager.
- L'urbanisation d'un espace peut entraîner une modification du système de relations visuelles. L'urbanisation en ruban le long des voiries conduit à une **privatisation du paysage** qui n'est plus visible de l'espace public. Les lieux qui offrent des vues dégagées sont les plus recherchés, mais sont également les plus visibles, conduisant à une dévalorisation rapide du paysage.

D'un point de vue individuel, un beau paysage naturel est une qualité du cadre de vie recherchée, même si cette recherche doit entraîner la dégradation du paysage pour le plus grand nombre.

---

<sup>71</sup> BOTTIEAU V. (2000). *Les coûts de la désurbanisation*. Conférence Permanente du Développement Territorial. Rapport final de la subvention 1999. p.247

## 2.4 EFFETS SUR LES COUTS FONCIERS

La réutilisation d'un espace bâti contribue au renforcement de l'attractivité de la zone dans laquelle il s'insère. En effet, un investissement, pour autant qu'il soit approprié, entraîne une hausse des prix fonciers qui contribue à attirer les investisseurs. Le succès se nourrit du succès. **Dans un tissu urbain dense, l'impact positif d'une réutilisation profite à un plus grand nombre d'acteurs ayant un intérêt dans la ville.**

Les zones non urbanisées présentent des coûts fonciers attractifs. En effet, la valeur d'un terrain à bâtir ou d'un bâtiment dépend fortement de sa proximité par rapport aux principaux centres d'intérêt de l'agglomération : transports en commun, centre commercial, services, écoles... Ces prix attractifs s'expliquent par l'isolement plus ou moins important des terrains. L'urbanisation conduit à la création d'activités et au renforcement de l'attractivité de la zone entière, qui entraîne à son tour la hausse des prix fonciers, qui contribue à attirer les investisseurs, etc. Pour répondre à cette hausse de prix et "détendre le marché", la réponse la plus simple consiste à augmenter l'offre de terrains urbanisables. Pourtant, **cette augmentation de l'offre ne fait généralement qu'augmenter un peu plus la spéculation foncière sans diminuer les prix qui restent rigides à la baisse** (effet Cliquet).

La réutilisation d'un espace bâti, a fortiori lorsqu'il est situé dans une zone en déclin, augmente considérablement le risque financier. Une stagnation de la demande décourage rapidement tout investissement, alors que les prix du foncier ont, ici aussi, tendance à se maintenir, rendant d'autant plus difficile tout investissement public ou privé.

**Le mécanisme de formation des prix fonciers encourage l'abandon de zones urbanisées au profit de nouvelles zones.** Il détourne les investissements et les ressources des lieux déjà urbanisés dont la qualité et l'attrait sont dès lors menacés.

## 2.5 EFFETS SUR LES COUTS DE CONSTRUCTION

L'évaluation du coût financier de réutilisation d'un bâtiment par rapport à la construction neuve sur un terrain vierge est étroitement liée à la qualité du bâtiment existant (importance des travaux de remise en état) et à l'importance des travaux nécessaires au changement d'affectation ou d'adaptation aux normes techniques actuelles. Il n'existe donc pas de règle générale permettant d'affirmer que la réutilisation de bâtiments est "rentable" ou pas.

**"Pour autant que l'on ne construise pas "sur du sable", c'est-à-dire sur la base d'un mauvais diagnostic ou d'un mauvais projet, une réhabilitation représente souvent une économie importante par rapport à une construction neuve.** Le ratio investissement/gain de qualité y est souvent supérieur, dès lors qu'on l'interroge sur base de critères de qualité plus vastes que ceux des normes thermiques et acoustiques auxquels on les résume trop souvent aujourd'hui."<sup>72</sup>

Par rapport à la réutilisation d'un bâtiment existant, la construction neuve présente beaucoup moins de risques techniques et financiers. C'est pourquoi elle a très souvent la préférence des acteurs de la construction (maîtres d'ouvrage, entrepreneurs, etc.).

Pour les mêmes raisons que la construction neuve, la démolition/reconstruction aura souvent la préférence des décideurs, malgré qu'elle implique des contraintes et surcoûts importants (démolition et évacuation des déchets, assainissement du site, etc.).

---

<sup>72</sup> JOFFROY P. (1999). *La réhabilitation des bâtiments, conserver, améliorer, restructurer les logements et les équipements*. Ed. Le Moniteur, Paris, p.22

## 2.6 EFFETS SUR LE COUT DES INFRASTRUCTURES

**La démolition/reconstruction ou réutilisation de bâtiments existants permet de bénéficier de la présence d'infrastructures et d'éviter les surcoûts de viabilisation que doivent assumer les pouvoirs publics en cas d'urbanisation nouvelle.**

Cette affirmation est vérifiée quel que soit le mode d'urbanisation.

- Lorsque le coût des infrastructures est à charge de l'utilisateur final (cas des nouveaux lotissements avec création de voiries), il ne faut pas oublier que des coûts secondaires importants restent à charge des pouvoirs publics : collecteurs d'égouts, stations d'épuration, châteaux d'eau, etc. De plus, les infrastructures nouvelles étant rétrocédées aux collectivités locales, ces dernières doivent assumer le coût de leur maintenance, de leur réparation et à plus long terme de leur remplacement. Or, dans un contexte de stagnation démographique, toute extension du réseau engendre une augmentation de la charge moyenne supportée par habitant<sup>73</sup>. De ce point de vue, la consommation d'espace va à l'encontre d'un développement durable et soutenable.
- Une deuxième situation est celle d'une urbanisation en ruban le long de voiries équipées. Le terme de "voirie équipée" est souvent trompeur<sup>74</sup> (réseaux de distribution présents d'un seul côté de la voirie, absence de trottoirs et d'éclairage public, réseau d'égouttage insuffisant ou inexistant, etc.). Avec les nouvelles constructions, le manque d'équipement apparaît d'une manière criante et conduit à son réaménagement (pose d'un éclairage public, de ralentisseurs de trafic, de trottoirs, etc.). Aussi, l'économie réalisée grâce à l'équipement préexistant peut être réduite voire nulle.
- Une troisième situation apparaît lorsque les coûts de viabilisation sont à charge des pouvoirs publics (cas des zonings industriels développés par les intercommunales). Dans ce cas, les intercommunales ont la possibilité de vendre leur produit à des prix inférieurs à ceux du marché, et ce pour deux raisons. Tout d'abord parce que la Région finance les infrastructures, ensuite parce qu'une intercommunale aura plus de facilités à "faire passer" une révision de plan de secteur permettant d'urbaniser des terres agricoles meilleur marché. Si le produit offert par les intercommunales est le même que celui proposés par le secteur privé – c'est à dire par exemple sans contraintes importantes de densité d'emplois minimale –, ceci peut conduire à une certaine forme de concurrence déloyale vis-à-vis du secteur privé, entraînant le désengagement des promoteurs privés et un manque à gagner pour les acteurs publics qui vendent leur produit trop bon marché. De plus, cela creuse l'écart avec les coûts de recyclage des zones désaffectées.

---

<sup>73</sup> HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. (2000). *Les coûts de la désurbanisation*. Conférence Permanente du Développement Territorial. Rapport final de la subvention 1999. p. 107

<sup>74</sup> *ibidem*, p. 108

## 2.7 EFFETS SUR LE COUT DES EQUIPEMENTS ET SERVICES PUBLICS LOCAUX

Soutenir une offre d'habitat variée, en quantité et qualité suffisante, favorise le maintien d'une population diversifiée qui se renouvelle. **La réutilisation des espaces bâtis permet d'éviter l'apparition de surcoûts importants liés à l'obsolescence de certains équipements et services et à l'apparition, temporaire, de besoins nouveaux difficiles à rencontrer.**

- La mobilité résidentielle des habitants engendre une régression de la fréquentation des équipements des communes d'origine, rendant obsolètes certains services et installations. L'abandon de ces services présente un surcoût important. Les habitants restants doivent donc payer plus pour un service moindre, sans pour autant dispenser les pouvoirs locaux des frais de maintenance et de réparation des bâtiments devenus inutiles<sup>75</sup>. La ville périurbaine ne paye pas les coûts de certains équipements et services qui restent localisés en centre ville.
- Le développement périurbain engendre une série de coûts à long terme qui ne sont pas pris en compte lors de la décision de créer, par exemple, un nouveau lotissement. "Les nouveaux habitants entendent en effet disposer à proximité de leur domicile de services publics urbains et exercent si nécessaire une pression politique en ce sens sur les responsables locaux (...)". En acceptant la création de nouvelles zones d'habitat, la commune signe ainsi un "contrat d'aménagement urbain, même si les parties ne perçoivent pas toujours clairement, ni l'ampleur des engagements budgétaires futurs, ni les risques économiques de leur décision (...) "<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> ibidem p. 142

<sup>76</sup> Guengant A. (1992). *Les coûts de la croissance périurbaine*. Adef. p.94-95

## 2.8 EFFETS SUR LA MOBILITE ET L'ACCESSIBILITE

**La réutilisation d'un espace urbanisé permet de s'appuyer sur les réseaux existants de routes et de transports en commun, et de favoriser l'usage des modes doux.** Les villes présentent en effet la meilleure accessibilité pour l'ensemble des modes de transport : outre un dense réseau de voiries, la proximité et la diversité des activités présentes autorisent l'utilisation de la marche et du vélo, et la densité d'habitat rend possible la présence de transports en commun.

A plus long terme, il faut prendre en compte les effets suivants :

- la prise en compte de l'ensemble des modes de transports (et spécialement les modes lents) doit permettre de réduire la dépendance à l'automobile. Avec la congestion croissante du réseau routier, l'accessibilité par les autres modes devient de plus en plus précieuse. Réinvestir des lieux qui facilitent une mobilité multimodale est un engagement positif pour l'avenir ;
- à l'inverse, la dilution des zones urbanisées dans l'espace et la création de nouvelles voiries contribuent à accroître les distances parcourues et entraînent une augmentation du trafic routier. Cette croissance du trafic se répercute également sur les zones les plus congestionnées.

Cependant, d'un point de vue individuel, la demande d'accessibilité est essentiellement axée sur la voiture et le camion. Aussi, la congestion des routes et le manque d'espace à consacrer au parking rend les zones densément urbanisées nettement moins attractives.

Pour finir, il faut remarquer que le coût très faible des carburants autorise une mobilité et un étalement urbain plus important. Un fois que l'étalement urbain est réalisé, le faible coût des carburants devient une condition du bon fonctionnement du système. Si le coût des carburants augmente de manière sensible, tout le système se bloque, comme on l'a vu lors des manifestations de 1999 suite à la hausse des prix pétroliers.

## 2.9 EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT

L'aménagement du territoire exerce sur l'environnement une série de pressions, en particulier sur la qualité de l'air, l'eau, les milieux naturels, l'énergie, le bruit et les déchets.

**La réutilisation des espaces bâtis permet de réduire la pression exercée par l'urbanisation sur l'environnement et d'en limiter les effets négatifs directs ou indirects.** De nombreux aspects sont concernés :

- La réutilisation du bâti existant permet de réduire de manière sensible les **déchets de construction**. La Wallonie produit annuellement 2 millions de tonnes de déchets de construction (soit 2 kg par jour et par habitant), sans compter 6 millions de tonnes de terres de déblais. Réduire les déchets de construction, c'est également réduire la facture énergétique et son impact environnemental, la Commission européenne estimant à 40% la part du secteur de la construction dans la demande énergétique globale (contre 30% à l'industrie et 30% au transport)<sup>77</sup>.
- D'une manière générale, les effets de l'urbanisation d'un site sur les **milieux naturels** sont la destruction directe, la perte ou la modification partielle ou totale d'habitats liées à l'emprise au sol de l'acte d'aménagement et les effets de coupures entraînant un cloisonnement et une rupture dans les réseaux écologiques<sup>78</sup>.
- L'urbanisation peut avoir différents effets négatifs sur la **qualité de l'eau**. L'urbanisation d'un site entraîne généralement une réduction des capacités d'infiltration du sol, avec pour conséquences des crues plus fortes, une augmentation de la vitesse de ruissellement, une diminution de l'évaporation et une diminution de l'alimentation des nappes souterraines, et peut augmenter les risques de rejets et de pollution des eaux de surfaces et souterraines, ou entraîner une surexploitation des nappes<sup>79</sup>.
- La **pollution globale** due à la consommation d'énergie est liée à l'étalement urbain par deux aspects : l'augmentation des déplacements motorisés (transferts modal des modes lents vers la voiture, par exemple) et l'énergie consommée pour le chauffage des habitations. L'énergie consommée pour le chauffage dépend de la forme urbaine des habitations : une maison isolée en milieu rural peut nécessiter 30% d'énergie supplémentaire par rapport à une maison mitoyenne en milieu urbain, ou trois fois plus d'énergie qu'un appartement<sup>80</sup>. De plus, la diminution de la **qualité de l'air** en ville est une conséquence de l'augmentation des déplacements motorisés urbains, augmentation en partie due à une plus grande dispersion des activités dans l'espace<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> COULEE PH. (2001). *Que faire des déchets de construction ?* Le Soir. 25/10/2001

<sup>78</sup> BARTHE-BASTALLE H., BREHAIN S., GEORGES X. (2000). *Les coûts de la désurbanisation*. Conférence Permanente du Développement Territorial. Rapport final de la subvention 1999. p.225.

<sup>79</sup> ibidem p.231.

<sup>80</sup> BARTHE-BASTALLE H., BREHAIN S., GEORGES X. (2000). *Les coûts de la désurbanisation*. Conférence Permanente du Développement Territorial. Rapport final de la subvention 1999. p.230. OCDE (1996). *L'énergie dans la ville. Manuel de bonne gestion locale*. p.63

<sup>81</sup> HIVERT L., MORCHEOINE A. (1998). *Habiter au vert et polluer les citadins : un essai d'évaluation*. Transports. N°388. p.98-107.

- L'augmentation du **bruit** est également une conséquence de la croissance des déplacements motorisés liée à la dispersion des activités dans l'espace. Le bruit ne touche pas que les centres villes, il affecte également des zones périurbaines, où les vitesses de circulation sont plus importantes<sup>82</sup>. La dispersion de l'habitat, et en particulier l'urbanisation en ruban le long des axes de circulation existants, conduit à des conflits d'usage entre les habitants et les usagers de la route. Il devient de plus en plus difficile de gérer ces conflits.

## 2.10 EFFETS SUR LA COHESION SOCIALE

**Assurer le renouvellement d'une offre d'habitat existante, en quantité et qualité suffisante, favorise le maintien d'une population diversifiée au sein d'un même lieu.**

A l'inverse, l'urbanisation nouvelle, lorsqu'elle est exclusivement le fait des acteurs privés, favorise les mouvements migratoires des habitants sur le territoire qui ne sont pas neutres du point de vue social :

- Il apparaît que ces mouvements ont des effets significatifs sur les **inégalités sociales** qui se développent au sein de la Région ou au sein des communes, en étroite interaction avec l'évolution des coûts fonciers<sup>83</sup>. Ces inégalités sont perceptibles à deux niveaux : entre les communes périurbaines riches et les villes en voie de paupérisation d'une part, et au sein même des espaces périurbains d'autre part, comme par exemple à Nandrin en province de Liège, où "52% des logements privés sont équipés du grand confort tandis que 39% ne possèdent même pas le confort minimum ; la catégorie intermédiaire du confort moyen est pratiquement inexistante"<sup>84</sup>.
- La perspective démographique du vieillissement a introduit une nouvelle donne. Avec l'allongement de l'espérance de vie et le phénomène de spéculation qui s'exerce sur les espaces périurbains, ces derniers deviennent difficilement accessibles aux jeunes. La conséquence directe est un **survieillessement démographique** et la constitution de ghettos de vieux riches. De plus, les jeunes aujourd'hui ne savent plus se payer les zones périurbaines et sont face à un choix : soit un retour ou un maintien en ville, soit un déplacement vers un espace rural plus éloigné. L'évolution récente montre que c'est le second choix qui rencontre le plus de suffrage, entraînant des contraintes énormes en terme de mobilité et d'accessibilité pour ces personnes, et de nouveaux coûts pour la collectivité<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Le bruit émis par un véhicule en mouvement est proportionnel au carré de la vitesse.

<sup>83</sup> DE KEERSMAEKER M.-L. (2000). *Les coûts de la désurbanisation*. Conférence Permanente du Développement Territorial. Rapport final de la subvention 1999. p.211

<sup>84</sup> EGGERICKX T., CAPRON C., HERMIA J.-P., ORIS M., POULAIN M., VAN DER STRATEN E. (2001). *Démographie, aménagement du territoire et développement durable de la société belge*. SSTC. p.105

<sup>85</sup> *ibidem*, pp.108-109

## 2.11 EFFETS SUR L'ECONOMIE

Un certain nombre d'activités traditionnellement intégrées dans les tissus urbains sont amenées à quitter la ville au profit de la périphérie. Cette évolution peut être justifiée par l'évolution des modes de productions plus grands consommateurs d'espace, par la présence de nuisances importantes (odeurs, pollution, bruit, poussière, stockage de produits dangereux), par des exigences d'accessibilité routière impossibles à rencontrer en ville, etc. La consommation de nouveaux espaces est ici justifiée lorsqu'elle permet de localiser ou de déplacer certaines nuisances à l'écart de l'habitat, ou encore de développer de nouvelles activités impossibles à localiser en ville.

Cependant, à investissement égal, la rénovation induit plus d'emplois que la construction neuve et permet de recourir à un réseau de petites entreprises de construction, caractéristique du secteur en Wallonie.

Le milieu urbain offre également des qualités importantes favorables à l'émergence de nouvelles PME/TPE : coûts réduits par la réutilisation de bâtiments, mixité, proximité de services variés, facilité de contacts, etc. Qualités que l'on essaye de recréer artificiellement par la création de zonings à thème ou de grappes d'entreprises, ou par l'implantation de services urbains au sein même des zonings.

Pour finir, la réutilisation de l'espace bâti permet d'éviter plusieurs effets économiques négatifs :

- Perte de surface agricole et perte de ressources exploitables du sous-sol par l'emprise au sol des bâtiments et infrastructures.
- Perte d'espace utilisable pour des activités futures pouvant créer des nuisances (aéroports, infrastructures, décharges...). En effet, dès lors qu'une zone est urbanisée, il devient de plus en plus difficile d'y créer d'autres activités, surtout si elles sont de nature différente.
- Perte de temps dans les embouteillages, qui est en partie imputable à la dispersion des activités et à l'augmentation des déplacements qui en résulte.
- Abandon des centres villes par des activités économiques qui y ont leur place telles que bureaux, commerces et services ; apparition de concurrences stériles entre centres et périphéries et effets d'entraînement négatifs sur la dynamique urbaine.

## 2.12 EFFETS SUR L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE

Le travail sur un milieu bâti existant, éventuellement occupé, entraîne inévitablement la prise en compte d'une série d'aspects (sociaux, participatifs, patrimoniaux, techniques...) non pris en compte autrement. **L'obligation de prise en compte globale des problèmes implique un partenariat efficace entre tous les acteurs de l'aménagement urbain.** Elle implique également une bonne coordination verticale des décisions entre les différents niveaux de pouvoir. Pour répondre aux problèmes posés par le renouvellement urbain, les pouvoirs publics sont donc amenés à se remettre en question et à améliorer constamment leur efficacité. Des évolutions institutionnelles importantes sont perceptibles dans certains pays et régions voisins qui ont fait le choix d'une politique volontariste en matière de renouvellement urbain.



## 2.13 SYNTHÈSE

Le tableau suivant synthétise l'ensemble des effets observés.

**Tableau 1 : Effets du recyclage face à la consommation d'espace libre**

Effets de la réutilisation des espaces bâtis sur ...		Point de vue public, collectif, à long terme		Point de vue privé, individuel, à court terme	
1	la consommation d'espace	+	Usage parcimonieux du sol	-	Rejet de la densité, recherche d'espace
2	la structure spatiale	+	Renforcement de la structure existante	-	Accès à la propriété difficile dans les pôles urbains existants
3	le paysage	+	Éviter la création de chancres, la dégradation et la privatisation de la nature	±	Recherche de qualités paysagères souvent en dehors des milieux urbains
4	les coûts fonciers	+	Valoriser les quartiers existants, éviter leur abandon	-	Coûts fonciers trop élevés en ville
5	les coûts de construction			±	Économies possibles, mais techniques et risques moins bien maîtrisés
6	le coût des infrastructures	+	Rentabiliser les infrastructures existantes Éviter des coûts supplémentaires importants	+	Éviter des coûts supplémentaires importants
7	le coût des équipements et services publics	+	Utiliser les services existants Éviter des coûts supplémentaires importants		
8	la mobilité et l'accessibilité	+	S'appuyer sur les réseaux existants et favoriser les alternatives à la voiture	±	Meilleures alternatives à la voiture, mais congestion du réseau routier urbain
9	l'environnement	+	Limiter la pression sur la qualité de l'air, l'eau, les milieux naturels, l'énergie, le bruit et les déchets		
10	la cohésion sociale	+	Assurer la continuité d'une population diversifiée et de la cohésion sociale	±	Volonté de quitter certains quartiers en déclin
11	l'économie	±	Éviter les effets négatifs de la consommation d'espace, mais en optimiser les effets positifs lorsqu'elle est utile	±	Avantages de la ville (proximité, services...), mais le bâti existant ne peut répondre à toutes les attentes
12	l'évolution institutionnelle	+	Prise en compte globale des problèmes et partenariat	-	Complexité et risques de blocages plus importants

Les arguments développés montrent clairement que, du point de vue collectif, la réutilisation des espaces bâtis ne présente que des effets positifs, sauf en ce qui concerne le domaine économique, qui peut nécessiter la consommation de nouveaux espaces afin de localiser certaines nuisances à l'écart de l'habitat, ou encore de développer de nouvelles activités impossibles à localiser en ville.

Ces effets positifs sont également issus du constat que la réutilisation des espaces bâtis doit permettre d'éviter l'urbanisation de nouveaux espaces, et de cette manière prévenir une série de coûts d'infrastructures, de coûts environnementaux, etc. qui sont en contradiction avec un objectif de développement durable. Ces coûts vont en effet apparaître sur le long terme. En attendant, *pendant la période de "prise d'avantages" du périurbain, on occulte les inconvénients à venir, en espérant qu'ils ne surviendront pas*<sup>86</sup>.

Ce constat devrait amener les pouvoirs publics à définir une politique résolument tournée vers le recyclage urbain, et à y consacrer les moyens nécessaires. Cependant, le point de vue collectif "théorique" ne peut être confondu avec les points de vue des pouvoirs publics. Ces derniers ont des perceptions très différentes des enjeux du recyclage urbain en fonction de la collectivité ou des domaines de compétences qu'ils représentent.

D'un point de vue individuel et privé, les effets de la réutilisation du bâti peuvent être perçus de manière négative : accessibilité routière problématique, coûts fonciers, risques financiers, etc. C'est en tout cas le point de vue dominant des acteurs privés de l'urbanisme : promoteurs, entrepreneurs ou candidats bâtisseurs. Ce point de vue est compréhensible, puisqu'il existe un grand nombre d'avantages individuels à urbaniser de nouveaux espaces, alors que les surcoûts sont collectivisés et peu perceptibles à court terme. Il en résulte que les acteurs privés abandonnent spontanément l'espace bâti existant lorsque celui-ci n'offre plus de perspectives suffisantes de cadre de vie ou de rentabilité.

Les pouvoirs publics, garants de l'intérêt collectif, ont donc la responsabilité de promouvoir et de mettre en œuvre le recyclage urbain, tout en cherchant à y associer les pouvoirs privés.

---

<sup>86</sup> Extrait de la conférence du Professeur Francis Beaucire du 6 février 2002 donné à l'Institut de Géographie à Liège.

### 3. CONCLUSION : ABANDONNER OU RECYCLER ?

L'abandon<sup>87</sup> d'un espace bâti n'est jamais une solution souhaitable. C'est rarement un choix délibéré du politique, mais la résultante d'une série de problèmes et contraintes auxquelles les acteurs publics et privés ne savent pas répondre. L'abandon apparaît dans des contextes difficiles, où le cercle vertueux du développement fait progressivement place au cercle vicieux de la dégradation. Il s'agit d'une perte de contrôle de la situation par les pouvoirs publics, aggravée par la fuite des acteurs privés.

En effet, du point de vue des acteurs privés individuels qui en ont les moyens, l'abandon de lieux en déclin au profit de lieux en croissance se fait spontanément. La question "abandonner ou recycler" se pose rarement. Elle se pose lorsque la dynamique de développement d'un quartier bénéficiant jusque là d'une bonne image se grippe (vais-je quitter mon quartier ou rénover mon logement ?), ou lorsque le cercle vicieux de la dégradation semble s'être arrêté dans un quartier en difficulté (ne ferais-je pas une bonne affaire en achetant dans ce quartier encore très mal coté ?). Le recyclage ne s'impose de lui-même que dans les lieux où la dynamique de développement est suffisante (je peux investir ici, même si c'est cher, car c'est une valeur sûre).

Une réponse intelligente à la question "abandonner ou recycler ?" ne peut donc pas être formulée de manière univoque, car elle varie fortement en fonction du point de vue adopté (privé, public, individuel, collectif, à court ou long terme...).

Dans la mesure où l'abandon des espaces bâtis engendre des coûts collectifs importants, auxquels s'ajoutent les coûts de la croissance urbaine, le recyclage doit être favorisé par l'ensemble des pouvoirs publics. Ces derniers devraient promouvoir et défendre le recyclage du bâti existant. **Cela ne signifie pas qu'il faille tout recycler à tout prix, mais il est nécessaire de se poser systématiquement la question, de toujours l'envisager, et de manière objective.** La consommation de nouveaux espaces se fait-elle au détriment des espaces bâtis existants ? Un recyclage est-il possible pour concrétiser un projet ? **Les décisions doivent se prendre au cas par cas, en considérant avec respect chaque bâtiment et son histoire, dans le cadre d'une politique cohérente et d'un projet global qui réunisse l'ensemble des acteurs du développement urbain, et pour inscrire ces décisions dans le cercle vertueux du développement durable.**

Pour répondre à ces questions, la Commune est l'acteur central. C'est à ce niveau que se dessinent les choix de développement, que se lancent ou s'enterrent les projets. Pour un grand nombre de communes, il faudra évoluer d'une culture de la croissance urbaine vers une culture de gestion de l'existant, évoluer d'une culture du handicap à une culture de valorisation. Comme la croissance urbaine généralisée se fait au détriment du recyclage, réorienter la demande vers les milieux urbains existants ne peut se passer de l'adhésion des communes qui bénéficient de cette croissance, et qui ne mesurent pas les coûts à long terme que celle-ci implique.

Dans ce but, il faut intéresser les bénéficiaires traditionnels de l'urbanisation nouvelle à d'autres formes de développement, de mieux subsidier la protection de la nature et du paysage, de compléter l'équation simpliste "nouveaux habitants = recettes", et, plus prosaïquement, donner aux communes les moyens de dire "non", ou "oui, mais pas à n'importe quelles conditions". Nous verrons dans la suite de ce travail quelles recommandations plus concrètes peuvent être formulées pour atteindre ces objectifs.

---

<sup>87</sup> Abandonner signifie ici le fait de laisser périliter un patrimoine bâti, indépendamment de son importance et de sa qualité patrimoniale. Recycler est compris dans son sens le plus large, allant de la restauration à l'identique à la rénovation avec ou sans transformation, voire le recyclage de la parcelle par démolition et reconstruction.

## CHAPITRE III: POLITIQUES ET PRATIQUES DU RECYCLAGE URBAIN EN REGION WALLONNE

### 1. LES POLITIQUES

Cette partie du travail cherche à synthétiser les principales orientations et les principaux objectifs exposés par le Gouvernement wallon concernant le patrimoine bâti et la réutilisation du bâti en général. Les documents analysés essaient de faire le tour du "discours politique" concernant ces matières, chacun ayant son champ et ses finalités propres. Il s'agit d'abord du Contrat d'Avenir pour la Wallonie et de ses évolutions récentes. Celui-ci se veut le résultat de la définition d'un projet commun entre tous les acteurs de la Wallonie. Le Contrat d'Avenir *trace des lignes directrices ambitieuses et respectées par chacun des membres du Gouvernement. Un projet qui fixe des objectifs définis et marque la cohésion de l'action gouvernementale par la transversalité des actions de chacun des Ministres*<sup>88</sup>. Le Contrat d'Avenir est donc le document de référence pour prendre connaissance des objectifs politiques du Gouvernement wallon, d'autant plus qu'en général, les communiqués du Gouvernement wallon annonçant les prises de décisions y font systématiquement référence.

Le deuxième document analysé est logiquement le SDER. Bien que plus spécifiquement axé sur le développement territorial de la Wallonie et donc sur des matières proches de l'aménagement du territoire, celui-ci ne s'en veut pas moins transversal et décloisonné à travers la notion même de développement territorial durable. Ce projet de développement exposé dans le SDER prend la forme d'un ensemble d'objectifs et d'options. *Ceux-ci représentent les choix fondamentaux de la Région wallonne, les buts à atteindre en matière de développement et d'aménagement*<sup>89</sup>. Le SDER constitue un document de "conception" de l'aménagement du territoire et du développement régional wallon et, comme tel, il n'a ni force obligatoire, ni valeur réglementaire. *Cependant, la logique de la cohérence des actes du Gouvernement s'impose. En effet, il est de sens commun qu'une autorité respecte un document qu'elle adopte et qu'elle ne prenne pas de décisions qui lui sont contraires*<sup>90</sup>.

Bien que chronologiquement le SDER ait précédé le Contrat d'Avenir, il n'est présenté qu'en second lieu car moins souvent cité en référence et peut-être moins "populaire", c'est-à-dire tout public. Cependant, les lignes de conduite du SDER et du Contrat d'Avenir sont assez convergentes. En effet, il est logique que le SDER, document antérieurement adopté par le Gouvernement wallon ait largement inspiré la conception du Contrat d'Avenir, du moins pour les parties touchant au territoire.

Ensuite, le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et le Code Wallon du Logement, documents législatifs reprenant l'ensemble des matières concernées par la réutilisation du bâti, sont consultés, notamment pour leurs objectifs affirmés ou sous-jacents.

---

<sup>88</sup> *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, approuvé par le Gouvernement wallon le 20 janvier 2000, introduction. (CAW)

<sup>89</sup> *Schéma de Développement de l'Espace Régional*, adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, introduction, p.6. (SDER)

<sup>90</sup> Conseil d'Etat, arrêt Tasse, n°63.053, 14 novembre 1996 et arrêt Darras, n°63.261, 21 novembre 1996.

## 1.1 LE CONTRAT D'AVENIR POUR LA WALLONIE

Approuvé par le Gouvernement wallon le 20 janvier 2000, le Contrat d'Avenir annonce **4 priorités** : le développement économique et durable, en particulier au travers des TPE et des PME ; l'accélération du développement des arrondissements soutenus par l'Europe ; les jeunes ; la société de la connaissance. 20 groupes de mesures ont été déterminées par le Gouvernement Wallon comme **première phase d'actions** au cours des deux premières années.

Parmi les mesures concrétisant la priorité donnée au développement économique durable, un groupe traite de l'**attractivité** (CAW, p.29-30) dont la mise en œuvre passe par une **accélération de la résorption des friches industrielles** et par une attention portée au **cadre de vie**, via l'intensification de la **politique de requalification urbaine** par le développement de complémentarité entre les acteurs publics et privés.

Parmi les mesures concrétisant la priorité donnée aux jeunes, on retrouve le **cadre de vie**, à travers la **sensibilisation** des jeunes à l'environnement et au patrimoine (CAW, p.33), notamment via l'instauration des "lundis du patrimoine" dédié aux écoles dans le prolongement du week-end du patrimoine.

Les fiches détaillant les actions du Gouvernement, matière par matière, avancent que la **valorisation du patrimoine wallon** a comme **enjeux** la construction d'une image séduisante de la Wallonie, pour les Wallons et pour l'étranger, un développement touristique de qualité et l'amélioration du cadre de vie des citoyens, qu'il soit urbain ou rural.

Cette valorisation deviendra un véritable outil de **requalification des espaces publics**. La plus-value et les retombées économiques de cette valorisation patrimoniale sont soulignées. En tant que source importante d'emplois, cette politique dispose d'un potentiel vis-à-vis duquel il conviendra d'assurer des synergies entre les acteurs tant publics que privés, notamment en s'appuyant sur les nouveaux outils de gestion et en particulier sur l'Institut du Patrimoine Wallon (CAW, p.95).

Pour la politique du patrimoine, le Gouvernement a fixé comme priorités (CAW, p.95-96):

- La **sensibilisation** des jeunes et de l'opinion publique visant à développer une culture patrimoniale solide et vivante et une reconnaissance du patrimoine contemporain;
- Le développement de **synergies** avec toutes les matières connexes telles que l'aménagement du territoire, le logement, les travaux publics, le RAVEL, l'environnement, la culture, le tourisme,...
- La conduite d'une politique de réhabilitation des biens protégés en vue de les intégrer à la vie sociale, économique et culturelle, en tenant compte de l'évolution des besoins de la société et avec le souci d'une plus grande **cohérence** au niveau de l'aménagement du territoire. Une attention particulière devra être accordée aux monuments dégradés ou menacés qui ternissent l'image de la Région.
- Le développement de mesures de protection et d'aides à la valorisation de biens patrimoniaux qui permettent de soutenir et d'accroître le **développement touristique** de la Région.

De plus, le Gouvernement entend mener une politique spécifique en vue de responsabiliser davantage l'ensemble des acteurs et en particulier les propriétaires en matière de **prévention**. L'accent sera mis sur l'ensemble des nouveaux mécanismes mis en place pour prévenir la dégradation du potentiel que constitue le patrimoine de la Wallonie. La promotion des mesures suivantes sera assurée: le plan quinquennal d'état sanitaire, l'entretien du bien en bon père de famille et le recours aux opérations de maintenance (CAW, p.96).

Concernant **la rénovation et la revitalisation urbaines**, le Gouvernement fixera les priorités pour élargir aux crédits en ces matières. La relance des centres villes sera une priorité. La **contractualisation** entre le Gouvernement et les pouvoirs locaux sera développée pour permettre aux métropoles de mieux planifier leurs projets de rénovation et d'assainissement.

Afin d'**optimiser** l'utilisation des moyens, le Gouvernement propose d'adopter les mesures nécessaires afin d'améliorer la **transversalité** et les **synergies** entre les différents pouvoirs subsidiaires potentiels dans ce type d'opérations d'envergure menées à l'initiative du pouvoir communal (CAW, p.121).

En ce qui concerne les relations avec les pouvoirs locaux, on peut encore noter que le Gouvernement privilégiera la **cohérence** et la **concertation** entre les acteurs de terrain (provinces, communes, intercommunales, CPAS, communautés urbaines...) tout en évitant des concurrences stériles par la sensibilisation au partenariat. De même, le Gouvernement encouragera les grandes agglomérations à définir des **plans intégrés** en matière de gestion de l'espace, de mobilité, de localisation des équipements collectifs, de logement et d'urbanisme, de lutte contre les ghettos sociaux et de revitalisation des centres villes, tout ceci de manière cohérente et concertée. Ensuite, une des priorités concernant les travaux subsidiés concernera la **sécurisation des quartiers urbains** (ex.: amélioration de l'éclairage public, travaux de convivialité, entretien du patrimoine...) (CAW, p.64-65).

Pour le Gouvernement, l'apport de **partenaires privés** est une donnée essentielle au développement socio-économique des projets. L'attrait de ces investisseurs sera donc assuré par des projets viables et de qualité. Le Gouvernement privilégiera les opérations de rénovation entraînant un élan de dynamisme des forces vives locales afin que ces projets soient le vecteur d'autres initiatives.

Le Gouvernement sera particulièrement attentif à l'impact de ces mesures permettant de lutter contre le dépeuplement urbain, notamment en recréant du logement dans les villes. La rénovation du bâti existant, élément essentiel de l'opération, se fera dans le respect de ses **qualités culturelles et architecturales** propres.

Le Gouvernement concentrera ses efforts sur les **quartiers les plus défavorisés** en vue de leur insuffler l'énergie suffisante pour retisser leur cohésion sociale, d'améliorer leur cadre de vie et leur habitat, et attirer les investissements d'autre nature.

**L'amélioration du cadre de vie** des centres urbains de Wallonie constitue une priorité du Gouvernement (CAW, p.121-122).

En matière de **logement**, outre le fait d'assurer le droit pour chacun d'occuper un logement décent et d'assurer le bien-être du citoyen, la politique du logement doit aussi s'inscrire dans le **renforcement positif de l'image** de la Région wallonne et essentiellement dans ses grands centres urbains sans pour autant négliger l'ensemble des zones agglomérées et le milieu rural (CAW, p.154).

Le Gouvernement veillera, par des procédures négociées, à remettre sur le marché locatif un maximum de **logements inoccupés** en développant le rôle des agences immobilières sociales.

Le Gouvernement veillera à ce que le secteur du logement social participe activement, avec les autres acteurs, à la valorisation **des zones agglomérées et des noyaux d'habitat**. Cette valorisation s'inscrira dans les quartiers existants de nos villes et communes et diversifiera l'offre en logements pour promouvoir la mixité sociale.

Le Gouvernement s'engage à évaluer les conditions d'octroi des crédits hypothécaires pour l'acquisition ou la rénovation d'un logement par des particuliers, afin d'encourager l'habitat dans les noyaux agglomérés (CAW, p.156).

Sur base d'un bilan après deux ans de fonctionnement, le Gouvernement a approuvé le **projet de Contrat d'Avenir pour la Wallonie actualisé** le 1<sup>er</sup> février 2002<sup>91</sup>. Il est centré sur 20 objectifs prioritaires dont:

- Intensifier l'assainissement des SAED;
- Déployer 15% d'initiatives supplémentaires pour améliorer la qualité de l'habitat et densifier les noyaux urbains;
- Promouvoir dans tous les domaines l'implication citoyenne et le partenariat.

D'ici 2004, les objectifs quantitatifs pour l'amélioration de la qualité de l'habitat et la densification des noyaux urbains concernent notamment la réalisation de 2100 logements sociaux neufs<sup>92</sup> en privilégiant les **ZIP redéfinies et les noyaux d'habitat**; l'augmentation de l'efficacité sociale des aides aux particuliers en les simplifiant et en les recentrant sur ceux qui en ont le plus besoin et dans les ZIP redéfinies et dans les noyaux d'habitat; création de 2000 logements au travers des politiques de rénovation urbaine et de revitalisation urbaine pour participer à la **densification des centres urbains** grâce, notamment, à l'intensification des partenariats entre les acteurs publics et privés. Par ailleurs, les nouvelles compétences en matière de fiscalité immobilière transférées au 1<sup>er</sup> janvier 2002 seront également mobilisées en faveur des quartiers en difficultés par la mise en place d'incitants spécifiques dans les ZIP et les noyaux d'habitat (CAWA, p.8).

## 1.2 LE SDER

L'article 1<sup>er</sup> du CWATUP expose les **principes fondateurs** qui sous-tendent toute action en aménagement du territoire et inspire donc le projet de développement territorial énoncé dans le SDER: "*Le territoire de la Région Wallonne est un patrimoine commun de ses habitants. La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager.*"

Le souci du développement durable implique notamment que l'on tienne compte des effets à longue durée des diverses affectations spatiales, que l'on "recycle" les espaces abandonnés et que l'on rénove les espaces dégradés plutôt que d'en utiliser de nouveaux. L'**utilisation parcimonieuse du sol** et de ses ressources s'inscrit également dans cette perspective (SDER, p.10).

Le patrimoine doit non seulement être conservé, mais aussi développé. Il ne s'agit donc pas de gérer la Wallonie de manière passéiste, mais au contraire d'être tourné vers l'avenir (SDER, p.9). Enfin, le **souci de la qualité**, notamment dans la gestion du cadre de vie constitue également le 1<sup>er</sup> principe commun d'action du Contrat d'Avenir.

---

<sup>91</sup> Communiqué du Gouvernement wallon du 8 février 2002: *Actualisation du Contrat d'Avenir* (CAWA)

<sup>92</sup> On peut cependant regretter que le Contrat d'Avenir ne prévoit la réalisation que des logements sociaux neufs et ne semble pas envisager la réhabilitation de bâtiments existants comme solution supplémentaire.

La **valorisation du patrimoine** (et la protection des ressources) fait partie des huit objectifs principaux établis dans le SDER. Parmi les options prises dans le cadre de cet objectif, on relève "Mettre en valeur et enrichir le patrimoine bâti" (SDER, p.210-211). Cependant, d'autres parmi ces 8 objectifs concernent aussi directement la réutilisation des espaces bâtis: **structurer l'espace wallon; répondre aux besoins primordiaux; contribuer à la création d'emplois et de richesses.**

Outre les priorités déjà exprimées dans le CAW concernant le patrimoine, le SDER met également l'accent sur la préservation globale de la **structure ancienne des centres urbains** (centres anciens protégés et règlements communaux d'urbanisme) et de certaines **typologies rurales** caractéristiques des villages wallons (règlement général sur les bâtisses en site rural) (SDER, p.96) ; ainsi que sur l'intérêt de générer un **patrimoine contemporain de qualité** (SDER, p.212). Il s'agit de contribuer par là à la création d'un patrimoine de qualité pour les générations futures. De même, la **prévention** des altérations passe par la mise en œuvre de différents moyens: les inventaires, le classement, les actions préventives et normatives des pouvoirs publics (SDER, p.210).

Dans le même ordre d'idée, la qualité du cadre de vie quotidien de tout un chacun passe nécessairement par la qualité de l'architecture qui l'entoure, et cela est vrai tant pour les traitements extérieurs qu'intérieurs des bâtiments et des logements. Il est essentiel de promouvoir et de développer en Wallonie une **culture architecturale** qui, dans une démarche d'intégration, permette une saine émulation et un attrait nouveau pour les investisseurs locaux et étrangers (SDER, p.172).

Il s'agit également de valoriser l'habitat historique des quartiers centraux, et d'en améliorer les conditions d'habitabilité dans le respect des qualités esthétiques. Pour préserver le patrimoine bâti, il faut susciter la prise de conscience de la nécessité de traiter les problèmes patrimoniaux **dans leur globalité et dans leur transversalité**. Par conséquent, il faut réaliser des opérations rassemblant différents services et différents partenaires (SDER, p.212).

Concernant les autres options avancées dans le SDER pour réaliser les 8 objectifs principaux, on peut encore citer la **densification** de l'urbanisation qui contribuera à structurer les villes et les villages (SDER, p.153). De même, il faut apporter des solutions adaptées aux situations dégradées, en restructurant les **zones fortement dégradées** et en éliminant systématiquement les **chancres** pour valoriser l'image de la Wallonie.

Une priorité sera accordée aux **zones d'initiatives privilégiées** de types 2, 3 et 4 visées par le §3 de l'article 174 du CWATUP. Les critères de définition de ces zones d'initiatives privilégiées seront régulièrement revus et adaptés afin de répondre à l'évolution du contexte local. D'autres zones urbaines ou noyaux d'habitat, qui n'entrent pas dans les critères de définition des zones d'initiatives privilégiées, présentent un aspect fortement dégradé ou sont pratiquement à l'état d'abandon (rue commerçante délaissée, îlot coupé ou entouré par de grandes infrastructures routières, quartier proche de sources de forte pollution, etc.). Des **actions appropriées** seront menées dans ces quartiers, en tenant compte de leur localisation et de leur état de dégradation. Il pourra s'agir d'un arasement et de la réalisation de plantations, d'une démolition suivie d'une reconstruction, d'une opération de rénovation ou de revitalisation urbaine, etc.

On établira un **inventaire** de ces zones dégradées ou presque abandonnées et on définira une stratégie globale d'assainissement et une **programmation** des opérations dans le temps. Priorité sera donnée aux zones insérées dans le tissu urbain et entraînant des effets néfastes sur la structure urbaine (SDER, p.158).



Des actions d'envergure dans les zones les plus dégradées contribueront également à répondre aux besoins primordiaux en assurant un cadre de vie épanouissant et en répondant aux besoins en logement. Dans les zones les plus dégradées, telles qu'évoquées précédemment, il faudra mettre en place des programmes d'intervention **intégrant** de manière transversale différentes politiques (urbanisme, logement, environnement, aide sociale, action culturelle, etc.) et favoriser l'intégration entre les diverses composantes de la population pour développer les solidarités locales (SDER, p.172).

Il s'agit également d'**adapter** les logements existants et nouveaux aux caractéristiques de la demande. Différents moyens devront être mis en œuvre pour répondre à la diversité de la demande : accorder des **primes** à la réhabilitation et à la restructuration pour réhabiliter le parc existant et diviser des logements devenus trop grands; appliquer avec rigueur la **taxe** sur les logements vacants et développer des outils fiscaux tant positifs que dissuasifs; renforcer le rôle des **Agences immobilières sociales** en leur donnant les moyens d'assurer des rénovations lourdes; une bonne part des logements vacants nécessite en effet ce type d'intervention; accroître le parc locatif social; les nouveaux logements sociaux seront intégrés par petites unités aux quartiers afin d'éviter la constitution de ghettos; soutenir la production de logements moyens notamment dans certains quartiers d'habitat social, ce qui permettra d'en **diversifier la population** (SDER, p.175).

Les nouveaux logements doivent être implantés dans les centres, les quartiers péri-centraux et les friches urbaines assainies et réhabilitées. L'objectif est non seulement de revitaliser les villes, et donc d'intégrer la politique du logement à celle de l'aménagement du territoire, mais aussi de mieux répondre aux besoins en services et équipements de proximité des personnes auxquelles seront principalement destinés ces logements (ménages à faibles revenus, familles monoparentales, personnes seules, personnes âgées, situations de transit, etc.). Dans cette optique, on veillera à localiser ces logements dans des lieux accessibles en transports en commun (SDER, p.175-176).

Enfin, l'organisation des filières dans la construction et la gestion du cadre de vie, notamment les filières de la rénovation et de la restauration du patrimoine, ainsi que la valorisation et la structuration du secteur du tourisme participeront à l'objectif du SDER "**Contribuer à la création d'emplois et de richesses**" (SDER, p.195-196).

## 1.3 LES DOCUMENTS LEGISLATIFS

### 1.3.1 Le CWATUP

L'article 1<sup>er</sup> du CWATUP, présenté ci-dessus, définit les principes et les objectifs majeurs de l'aménagement du territoire et a déjà été commenté plus haut. Cependant, concernant le patrimoine, l'art.185 énonce: "*Le présent Livre a pour objectif d'assurer la **conservation intégrée du patrimoine**. Par patrimoine, il faut entendre l'ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager (...). Par conservation intégrée, il faut entendre l'ensemble des mesures qui ont pour finalité d'assurer la pérennité de ce patrimoine, de veiller à son maintien dans le cadre d'un environnement approprié, bâti ou naturel, ainsi qu'à son affectation et son adaptation aux besoins de la société.*"

Enfin, pour la partie consacrée à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme opérationnel, on notera que:

- Une opération de **revitalisation urbaine** vise, à l'intérieur d'un périmètre défini, l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de service, par la mise en œuvre de conventions associant la commune et le secteur privé (art.172 §1).

- Une opération de **rénovation urbaine** est une action d'aménagement globale et concertée, d'initiative communale, qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres (art.173 §1).
- Les **zones d'initiatives privilégiées** sont créées dans le but de permettre des aides spécifiques et l'adaptation des aides existantes dans certaines zones géographiquement déterminées (art.174 §1).

### 1.3.2 Le Code wallon du logement,

L'article 2 du CWL présente les objectifs généraux de la politique du Logement: "*La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles. Leurs actions tendent à favoriser la cohésion sociale par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat.*"<sup>93</sup>

L'exposé des motifs explique que la mise en œuvre du droit au logement se réalisera grâce à une augmentation de l'offre de logements, notamment en luttant contre les immeubles abandonnés et en **améliorant la qualité de l'habitat**. Celle-ci sera favorisée essentiellement en **stimulant la rénovation** par diverses aides ainsi que par la détermination de critères essentiellement de salubrité.

De même, les actions développées par les autorités publiques doivent s'inscrire dans le cadre général, d'une part d'une **gestion parcimonieuse** du sol et du patrimoine et d'autre part, d'un renforcement de la cohésion des groupes d'individus présents sur leur territoire respectif, de situations économiques, sociales et culturelles différentes. Ce cadre général est celui de la rénovation du parc immobilier et de l'extension des nouveaux logements aux noyaux d'habitat. En fait, l'enjeu est ici celui visé par le concept de développement durable qui doit se traduire par une amélioration du cadre et du milieu de vie<sup>94</sup>.

Par ailleurs, en 2000, la Société wallonne du logement a réorienté ses priorités pour mieux rencontrer les dispositions du Contrat d'Avenir pour la Wallonie, via un avenant au contrat de gestion 1998-2002. Ses orientations marquent une priorité nettement accentuée en faveur des programmes axés sur la rénovation et la qualité des logements offerts en location.

Parmi les 4 axes prioritaires du contrat de gestion conclu entre le Gouvernement wallon et la Société wallonne du logement, on retrouve effectivement: "Baser les choix des investissements sur des critères objectifs et explicites privilégiant les opérations de **réhabilitation et de restructuration des noyaux d'habitat**, notamment dans les zones d'initiative privilégiée tout en réduisant les délais qui s'écoulent entre la conception, l'approbation et la réalisation des programmes d'investissements"<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> *Code Wallon du Logement*, décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du Logement (M.B. 04 déc. 1998).

<sup>94</sup> *Le Nouveau Code Wallon du Logement ou le droit régional au logement en mouvement*, Ch. Mertens, M. Bolca, Kluwer éditions juridiques, 1999.

<sup>95</sup> *Rapport d'activités 2000* de la Société wallonne du logement, p.8.

Cependant, dans le contrat de gestion, seuls les prêts hypothécaires sont soumis à une norme concernant la priorité donnée aux noyaux d'habitat et cette norme impose que 50% au moins du programme en prêts hypothécaires se situent dans le secteur de la réhabilitation des noyaux d'habitat (rénovation, restructuration ou démolition/reconstruction). De même, 10% au moins du programme se situent dans les ZIP. Les autres activités de la SWL ne sont pas soumises à ce genre de condition.

## 1.4 CONCLUSION

### 1.4.1 Les enjeux du recyclage urbain

Il ressort de ces différents documents que la prise en compte du patrimoine wallon, sa valorisation et son développement ont comme premier enjeu la construction d'une **image** séduisante de la Wallonie. Cette image s'adresse non seulement aux Wallons eux-mêmes et contribue à **l'identité régionale**, mais est aussi tournée vers l'extérieur, visant le **développement** touristique et économique du territoire. D'autre part, la mise en valeur de ce patrimoine contribuera à une amélioration du **cadre de vie** des citoyens et servira d'outil de requalification des **espaces publics**. Enfin, il s'agit également d'une source importante de création d'**emplois**.

Cependant, la valorisation de ce qui existe participe aussi et est complémentaire à la **densification** des noyaux urbains, ainsi qu'à la réponse aux besoins des citoyens en matière de logement et de tous les équipements qui contribuent notamment à aménager de réels quartiers d'habitat. On observe maintenant que la densification des noyaux urbains apparaît comme une priorité dans le Contrat d'Avenir actualisé, ce qui ne semblait pas être le cas auparavant. En effet, cette densification de l'urbanisation, déjà présente dans les options du SDER, est devenue nécessaire à la fois pour respecter le principe d'une utilisation parcimonieuse du sol et des ressources, pour structurer les villes et les villages, mais aussi pour une meilleure gestion de la mobilité, notamment, ainsi que pour réduire les coûts collectifs liés à l'accroissement des zones urbanisées à gérer.

### 1.4.2 Les grandes lignes d'action commune

En conclusion, il ressort de la lecture de ces documents que la priorité sera donnée à l'amélioration de l'attractivité de la Wallonie, notamment en termes d'image. Pour y parvenir, différents moyens seront mis en œuvre. D'une part, en intensifiant l'élimination des **chancres** et la résorption des friches et d'autre part, en portant l'accent sur l'amélioration du **cadre de vie**. La requalification des **centres urbains** de Wallonie constitue une priorité du Gouvernement et il concentrera ses efforts dans les **quartiers et les zones les plus dégradés**. L'ensemble de ces actions contribuera à encourager l'habitat dans les noyaux agglomérés et participera donc à la **densification** de l'urbanisation.

Le **patrimoine** sera non seulement protégé, mais aussi développé. L'accent sera mis sur la sensibilisation et la responsabilisation du citoyen au cadre de vie en général et au patrimoine en particulier, ainsi que sur le développement d'une **culture architecturale** permettant de générer un patrimoine contemporain de qualité à transmettre aux générations futures. La **prévention** doit également être développée, en activant les nouveaux mécanismes mis en place pour prévenir la dégradation du potentiel que constitue le patrimoine de la Wallonie.

Pour parvenir à l'ensemble de ses objectifs, le Gouvernement veillera à développer des **synergies** entre le patrimoine, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le logement, les travaux publics, l'environnement, la culture, le tourisme, le RAVEL,... Il veillera à la **cohérence**, à la **concertation** et à la **qualité** des projets. Afin d'optimiser l'utilisation des moyens, il cherchera à améliorer la **transversalité** et les synergies entre les différents pouvoirs subsidiants potentiels dans les opérations d'envergure menées à l'initiative du pouvoir communal. La **contractualisation** entre le Gouvernement et les pouvoirs locaux sera développée pour permettre aux métropoles de mieux planifier leurs projets de rénovation et d'assainissement. Enfin, l'apport de **partenaires privés** dans les opérations sera fortement encouragé.

## 2. LES PRATIQUES

Il s'agit ici d'essayer de faire le bilan de la mise en œuvre des objectifs annoncés par le Gouvernement wallon et présentés plus haut. Ce bilan s'appuie essentiellement sur les entretiens que nous avons menés auprès de différents acteurs, majoritairement des fonctionnaires régionaux, mais également sur d'autres documents traitant du sujet.

Pour aborder les entretiens, nous avons élaboré un questionnaire basé sur certains constats issus des rencontres avec les acteurs locaux, réalisées dans le cadre des études de cas du rapport de septembre 2001. Il faut préciser que ce questionnaire servait à établir un canevas général ou commun, mais les entretiens ont pris la plupart du temps un caractère plus ouvert. Ceci a permis aux interlocuteurs de développer les différents aspects évoqués en fonction de leurs compétences, pratiques et sensibilités propres. Les matières dont ces personnes ont la responsabilité intègrent à des titres divers la problématique de l'espace bâti et de son éventuelle réaffectation. Les personnes rencontrées sont: Mr Gosselain, Mr Van Geem, Mme Cortembos, Mr Dachouffe, Mr Dachelet, Mmes Baleux et Deconinck, Mr Van Reybroeck, Mr Géron et Mr Banier de la DGATLP; Mr Carbonelle de la DGRNE; Mr Lentz et Mr Van Der Meerschen fonctionnaires-délégués; MM Joris et Verlaine de l'Institut du Patrimoine Wallon; Mr De Laever, attaché au cabinet du ministre Daerden; MM Duvivier, Rosenoer et Letor de la Société Wallonne du Logement; Mme Oris du MET ainsi que Mme Demanet de la Délégation au Développement du Pentagone, Ville de Bruxelles.

### 2.1 LA PERCEPTION ET LA PRISE EN COMPTE DU PATRIMOINE BATI

Le patrimoine bâti est **perçu très différemment selon les acteurs** et cela influence fortement sa prise en compte. En effet, si la plupart des acteurs régionaux rencontrés ont une vision assez large du patrimoine (*tout ce bâti qui, sans présenter un intérêt exceptionnel d'un point de vue historique, architectural... n'en constitue pas moins la chair de nos villes, par des caractéristiques qui tiennent au volume, au gabarit, à la cohérence de l'ensemble<sup>96</sup>*), la vision plus traditionnelle subsiste encore, notamment auprès des acteurs de la division du patrimoine, mais surtout dans le chef des acteurs locaux et du grand public.

---

<sup>96</sup> Les termes en italique reprennent les expressions de nos interlocuteurs.

Si la protection du patrimoine reconnu pour ses qualités intrinsèques est importante et qu'il faut la poursuivre, voire l'encourager, elle doit aller de pair avec une **prise en compte du patrimoine "ordinaire"**. Or, au niveau local, le patrimoine ordinaire est très peu perçu comme digne d'intérêt. Pour beaucoup de responsables locaux, la conception traditionnelle du patrimoine (bâtiments exceptionnels et classement) reste prédominante. De plus, qui dit classement, dit contraintes, ce qui induit, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des actions intégrant le patrimoine bâti, une certaine incompréhension, voire une grande frilosité.

Le patrimoine semble de mieux en mieux pris en compte au sein des différentes matières connexes de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, mais les avancées sont encore parfois timides. Dans le chef de l'ensemble des interlocuteurs, la prise en compte du patrimoine varie en fonction des compétences et pratiques de chacun. Toutefois, s'il est intégré dans chacune des matières, le patrimoine bâti en tant que tel **n'apparaît pas véritablement comme un levier du développement local**. Il est plutôt considéré comme un des éléments des matières concernées, sans en être un moteur.

Le principe de **l'utilisation parcimonieuse du sol** est le seul élément de prise en compte du patrimoine à travers les plans de secteurs, mais concerne plus la densification de l'urbanisation que la réutilisation du bâti à proprement parler. Au niveau de **l'aménagement local**, la prise en compte s'effectue à travers les schémas de structure communaux, les règlements communaux d'urbanisme ou les plans communaux d'aménagement, mais l'initiative reste toujours communale, l'administration régionale, qui vient en seconde ligne, ne peut que rappeler d'accorder de l'attention à ces matières. Il en est de même d'ailleurs pour **l'aménagement actif**: le projet est toujours élaboré par la commune, où le cliché "patrimoine = bien classé" est encore souvent très ancré. Toutefois, l'intégration du **nouvel inventaire du patrimoine architectural** (et non plus *monumental*) à la division de l'aménagement et de l'urbanisme constitue un pas décisif vers une meilleure prise en compte de l'espace bâti. Ainsi, par le glissement de l'inventaire de la division du patrimoine à la DAU, on passe d'un relevé à la fois systématique et sélectif du patrimoine à une conception beaucoup plus globale et urbanistique. L'accent est mis non plus uniquement sur la qualité architecturale des bâtiments, mais aussi sur tous les éléments qui font la spécificité des lieux dans lesquels ils s'inscrivent.

En matière de **logement** également, les avancées sont plus nettes. Le Code du Logement donne en effet la priorité à la rénovation du patrimoine bâti existant et à la densification des noyaux d'habitat. Toutefois, cette évolution reste progressive et des changements de mentalités restent encore nécessaires dans le chef de certains acteurs du logement, tout comme certaines mesures ne sont encore que des demi-mesures. Ainsi, par exemple, si la part des primes à la construction est en diminution constante, on observe que les prêts-jeunes ne sont assortis d'aucune condition de localisation.

Qu'il s'agisse des acteurs locaux, du privé ou des autres directions générales du Ministère de la Région wallonne, l'absence de prise en compte du patrimoine résulte souvent d'une **recherche de la solution la plus simple**, la plus facile ou la plus rapide. En effet, l'ensemble des acteurs cherchent d'abord à atteindre les objectifs qui leur sont propres et qui ne concernent donc pas a priori le maintien du patrimoine. Pour améliorer la prise en compte, il faudrait une plus grande connexion, plus de contacts entre les services. En effet, la réaffectation d'un bâtiment existant nécessite toujours un montage de projet plus complexe, plus difficile et parfois plus coûteux qu'un bâtiment neuf. On n'améliorera la situation que lorsque la solution "réaffectation" aura un peu plus de poids en regard de la solution "construction neuve, nouvelle zone urbanisée". On voit aussi qu'il y a à ce sujet beaucoup à faire en matière de sensibilisation.

La **division du patrimoine**, cependant, via la restauration notamment, semble poursuivre des **objectifs essentiellement culturels**, plus proches du secteur du tourisme que de l'urbanisme et l'aménagement. La restauration se situe dans l'axe du développement durable à travers la transmission aux générations futures d'une mémoire, d'un portrait identitaire de la Wallonie, tout en réinsérant ces objets de mémoire dans la société contemporaine, en leur trouvant une affectation appropriée aux besoins et à la situation actuelle, en leur redonnant de la sorte une nouvelle vie. Toutefois, il est important que les politiques et les actions concernant le patrimoine soient à la portée du citoyen. Il faut trouver une affectation qui soit une valeur d'usage, pour ne pas mettre le patrimoine dans une vitrine.

Bien que les crédits en la matière aient augmenté ces dernières années, d'une manière générale, le patrimoine bâti, tout comme l'aménagement du territoire et l'urbanisme, reste un *parent pauvre* de la politique régionale. *Le problème du patrimoine, c'est que l'urgence ne semble jamais le concerner, en regard de questions qui peuvent surgir dans les autres secteurs.*

## 2.2 LA SENSIBILISATION AU CADRE DE VIE ET AU PATRIMOINE

La question de la sensibilisation suscite l'unanimité chez nos interlocuteurs: tous reconnaissent qu'elle est essentielle pour améliorer la prise en compte du patrimoine bâti. Toutefois, elle implique un **processus très lent** (*on met en œuvre des éléments qui porteront leurs fruits plusieurs années après; les amorces de changement sont souvent laborieuses et dépendent des personnes impliquées*) qui doit avoir une **portée très vaste**: le public au sens large, mais aussi les enseignants, la population scolaire, les acteurs de terrain, et en particulier les hommes politiques (*il suffit parfois de peu de choses, l'intervention d'un bourgmestre, d'un architecte ou d'un entrepreneur... , pour abîmer des villes*). Au niveau de *ceux qui ont vraiment les rennes en main*, la sensibilisation s'avère particulièrement déterminante car elle peut impulser des actions de terrain ou même simplement éviter des "catastrophes". On constate en effet que la meilleure valorisation du patrimoine se réalise là où les autorités locales sont les plus sensibles à la dimension patrimoniale et s'emploient à utiliser et faire appliquer les outils existants, tels que le règlement sur les centres anciens protégés. La sensibilisation des **acteurs locaux** est d'autant plus importante que l'évolution du code donnera de plus en plus de liberté aux acteurs locaux dans la délivrance des permis.

Les **moyens** à mettre en œuvre pour développer cette sensibilisation varient en fonction du public concerné et peuvent passer par une diffusion de masse via les médias (*il faudrait un Henri Guillemin de l'urbanisme, pour faire passer des idées fortes*), par la formation, par la simplification des outils et l'amélioration de leur accessibilité (*rendre le cadre légal compréhensible pour tous, ce qui n'est pas le cas actuellement*). Les investisseurs privés ne doivent pas non plus être oubliés, car dans l'état actuel des choses, chez nous, il n'est pas encore très valorisant pour une entreprise d'avoir son siège dans un bâtiment patrimonial.

La sensibilisation du citoyen aux enjeux du cadre de vie et au patrimoine est non seulement le rôle de l'administration, mais aussi celui de l'**école** pour *apprendre à regarder le patrimoine et les caractéristiques locales*. Une réelle **culture du cadre de vie et de l'architecture** reste à développer en Wallonie. Elle est importante à la fois pour mieux prendre en compte ce qui existe, mais également pour générer un patrimoine de qualité. Enfin, elle est aussi déterminante parce que *la participation des habitants, ça ne se décrète pas, ça se construit progressivement, via l'information et la sensibilisation*. Il ne faut pas non plus sous-estimer la **valeur d'exemple**. En effet, une belle opération, réussie, induit parfois chez les gens, les habitants d'un quartier, un sentiment de fierté de ce que l'objet en question est devenu. Cette approbation et cette appropriation d'une opération peuvent être moteur de changement au niveau du quartier, notamment via la perception des habitants.

Dans sa conception plus globale, le **nouvel inventaire du patrimoine** participera sans aucun doute à développer la sensibilisation. En effet, l'objectif final de cet inventaire n'est pas seulement de constituer une série de références, mais il vise également une intégration du patrimoine aux politiques locales et aux mentalités.

La question de la sensibilisation reste toutefois étroitement liée à celle des moyens humains et matériels. Des **expériences intéressantes** ont été mises en place dans certaines communes. On peut par exemple citer la Cellule Technique d'Urbanisme à Ath, réunissant entre autres des enseignants en architecture, un représentant du fonctionnaire-délégué, un représentant de la CRMSF, l'échevin de l'urbanisme, ... à laquelle sont soumis tous les projets. Cette cellule sensibilise au fur et à mesure l'ensemble des architectes et des entrepreneurs travaillant souvent sur le territoire communal, qui eux-mêmes répercuteront auprès de la population. Cependant, cette sensibilisation s'appuie aussi sur un outil d'orientation fort: le schéma de structure communal.

### 2.3 LA PREVENTION ET LA PROTECTION

La nécessité de prendre des mesures pour éviter la dégradation des espaces bâtis est, d'une manière générale, d'autant plus affirmée que les coûts de réhabilitation croissent de manière exponentielle à mesure que la détérioration se développe.

La commune a un **rôle central** à jouer en matière de prévention, car *c'est à ce niveau qu'il y a une plus grande maîtrise et une meilleure connaissance de la situation des quartiers*. Toutefois, très peu de communes disposent d'**outils de gestion** de leur patrimoine, outils qui restent d'ailleurs, en l'état actuel des choses, une initiative purement locale, tout comme l'engagement d'un architecte communal. Or, la nécessité d'une bonne connaissance de l'état sanitaire des quartiers joue non seulement sur le préventif, mais aussi sur l'élaboration d'une vision stratégique du développement du territoire communal.

La difficulté de l'action préventive résulte aussi d'un manque de **moyens d'action sur la propriété privée**. Il y a une réticence très claire de la part du politique à mettre en œuvre des moyens, notamment de politique foncière, qui existent en théorie mais qui sont impopulaires car touchant au sacro-saint droit de propriété privée. Des outils tels que la taxe sur les logements abandonnés, reprise depuis quelques années par la Région, tardent dans leur mise en œuvre, par lenteur au niveau des arrêtés d'application. De plus, la question du niveau de pouvoir le plus adéquat quant à leur gestion reste posée.

Si les **moyens humains et financiers** manquent souvent pour mener une politique de prévention, une application stricte des normes de salubrité, l'utilisation systématique des permis de location,... peuvent déjà faire avancer dans cette voie. Mais ici aussi, la volonté communale est déterminante, car tous ces outils impliquent une intervention du bourgmestre. On relève aussi l'intérêt de combiner des mesures incitatives (subsidés à la rénovation,...) avec des mesures plus coercitives, pour mieux faire respecter le principe de l'entretien "en bon père de famille".

La Région a peut-être peu de prise sur les mesures de prévention, car son action se situe essentiellement au niveau de la distribution des subsides et de l'octroi des permis, mais une attention doit également être portée à la **gestion du patrimoine public et para-public**. On peut également envisager que des opérations de rénovation ou de revitalisation urbaines maintenues en-dehors des ZIP participent d'une certaine manière à la prévention de la dégradation.

Concernant le **patrimoine classé**, nous avons observé que les mesures de classement pouvaient être un frein plus qu'un incitant à la réhabilitation des biens. Sans doute les procédures devraient-elles être allégées ou simplifiées, mais aussi, les critères de classement revus de manière à être plus rigoureux et sélectif dans ce qu'on classe, afin d'augmenter l'efficacité des subsides à la restauration. Le SDER prévoit d'ailleurs qu'on oriente le classement de manière plus sélective pour ouvrir la possibilité de subventionnements plus importants pour certains types de patrimoine (SDER, p.210). Parallèlement, de nouveaux mécanismes devront être trouvés pour améliorer la prise en compte et la protection du patrimoine plus ordinaire.

Dans les cas de réaffectation de bâtiments à valeur patrimoniale, il y a toujours un **dilemme** entre le choix de garder le bâtiment "pur", sans rien y changer, avec parfois le risque de le laisser pourrir et de ne plus savoir rien en faire, ou bien celui d'accepter de faire le sacrifice de quelques modifications du bâtiment initial pour lui redonner une nouvelle vie, par une réaffectation adéquate et viable.

Enfin, parmi les mesures de prévention prévues dans le CWATUP, seule la cellule de maintenance est effective.

## 2.4 L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE ET LA REQUALIFICATION URBAINE

Pour être cohérente et efficace, la requalification urbaine doit résulter d'une **réflexion globale et à long terme**. En effet, on ne rénove pas un quartier pour rénover un quartier, mais dans une optique de développement stratégique du territoire communal. Une bonne analyse de la situation est essentielle, la mise en lumière des atouts et des faiblesses du territoire, ainsi que la définition des objectifs concernant l'avenir de chacun des quartiers évite la mise en œuvre d'actions au coup par coup. Les plans et projets qui en résultent doivent s'inscrire dans le long terme, avec une vision globale des choses.

Ce genre de réflexion demande de la part des instances communales un **investissement de moyens financiers et humains** assez conséquent. Non seulement les procédures sont toujours trop longues et trop lourdes, mais surtout, les communes ont peu de sécurité quant à l'octroi des crédits pour mener à bien les projets. En effet, les demandes de subsides pour les opérations de rénovation et de revitalisation sont toujours largement supérieures aux budgets octroyés, même si les moyens affectés par la Région wallonne à ces politiques ont augmenté de 75% entre 1999 et 2002<sup>97</sup> (budget pour ces deux politiques: 490 millions BEF en 1999, 759 millions BEF en 2001 et 891 millions BEF en 2002). Mais surtout, il y a de grandes **incertitudes** quant à la continuité des opérations sur le long terme. Il suffit souvent d'un changement de ministre, de gouvernement ou de majorité locale pour qu'une opération soit abandonnée en cours de route ou que les budgets promis ne soient plus octroyés. Cette insécurité dans le long terme semble être un frein et un facteur de découragement des autorités locales à mettre en place des actions d'envergure.

Pour augmenter les chances d'obtenir un **effet d'entraînement** dans une opération de réhabilitation urbaine, il faut concentrer un maximum de moyens. Les interventions sur l'espace public, sur l'éclairage, la voirie, la sécurité, le mobilier urbain,... doivent aller de pair avec les actions sur l'espace bâti, qu'il s'agisse du logement ou d'autres équipements, mais aussi avec d'autres actions à caractère plus social, culturel ou économique.

---

<sup>97</sup> Communiqué du Gouvernement wallon du 10 janvier 2002: *Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Bilan des 20 mesures prioritaires du programme 2000/2001 du Gouvernement wallon. (Présentation synthétique)*



Au niveau régional cependant, on ne peut pas affirmer qu'il y ait une **réelle stratégie pour la ville** en tant que telle. Le SDER est une avancée en matière de planification du développement régional, mais les compétences liées à la Ville et à la question urbaine restent dispersées entre plusieurs ministères. C'est au niveau fédéral que s'est récemment créé un ministère pour la politique des grandes villes.

## 2.5 LA REQUALIFICATION DES ZONES ET DES QUARTIERS LES PLUS DEGRADEES

Parmi les communes touchées par le déclin industriel, on en voit beaucoup qui se sont lancées dans un schéma de structure communal. Dans le survey, on retrouve inmanquablement l'identification des **SAED**, des **friches**, des **chancres**, ... et pourtant, dans les options, il est en général peu question de les réaffecter. Par contre, il y a toujours une demande pour urbaniser de nouveaux espaces. On peut se demander si les communes, avec les moyens dont elles disposent, sont les mieux à même de mener les actions nécessaires pour réhabiliter ces sites ou si la Région ne devrait pas prendre en charge l'assainissement avant de céder les terrains aux communes. Outre le réel problème de la pollution de certains sites, l'absence de mise en œuvre des **outils de politique foncière existants** (expropriation, préemption, plans d'aménagement, charges d'urbanisme,...) et la lourdeur des procédures sont autant de freins à la réutilisation de ces zones. Les intercommunales qui s'attachent à développer des zones d'activité économique sur des terrains inoccupés pourraient avoir un rôle plus important à jouer dans cette optique. D'autre part, la procédure des Sites d'Intérêt Régional semble beaucoup plus efficace, bien que celle-ci s'avère fort coûteuse et qu'elle ne pourrait pas s'appliquer à l'ensemble des SAED.

Le bilan gouvernemental du Contrat d'Avenir après deux ans de mise en œuvre<sup>98</sup> annonce que **l'accélération de la résorption des friches industrielles** passe par: la mise en place d'une structure de coordination des différents acteurs; l'actualisation de l'inventaire des SAED; l'élaboration d'une législation sur les sols; le renforcement des moyens budgétaires consacrés à l'assainissement des SAED et que ces différentes mesures sont en cours d'exécution. Parallèlement, ce même Gouvernement vient d'approuver un plan prévoyant l'inscription au plan de secteur de 1580 ha de nouvelles zones d'activité économique, essentiellement à partir de zones agricoles.

On observe que dans les communes touchées par le déclin industriel, s'il reste des terrains libres en **première couronne**, ceux-ci sont rarement occupés, car la première couronne est connotée très négativement et a hérité d'une image très dévalorisée. Or, il s'agit d'une zone importante et à valoriser si l'on veut promouvoir la densification et limiter la désurbanisation. Cependant, certains quartiers sont tellement dégradés, dans leur structure et dans l'état de leur bâti, qu'il vaut parfois mieux démolir et reconstruire. Certains types d'habitat s'avèrent aujourd'hui peu adaptés aux normes sociales et de confort contemporaines. D'une manière générale, le souci patrimonial n'impose pas nécessairement **l'acharnement thérapeutique**. Certains bâtiments présentent des caractéristiques de dégradation, de structure, d'absence de qualité intrinsèque telles qu'il serait inopérant de les réaffecter.

---

<sup>98</sup> Communiqué du Gouvernement wallon du 10 janvier 2002: *Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Bilan des 20 mesures prioritaires du programme 2000/2001 du Gouvernement wallon*, pp.83-92.

La priorité aux zones les plus dégradées se traduit dans les politiques du logement par une **réorientation des aides et des actions** vers les zones d'initiatives privilégiées, mais aussi vers l'ensemble des noyaux d'habitat. La participation des habitants dans les quartiers en difficulté est importante, car si on rénove et qu'on agit sur le quartier, c'est a priori d'abord pour les gens qui vont y vivre. D'autre part, l'action sur l'espace physique de ces quartiers n'est pas suffisante, elle doit s'accompagner d'actions traitant les autres aspects.

## 2.6 LA DENSIFICATION DES NOYAUX D'HABITAT

La densification des noyaux d'habitat s'appuie notamment sur une **réorientation** des politiques du logement et sur la création de logements à travers les opérations de rénovation et de revitalisation urbaines. Certaines primes ou subsides au logement sont effectivement conditionnées par leur localisation en noyau d'habitat, mais pas toutes. D'autre part, la définition et la délimitation de ces noyaux d'habitat n'a toujours pas été arrêtée et fera l'objet de nécessaires arbitrages pour lesquels chaque commune aura ses revendications propres.

Le **terme de densification** des noyaux d'habitat est sans doute mal choisi. Tout d'abord, le terme de densité est souvent connoté négativement par la population, de sorte qu'il est un enjeu politiquement impopulaire. De plus, il ne correspond pas à la réalité: l'enjeu d'une politique de renouveau urbain réside moins dans la densification que dans l'arrêt de l'hémorragie, le maintien et le développement des noyaux d'habitat urbains, qui peut même passer par une " dédensification " raisonnée.

Le **déclin des centres** a été initié à partir du moment où on a permis aux gens qui en avaient les moyens d'aller s'installer en-dehors des zones urbaines. Différentes mesures ont contribué à cet abandon: la création de zones d'habitat surdimensionnées lors de l'élaboration des plans de secteur, la logique du zonage et de la spécialisation des fonctions dans l'espace, la loi d'expansion économique, les primes à la construction de logement, le fonds Brunfaut,... Toutes ces mesures, venues d'en haut et imposées aux communes ont constitué des "**machines lourdes**" qui allaient favoriser l'abandon des centres urbains par leurs commerçants et habitants. Actuellement, on veut inverser la tendance, mais il faudra des années avant que l'on puisse revenir en arrière et changer les habitudes, surtout au niveau local (*une fois le paquebot lancé, il est difficile de stopper sa marche*). D'autant plus que le mythe de la villa 4 façades semble encore fort ancré dans la population et qu'il est difficile d'aller à contre-courant en imposant des mesures impopulaires. Il faut beaucoup de courage politique pour ça (*il faut savoir décider et cela manque parfois. Quand on a décidé, on agit*).

La **fiscalité communale** ne favorise pas non plus le retour des habitants dans les centres. La concurrence entre les communes et la chasse à l'habitant pour des raisons de centimes additionnels est un frein à l'inversion de la tendance, car les centres urbains supportent des charges telles qu'ils ne pourront pas rivaliser avec les communes périphériques en matière de fiscalité.

Le **déclin commercial** s'explique par des évolutions et des mutations au sein du secteur et dans les habitudes de consommation, mais aussi parce que le parcellaire ancien ne correspond pas souvent à la demande actuelle. Les contraintes techniques nécessitent des dépenses très importantes pour répondre aux demandes du commerce moderne. Les coûts comparés sont tels que le commerce n'est plus intéressé par une installation en centre ville si ce n'est dans les hyper-centres ou s'il y a une intervention préalable des pouvoirs publics.

## 2.7 LES SYNERGIES ET LA TRANSVERSALITE

On relève une forte unanimité en faveur d'une vision plus intégrée des interventions à opérer et en faveur d'une approche allant du général au particulier (*suivre une démarche de planification, puis d'urbanisme, puis d'architecture*). En matière de réhabilitation urbaine, la **démarche transversale** semble nécessaire pour mener à bien des interventions plus globales, plus cohérentes et concertées.

Toutefois, la transversalité est **difficile à mettre en œuvre**. D'une part, parce qu'il s'agit d'un processus très lourd, qui nécessite de grandes compétences, une connaissance étendue des mécanismes et des interlocuteurs, beaucoup d'énergie et de temps. D'autre part, elle se heurte à un problème de **mentalités** et de culture au sens large. En effet, il faut une grande ouverture d'esprit pour mener une politique cohérente et transversale. Il faut arriver à dépasser les clivages politiques et se mettre en position de recherche de synergies entre les différents partenaires, qu'ils soient ou non de la même couleur politique, il faut créer un climat de confiance et de partenariat. Il faut dépasser les "chasses gardées" et accepter de partager ses compétences. Actuellement, les synergies se font essentiellement sur base volontaire de différents acteurs.

**L'ancrage communal du logement** est une avancée vers plus de concertation et plus de transversalité, car il oblige l'ensemble des acteurs du logement à remettre un plan d'action commun au niveau communal, qui tienne compte des potentialités et des besoins de chacun d'eux<sup>99</sup>. A travers les projets de réhabilitation urbaine, il faut aller au-delà du seul domaine du logement et intégrer aussi l'ensemble des aspects sectoriels intéressés.

**L'échelon communal** est le mieux à même de gérer la transversalité (*qui d'autre que conseillers communaux et collègue échevinal peuvent voir clair dans l'ensemble des politiques et mettre en œuvre la transversalité?*). Or, on constate encore trop souvent que les échevins ignorent ce que font leurs collègues (*même à l'échelon communal, on a toujours tendance à saucissonner les problèmes, et donc, on saucissonne aussi les solutions*).

D'autre part, au niveau supra-communal, les acteurs locaux sont confrontés à une multitude d'interlocuteurs lorsqu'ils envisagent une action sur leur territoire. En effet, il y a pour l'instant une grande **dispersion des compétences** sectorielles ayant un lien plus ou moins direct avec la problématique de la ville, entre les administrations, entre des ministres aux sensibilités politiques différentes, et même entre des niveaux institutionnels différents. Les outils eux-mêmes manquent de transversalité. Il faut augmenter les synergies entre l'aménagement opérationnel, le logement, le patrimoine, les travaux subsidiés, l'économie, le social, le culturel,... pour monter de bonnes opérations.

La Région wallonne est encore "jeune", et on sent encore l'origine de certains acteurs. Ainsi, du point de vue des interactions entre la division du patrimoine et les autres divisions de la DGATLP, la division de l'aménagement opérationnel a hérité une "culture d'ingénieur", qui s'est souvent heurtée aux objectifs, au départ essentiellement culturels, des services du patrimoine, régulièrement perçus comme des empêcheurs de tourner en rond. La formation des fonctionnaires doit donc également privilégier la transversalité, en leur permettant d'avoir une vision plus globale, plus ouverte, au-delà de la matière dont ils ont la charge.

---

<sup>99</sup> Communiqué du Gouvernement wallon du 10 janvier 2002: *Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Bilan des 20 mesures prioritaires du programme 2000/2001 du Gouvernement wallon. (Présentation synthétique)*

Par la réaffectation de bâtiments patrimoniaux en logements sociaux, des **synergies** entre les deux secteurs ont été développées<sup>100</sup>. Cependant, la difficulté de transversalité et de synergie entre la rénovation urbaine et la restauration patrimoniale semble venir d'objectifs assez différents concernant ces politiques, l'une ayant pour objet l'amélioration de l'habitabilité des quartiers, l'autre une vocation essentiellement culturelle.

## 2.8 LES MOYENS ET LES OUTILS

Les outils envisagés concernent les principales dispositions légales mises en place par la Région wallonne et susceptibles de favoriser la prise en compte de l'espace bâti et sa réutilisation.

On relève une **abondance** (voire une surabondance) d'outils possibles, gérés par différentes administrations. Les outils qui existent, même s'ils ne sont pas parfaits, ni toujours très cohérents, sont plutôt suffisants, il ne faut donc pas en créer de nouveaux (*il faut d'abord essayer d'avoir les moyens de mettre en œuvre les règles actuelles avant d'imaginer les changer*). Par contre, il s'agit peut-être d'y mettre de l'ordre. En effet, d'une part, la multiplicité des outils de petite portée empêche d'atteindre des effets visibles et d'envergure, et d'autre part, les outils existants et leur dispersion ne favorisent pas les démarches intégrées. Pour avoir un effet réel, il faut mener des opérations importantes en globalisant les budgets, quitte à remettre en question le système actuel de subventionnement (*la Région devrait clarifier et énoncer des priorités en matière d'investissements. Elle accorderait ensuite un droit de tirage aux communes sur base d'un projet général en cohérence avec la politique et les priorités régionales. Les communes seraient ainsi davantage responsabilisées par une contractualisation globale avec accord sur un programme. Quant à la Région, elle assurerait un rôle administratif de tutelle et de contrôle, ainsi qu'une aide technique plus active, notamment pour le montage de projets*).

Le **manque de moyens** par rapport aux outils dont on s'est doté est récurrent, qu'il s'agisse de patrimoine ou d'aménagement opérationnel. Par exemple, il y a en Wallonie beaucoup d'objets classés, mais peu de moyens pour en assurer l'entretien. Il faut pouvoir faire la part des choses entre les classements qui se justifient, fondés sur une véritable réflexion intellectuelle et sur la valeur intrinsèque des bâtiments et les classements "d'opportunité". Il faut peut-être se reposer la question de ce qu'on classe, dans quoi on est prêt à investir le peu de moyens dont on dispose. De même, en matière de d'aménagement opérationnel, les demandes dépassent largement les subsides disponibles, ce qui a un impact sur une sensibilisation volontairement limitée, *car il ne faut pas "créer du rêve" et susciter des espoirs que l'on ne peut honorer*.

Certains outils, comme les procédures de classement ou l'assainissement de sites industriels sont **lents et difficiles à mettre en œuvre**. Cependant, quelques mesures tendent à atténuer cette conclusion, comme les Sites d'Intérêt Régional, qui permettent une procédure accélérée. Dans l'ensemble, beaucoup de procédures sont fort longues et fort coûteuses, notamment lors de la réalisation du projet de quartier ou de l'élaboration d'un plan communal d'aménagement. De même, l'aménagement normatif est souvent perçu comme inadapté et manquant totalement de souplesse. Cette lourdeur décourage parfois les mandataires politiques à mettre en œuvre des actions qui prennent beaucoup de temps.

---

<sup>100</sup> Communiqué du Gouvernement wallon du 10 janvier 2002: *Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Bilan des 20 mesures prioritaires du programme 2000/2001 du Gouvernement wallon. (Présentation synthétique)*

D'autres constats concernent la **sous-utilisation et la non valorisation** de certains outils (atlas des centres anciens protégés), leurs limites (les droits de préemption et d'expropriation, très difficilement applicables), de même que leurs contradictions. Ainsi, par exemple, il est paradoxal que la Région inventorie des biens dont elle autorise ensuite la démolition et, dans le domaine du logement, on tend à favoriser la réhabilitation alors que les prêts-jeunes n'excluent pas les nouvelles constructions, quelle que soit leur localisation...

Est également relevée la **lenteur de l'élaboration** de certains outils (décret sur le remembrement urbain) ainsi que celle de l'adoption de certaines mesures d'application (taxe sur les logements abandonnés).

D'une manière générale, il y a un manque de bases législatives pour gérer et orienter les dossiers et pour contrôler les opérations sur le terrain, en particulier dans le cas des investissements privés. En tant que pouvoir subsidiant, le seul moyen de pression dont la Région dispose est la suppression de la subvention.

Ensuite, le **manque de réels outils fonciers** est souvent cité comme un frein à la mise en œuvre d'opérations et à une meilleure gestion du territoire. La direction de la politique foncière existe depuis 1995, mais est en réalité inopérante, car sans agents et sans budgets réels.

## 2.9 LES ACTEURS

Nous l'avons vu, le rôle des **acteurs locaux** en matière de réhabilitation urbaine est essentiel, car c'est la commune qui est le mieux à même d'identifier ses problèmes, ses besoins et qui doit gérer la transversalité. Du reste, en matière d'aménagement opérationnel, c'est de la commune que vient l'initiative des projets. Il s'agit donc de promouvoir un plus grand dialogue entre la Région et les pouvoirs communaux ou les investisseurs et de mettre en place plus de partenariats.

L'évolution vers une plus grande **contractualisation** entre le Gouvernement régional et les pouvoirs communaux est inscrite comme un des objectifs du Contrat d'Avenir. Pour y arriver, il est essentiel que la Région fixe un bon **cadre de travail**, un canevas global, à l'intérieur duquel s'inscriront les projets des communes. Le SDER est une avancée vers la précision de ce cadre de travail.

Outre son rôle de contrôle à travers l'octroi des subsides, l'administration devrait aussi parfois venir en **conseil**, permettre une aide au montage de projet. En effet, certaines communes n'ont pas toujours le personnel, les compétences professionnelles et l'expérience pour mener à bien ce genre d'action. Toutefois, l'accompagnement des projets nécessite du temps, mais également des **compétences transversales**. Or, non seulement il faut plusieurs années pour former un monteur de projet, mais ensuite, il faut aussi avoir les moyens de le garder. Les statuts de l'administration ne sont pas vraiment conçus pour une fonction pro-active et ils résistent mal à la concurrence du privé. Cependant, on gagnerait déjà beaucoup en temps et en efficacité si l'ensemble des services concernés par un dossier au sein d'une même administration étaient capables de se réunir et de coordonner leurs avis.

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, il devrait également y avoir plus de **concertation supra-communale**. Ensuite, il faut promouvoir le **principe de subsidiarité**, c'est-à-dire que chaque niveau de pouvoir intervienne là où il est le plus efficace. Les outils doivent être gérés et les actions doivent être menées par le niveau de pouvoir ou les acteurs les mieux placés pour le faire, chacun avec ses compétences et ses moyens.

Pour que les outils soient vraiment efficaces, il est important que l'**administration** joue son rôle d'administration, et donc de traitement et de contrôle des dossiers, d'exécution et ce, de façon objective. De même, le **politique** doit garder son rôle de politique, c'est à dire faire les choix, fixer le cadre de travail, le programme d'action annuel et les subventions, mais ne doit pas intervenir dans le traitement individuel des dossiers, dans l'exécution, qui est le rôle de l'administration. Il faut aussi pouvoir garantir une certaine sécurité pour que les projets approuvés et entamés puissent aboutir, même s'il y a un changement politique.

Les **partenariats public-privé** devraient effectivement être promus. D'une part, parce que les pouvoirs publics n'ont pas la capacité de gérer tout le territoire, en particulier l'espace bâti, essentiellement aux mains du privé. Et d'autre part, parce que cela permettra peut-être d'attirer et d'orienter les investissements du secteur privé. Cependant, le partenariat n'est pas une pratique courante du point de vue administratif. On observe de réelles difficultés, dues au manque d'habitude du partenariat, notamment parmi les autorités communales. Le privé est plus ouvert à ce genre de pratiques.

Certains **freins** au partenariat public-privé ont été cités. Il s'agit d'abord de la lenteur de prise de décision en cas de procédure juridique. On assiste trop souvent au blocage de certains dossiers pendant des mois, voire des années, suite à des actions en justice, recours au Conseil d'État,... en attendant un verdict. Il faudrait réussir à accélérer ce genre de procédure, pour ne pas décourager les investisseurs, qui hésitent à s'engager s'ils n'ont pas une certaine sécurité de délai. Ensuite, les règles de marchés publics sont souvent très strictes et rigides. Or, dans des dossiers de partenariat complexes, on ne peut pas toujours mettre les promoteurs en concurrence. En effet, ces projets compliqués se montent sur base de la confiance et de la discussion, en progressant pas à pas dans le partenariat. Ce qui est impossible si on respecte les règles de marchés publics. Il faut alléger les cahiers des charges des marchés publics pour procéder davantage par procédure négociée.

Enfin, la prise en compte de l'échelle de valeur et de **l'intérêt de chacun des partenaires** est très importante. Il ne faut pas viser à monter un "projet idéal" (démarche urbanistique "classique"), mais plutôt tendre à associer l'ensemble des partenaires dès l'amont pour que le projet soit monté avec tous les acteurs, y compris les habitants si on leur demande leur apport personnel. Le contact et le dialogue avec la **population** sont importants, car les habitants d'un quartier seront les principaux concernés par les actions qui seront menées. Toutefois, vu la complexité de la matière et des enjeux qui y sont liés, certains prônent plutôt la concertation sur base d'un pré-projet établi par la commune, par exemple, à partir duquel les gens pourront émettre avis et suggestions.

## **CHAPITRE IV : PRESENTATION D'AUTRES CONTEXTES**

### **INTRODUCTION**

Afin d'élargir notre vision, nous avons souhaité étudier des politiques visant à la réhabilitation des espaces bâtis dégradés dans d'autres contextes. Quels systèmes de politiques de réhabilitation urbaine ? Quelles stratégies pour le redéveloppement urbain ? Sous quelles modalités ? Quels sont leurs principaux outils de rénovation urbaine et leurs interrelations ? Comment et au travers de quels acteurs sont-ils mis en œuvre ? Quelles sont les interrelations entre les politiques urbaines en général, les politiques de réhabilitation des quartiers dégradés et les politiques de préservation et développement du patrimoine ?

Notre choix s'est porté sur nos voisins directs : la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Flandre. De par le caractère récent des programmes étudiés, il nous est difficile de juger des qualités et défauts des différents systèmes mis en œuvre dans les pays/régions analysés (bien que certaines informations soient néanmoins disponibles et renseignées dans la mesure du possible dans ce rapport). Plus que les éléments "porteurs de succès", ce sont ceux qui nous semblent les plus innovants, en regard des politiques pratiquées en Wallonie, que nous mettrons donc ici en exergue. Nous retirons de ce tour d'horizon plusieurs enseignements également valable dans le contexte wallon.

### **1. FRANCE**

#### **1.1 CONTEXTE NATIONAL / HISTORIQUE**

La France est entre autres caractérisée par une forte centralisation du pouvoir et des ressources. Bien qu'un processus de décentralisation fut entamé au début des années 1980 et se poursuit actuellement, le gouvernement central conserve un pouvoir fort.

La dégradation du stock de logements dans les années 1970 (centres-villes et logements sociaux relativement récents) constitua un défi pour les autorités publiques dans les années 1970. En 1977, elles conçurent une politique de réhabilitation qui prit une orientation plus économique par la suite. Les émeutes urbaines au début des années 1980 ont déclenché une série de réactions institutionnelles et de politiques au niveau national, telles qu'un Conseil National et un Comité Interministériel à la Ville. Ces instances centrales ont ensuite créé d'autres autorités au niveau local ou entre différents niveaux politiques tel qu'avec le Contrat de Ville.

En 1981, les Minguettes (Lyon) s'embrasent. Face à cette poussée de violences urbaines, le gouvernement met en place une Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ). En 1982, le Développement Social des Quartiers (DSQ) fut la première politique de réhabilitation adoptant une approche plus sociale et économique à côté de l'amélioration du logement et des conditions de vie dans les quartiers. L'approche globalisante de la politique sociale de la ville est confirmée. L'action est ciblée sur les populations les plus socialement exposées. Parallèlement, les politiques d'éducation, de lutte contre la délinquance mettent en place leurs propres programmes. Les multiples politiques publiques sociales mises en œuvre dans ces quartiers difficiles, sont des traitements localisés et micro-économiques des problèmes propres aux banlieues. L'approche se veut globalisante, elle voit surtout coexister de multiples politiques publiques déconnectées les unes des autres.

En 1984, l'apparition d'un Comité Interministériel des Villes est une petite révolution, puisqu'elle se propose, grâce au champ nouveau des possibles, ouvert par la décentralisation. Le CIV est un organe "chargé de définir, d'animer et de coordonner les politiques relevant de la responsabilité de l'État destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à développer l'innovation pour améliorer le cadre de vie urbaine".

Le DSQ fut poursuivi en 1988 par le Développement Social Urbain (DSU). La stratégie annoncée était de donner priorité au niveau du quartier, ce qui apparut par la suite contre-productif lors de la mise au point de schémas de création d'emplois, etc. De plus, les autorités locales n'ont pas pu jouer correctement le rôle de coordination qui leur avait été attribué, par manque de volonté politique et manque d'expertise. Parallèlement à ces tentatives d'intégration des politiques concernées par le développement socio-économique des quartiers en crise, les "zones franches", introduites en 1996, marquèrent un déplacement de philosophie vers une conviction du potentiel de développement économique urbain mené par le secteur privé. Cette politique fut rapidement abandonnée, peut-être à cause de raisons idéologiques liées au changement de majorité, mais sans doute plus sûrement parce qu'elle s'avéra inefficace et très coûteuse pour l'État<sup>101</sup>. La contractualisation devient le moyen privilégié de mise en œuvre du développement social des quartiers (convention de quartier, contrat d'agglomération, convention ville-habitat, etc.).

Fin 1990, au lendemain des violences de Vaux-en-Velin, est nommé un ministre chargé de la politique de la ville. On sort du cadre de l'action strictement locale pour envisager une politique de la ville qui met en place une solidarité financière entre les communes, envisage de faire de l'amélioration de la politique de la ville l'un des enjeux majeurs du renouveau des services publics, envisage l'avenir économique des grands ensembles et l'insertion des jeunes en difficulté... Les agences créées au cours des années 1980 (DIV, CNV, CIV<sup>102</sup> ; décrites plus loin) permettent de réaliser des programmes plus ambitieux en 1993-1997 : la première génération des contrats de ville. Le rapport de Jean-Pierre Sueur en 1998, "Demain, la ville", constitue une rupture visible avec la politique de la ville telle que conçue jusque-là (voir encadré). La prise en compte du rapport "Demain, la ville" conduit à la seconde génération des contrats de ville (2000-2006), actuellement en cours<sup>103</sup> et qui constituent le principal outil de la politique de la ville.

---

<sup>101</sup> Les zones franches urbaines (ZFU), qui ont coûté 760 millions de FF en 1997, ont eu un effet limité sur l'emploi (seulement 2058 embauches locales, dont de simples transferts).

<sup>102</sup> DIV = Délégation Interministérielle des Villes, CNV = Conseil National des Villes, CIV = Conseil Interministériel des Villes.

<sup>103</sup> Weck, S. (2000), Routes into Jobs and the Society - Final Report, Evaluation of Local Socio-Economic Strategies in Disadvantaged Urban Areas (projet ELSSES), 125 p.



### « Demain, la ville »

Le rapport de Jean-Pierre Sueur, « Demain, la ville », remis à Martine Aubry en février 1998, se voulait un cri d'alarme face à une situation qui ne fait qu'empirer malgré 20 ans de politique de la ville.

#### **Constats :**

- périurbanisation jouant contre la ville (naissance des quartiers sensibles qui sont la traduction géographique des phénomènes d'exclusion et de ses corollaires, l'insécurité, le chômage de masse, l'échec scolaire, etc.),
- trop localisée sur les quartiers en difficulté sans tenir compte du contexte de l'agglomération dans laquelle ils s'insèrent,
- pas assez globalisante pour être véritablement efficace : l'éparpillement des compétences entre différents ministères est dommageable à la cohérence de la politique de la ville,
- enchevêtrement des procédures et des programmes,
- moyens financiers mis en œuvre insuffisants et leur modes d'action sont trop complexes,
- superposition des zonages,
- la politique d'implantation ou de maintien de services publics dans les quartiers sensibles est un échec.

#### **50 propositions, dont les objectifs sont de :**

##### **1. Se donner le temps :**

- l'Etat devrait s'engager dans des programmes pluriannuels de 10 ans.

##### **2. Refaire la ville en considérant l'agglomération :**

- élection au suffrage universel d'une assemblée d'agglomération,
- on ne reviendra pas à la ville d'hier. La ville du futur sera le fruit de projets urbains et d'une dialectique entre processus démocratique et actes créateurs. Mettre un terme à la politique de zonage,
- mise en œuvre de réseaux de ville,
- refaire la ville à ses entrées, éviter les centres villes musées.

##### **3. Renforcer les moyens financiers sur le long terme :**

- loi de programmation sur 10 ans, 35 milliards de francs français par an (~ 5 milliards d'euros par an),
- financer davantage les communes et agglomérations qui doivent mener des actions lourdes de restructuration : augmentation de la Dotation de Solidarité Urbaine.

##### **4. Connaître et évaluer :**

- une base de ressources sera mise en place permettant, en particulier, la connaissance fine des réalités statistiques au niveau infra communal,
- une instance qui fédérera les recherches dans le domaine de la ville et des phénomènes urbains,
- évaluation continue (annuelle) des actions entreprises.

Il semble qu'il y ait eu une réelle prise de conscience et que la priorité actuelle des politiques de la ville soit de permettre le remodelage des villes en s'en donnant les moyens. C'est le sens de la loi récente sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU) dont l'ambition affichée est de refaire la ville en changeant de méthode.

## 1.2 LA POLITIQUE URBAINE ACTUELLE

Un trait majeur de la politique française de la ville est qu'elle est conçue comme centrée sur les quartiers en difficulté, sur le principe de solidarité au sein des agglomérations et non sur le développement de la ville pour améliorer sa position compétitive face aux autres pôles urbains. La politique sociale (dirigée vers les quartiers en difficulté) domine la politique urbaine. Cette politique urbaine, bien que disposant de moyens insuffisants en regard de ses objectifs ambitieux, dispose de moyens budgétaires en forte croissance depuis deux ans. Tant le Ministère de la Ville que les autres ministères y participent.

La politique urbaine tente tant de fournir des résultats dans le court terme (répondre aux attentes immédiates des habitants) que de prévoir le long terme. Elle tente également de réconcilier les différentes échelles (le quartier, la commune, l'intercommunalité et l'agglomération), de privilégier la démarche de projet, d'associer davantage les régions, les départements et les autres partenaires (HLM,...), et faire participer les habitants.

Le gouvernement semble avoir tiré les leçons des critiques formulées par le rapport Sueur à l'encontre des politiques de la ville mises en œuvre depuis vingt ans. La politique de la ville réinventée suit trois axes dans sa méthode :

### 1. Déségmentation des politiques publiques

- La *contractualisation* est en France l'instrument privilégié de mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. On a constaté avec Sueur l'enchevêtrement des politiques contractuelles et, du même coup, la segmentation des politiques sociales à destination des quartiers en difficultés. Le Contrat de Ville (voir plus loin) devient l'instrument privilégié de mise en œuvre d'une politique de la ville se voulant déségmentée, allant de la politique de l'emploi, au logement, en passant plus classiquement par la politique de l'urbanisme. Les Contrats de Ville s'articulent avec les Contrats d'Agglomération et les Contrats de Pays prévus par les lois Chevènement et Voynet. Ces différents contrats poursuivent un but unique : le développement urbain solidaire.
- Conformément aux propositions du rapport Sueur, et plus généralement à un souci bien dans l'air du temps, la politique de la ville fera l'objet d'une *évaluation*, qui devra s'opérer *en continu* tout au long de la période du contrat afin d'ajuster en permanence (annuellement) les programmes aux objectifs.
- Le rôle central du *ministère de la ville* est réaffirmé.
- Enfin, la politique de la ville est largement *déconcentrée*, tant dans son élaboration que dans sa mise en œuvre.

### 2. Déségmentation géographique : la ville appréhendée dans sa globalité

Avant même que ne soit présenté le projet pour la ville 2000-2006, deux lois (Chevènement et Voynet) avaient pris le chemin de la déségmentation géographique de la politique de la ville, laquelle avait jusqu'alors eu le travers de désolidariser les agglomérations et de séparer les centres villes de leurs banlieues.

#### **Lois Chevènement & Voynet**

Appréhender la ville dans sa globalité

La *loi Chevènement* encourage l'émergence de solidarités, notamment fiscales avec la création de la « communauté d'agglomération » : la nouvelle communauté se substitue aux communes membres pour des compétences aussi larges que le développement économique ou l'équilibre social de l'habitat.

La *loi Voynet sur l'aménagement du territoire* propose à ces nouvelles communautés des contrats d'agglomération, conclus avec l'État, notamment en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville.

Le rapport Sueur est à l'origine de cette prise en compte et de cette réconciliation des espaces et des différentes échelles de la ville : quartier, commune agglomération. Sueur écrit que le gouvernement doit "*cesser de croire (...) que l'on pourrait réparer les quartiers qui vont mal sans toucher au reste de la sphère urbaine*". Le niveau pertinent pour les décisions structurantes concernant les espaces urbains est celui de l'agglomération.

Ce niveau permet d'*assurer un rééquilibrage de la ville au profit des quartiers en difficulté* via des politiques d'emploi, de transport, de logement, d'éducation, de sécurité, etc. Renforcer la présence et la qualité des services publics. Créer des emplois permettant ces améliorations et les destiner aux chômeurs locaux (la stratégie consiste en premier lieu à identifier les besoins non satisfaits - environnement, soins, sécurité, etc. - et en second lieu créer des emplois qui correspondent à ces besoins en utilisant des subsides au départ - création de services de proximité. La remise au travail des chômeurs leur permettrait ainsi d'augmenter leurs chances d'obtenir un emploi régulier).

### 3. Des moyens financiers à la mesure des ambitions affichées.

Le rapport Sueur avait souligné la faiblesse des moyens financiers affectés à la politique de la ville, leur relative inégalité et la complexité des modes de financement eux-mêmes.

- Les moyens financiers ont été augmentés : pour la période 2000-2006 aux 17,7 milliards de francs prévus, le gouvernement ajoute une enveloppe exceptionnelle de 6 milliards de francs. Insuffisant selon les acteurs sur le terrain, l'effort public n'en représente pas moins une augmentation réellement significative, tant en regard des investissements précédents qu'en comparaison avec les pays voisins.
- Les modes de financements se trouvent quant à eux grandement simplifiés.

Les principaux acteurs de la politique urbaine sont représentés dans le tableau IV.1. L'État a en effet créé plusieurs instances aux divers niveaux de pouvoir<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Source : <http://www.ville.gouv.fr/ie/index.html>

Tableau IV.1 : Principaux acteurs de la politique urbaine en France

<b>NIVEAU NATIONAL</b>		
<b>Organisme</b>	<b>Composition</b>	<b>Fonction</b>
<b>Délégation Interministérielle à la Ville et au développement social urbain (DIV)</b>	<p>Equipe pluridisciplinaire représentant tous les autres ministères (urbanisme, transports, éducation, police, justice, emploi, santé...), sous l'autorité du ministre délégué à la Ville.</p> <p>Organisation à la fois thématique (citoyenneté-prévention-sécurité, lien social et service public, insertion-emploi-développement économique, transformation et gestion urbaine, mission nationale des GPV) et territoriale avec des chargés de mission territoriaux qui couvrent l'ensemble des régions et départements de France et assurent le suivi des grands projets de ville.</p>	Elle prépare les délibérations du comité interministériel des villes (CIV) et veille à l'exécution de ses décisions, mobilise les différents acteurs de la politique de la ville, assure le suivi de l'exécution des contrats de ville et anime les échanges européens et internationaux.
<b>Comité Interministériel des Villes (CIV)</b>	Les décisions relatives à la politique de la ville sont prises par le comité interministériel des villes présidé par le Premier ministre ou le ministre en charge de la politique de la ville.	Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens.
<b>Conseil National des Villes (CNV)</b>	<p>Ce conseil est placé auprès du Premier ministre et présidé par lui ou par l'un des deux vice-présidents.</p> <p>Composé de 25 élus, 15 représentants d'associations et d'organisations syndicales, 15 personnalités qualifiées et 2 vice-présidents.</p>	<p>C'est l'outil d'un débat politique ouvert, critique et prospectif sur la politique de la ville : un rôle de conseil et d'évaluation. Le CNV est tenu informé des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales.</p> <p>Il commande des études et des recherches correspondant aux priorités générales de la politique de la ville : lutte contre les processus d'exclusion, prévention de la délinquance, adaptation de la politique pénale</p>
<b>INSTANCES DECENTRALISEES</b>		
<b>Préfets de Région</b>	Ils établissent les contrats de plan Etat-Région et leur volet politique de la ville ; ils choisissent les sites en contrat de ville et répartissent les crédits en concertation avec les préfets de département.	
<b>Préfets de département</b>	Ils mettent en œuvre la politique de l'Etat et les politiques partenariales. Les contrats de ville relèvent directement de la responsabilité des préfets.	
<b>Sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville</b>	Ils coordonnent les services et assurent l'animation de la politique de la ville	
<b>NIVEAU LOCAL</b>		
<b>Instances locales</b>	Comité de pilotage du contrat de ville, équipe de pilotage, conseils communaux de prévention de la délinquance...	
<b>Autres acteurs locaux</b>	Services publics (enseignants, travailleurs sociaux, postiers...), personnels des offices HLM, commerçants, secteur associatif.	
<b>Habitants</b>	Si les nombreuses associations constituent un réseau efficace qui épaulé les institutions, un effort plus soutenu est fait pour favoriser la création et le développement d'associations de quartier dans lesquelles les habitants trouveront mieux leur place.	

### 1.2.1 Les Contrats de Ville et Grands Projets de Ville

Les 247 Contrats de Ville 2000-2006 (voir encadré) constituent l'élément central du dispositif de la politique urbaine française. Ce contrat remplace plusieurs procédures contractuelles précédentes. Instrument se voulant souple, il peut concerner tant une agglomération qu'une ville petite ou moyenne. Il fournit le cadre dans lequel doit être recherchée la cohérence de l'ensemble des dispositifs de droit commun. Ainsi, les Contrats Locaux de Sécurité (CLS), les Contrats Éducatifs Locaux (CEL) s'intègrent dans le contrat de ville, dans les volets thématiques afférents au sujet : sécurité pour l'un, éducation pour l'autre. Le contrat de ville permettra ainsi d'inscrire tous ces dispositifs dans un projet politique.

L'implication du politique au niveau local est déterminante, en matière de gestion quotidienne, de renouvellement urbain, de participation des habitants, d'animation des quartiers, mais aussi au niveau plus large des politiques structurantes. Les communes sont appelées à se regrouper autour de projets communs (intercommunalité ad hoc), en fonction du problème abordé. 70% des contrats de ville sont intercommunaux.

Le contrat de ville se veut un instrument flexible dans le temps. Il indique un cadre général, une dynamique, laissant les actions concrètes à prendre dans un "programme d'actions" complémentaire.

#### Le Contrat de Ville : carte d'identité

*Description* : c'est un contrat passé entre l'Etat et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers en difficultés et prévenir les risques d'exclusion sociale et urbaine.

*Où ?* dans les communes qui remplissent 2 conditions : connaître des difficultés importantes de ségrégation urbaine et sociale et manifester une volonté de s'engager conjointement avec l'Etat dans cette politique. De plus, les contrats de ville actuels ne seront pas reconduits automatiquement. La mise en œuvre d'un contrat de ville 2000-2006, nécessite dans tous les cas un bilan-diagnostic, un projet politique pour cette période, une validation par l'Etat. Les actions peuvent être mises en œuvre au sein des quartiers eux-mêmes (réhabilitation de logements, entretien d'espaces publics...) ou à l'échelle de la commune ou de plusieurs communes associées dans le contrat de ville (insertion et emploi, prévention et sécurité). Ces territoires ne seront plus délimités par voie réglementaire. Subsistent cependant les périmètres issus du zonage du pacte de relance pour la ville (zone urbaine sensible, zone de redynamisation urbaine, zone franche urbaine). Ces territoires, pourront évoluer au regard de leur situation au cours du contrat afin que l'action mise en œuvre se mène au plus près des réalités de terrain.

*Durée* : 7 ans.

*Participation de la communauté locale* : les habitants doivent être informés et consultés sur les actions entraînées par le contrat dès sa préparation. Elle peut s'adresser aux associations mais aussi aux habitants non organisés. Les modalités de la consultation doivent être définies de manière claire, les lieux d'information et de débat doivent pouvoir être repérés facilement par les habitants. Cette consultation constitue l'un des éléments de la décision politique qui, en dernier recours, arbitre entre les différents intérêts qui s'expriment.

*Autres acteurs impliqués* : d'autres partenaires tels que les organismes HLM, les sociétés de transport, etc. peuvent être associés au contrat.

*Gestion* : Les prochains contrats de ville seront gérés en pratique par un chef de projet et suivis par un comité de pilotage (politique) qui répond à la nécessité d'avoir un véritable "portage" politique du projet.

*Évaluation* : Chaque contrat de ville établit un mécanisme pour évaluer l'impact local de la politique urbaine. Le processus d'évaluation est conçu comme un outil démocratique, impliquant acteurs locaux et associations et dont les résultats doivent être rendus publics.

Le contrat de ville, outil de la politique urbaine centré sur les quartiers en difficulté, est coordonné avec les contrats d'agglomération / de pays (qui proposent une vision de développement global) qui se mettent en place peu à peu. Le cas échéant, il devra aussi s'intégrer avec un des 50 Grands Projets de Ville (GPV) (voir encadré). Ces Grands Projets de Ville ont comme objectif de transformer les quartiers les plus touchés en leur apportant des moyens importants et en proposant un projet global d'organisation de la ville. Ils devront s'appuyer sur un vrai projet à l'échelle de l'agglomération et du quartier. Ils devront reposer sur un large partenariat et sur une bonne articulation entre projet spatial et actions sociales, économiques, culturelles. L'engagement des élus locaux sera donc déterminant dans le choix des sites.

Il est aussi mis en phase avec le Contrat de Plan État-Région 2000-2006 (CPER). La politique de la ville est en effet une des priorités des futurs contrats de plan. L'enjeu est de dépasser la politique de réparation des quartiers en difficulté et de passer à une vraie logique de développement durable et solidaire. Par ailleurs, les régions ont des compétences propres, telles la formation professionnelle, qui doivent être mobilisées dans le cadre de la lutte contre l'exclusion urbaine.

#### **Le Grand Projet de Ville : carte d'identité**

*Description* : c'est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'agit à la fois d'améliorer les conditions de vie des habitants à court terme et de marquer en profondeur et de manière durable, la transformation d'image et de perception du quartier. Il s'agit également, au travers des actions de revitalisation et de revalorisation sociale (forte articulation entre projet social et projet urbain), de redonner une valeur économique à ces territoires.

Le GPV doit rassembler l'ensemble des politiques de droit commun au service d'un projet. Il comprendra des programmes portant sur : la restructuration du bâti (renouvellement diversification de l'offre de logements, amélioration du réseau d'équipements publics de proximité, traitement des centres commerciaux et des dalles) et l'implantation de services publics et de services collectifs (le désenclavement des quartiers et leur intégration à l'agglomération (amélioration de la desserte en transports, meilleure répartition des différentes catégories de logement). L'approche intégrée comprend plusieurs types d'actions, mais priorité est donnée aux actions qui font le plus effet de levier pour la requalification du quartier. Complément du contrat de ville, le GPV est signé par les partenaires concernés de ce dernier.

*Où ?* Le GPV nécessite une concentration de moyens, notamment d'investissement ; il développe ses actions au bénéfice d'un ou de deux des territoires prioritaires identifiés dans le contrat de ville. Changer significativement les conditions de vie en vue de relancer une dynamique de développement suppose de rechercher un effet de masse suffisant pour faire levier. En conséquence une grande sélectivité des territoires doit être effectuée. A défaut, la dilution des ressources ne conduira à aucun effet de transformation durable.

*Durée* : Le dispositif mis en place par le CIV porte sur la période 2001-2006 Néanmoins, un certain nombre de projets s'inscrivent davantage par essence dans une durée de 10-15 ans.

*Participation de la communauté locale* : menée dès le départ avec les habitants

### **1.2.2 Critiques**

Selon Le Monde du 3 août 2001, la politique de la ville ne reçoit pas dans les faits la priorité affichée dans les discours. Un rapport de la Cour des Comptes, rendu public le 25 février 2002 (Le Monde du 26 février 2002), critique les errements de la politique de la ville: des objectifs imprécis (vaguement formulés, non chiffrés), une évaluation insuffisante (évaluation de cas isolés, mais pas de l'ensemble de la politique de la ville), des procédures complexes et innombrables qui rendent la politique indéchiffrable pour de nombreux acteurs.

Complexe, lourde à gérer, l'action déployée dans les banlieues gagnerait beaucoup, selon la Cour, à être coordonnée et impulsée par une autorité politique forte. Le ministère chargé des questions relatives à la ville pourrait remplir ce rôle, mais son "positionnement" dans la hiérarchie gouvernementale ne le lui permet pas : le titulaire de la fonction "n'est qu'un ministre parmi les autres", résume la Cour. En outre, il ne bénéficie pas toujours de la coopération pleine et entière de tous les départements ministériels.

Autant de points à améliorer. Le rapport reconnaît cependant la qualité de nombreuses actions sur le terrain, la motivation des fonctionnaires impliqués et la complexité de la tâche : les 250 contrats de ville couvrent une superficie qui concerne 27 millions de personnes.

### **1.3 DEUX EXEMPLES DE POLITIQUES CONCERNANT L'ESPACE BATI ET INTEGRANT LA DIMENSION PATRIMONIALE**

#### **1.3.1 Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)**

Née en 1977, l'OPAH est une stratégie territoriale destinée à fournir des logements décents dans des quartiers en difficulté, essentiellement dans les centres-ville et les zones rurales où les logements de mauvaise qualité sont concentrés. Elle a connu des débuts difficiles, mais les corrections apportées au cours du temps ont amélioré l'efficacité de l'outil.

Elle fonctionne relativement bien avec des propriétaires pauvres qui s'en remettent aux incitatifs financiers publics. Les augmentations de loyer sont limitées, les locataires ayant des bas revenus sont éligibles aux Aides personnalisées au logement (APL) et ne sont pas forcés de déménager. Le résultat est une sorte de système de logement social privé subsidié.

Cependant, beaucoup de propriétaires refusent les financements publics, payant ainsi l'entièreté des coûts relatifs à l'amélioration de leur propriété. Ils sont alors libres d'augmenter les loyers au niveau des prix du marché. C'est souvent le cas dans les zones de centre-ville attrayantes. Les autorités sont alors incapables d'empêcher l'éviction des locataires ne pouvant faire face à l'augmentation de loyer.

Un autre problème dérive de l'APL elle-même. Lorsqu'un locataire avec une famille nombreuse est éligible, il/elle peut découvrir après quelques années que son APL est réduite/supprimée lorsque les enfants atteignent l'âge adulte et ne rentrent plus en ligne de compte. Sans APL, le logement rénové peut devenir inabordable.

En résumé, la stratégie OPAH ralentit le processus de gentrification (fuite des populations précarisées de leurs quartiers suite aux opérations de rénovation qui font grimper les prix locatifs) dans les centres urbains, mais ne l'empêche pas dans le long terme.

#### ***Opah à volet patrimonial***

Au point de vue de la protection du patrimoine, l'OPAH à volet patrimonial<sup>105</sup> joue un rôle certain. Elle se distingue de l'OPAH ordinaire uniquement de par le fait qu'y est abordée de façon explicite la question de la gestion du patrimoine dans tout ou partie de son périmètre. L'élaboration d'un volet patrimonial suppose un certain nombre de contacts avec d'autres partenaires, la prise en compte de toutes les mesures touchant au patrimoine (protections de monuments, de sites, ZPPAUP – voir ci-dessous, POS (Plan d'Occupation du Sol), secteurs sauvegardés ou absence de protections), l'argumentation de l'intérêt de mener une politique patrimoniale dans la zone.

---

<sup>105</sup> ANAH (2001), Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat à volet patrimonial.

Le patrimoine est considéré ici au sens large : intérêt stylistique des constructions existantes, intérêt typomorphologique du quartier ou encore la permanence de savoirs-faire traditionnels qu'il convient de préserver, etc. Après la mise en évidence des enjeux patrimoniaux d'une zone donnée, les mesures à prendre pour la protection du patrimoine sont énoncées. Le volet patrimoine doit ensuite être validé.

### **1.3.2 Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) <sup>106</sup>**

La ZPPAUP, apparue en 1984 et ayant évolué depuis lors, constitue un outil de prévention de dégradation du patrimoine bâti, qui traduit une volonté partagée de mise en valeur du patrimoine au travers de dispositions négociées entre la commune et l'État. Elle ne crée pour les communes aucune obligation qui ne soit librement consentie et permet l'éventuelle discussion de l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France par l'instauration d'un mécanisme d'appel. L'État octroie un subside à la commune pour la réalisation de l'étude préliminaire.

C'est un document contractuel de référence et d'aide à la décision qui une fois approuvé, après enquête publique, est opposable au tiers en tant que servitude d'utilité publique et qui s'impose aux documents d'urbanisme et notamment aux plans locaux d'urbanisme (PLU). La ZPPAUP permet d'assurer une meilleure protection du patrimoine historique, architectural, urbain et paysager en s'adaptant à l'espace à protéger. Ainsi, dans le cas des monuments historiques, son périmètre se substitue au cercle d'un rayon de 500 mètres et sa forme est adaptée à la configuration particulière du lieu. Elle vise plus à promouvoir un aménagement respectueux du patrimoine qu'une conservation stricto sensu, conciliant ainsi patrimoine et développement.

Les ZPPAUP sont actuellement un outil reconnu et adapté à la protection et au développement du paysage urbain. Les ZPPAUP se sont adaptées aux préoccupations, quelquefois perçues comme contradictoires, de développement économique d'une part, et de protection et de gestion du patrimoine architectural et urbain d'autre part. Il constitue ainsi un projet consensuel, démocratique et légitime potentiellement moteur de développement local.

---

<sup>106</sup> Ministère de la culture et de la communication, direction de l'architecture et du patrimoine (2001), guide ZPPAUP. Site : [www.ZPPAUP.culture.gouv.fr](http://www.ZPPAUP.culture.gouv.fr)



## **2. ROYAUME-UNI**

Le système de rénovation urbaine britannique a subi des changements particulièrement nombreux au cours de son histoire. Il en résulte un système complexe, avec nombre de fonds particuliers (bien que regroupés en 1994 sous un programme-coupole), d'agences de développement et de partenariats. L'analyse ci-après ne vise pas tant à l'exhaustivité qu'à donner un aperçu des principes de base qui régissent l' "urban regeneration" outre-Manche.

### **2.1 CONTEXTE ET HISTORIQUE**

A la fin des années 1970 et pendant les années 1980, les villes les plus anciennes d'Angleterre, dont l'économie était fondée sur les activités industrielles, subirent un déclin économique et social. A la même époque, l'étude des problèmes urbains s'éloigna de la pathologie sociale. Au niveau politique, les initiatives urbaines prirent pour objectif la régénération globale.

#### **2.1.1 Corporations de Développement Urbain**

En 1977, le gouvernement travailliste a eu, le premier, l'idée de confier à des agences spécialisées le soin d'aborder le problème du déclin urbain. Mais selon lui cette fonction devait rester sous l'égide des autorités locales, responsables et démocratiquement élues. Avec l'élection du gouvernement conservateur en 1979, la politique économique néo-libérale a donné la priorité à l'entreprise privée (Robson, 1988). Le secteur privé serait, en effet, le plus susceptible de provoquer et de réaliser le changement dans les quartiers urbains. Selon le gouvernement Thatcher, les autorités locales étaient trop bureaucratiques pour permettre la libre expression des forces du marché. Les membres du Conseil Municipal sont élus et bénévoles. Même le maire occupe un poste honorifique et, à ce titre, ne dispose d'aucune des prérogatives dont jouissent les bourgmestres belges. Les autorités locales ne pouvaient donc pas remédier aux problèmes urbains, puisqu'elles étaient en partie jugées responsables de ces situations.

Ce développement a entraîné la création "d'agences exécutives", destinées à remplir les fonctions précédemment dévolues au service public et a entraîné la privatisation des responsabilités de l'État. Depuis ces quinze dernières années, les autorités locales ont vu leurs pouvoirs diminuer au profit du gouvernement central, qui a créé les Corporations de Développement Urbain (UDC <sup>107</sup>), agences gouvernementales spécialisées dans la régénération de zones urbaines circonscrites. Établies pour une durée limitée, les UDC avaient l'objectif de débloquer les mécanismes de développement et de créer un marché pour le secteur privé. Leur activité principale était d'accélérer les procédures pour fournir une infrastructure, d'acquérir et d'améliorer des terrains, de réhabiliter et rénover des immeubles. Les CDU ont été l'un des aspects les plus controversés de la politique urbaine britannique de ces quinze dernières années et leur coût de fonctionnement a été plus élevé que prévu. Les premières CDU ont rencontré la vive opposition des autorités locales, qui considéraient que le gouvernement les avaient dépouillées de leurs pouvoirs (et effectivement, dans les zones de régénération urbaine, la propriété des terrains publics passa aux mains des corporations de développement). Par ailleurs, les CDU pouvaient passer outre les stratégies destinées à satisfaire les intérêts de la communauté toute entière et semblaient donner plus d'importance à la régénération de l'environnement physique qu'au développement social <sup>108</sup> (Healey et al, 1992).

### 2.1.2 Défi Urbain

On a donc abandonné aujourd'hui cette politique de gestion urbaine et on a introduit une tendance vers le partenariat. Le "Défi Urbain" <sup>109</sup> (tout comme, décrit plus loin, le "Budget Unique de Régénération"), créé en 1991, est un programme qui intègre plusieurs aspects importants de la politique des UDC, dont la volonté d'attirer les investissements privés. L'un des éléments clé de cette politique est le marketing (la création d'une image) pour attirer les investissements. Les villes sont donc souvent en concurrence les unes avec les autres. Afin d'offrir un climat de plus grande certitude et continuité aux acteurs locaux, les aides sont accordées pour des durées de 5 ans.

Afin d'attirer les investissements dans des secteurs où ils n'iraient pas forcément, on a mis au point des moyens de réduire les risques, notamment le financement-tampon. Les projets doivent à la fois concerner des zones géographiques bien délimitées, avec une échéance fixée à l'avance, et prévoir une stratégie de retrait et de passation de responsabilités à d'autres organismes.

Pour bénéficier des fonds du Défi Urbain, un procédé d'allocation de fonds par appel de candidatures a été instauré. Le financement du gouvernement central est important et concentré dans des zones étroitement délimitées. Les projets doivent mettre en oeuvre un partenariat entre les secteurs public, privé et bénévole / communautaire, qui élaborent ensemble une vision de leur quartier et qui proposent des projets stratégiques pour la concrétisation de cette vision. L'objectif est de réaliser un développement économique, social et physique intégré dans la zone désignée.

Cependant, cette initiative n'a pas bénéficié de fonds nouveaux. En effet, sept programmes de subventions, essentiellement pour la réhabilitation du bâti, ont été supprimés pour permettre la fusion et la réallocation des fonds. Les communes ont dû trouver d'autres sources de financement pour un montant au moins égal à la subvention publique.

---

<sup>107</sup> UDC = Urban Development Corporations

<sup>108</sup> Healey P., Davoudi S., O'Toole M., Tavasanioglou S. & Usher D. (eds), (1992), *Rebuilding the City: Property-led Urban Regeneration*, London, Spon, p. 232.

<sup>109</sup> City Challenge.

## 2.2 LA POLITIQUE DE REGENERATION URBAINE : LE BUDGET DE REGENERATION UNIQUE

Dès 1989, le caractère éclaté des différentes aides a été critiqué. En effet, plus de vingt programmes différents étaient disponibles. Ils dépendaient de cinq ministères. La complexité du système rendait les démarches longues et fastidieuses, sources de retards dans les projets. Sur demande du Department of the Environment<sup>110</sup>, une équipe de l'université de Manchester dirigée par Brian Robson a effectué une évaluation des politiques gouvernementales des 20 dernières années concernant les zones urbaines désavantagées entre 1992 et 1993, publiée en 1994 sous le nom "Assessing the Impact of Urban Policy"<sup>111</sup>. Ce rapport marqua un tournant décisif vers une politique (de régénération) urbaine plus cohérente (cf. encadré).

### Rapport Robson : un électrochoc

L'intention de l'étude était de déterminer le rapport coût-efficacité des différentes politiques et d'identifier ce qui fonctionnait. Pour plusieurs raisons, l'étude n'a pas pu établir tout ce qui était projeté, mais elle a cependant abouti à plusieurs résultats clairs :

1. Les inégalités ont augmenté à travers tout le pays et les zones les plus défavorisées ont vu leur situation empirer ;
2. Les 20 dernières années ont été marquées par une succession d'initiatives de régénération à court terme au lieu d'une politique planifiée et continue à long terme ;
3. Les zones bénéficiant de ces divers subsides se voyaient retirer d'autres fonds par ailleurs par l'état central ;
4. Des mêmes zones bénéficient de traitements spéciaux à répétition. Ce qui signifie qu'au minimum les premiers traitements étaient des échecs ;
5. Beaucoup de ces zones avaient bénéficié de redéveloppements physiques majeurs : pourquoi, si le problème avait été résolu, il ne le restait pas longtemps ? La réponse est que tous les autres problèmes, sociaux et économiques, n'avaient pas été considérés, et encore moins résolus, et que par conséquent la zone dégénère à nouveau sitôt la reconstruction/rénovation terminée ;
6. Cependant la constatation (4) était déjà connue en 1994, et prise en compte dans les derniers programmes mis en œuvre. Pourquoi alors ceux-ci ont-ils également échoué ? Le rapport a mis clairement en évidence un des facteurs clef : la non prise en compte de la nécessité de diversifier les niveaux de revenus des habitants (mixité sociale) au sein d'un même quartier ;
7. Manque de coordination et de cohérence entre les approches des différents départements gouvernementaux centraux et locaux sur les problèmes spécifiques à chaque zone.

<sup>110</sup> Le terme anglais *Environment* décrit ici le milieu physique en général, et pas seulement l'environnement naturel au sens francophone du terme.

<sup>111</sup> Evaluer l'Impact de la Politique Urbaine. Robson, B. et al. (1994) Inner Cities Research Programme: Assessing the impact of urban policy, DoE, HMSO, 1994.

**Conséquences du rapport Robson sur le processus politique**

1. Les programmes pour l'investissement dans le logement ont été de plus en plus reliés aux investissements dans le développement social et économique, et leur importance relative diminue par rapport à ces derniers ;
2. Intégration, en 1994, des bureaux régionaux de quatre départements gouvernementaux (Environnement, Transport, Emploi et Commerce et Industrie) afin de fournir une approche plus claire pour les dépenses publiques dans ces zones ;
3. Les 20 programmes de régénération individuels de ces quatre départements (plus un programme du département de l'Education) ont fusionné simultanément pour donner naissance à l'agence "Budget de Régénération Unique", qui opère sous la direction du Groupe de Développement Local du département de l'Environnement. Le but est de connecter l'éducation, la formation, la création d'emploi avec l'amélioration de l'environnement et le renforcement des capacités des communautés locales afin d'améliorer l'efficacité ;
4. Une zone peut donc faire une offre basée sur l'ensemble de ses besoins ;
5. Surtout depuis 1997, et pas uniquement sur base du rapport Robson, l'accent est mis sur la nécessité d'obtenir un meilleur 'social mix' : la diversification des niveaux de revenus, et donc de catégories socio-économiques, au sein de la zone à régénérer est vue comme une des clefs majeures de succès.

Ceci étant dit, bien qu'il soit globalement positive, l'évolution entamée au début des années nonante reste insuffisante. Il y a eu fusion des budgets, mais le budget total est resté globalement similaire (à noter cependant une tendance clairement à la hausse intervenue récemment). La succession rapide des ministres a rendu plus difficile la mise en œuvre d'une vision cohérente à long terme. La flexibilité du Budget de Régénération Unique (budgets non affectés, pour les imprévus) est moins élevée qu'annoncée, il y a eu des effets pervers dus à une insistance trop grande sur le développement de la propriété, etc.

C'est pourquoi, en 1994 <sup>112</sup>, afin de donner plus de cohérence au système d'aides, la réponse du gouvernement fut le regroupement de ces aides sous un budget unique appelé Budget de Régénération Unique (SRB <sup>113</sup>), qui représente aujourd'hui la source principale de financement des initiatives de régénération.

En continuité avec les Défis Urbains, les principes de coordination, de partenariat et de régénération globale sur les zones les plus nécessiteuses furent conservés et sont les bases des initiatives actuelles améliorant l'économie locale. De nouveaux principes sont cependant apparus, grâce à l'observation du fonctionnement des programmes pionniers, tels qu'une autonomie accrue pour les localités et un accent nettement plus prononcé sur l'implication des communautés locales (associations et secteur du bénévolat) dans les partenariats.

Le SRB est un programme national et concerne donc l'entière du Royaume-Uni. Cependant, il recouvre des réalités quelque peu différentes selon les régions (Angleterre, Écosse, Pays de Galle et Irlande du Nord). Le programme, dans la mesure où il différerait de région en région (structures institutionnelles intermédiaires et, pour partie, structure des "partenariats locaux") est ici présenté pour l'Angleterre uniquement <sup>114</sup>.

**Objectifs**

La priorité du SRB est d'améliorer la qualité de vie des habitants des zones les plus touchées par la pauvreté en réduisant l'écart entre les zones défavorisées et les autres zones <sup>115</sup>.

<sup>112</sup> Devenu opérationnel en 1995.

<sup>113</sup> Single Regeneration Budget.

<sup>114</sup> Le programme concernant l'Écosse subit actuellement des changements sous l'impulsion de son gouvernement régional récemment mis en place.

<sup>115</sup> Social Exclusion Unit (2001), *A New Commitment to Neighbourhood Renewal, National Strategy Action Plan*, London, 127 p.

La gamme des projets pouvant être financés dans le cadre des partenariats est délibérément étendue de manière à tenir compte de l'ensemble des besoins et des solutions définis sur place. Il fut même affirmé que les objectifs concrets proprement dits importaient moins à long terme que la méthode utilisée pour les atteindre (partenariats faisant intervenir un grand nombre de groupes et associations). Jamais auparavant un tel esprit de coopération, même imparfait, ne s'était exprimé à l'échelle locale en Angleterre. Le partenariat est donc implicitement un but en soi.

### Champs d'intervention

Les projets subsidiés par le SRB sont généralement des programmes de régénération urbaine globaux et intégrés traitant des thèmes suivants <sup>116</sup> :

- développement économique : promouvoir la croissance des entreprises locales,
- création d'emploi et formation,
- lutte contre l'exclusion sociale et amélioration des conditions des plus démunis,
- logement,
- réduction de la criminalité, de l'utilisation de drogues et amélioration de la sécurité en général,
- minorités ethniques,
- environnement.

Des programmes mono-thèmes sont parfois envisageables.

### Procédure

Des *partenariats locaux* (SRB Partnerships) sont mis en place par les autorités locales désireuses d'avoir accès au fonds de l'Etat. Ces partenariats locaux sont composés selon les cas, outre l'autorité locale, des entreprises, des écoles, des bailleurs sociaux, des autorités sanitaires, de la police, des résidents... Le secteur associatif doit être représenté et participer à toutes les étapes du projet.

### "Fonds du Défi"

Le Fonds du Défi du SRB, ou SRBCF <sup>117</sup>, successeur du Défi Urbain, reprend les éléments les plus innovants de ce dernier. Il prend en compte les trois aspects de la rénovation urbaine : l'économie, l'environnement physique et le social. Il fonctionne suivant plusieurs principes : le partenariat, la concurrence, le niveau local, le levier.

- *Partenariat* : les trois aspects économique, social et environnemental du problème urbain devant être traités simultanément et pour un même espace clairement défini, l'approche intégrée est donc privilégiée. Le succès des politiques de revitalisation est directement lié à la participation de tous les acteurs concernés par ces trois aspects et dans cet espace.

<sup>116</sup> En outre, l'amélioration de la santé constitue un des objectifs d'un autre programme destiné aux zones les plus défavorisées. Il est attendu que les projets dans le cadre du SRB intègrent si possible également cet aspect.

<sup>117</sup> En anglais, SRBCF signifie "Single Regeneration Budget Challenge Fund". D'autres programmes et fonds existent au sein du SRB. Exemple : l'English Partnership et son fonds d'investissement concerne les vastes chancres, anciens terrils ou zones contaminées et procède de la même philosophie que le SRBCF. A son origine, le SRB comprenait également l'ensemble des programmes résiduels tels que le Défi Urbain, les Corporations de Développement Urbain, etc. pour la plupart maintenant disparus.

- **Concurrence** : La méthode d'attribution du SRB est celle de la compétition. Chaque année, les partenariats locaux peuvent répondre aux appels d'offre du gouvernement pour pouvoir être financés. Environ 50% des projets sont retenus. Ces programmes couvrent généralement une population de 25000 personnes. Parmi les projets proposés par les partenariats, ne sont retenus que ceux offrant les meilleures retombées (parallèlement à la notion de concurrence, la notion de "rendement" est donc introduite dans l'attribution des subsides). Outre un effet de rendement, l'esprit de compétition apporte des avantages en tant qu'outil de gestion : il permet de galvaniser les engagements intersectoriels et produit des propositions de changement plus positives et imaginatives, ainsi que l'a montré un rapport d'inspection indépendant en 1996.

Les avantages et désavantages de la compétition pour l'obtention de fonds peuvent être schématisés comme suit <sup>118</sup> :

<i>Avantages</i>	<i>Désavantages</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• galvanise l'effort</li> <li>• base efficace pour l'allocation de ressources rares</li> <li>• produit des offres/stratégies de haute qualité</li> <li>• augmente la capacité de l'offre (de propositions)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ne s'adresse peut-être pas aux zones qui en ont le plus besoin</li> <li>• potentiellement source de divisions</li> <li>• cause des espérances pas toujours satisfaites</li> <li>• quantité significative de temps/ressources peut être "gaspillée"</li> </ul>

- **Niveau local** : l'élaboration des *Development plans*, avec ses nombreuses périodes de consultation auprès du public, est spécifiquement destinée à la communauté locale, bien consciente des problèmes du territoire où elle vit et bénéficiaire directe de ces aides.
- **Effet de levier (leverage)** : Le gouvernement central attribue des fonds publics aux partenariats qui à leur tour doivent attirer des finances provenant d'investisseurs privés. En 2000, chaque livre sterling investie par les pouvoirs publics a induit un cofinancement de deux livres sterling de la part du secteur privé.

### **Approche territoriale**

Dès 1988 le gouvernement a défini précisément quelles étaient les zones en difficulté, qui pouvaient alors être appelées zones prioritaires. Cette liste est encore grosso-modo valable aujourd'hui. Le choix de ces zones se fit surtout sur des critères caractérisant l'état de l'immobilier. L'idée sous-jacente était que l'amélioration de l'immobilier attirerait de nouvelles entreprises, qui fourniraient de nouveaux emplois entraînant des retombées bénéfiques pour la communauté locale. Actuellement, des critères socio-économiques complètent la sélection des quartiers prioritaires.

### **Coordination**

Le système mis au point au cours des ans reflète les trois niveaux de pouvoir et la volonté de décentralisation dont témoigne le gouvernement travailliste (les pouvoirs régional et local acquérant une marge de manœuvre sans cesse croissante). La structure institutionnelle de coordination résultante est relativement complexe.

<sup>118</sup> Le gouvernement penche actuellement vers une modification de ce système d'allocation des fonds actuellement basé sur la compétition.

### *Au niveau national*

Le Département de l'Environnement, du Transport et des Régions (DETR) définit les programmes nationaux de rénovation urbaine. Une *Unité de Rénovation de Quartier (NRU<sup>119</sup>)* est chargée de propager la nouvelle politique principalement au sein des départements du gouvernement national, et de s'assurer ensuite que celui-ci tient ses engagements. Les *Equipes de Rénovation de Quartier dans les Régions* sont elles chargées de surveiller les stratégies de rénovation urbaine et superviser les fonds.

### *Au niveau régional*

C'est le DETR qui était initialement le gestionnaire du SRB. A présent, le SRB est administré au niveau régional par les Agences Régionales de Développement <sup>120</sup>, qui gèrent les fonds qui lui sont transmis par le DETR. Ces gouvernements régionaux ne sont cependant pas élus. Ils devinrent au niveau de chaque région l'unique point de contact pour les candidats, ce qui rendait les démarches plus faciles. Les Bureaux du Gouvernement pour les Régions <sup>121</sup> dans 10 régions rassemblent les quatre départements dans les activités les plus liées à la rénovation (environnement, emploi, formation, industrie et transport) .

### *Au niveau local*

Les *Partenariats Stratégiques Locaux (LSPs<sup>122</sup>)* sont des organe uniques qui rassemblent les différentes instances publiques et privées, les associations et bénévoles locaux et prennent la responsabilité du développement local. Enfin, le *Management de quartier* effectue le rassemblement d'acteurs du LSP à une échelle encore plus petite, avec un responsable distinct.

## **Incitants financiers pour les investisseurs privés**

En zone difficile, les bénéfices que les développeurs peuvent espérer de leurs projets sont souvent insuffisants pour couvrir les coûts induits par les travaux, ce qui rend leur réalisation impossible. Le but des programmes d'aide est de réduire le risque pris par le développeur en comblant cette différence entre coûts et bénéfices. C'est sur cette notion d'écart de financement (Gap Funding) que se basent les aides financières. Ainsi, les partenariats doivent en principe obtenir du secteur privé des fonds d'un montant égal au moins au double des engagements consentis par le secteur public.

## **Financement**

Le SRB a alloué environ 1 milliard de livres par an en moyenne entre son entrée en fonction effective en 1995 et son lifting en 2000 (soit annuellement environ 64 milliards de francs belges ou 1,6 milliards d'euros), et la majorité des programmes financés par le SRB s'élèvent à 250 millions de francs belges en moyenne. Les partenariats locaux doivent compléter le SRB avec des ressources telles que les financements des collectivités locales, de l'Union Européenne et du secteur privé.

---

<sup>119</sup> NRU = Neighbourhood Renewal Unit.

<sup>120</sup> Regional Development Agencies (et à Londres la London Development Agency).

<sup>121</sup> Government Offices for the Regions.

<sup>122</sup> LSPs = Local Strategic Partnerships.

## Évaluation

Les objectifs de l'évaluation sont d'évaluer l'impact du programme sur le problème visé, de suggérer des manières de gérer ce programme plus efficacement et d'identifier les bonnes pratiques afin de disséminer les expériences positives. Enfin, il sert aussi à rendre compte des résultats aux partenaires, habitants ou Agences de Développement Régionales à propos des performances du programme. Le SRB est évalué aux niveaux national et local.

### *Au niveau national*

Le SRB, évalué en regard des localités qui scorent le plus mal et non sur la moyenne nationale, est-il efficace en tant que programme pour aider les zones désavantagées ? A-t-il eu des effets secondaires sur d'autres zones ? Les zones géographiques furent-elles correctement choisies ? Comment le comparer à ses alternatives et comment peut-il être amélioré ? Dans quelle mesure a-t-il contribué à la formation de partenariats et d'implication de la communauté locale ?

Selon les résultats d'une commission parlementaire de 1996 et ceux des premières études de cas (sur une vingtaine prévue), le SRB a permis des progrès considérables. Il a amélioré les partenariats locaux et les partenaires ont dans l'ensemble bien accueilli le fait que le programme encourage l'intégration des départements et des fonds, qu'il adopte une approche régionale, etc.

Les évaluations montrent qu'il y a danger lorsqu'un partenaire conduit principalement le projet : le partenariat ne survit alors pas au projet, quelle que soit la taille de ce dernier. Par ailleurs, seuls les projets ayant une large assise sont à même de mettre en place un processus dynamique de cumul des améliorations dans différents domaines et ainsi de lutter à long terme contre le phénomène de pauvreté multiple. Par contre, les petits projets sont plus innovants et peuvent constituer une source importante de développement de bonnes pratiques <sup>123</sup>.

Une inspection <sup>124</sup> des programmes et fonds de rénovation urbaine a récemment conforté la politique du SRB et les autres politiques sectorielles adressées aux zones en difficulté.

### *Au niveau local*

Étant donnés les objectifs et règles nationaux du SRB, quelles performances les projets ont-ils permis d'atteindre ? Le partenariat local doit rendre compte d'un certain nombre de contrôles et d'évaluation de facteurs et indicateurs quantitatifs de rendement. Des rapports d'étape réguliers doivent être remis au gouvernement (sous contrainte de réduction ou arrêt de la subvention).

---

<sup>123</sup> Department of the Environment, Transport and the Regions (2000), *Evaluation of the Single Regeneration Budget Challenge Fund: Final Evaluations of Two Short Duration Case Studies*, (Number 32) & Department of the Environment, Transport and the Regions (1999), *Evaluation of the Single Regeneration Challenge Fund: First Final Evaluation of Three SRB Short Duration Case Studies*, University of Cambridge (Number 26).

<sup>124</sup> Le « Regeneration spending review ».



## 2.3 LE BUDGET DE REGENERATION UNIQUE REACTUALISE

Le budget de l' "urban regeneration" a été récemment augmenté : il apporte 3 milliards de livres supplémentaires sur une période de 3 ans, destinés aux zones les plus mal loties. Ce nouveau fonds inclura deux éléments :

- 800 millions £ pour les initiatives de type "*Nouvelle Donne pour les Communautés*" <sup>125</sup>. Le but de ce programme est d'offrir une aide intensive aux quartiers les plus pauvres. Il fusionnera les fonds de la rénovation et du logement au niveau local. Il soutiendra l'emploi et l'économie locale ;
- 2,3 milliards £ pour un SRB modernisé <sup>126</sup>, concentrant ses efforts sur les zones les plus en difficulté. Le fonds constituera une partie du fonds unique géré par la dizaine d'Agences de Développement Régional (RDAs <sup>127</sup>), fortement subsidiées et conseillées par le gouvernement central afin d'étendre la décentralisation de l'Etat. En matière de rénovation urbaine, ces agences deviennent des acteurs incontournables. Pour être acceptées, les propositions des partenariats locaux doivent rentrer dans le cadre du plan de développement stratégique des ces RDAs. L'objectif de ce nouveau SRB est de fournir la masse critique suffisante pour faire une différence réelle et durable. 20% du fond iront cependant à des poches de pauvreté en dehors des zones les plus touchées, y compris dans des zones rurales : le fonds fusionnera alors avec des fonds existant pour les zones rurales pour former un élément intégré de régénération rurale du SRB.

Au niveau de la coordination locale, ce fonds continuera à s'appuyer sur les partenariats locaux, qui devront entre autres témoigner d'une cohérence entre leurs projets et les stratégies régionales. Au niveau de la participation, le nouveau SRB renforcera la prise en compte effective, directe des communautés locales (associations, volontariat). Le tableau ci-après témoigne de l'implication croissante de la communauté au cours des programmes successifs de rénovation urbaine <sup>128</sup>.

Initiatives	Implication de la communauté		
	Accès aux ressources	Ouverture et responsabilité	Transformation mutuelle
UDCs	*	*	*
Défi Urbain	***	***	***
SRB	**	**	*
New Deal for Communities	***	****	****
National Strategy for Neighbourhood Renewal	****	****	****

\* faible ; \*\* moyennement faible ; \*\*\* moyenne ; \*\*\*\* moyennement élevée

<sup>125</sup> New Deal for Communities, lancé en 1998.

<sup>126</sup> Department for Transport, Local Government and the Regions (2001), *Annual Report 2000*, London.

<sup>127</sup> RDAs = Regional Development Agencies.

<sup>128</sup> Smith M. & Beazley M. (2001), *The community decides? Continuity and change in the involvement of communities in regeneration*, School of Public Policy, University of Birmingham, 25 p.

D'autres programmes divers sont également renforcés <sup>129</sup> ou créés <sup>130</sup> en 2001. Tous ces différents programmes semblent avoir plus de points communs que de divergences. L'impression qui ressort de ces évolutions est un recentrage sur les zones les plus touchées, quitte à se désintéresser des zones "moyennement pauvres", afin d'atteindre la fameuse "masse critique" d'investissements qui inverserait la tendance du déclin. Au niveau de la coordination, on assiste depuis 1999 à la rapide montée en puissance de nouvelles instances régionales en tant qu'acteurs-clé du développement. Le livre blanc sur la politique urbaine <sup>131</sup>, détaille également des incitants fiscaux pris pour soutenir les efforts de rénovation urbaine, d'une valeur totale d'un milliard de livres sur 5 ans (1,6 milliards d'euros).

## 2.4 ÉLARGIR LE CHAMP DU PATRIMOINE : L' "HISTORIC ENVIRONMENT"

Nous présentons ici une initiative britannique qui mérite notre attention. L'insertion du patrimoine dans la planification spatiale en est une considération centrale. Par rapport à la politique néerlandaise "Belvedere" (détaillée plus loin), qui associe également le patrimoine aux concepts d'aménagement et de développement plus qu'à la seule conservation, la manière utilisée est ici radicalement différente. Si les lieux dignes d'intérêt patrimonial étaient désignés par des experts dans le cas de la politique Belvedere, c'est au travers d'une large consultation des autres politiques sectorielles et du grand public que l'Angleterre élabore sa stratégie patrimoniale.

English Heritage, l'institution publique anglaise responsable pour les monuments, la culture et activités connexes, est occupée avec la préparation d'un important document politique sur l'"environnement historique" <sup>132</sup>.

Jusqu'en 2000, la politique gouvernementale envers le patrimoine s'était exprimée essentiellement à travers des régulations formelles et subsides à diverses institutions. Cette année-là, English Heritage a organisé une réflexion avec de multiples autres organisations sur le thème de l'environnement historique. Les contributions ont été rassemblées dans cinq documents qui furent rendus publics, intitulés :

- "comprendre" (conditions, tendances, contextes futurs),
- "posséder" (implication du public et accès),
- "expérimenter" (tourisme et environnement historique),
- "prendre soin" (régulations, procédures, protection et caractérisation),
- "enrichir" (durabilité, croissance économique et sociale)<sup>133</sup>.

<sup>129</sup> Ex : English Partnerships (EP).

<sup>130</sup> Ex : Neighbourhood Renewal Fund (NRF) et Neighbourhood Management Pathfinder.

<sup>131</sup> *Our Towns and Cities: The Future – Delivering the Urban Renaissance*, November 2000.

<sup>132</sup> Ashworth G. & Kuipers M.-J. (2002), *Uitzicht vanaf het verkeerde punt in de verkeerde richting*, Agora n°18 (1), pp. 25-28.

<sup>133</sup> <http://www.english-heritage.org.uk> (ensuite : Protecting Your Heritage > Historic Environment Review).

La participation au débat au départ de ces documents fut la plus large possible. Tout aussi large était le champ de réflexion : outre la définition des formes du patrimoine, ses fonctions actuelle et future et la question "à qui appartient le patrimoine?" étaient également sujettes à débat. Les résultats de ces débats furent diffusés en 2001 dans le document "The Historic Environment: A Force for Our Future". Celui-ci représente un engagement clair du gouvernement britannique, reconnaissant l'importance de l'environnement historique pour le développement du pays. Le document propose 54 types d'actions à mettre en œuvre par le gouvernement, par English Heritage et par le secteur du patrimoine en général, couvrant les champs de l'éducation, de l'inclusion sociale, de la planification, de la conservation, de la régénération et du tourisme.

### 3. LES PAYS-BAS

#### 3.1 CONTEXTE ET HISTORIQUE <sup>134</sup>

##### Évolutions historiques

Après la seconde guerre mondiale, différents programmes et conceptions du développement urbain se sont suivies. On peut distinguer deux changements majeurs dans l'orientation des politiques entre les années '60 et '90. Premièrement, le passage de la "réhabilitation et (re)construction" (sanering en reconstructie) vers la "rénovation de la ville" classique (klassieke stadsvernieuwing) et ensuite celui vers la "rénovation urbaine" (stedelijke vernieuwing).

	reconstruction d'après-guerre	réhabilitation et construction  "sanering en reconstructie" ; "cityvorming"	rénovation de la ville (classique)  "stadsvernieuwing"	rénovation urbaine  "stedelijke vernieuwing"
<b>période</b>	'50	'60	'70 et début '80	depuis fin '80
<b>politique de la ville</b>	extension urbaine	réhabilitation et reconstruction	...	...

Au cours des années 1960, la ville existante bénéficie d'une attention renouvelée, après que l'extension urbaine fut favorisée dans l'après-guerre. Les deux politiques de l'époque, la réhabilitation et la reconstruction visent à former la "city" : créer de l'espace pour les bureaux et les grandes surfaces commerciales, améliorer l'accessibilité pour l'automobile, réaffecter des zones résidentielles en fonctions économiques et culturelles. De nouvelles résidences, de standing plus élevé, sont également créées. Certaines communes sont désignées pour compenser la perte de logements de la ville existante ("communes de croissance"). Ces mesures accélèrent la fuite des villes, la suburbanisation et l'augmentation de la mobilité.

Au début des années 1970, les habitants protestent de plus en plus contre les projets de grande ampleur qui caractérisaient l'approche de la réhabilitation et reconstruction. Le 3ème Rapport sur la Planification Spatiale tente de contrer l'exode urbain tout en décourageant la croissance des fonctions économiques en milieu urbain vu que celles-ci fournissaient déjà plus d'emploi que ce que la population active urbaine ne pouvait en occuper. La rénovation de la ville "classique" veut ainsi protéger et renforcer le logement urbain, tout en proposant une offre de logements plus variée aux habitants moins aisés des vieux quartiers. Elle vise à adapter le cadre d'habitat, de travail, de vie aux souhaits et normes actuelles tout en préservant la structure architecturale existante. La mixité des fonctions, la haute densité et l'approche à petite échelle sont perçues comme les conditions physiques pour apprécier la vivacité des vieux centres-ville.

<sup>134</sup> Teuwen C. (2000), *Een integrale kijk op de wijk, De krachten gebundeld ten behoeve van samenhang tussen fysieke, sociale en economische dimensie bij wijkontwikkeling*, Doctoraalscriptie Planologie, KUN, 131 p. et Govaerts P., De Boe Ph., Declève B. & De Keersmaecker M.-L. (2000), *Bilan et Evaluation des Politiques de Rénovation en Région de Bruxelles-Capitale, Rapport final*, CREAT, Université Catholique de Louvain, 124 p.

La récession des années 1970 et le chômage qui en découla mirent fin dans les années 1980 à la primauté du logement sur les fonctions économiques. L'accent est ainsi porté sur l'utilisation du potentiel économique de la ville. Par ailleurs, un autre glissement s'opère : les groupes ciblés ne sont plus les groupes sociaux défavorisés mais bien ceux plus aisés dans le but de les retenir en ville. Le 4<sup>ème</sup> Rapport sur la Planification Spatiale marque également un autre changement dans la conception de la politique urbaine : la rénovation de la ville "classique" (politique pour les quartiers en stagnation) est ramenée à une des dimensions de la nouvelle politique de "rénovation urbaine" (stedelijke vernieuwing), qui est un concept plus large. Les problèmes urbains exigent en effet une approche qui renforce la base économique des villes, qui augmente l'emploi et tient compte des aspects sociaux. Alors que la rénovation de la ville classique était conçue comme une réponse aux problèmes des quartiers et s'orientait vers l'action sur le bâti, les choix politiques sont de plus en plus placés dans le cadre de la ville entière et son environnement.

### **Spécificités de la culture institutionnelle**

Aux Pays-Bas, la politique de l'aménagement est mise en œuvre par trois niveaux : l'Etat, les provinces et les communes. L'Etat donne les grandes lignes de la politique stratégique par un système de rapports décennaux qui sont soumis à une série d'instances et votées ensuite par le Parlement (le 5<sup>ème</sup> Rapport sur la Planification Spatiale est sorti début 2001) et contrôle les deux autres niveaux. Les communes assurent la mise en œuvre concrète, elles donnent la couleur locale" <sup>135</sup> (plans d'affectation et de structure). Quant aux provinces, elles synthétisent les (contradictions des) obligations générales de l'Etat et les demandes spécifiques locales dans leurs plans régionaux. Par ailleurs, l'ensemble des politiques sectorielles intègrent des critères d'aménagement du territoire, la traduction des objectifs territoriaux dans les autres domaines politiques est donc relativement bonne, bien que les dernières années témoignent d'un regain de projets à caractère territorial par le ministère des affaires économiques.

### **Cadre pour la rénovation urbaine : réseaux urbains**

Le 5<sup>ème</sup> Rapport sur la Planification Spatiale, paru fin 2000, confirme la prééminence d'un nouveau concept de planification spatiale : le réseau urbain. Ce concept a des répercussions dans la plupart des domaines de l'aménagement du territoire, y compris dans la rénovation urbaine.

La pression de l'urbanisation sur les espaces ouverts requiert une réaction adéquate, l'objectif étant de gérer l'usage du sol avec soin (garantir la durabilité écologique et l'identité culturelle) et par conséquent de contrôler avec soin cette pression.

Le concept de réseau urbain vise à stimuler la formation de points de concentration (nœuds) reliés entre eux : concentrer chaque fois que possible et maintenir les lignes de jonction entre les composantes du réseau aussi courtes que possible.

---

<sup>135</sup> Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment (1994), *Housing in the Netherlands: Country Monograph*, The Hague.

En ce qui concerne la rénovation urbaine, ce concept offre de nouvelles opportunités, entre autres pour les quartiers périphériques de l'après-guerre, car de nouvelles formes de centralité peuvent être exploitées. Le modèle de réseau urbain reconnaît la tendance générale à la déconcentration, mais essaie également de concentrer l'urbanisation dans des "nœuds" (autour des infrastructures de transport existantes). L'image résultante est un système de villes compactes petites et grandes interreliées. Ainsi, et entre autres grâce à de possibles mesures non spatiales (fiscales, ...), espère-t-on limiter les distances de déplacement.

Les villes et parties de villes sont amenées à se compléter plus que se concurrencer, via leur différenciation. En contraste avec le modèle de la ville compacte, il n'y a plus un seul centre-ville avec ses satellites autour, mais bien plusieurs un tout multinodal sans qu'une des composantes ne soit nécessairement dominante.

### 3.2 POLITIQUE ACTUELLE DE LA RENOVATION URBAINE

Les initiatives pour les zones défavorisées comprennent :

1. la rénovation de la ville (stadsvernieuwing) accent sur l'aspect physique des quartiers fragilisés	dimension physique
2. la rénovation urbaine (stedelijke vernieuwing) accent sur le développement fonctionnel souhaité, d'où la nécessité d'un projet de ville ; l'exécution de ce concept intégral réserve une place au stadsvernieuwing	
3. la politique des grandes villes (Grotstedenbeleid, ci-après GSB).	dimension socio-économique

#### 3.2.1 La Politique des Grandes Villes (GSB)

##### a) Principe et fonctionnement

La Politique des Grandes Villes (GSB <sup>136</sup>), créée en 1994 <sup>137</sup>, vise à un équilibre entre les dimensions physique, sociale et économique de la politique urbaine. Elle aborde simultanément les questions d'emploi, d'enseignement, de santé, de qualité de la vie <sup>138</sup> et sécurité, et est partiellement orientée vers les quartiers.

Elle est intersectorielle par excellence : elle regroupe les initiatives concernant la ville de *tous* les ministères et adresse par conséquent les aspects physique (spatial), social et économique. Le point de départ est l'intégralité.

Dans le but d'augmenter l'efficacité, elle procure le cadre d'action pour le Budget d'Investissement dans la Rénovation Urbaine, qui représente son pilier "physique" <sup>139</sup>.

<sup>136</sup> GSB = Grotstedenbeleid

<sup>137</sup> La GSB concernait initialement les 4 plus grandes villes. Elle en concernait 25 en 1997 et 30 actuellement.

<sup>138</sup> « Qualité de la vie » est la traduction approximative du néerlandais « leefbaarheid »

<sup>139</sup> Les mesures concernant les projets d'infrastructure ne sont pas comprises dans le Budget d'Investissement dans la Rénovation Urbaine.

### b) *Impulsion verte*

Le ministère de l'Agriculture, de la Gestion de la Nature et de la Pêche et le ministère du Logement, de la Planification Spatiale et de l'Environnement veulent assurer une meilleure cohésion entre ville et campagne et mettre sur pied une véritable politique des espaces verts publics dans la ville. Ce programme vise à l'établissement dans chaque ville et réseaux urbains d'un "maillage vert", d'un réseau d'espaces verts urbains ou périurbains diversifiés et accessibles.

### c) *Evaluation*

A ce jour, seule l'étude du Bureau du Plan néerlandais vise à évaluer la politique des grandes villes. Selon cette étude, le bilan est mitigé, car le potentiel est encore insuffisamment utilisé <sup>140</sup>.

## 3.2.2 Budget d'Investissement dans la Rénovation Urbaine (ISV)

La loi sur la rénovation urbaine (Wsv <sup>141</sup>) est entrée en action le 1er janvier 2000. Sur base du Budget d'Investissement dans la Rénovation Urbaine (ISV <sup>142</sup>) – une partie de la Wsv – les communes peuvent demander une contribution financière quinquennale (la première période s'étend donc de 2000 à 2004). Dès l'attribution du budget les communes ont une large part de liberté dans les dépenses : elles sont responsables du contenu concret de la rénovation urbaine, pour autant qu'il soit conforme au cadre politique défini au niveau national. Le Royaume suit les développements 'à distance' via le "moniteur-ISV".

### Objectif

Le but de l'ISV est d'améliorer le cadre de vie et l'attractivité des villes, de renforcer leur position en permettant aux communes de rénover et/ou étendre les facilités et services urbains.

### Champ de prestations

Les montants investis doivent soutenir :

4. des mesures *physiques* dans les domaines de l' "habitat, de l'aménagement du territoire, de l'économie physique et des espaces verts d'envergure" (ex : construction ou transformation de quartiers, de parcs ou de terrains d'entreprise) ou
5. des mesures environnementales durables,
6. l'abolition de nuisances environnementales locales ou l'assainissement de sols contaminés,
7. l'amélioration des conditions physiques pour l'activité économique urbaine,
8. le maintien des valeurs historico-culturelles.

<sup>140</sup> Algemene Rekenkamer (2001), *Grotestedenbeleid*, Den Haag, 108 p. ; Centraal Planbureau (2000), *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Werkdocument No 117, Den Haag, 139 p.

<sup>141</sup> Wsv = Wet stedelijke vernieuwing

<sup>142</sup> ISV = Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

## A qui est destiné l'ISV ?

En principe toutes les communes peuvent prétendre aux contributions ISV. Elles sont réparties en communes "directes" et "non directes". Les premières, actuellement au nombre de 30, reçoivent directement leurs contributions du gouvernement national tandis que les communes non directes, plus petites, doivent s'adresser à la province.

## Procédure

Les communes directes doivent présenter un "programme de développement pluriannuel" (5 ans). Quant aux communes non directes, elles ont le choix entre un tel programme ou un "plan de projet". Ces programmes ou plans doivent présenter la politique communale prévue pour leur milieu *physique* et être conformes au "cadre politique de la rénovation urbaine". Il est important que la commune intervienne de manière cohérente avec les mesures économiques et sociales.

Les trois ministères ont indiqué dans ce cadre politique de la rénovation urbaine leurs priorités sous forme de 12 champs de prestation. Les 6 premiers donnent ce qui doit être repris dans un programme de développement pluriannuel tandis que les 6 derniers ont trait au contenu :

<u>processus :</u>	<u>contenu :</u>
1. orientation à long terme (10 ans),	7. conditions économiques pour le renforcement économique
2. intégration horizontale (transversalité),	8. offre de logements variée
3. intégration verticale aux différents niveaux,	9. qualité de l'environnement urbain
4. potentiel de développement	10. durabilité
5. investissements privés	11. utilisation du sol prudente
6. priorités, échelonnement et approche territoriale	12. renforcement de la participation (des habitants, des entreprises) dans leur environnement

La commune doit formuler ses objectifs et mesures de manière testable, et si possible sous forme quantitative en ce qui concerne les 6 derniers champs de prestation, avec description de sa situation de départ.

## Coopération et incitants financiers

La coopération de la commune avec les services, entreprises, promoteurs, organisations d'habitants ou de protection de l'environnement et autres institutions est encouragée. Ils sont considérés comme co-producteurs nécessaires à l'efficacité de la politique urbaine.

Le programme communal doit également montrer que le secteur privé sera intensivement impliqué, y compris financièrement. En ce sens, les subsides ISV servent d'incitants financiers au travers desquels d'autres montants de tiers peuvent être utilisés.

## Évaluation

Le Royaume contrôle les propositions formulées dans les programmes communaux (évaluation ex-ante) et demande conseil à la province (pour éviter d'éventuels conflits de responsabilités). Les programmes ou plans de projets des communes non directes sont contrôlés par la province. De même, Royaume et provinces contrôlent la bonne mise en œuvre des plans à leur terme (évaluation ex-post).



Si les prestations communales sont convenables (après 5 ans, un rapport doit justifier les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés à l'avance), la commune rentre alors en ligne de compte pour une contribution ISV suivante. A l'inverse, si les prestations sont insuffisantes le Royaume peut réclamer des comptes ou poser des exigences plus fortes.

Outre les évaluation ex-ante et ex-post, un outil d'évaluation continue est prévu : le "moniteur-ISV". Le but ici n'est pas de contrôler les communes ou de mesurer des résultats, mais d'agir en tant que signal au niveau national et permettre au gouvernement de mieux justifier sa politique.

### **Apprentissage**

Le moniteur-ISV remplit également une fonction d'apprentissage : qu'est-ce qui fonctionne (ou non) ? Outre l'évaluation des projets cofinancés par l'ISV, le gouvernement néerlandais a également institué un programme destiné à accélérer la diffusion de pratiques innovantes : l'IPSV.

#### *Programme d'Innovation sur la Rénovation Urbaine (IPSV).*

Une partie du budget ISV est réservé pour le "Budget d'Innovation", le budget afférent au Programme d'Innovation sur la Rénovation Urbaine (IPSV <sup>143</sup>) apparu début 2001. Ce dernier vise à stimuler les idées, plans ou projets innovants en matière de rénovation urbaine et est également coordonné par le Ministère du Logement, de la Planification Spatiale et de l'Environnement. Les communes peuvent cumuler les deux types de subsides ISV/IPSV. De plus, les propositions peuvent concourir annuellement pour le statut d'exemple et bénéficier ainsi de soutien financier et publicitaire. Presque 500 idées, plans et projets ont été envoyés avant la date de clôture du recrutement (soit le 1<sup>er</sup> juin 2001) ! Les connaissances et expériences ainsi acquises sont répandues autant que possible en direction de groupes cibles et serviront de base à des recherches.

### **Financement**

Trois ministères ont décidé de fusionner des fonds auparavant indépendants : le Ministère du Logement, de la Planification Spatiale et de l'Environnement (qui assure par ailleurs la coordination de l'ISV), le Ministère des Affaires Economiques et le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Il y a, jusqu'en 2010, 10 milliards de florins (4,534 milliards d'euros / 183 milliards FB) réservés pour la rénovation urbaine <sup>144</sup>. Les budgets sont promis pour une période de 5 ans. Pour la première période 2000-2004, 30 communes directes et une centaine de communes indirectes

### **Ancrage juridique**

La Loi sur la rénovation urbaine (Wsv) remplace un grand nombre de règlements préexistants <sup>145</sup>. Elle règle l'application de l'ISV et de l'IPSV. Elle spécifie entre autres les critères permettant d'avoir droit à l'ISV <sup>146</sup>, de différencier les communes directes et non directes <sup>147</sup>. Un règlement y prévoit les sanctions à mettre éventuellement en œuvre après la période d'investissement.

<sup>143</sup> IPSV : Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing

<sup>144</sup> En ce compris les contribution pour les coûts fonciers des terrains-VINEX ([www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)).

<sup>145</sup> Ces règlements sont : Besluit op de stads- en dorpsvernieuwing, Besluit locatiegebonden subsidies, Besluit woninggebonden subsidies 1995.

<sup>146</sup> in : Besluit Beleidskader stedelijke vernieuwing

<sup>147</sup> in : Besluit aanwijzing rechtstreekse gemeenten en verdeelsleutel stedelijke vernieuwing

## Transparence et communication

Les documents officiels, textes de lois et rapports d'évaluation sont rapidement mis à disposition du public pour permettre à tout un chacun de prendre connaissance des possibilités offertes par cette nouvelle politique ou pour y réagir.

Sur le site internet du Ministère du Logement, de la Planification Spatiale et de l'Environnement sont publiés gratuitement une grande majorité des documents politiques, techniques et juridiques concernant la rénovation urbaine<sup>148</sup>. D'autres sites internet officiels fournissent également des informations utiles<sup>149</sup>. Par ailleurs, d'autres sites encouragés par le gouvernement mettent en relation les entreprises et pouvoirs publics (connaissances et expériences sur les partenariats public-privé), ou traitent du développement (participatif) de quartiers.

## 3.3 PATRIMOINE ET DEVELOPPEMENT : LA POLITIQUE BELVEDERE

### Fondements et objectifs

La politique Belvedere, qui se fonde sur le rapport Belvedere<sup>150</sup> (1999) est projetée pour 10 ans (2000-2009). Ce rapport est un document rédigé conjointement par les quatre ministères concernés dans le but d'orienter l' "historico-culturel" vers son développement et non plus uniquement assurer sa protection : "conservation par le développement" en est le concept-clef.

Historiquement, la protection des éléments bâtis à valeur patrimoniale entraine souvent en conflit avec l'aménagement du territoire, le développement de nouveaux projets. Le rapport Belvedere a pour mission de poser un cadre commun et de soutenir une vision plus dynamique de la politique de protection de l'historico-culturel, afin de considérer celui-ci plus comme une source d'inspiration qu'un frein pour donner forme aux nouveaux développements. Ceci demande que les professionnels des deux milieux prennent en considération le point de vue de l'autre.

### Mise en œuvre

L'organisation chargée de la mise en œuvre est large : l'Etat, les provinces et communes sont responsables. Ils mêlent à leur tour des experts et des organisations diverses et reçoivent un soutien du "Projectbureau", mis sur pied à cette occasion et qui contribue aussi à la coordination des instances impliquées.

#### *Règlement stimulant*

Le "Projectbureau Belvedere" a comme tâche de donner du contenu à la philosophie Belvedere. Le règlement des subsides constitue à cet égard un stimulant important. Une première série de subsides fut lancée en 2000.

---

<sup>148</sup> consulter <http://www.minvrom.nl>

<sup>149</sup> consulter : [www.grotestedenbeleid.net](http://www.grotestedenbeleid.net) ; [www.stedelijkevernieuwing.nl](http://www.stedelijkevernieuwing.nl) ; [www.sev.nl](http://www.sev.nl) ; [www.stir.nl](http://www.stir.nl) ; [www.nirov.nl](http://www.nirov.nl) ; [www.novem.nl/oei](http://www.novem.nl/oei) ; [www.novem.nl/gemeenten](http://www.novem.nl/gemeenten)

<sup>150</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Nota Belvedere, Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag, 84 p.

La condition générale pour l'obtention de ces subsides est de "contribuer dans une mesure suffisante à une orientation patrimoniale plus prononcée dans l'aménagement spatial". D'autres éléments sont particulièrement pris en compte : vision intégrale (perspectives archéologique, historique, archéologique, urbanistique et paysagère), approche innovante, transmission de connaissances (servir d'exemple), coopération entre pouvoirs publics, organisations particulières et entreprises, qualité des solutions apportées. 37 des 179 projets soumis ont été sélectionnés et serviront d'exemples pour la sélection de 2001 (121 projets rentrés en 2001, sélection en novembre).

#### *Financements*

Les différents ministères concernés ont pour l'instant réservé 168 millions de florins (3 milliards de francs belges, 76 millions d'euros) pour les 10 ans à venir. Ces fonds sont destinés à stimuler le développement de connaissances et la planification en rapport avec l'approche dynamique du patrimoine culturel.

#### *Communication*

Un site Internet portail rassemble ou oriente vers elle les informations utiles sur les documents officiels, les fonds et subsides, les exemples réussis, etc. Par ailleurs, une lettre d'information paraît trimestriellement en 2000 exemplaires (et est diffusée sur le site).

## 4. FLANDRE

### 4.1 CONTEXTE ET HISTORIQUE <sup>151</sup>

La sensibilisation des autorités politiques à la situation des quartiers dégradés où sont concentrées des populations pauvres est en partie liée à la crainte de la montée de l'extrême droite. Partant de l'idée que les conditions de vie précaires dans ces quartiers paupérisés constitueraient un danger pour la démocratie (ceci n'étant pas avéré, vu les résultats significatifs de l'extrême droite dans d'autres types de quartiers), le Gouvernement flamand décide graduellement de faire de la lutte contre la dégradation des quartiers une de ses principales priorités, associée à la lutte contre la pauvreté.

Depuis la fin des années 1980, des "fonds" spécifiques sont devenus de plus en plus importants <sup>152</sup> (suite à des compensations pour l'annulation des dettes des grandes villes wallonnes). Cependant, leur approche a graduellement changé, suite à de nouvelles idées quant à la pauvreté et aux moyens de la combattre : du financement de projets à la stimulation de programmes, du niveau du quartier à celui de la ville, des subsides aux contrats et de l'évaluation de processus à l'évaluation des résultats.

Le fonds VFIK <sup>18</sup> introduit une nouvelle approche, appelée "inclusive" : intégration de diverses politiques autour de la question de la qualité de vie et de la lutte contre la pauvreté, établissement de critères objectifs pour l'allocation des fonds (d'où la concentration des fonds dans un nombre restreint de communes urbaines), promotion de la coopération entre différents types d'acteurs et de domaines, obligation de rédiger un plan politique qui guide la sélection de projets... 15 communes ont développé des stratégies de lutte locale contre la pauvreté multidimensionnelles.

Cependant, il devint clair que des projets ne seraient fructueux qu'à condition d'être intégrés dans le cadre général de la politique urbaine d'une part et de manière plus formalisée dans le contexte institutionnel local d'autre part. D'autres éléments, tels que les expériences avec URBAN, l'intérêt croissant pour la qualité de l'environnement du logement et la poursuite de la montée de l'extrême droite, ont conduit à la création du Fonds d'Impulsion Sociale qui remplaça le VFIK en 1996 et est toujours d'actualité.

---

<sup>151</sup> Sources : Noël F., Rodriguez D. & Degraef V. (2001), *Les programmes d'action locale intégrée de revitalisation des quartiers, Comparaison inter-régionale – Bruxelles/Flandre/Wallonie*, ASBL Quartiers d'Initiatives pour Bruxelles, 35 p. ; URBEX (2000), *Comparative statistical analysis at national, metropolitan, local and neighbourhood level, Belgium: Brussels and Antwerp*, Fourth RTD Framework Programme on Targeted Socio-Economic Research (TSER), URBEX Series No. 2, Amsterdam, 91 p. ; Cantillon B. et al (1996), *Twintig jaar armoede en beleid inzake armoedebestrijding*, in: *Economisch en sociaal tijdschrift*, 50(1), pp. 5-36.

<sup>152</sup> Fonds « Van den Bossche » et « Lenssens » (1989) tous deux intégrés dans le fonds VFIK (Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen) en 1992, lui-même suivi par le SIF (Sociaal Impulsfonds) en 1996 (voir plus loin) qui fut récemment prolongé jusqu'en 2002.

## 4.2 POLITIQUE ACTUELLE DE LA RENOVATION URBAINE : LE FONDS D'IMPULSION SOCIALE (SIF)<sup>153</sup>

### 4.2.1 Fondements et objectifs

L'association entre lutte contre la dégradation du bâti et lutte contre la pauvreté s'est traduite, au niveau institutionnel, par la création du Fonds d'Impulsion Sociale (SIF). Le gouvernement n'a pas défini un programme spécifique de revitalisation des quartiers défavorisés mais a constitué un fonds important sur lequel les communes comprenant des quartiers défavorisés<sup>154</sup> ont droit de tirage. Ainsi, l'objectif du SIF est de soutenir "la politique des communes en matière de restauration de la qualité de la vie et de l'environnement des quartiers défavorisés dans les villes et en matière de lutte contre la précarité et de promotion du bien-être"<sup>155</sup>.

### 4.2.2 Mise en œuvre

#### Champ de prestations

Les montants investis doivent rencontrer les objectifs du SIF (rétablissement d'une meilleure qualité de vie, lutte contre la pauvreté), et par conséquent soutenir de la manière la plus cohérente (intégrée) possible le logement, l'habitat, l'emploi, l'aide sociale, l'aide aux familles, le secteur associatif, l'enseignement, la culture.

#### Procédure

Le SIF poursuit la logique inclusive entamée avec le VIFK. La "logique d'impulsion" du SIF quant à elle fait référence à une approche plus indirecte (décentralisation et subsidiarité) et plus structurelle que ce n'était le cas dans le fonds précédent.

Le SIF vise à stimuler de nouveaux principes et pratiques en matière de lutte contre la pauvreté et de les intégrer à la politique urbaine au travers du "SIF-planning" : approche territoriale, accent sur les quartiers, approche pluriannuelle (5 ans), planification, communication et participation, contractualisation, évaluation.

#### Approche territoriale

Seules les communes remplissant certains critères d'éligibilité peuvent prétendre à des droits de tirage sur le SIF. Il lui faut avoir sur son territoire des quartiers défavorisés (la mesure se fait sur base de 10 indicateurs socio-économiques simples, pour permettre un accès facile aux données nécessaires). Ces droits sont augmentés si la commune est fort touchée (= commune "SIF+"). L'approche territoriale est donc focalisée sur les communes et quartiers précarisés. Par ailleurs, l'accent est aussi porté sur la coopération intercommunale, lorsque celle-ci est pertinente pour la problématique considérée.

L'approche territoriale, et surtout en ce qui concerne les communes SIF+, attache une importance particulière au niveau du quartier. L'approche de quartier est ici préconisée, bien que la définition du quartier soit variable en fonction de la problématique.

---

<sup>153</sup> SIF = Sociaal Impulsfonds

<sup>154</sup> Y compris les communes bruxelloises.

<sup>155</sup> art. 3 §1er du décret.

## Planification

L'action communale doit être structurée dans un plan d'action (beleidsplan) à long terme. Le plan doit traiter des étapes suivantes : analyse (description de la situation, si possible quantifiée, et identification des problèmes), planification (définition des priorités), mise en œuvre (attribution des rôles à la commune, au CPAS et éventuellement aux groupes locaux<sup>156</sup> par voie de convention, définition des moyens et budgets, dont la part demandée au SIF) et évaluation.

## Concertation, coopération, communication, participation

Les partenaires sont nommés dans le décret : la population en général et des groupes locaux spécifiques en particulier, la commune et le CPAS, la région. La *participation* de tous les acteurs concernés est perçue tant comme un moyen que comme un but en soi, elle est souhaitée permanente et non temporaire, à toutes les étapes du processus de planification, et est obligatoire dans le cas de la mise en place d'un plan de développement de quartier (WOP<sup>157</sup>). La *coopération* avec les autres politiques sectorielles communales (ex : plan d'action pluriannuel du CPAS) tout comme la coopération entre communes contiguës (de l'initiative commune au plan d'action intercommunal<sup>158</sup>) sont également encouragées. La *communication* est fortement encouragée, et les comptes-rendu de l'avancement du programme doivent au minimum être offerts à disposition de tous sur demande.

## Coordination

Au niveau régional, un organe interdépartemental de direction, l'ISOSIF<sup>159</sup>, donne forme à la logique inclusive du SIF : il procure des conseils entre autres pour l'élaboration des plans d'action, suit le développement d'un système d'audit et de monitoring ainsi que celui d'un indice de qualité de vie et prend éventuellement part aux concertations locales. Cet organe occupe ainsi une position originale, à l'intersection entre deux dimensions : celle des relations entre instances locales et régionales d'une part et celle des rapports entre territoires et départements d'autres part.

Au niveau communal, un comité de pilotage assure la coordination du programme. La définition de son mode d'organisation est laissée à la commune et au CPAS. Le décret précise simplement qu'il doit également inclure des membres de groupes locaux.

## Contractualisation

La commune et le CPAS, responsables conjointement, signent une convention avec la région pour mettre tous les moyens spécifiques à leur disposition (y compris moyens propres, financements européens, fédéraux, provinciaux le cas échéant) au service des objectifs du plan d'action.

## Financement

Le SIF regroupe les moyens dont dispose la politique de la ville ainsi que d'autres fonds antérieurs : Fonds spécial de l'aide sociale, dotation spéciale, le VFIK et divers instruments de lutte contre la pauvreté.

---

<sup>156</sup> Décret art. 2 : les acteurs locaux sont des personnes juridiques, institutions, services, organisations et/ou groupements qui contribuent localement à la réalisation des objectifs du SIF ». Une « checklist » est même établie des acteurs envisageables et comprend des entreprises, des experts, etc. (Vandenbussche J. (2000), *Het Sociaal Impulsfonds, een reisgids. Handvatten voor de SIF-planning*, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten).

<sup>157</sup> WOP = Wijk ontwikkelingsplan

<sup>158</sup> Cf. décret art. 12 à 14.

<sup>159</sup> ISOSIF = Interdepartementaal Sturingsorgaan Sociaal Impulsfonds.

Au total, les droits de tirages sur le SIF se sont élevés à 7,354 milliards de francs belges (182,8 millions d'euros) en 2000 <sup>160</sup>.

Le solde des subsides est réglé après réception d'un rapport conjoint de la commune et du CPAS, en fonction de la mesure dans laquelle les différents objectifs du plan d'action ont été remplis (d'où l'intérêt pour la région d'encourager les communes à quantifier leurs objectifs). Un autre rapport d'avancement est prévu, qui comprend également les dépenses chiffrées par objectifs, et sur base duquel est défini la poursuite ou la modification du programme avec l'administration régionale et le ministre.

### **Ancrage juridique**

Décret du 14 mai 1996 réglementant le fonctionnement et la répartition du Fonds d'Impulsion Sociale (M.B. du 1<sup>er</sup> juin 1996), modifié à plusieurs reprises ;

Arrêté d'exécution du gouvernement flamand du 1<sup>er</sup> juin 1996 (M.B. du 3 juillet 1996).

### **Prévention**

Le SIF ne joue actuellement pas de rôle préventif, de par les critères de sélection choisis. Les moyens sont actuellement investis dans les quartiers les plus mal en point, sans tenir compte des quartiers actuellement mieux lotis, mais en déclin progressif. Ces quartiers sont ceux d'après-guerre, qui subissent un dépeuplement de par leur attractivité décroissante (pour les familles), suite au manque d'investissement dans l'offre de logements (population vieillissante) et à un domaine public inapproprié <sup>164</sup>. Une augmentation et réorientation partielle des moyens du SIF pourraient être investis dans ces quartiers pour stopper leur déclin, ce qui éviterait par ailleurs des dépenses plus importantes à plus long terme.

### **Communication**

Un site Internet restreint rassemble des informations utiles sur les différents documents officiels, les fonds et subsides, les exemples réussis, les communiqués de presse, etc. Tous les documents qui y sont disponibles sont issus de, ou subsidiés par, le gouvernement flamand.

### **Évaluation**

#### *Évaluation des programmes locaux :*

Les modalités de l'évaluation doivent être prévues dans le plan d'action, afin d'optimiser la collecte d'informations dès le lancer du programme et non rétrospectivement. La commune et le CPAS doivent fournir annuellement un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action, incluant les dépenses effectives des droits de tirage. Ce monitoring permanent, dont la responsabilité incombe à tous les participants du programme, fournit les données nécessaires à l'évaluation. A son tour, l'évaluation doit fournir des informations utiles à l'adaptation du plan d'action. Ces dispositions sont prévues par la convention entre la commune et la région (documents formels, dispositions politiques et administratives, instruments et structure pour le suivi).

#### *Évaluation du SIF lui-même :*

Le gouvernement flamand a demandé une évaluation annuelle du SIF. Le 3<sup>ème</sup> rapport, dernier en date rendu public, évalue dans quelle mesure les intentions des conventions SIF sont effectivement réalisées. Il se limite à l'analyse des résultats de 1997 <sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Temmerman, D. (1999), *Het Sociaal Impulsfonds 2000-2002 - de kogel is door de kerk*, in: BinnenBand, juni-juli 1999.

<sup>161</sup> Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (1999), *Het Sociaal Impulsfonds, Evaluatierapport 1998*, Brussel, 116 p. (bien que le titre mentionne l'année 1998, ce sont bien les résultats au terme de l'année 1997 dont il est question).

Selon ce rapport, le SIF a donc permis de 1996 (sa création) à fin 1997 une série d'évolutions positives :

- la majorité des résultats attendus (définis dans les plans d'action communaux) sont au rendez-vous, d'autres accusent un léger retard,
- amélioration de la coopération entre la commune et le CPAS,
- amélioration de la vision à long terme (programmes pluriannuels) et systématisation de la concertation,
- les partenaires sont unanimes pour demander la poursuite du SIF (en souhaitant cependant modifier certains points),
- la mise en commun des divers acteurs impliqués, dont la participation des habitants, est en plein développement, avec des initiatives variées. On ne parle cependant pas encore de consolidation du phénomène.

Le rapport souligne cependant un certain nombre de points négatifs, tant au sujet des procédures que du contenu, qui constituent des défis pour l'avenir :

- le manque de personnel (qualifié) dans certaines petites communes a conduit à une surcharge de travail et une démotivation du personnel envers le SIF,
- nécessité d'une meilleure adaptation du SIF aux situations locales (ex : différenciation entre grosses et petites communes), d'un accompagnement plus personnalisé des communes par la région,
- nécessité de simplifier les procédures administratives,
- la quantification des résultats obtenus est encore insatisfaisante,
- la participation est encore trop souvent vue comme un moyen et pas suffisamment comme également un but en soi. Les plus pauvres sont un groupe qui doit tout spécialement être plus impliqué au processus. Selon le rapport, il manque un concept stable et un règlement par décret clarifiant dans le long terme les subsides à destination des associations rassemblant les plus pauvres,
- bien que l'attention des divers départements régionaux pour l'approche intégrale croît, il y a encore besoin de beaucoup d'harmonisation pour arriver à une politique urbaine flamande durable. L'ISOSIF, organe interdépartemental de coordination du SIF, entend jouer un rôle à ce propos, mais nécessite pour cela une plus grande disponibilité de la part des représentants des diverses administrations, particulièrement des secteurs dits "durs" (économie...).

Le rapport se termine par quelques recommandations. Outre l'amélioration des points négatifs relevés ci-dessus, il insiste sur le besoin de :

- mettre en commun d'expériences positives entre communes rencontrant des difficultés similaires,
- professionnaliser l'accompagnement des communes par la région,
- former des mandataires locaux (surtout dans les petites communes) à l'aménagement stratégique,
- stimuler et optimiser la fonction de coordination des communes en regard des expériences les plus réussies,
- encourager les communes à communiquer les thèmes du SIF avec la population et diffuser les modèles de participation les plus innovants et effectifs (surtout ceux impliquant également les personnes qui s'expriment le moins facilement),



Par ailleurs, ISOSIF formule une série de recommandations à destination des différents domaines d'action (enseignement, santé, logement, emploi, bien-être, économie, culture). En conclusion, le rapport conclut que fin 1997 le SIF est largement positif, qu'il a lancé un processus. Les communes et CPAS ont utilisé le SIF pour repenser leurs politiques et lancer de nouvelles initiatives. Cependant, il reste encore un nombre de difficultés tant au niveau des communes que de la région. Ainsi la participation des habitants reste encore fort timide.

Les critiques sur ce rapport d'évaluation<sup>162</sup> portent sur l'absence d'évaluation des relations entre le SIF et les autres politiques. Il n'y a pas non plus de réelle analyse coûts-avantages qui définisse clairement la plus-value du SIF au niveau de la région : la mise au point d'un indicateur performant de la qualité de vie est souhaitée.

D'autres critiques non reprises dans le rapport d'évaluation<sup>163</sup> sont apparues. Le défaut principal du SIF serait la modestie relative de ses moyens. Même dans les villes qui reçoivent les montants les plus importants du SIF, ces montants ne représentent qu'un relativement petit pourcentage des ressources totales.

Une deuxième critique est que la politique de lutte contre la pauvreté (qui reste l'un des objectifs majeurs du SIF) ne devrait pas être uniquement focalisée sur les formes urbaines de la pauvreté. Par ailleurs, une politique urbaine réellement intégrée n'existe pas au niveau flamand. Le SIF est un des instruments de la politique urbaine actuelle (mais ses objectifs se focalisent sur certains aspects seulement d'une politique urbaine : les quartiers en difficulté et la qualité de vie en général), mais il n'y a pas encore de projet structuré qui ait abouti. Une déclaration politique du gouvernement flamand envisage cependant une approche plus intégrée<sup>164</sup>. Une ébauche de politique urbaine intégrée est toutefois constituée au niveau fédéral par la Politique des Grandes Villes du ministre Charles Picqué (qui, avec 1,5 milliards de francs (37 millions d'euros)<sup>165</sup> est jugée insuffisante<sup>166</sup>).

### 4.3 SUBSIDES A LA RENOVATION DU BATI

Des subsides récents viendront peut-être soutenir le SIF, plus spécialement orientés vers l'amélioration de la qualité de l'environnement physique de parties de villes déterminées : un fonds d'un milliard de francs (27,8 millions d'euros) fut libéré lors du contrôle budgétaire 2001 et fournirait les moyens pour un projet de décret (approuvé dans son principe par le gouvernement flamand)<sup>167</sup>.

Ces subsides seraient proposés sur base contractuelle aux grandes villes et aux villes moyennes ainsi qu'à Bruxelles. Ils ont pour but de réaliser un certain nombre de projets innovants. Les conditions d'admission seraient :

<sup>162</sup> Temmerman, D. (2000), *Evaluatierapport Sociaal Impulsfonds 1998*, in: BinnenBand, avril 2000.

<sup>163</sup> URBEX (2000), *Comparative statistical analysis at national, metropolitan, local and neighbourhood level, Belgium: Brussels and Antwerp*, Fourth RTD Framework Programme on Targeted Socio-Economic Research (TSER), URBEX Series No. 2, Amsterdam, 91 p.

<sup>164</sup> Vlaams Gemeenschap (1999), *Een Nieuw Project voor Vlaanderen - Eén regering voor de Vlamingen*, Brussel, 8 juli.

<sup>165</sup> Dans le budget de l'année 2000.

<sup>166</sup> Outre son budget limité, la Politique des Grandes Villes Fédérale rencontre d'autres difficultés telles que la coopération entre niveaux de décision, le choix des régions cibles, etc. (De Kamer, 13 oktober 2000, *Beknopt Verslag van de Commissievergaderingen, interpellatie en vragen, Grootstedenbeleid*)

<sup>167</sup> Communiqué de presse du gouvernement flamand, réunion du 27 avril 2001.

élaborer <sup>168</sup>, sur base d'analyses préalables, un plan de développement stratégique de quartier ou de ville (dans le cadre du plan de structure communal) intégrant toutes les fonctions présentes (habitat, commerces, loisirs, entreprises, bâtiments publics, infrastructure de transport, parkings, espaces verts),

mettre en place dès le début du projet un partenariat avec le secteur privé, qui doit fournir un financement de minimum 30 et maximum 50% des moyens financiers (un financement minimal des villes n'est quant à lui pas exigé).

le projet doit produire des changements structurels visibles de l'environnement physique.

---

<sup>168</sup> Ou reprendre des document récents existants.

## 5. SYNTHÈSE ET ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES ÉTUDIÉES

### 5.1 QUELS OBJECTIFS ?

Quels sont les objectifs poursuivis par les systèmes de rénovation urbaine ? Tant les systèmes néerlandais, flamand que britannique de rénovation urbaine s'attachent à améliorer la qualité de vie des quartiers en difficulté. La Flandre, le Royaume-Uni et la France entendent explicitement lutter ainsi contre la pauvreté, tandis que les Pays-Bas insistent beaucoup sur le (re-) développement de la ville et de son attractivité afin de lutter contre la périurbanisation (tout en insistant aussi, en plus des questions d'aménagement du territoire, sur les questions sociales : le logement social occupe ainsi une place centrale dans leurs politiques de régénération urbaine). L'originalité de ces approches ne réside pas tellement dans un changement quantitatif de moyens, hormis en partie le cas français, mais dans un changement qualitatif d'attribution de ceux-ci.

Dans les quatre pays, pour des motifs avoués semblables (efficacité, décentralisation et rapprochement des citoyens, légitimité démocratique, participation des habitants), l'autonomie du pouvoir local se trouve étendue.

### 5.2 QUELLE APPROCHE SPATIALE ?

#### 5.2.1 Niveau spatial approprié

Les principes de discrimination positive appliqués à certains territoires et de développement local sous-tendent le concept d'approche territoriale. Ce concept n'est pas neuf, cependant le niveau spatial auquel la rénovation urbaine est pensée est en constante évolution.

L'objet spatial d'action des politiques de rénovation urbaine est celui du quartier ou du voisinage. Cependant, la tendance est de plus en plus à la réflexion stratégique à un niveau plus large car il est admis que, historiquement, les principaux problèmes des quartiers dégradés ne sont pas endogènes mais bien subis. Le niveau considéré est alors, selon les cas, celui de la commune, de la ville ou de l'agglomération – avec ou sans ses relations avec sa campagne environnante.

En ce qui concerne les institutions, le mouvement de décentralisation (de délégation de certains pouvoirs aux autorités locales par le pouvoir central) a d'abord bénéficié aux communes. Celles-ci ont joué, et jouent encore le plus souvent, le rôle de coordination au niveau local de la politique de rénovation urbaine.

Cependant, deux évolutions commencent à se faire sentir :

- *infra-communale* : délégation de certaines compétences, services ou fonctionnaires vers le quartier ou même le "voisinage" en rénovation concerné (avec parfois création de bureaux de quartier). Ce mouvement est le plus fréquent dans les communes les plus peuplées),

- *supra*-communale : délégation par la commune de certaines de ses compétences à une instance intercommunale chargée de mettre en œuvre un projet de renouvellement urbain conjoint à plusieurs communes limitrophes partageant un même problème. Par ailleurs, la mise en commun d'expériences similaires entre communes non limitrophes, sous la forme de réseau, est aussi encouragée, le but étant le partage de connaissances. Le pouvoir central peut également jouer un rôle dans la diffusion de l'information.

### 5.2.2 Risque de ségrégation spatiale et "gentrification"

Les politiques de régénération aux Pays-Bas et en France sont définies dans le cadre plus large de la politique de la ville. Opter pour une approche globale, géographiquement parlant (appréhender les quartiers dans leurs interrelations mutuelles, la ville dans son ensemble), offre un espace pour des politiques de lutte contre la gentrification <sup>169</sup>. Encore faut-il le vouloir... ce qui n'est pas clairement évoqué dans les politiques de rénovation urbaine étudiées, pour ne pas parler de l'absence de mesures concrètes préventives...

Le processus de "gentrification" est un phénomène physique, économique, social et culturel impliquant l'appropriation par les classes sociales aux revenus moyens ou élevés de quartiers ouvriers, et par conséquent la migration (d'une partie) de la population initiale ne pouvant plus se permettre les loyers élevés. Celle-ci est alors obligée de trouver à se reloger ailleurs. Le processus de gentrification peut être initié suite à une opération de remise en valeur du bâti et/ou de l'image d'un quartier telle qu'une opération de rénovation urbaine.

Ainsi, les investissements réalisés sur un quartier dégradé peuvent paradoxalement, potentiellement, ne pas bénéficier aux habitants (les plus démunis) de ce quartier. Ce constat amène la question suivante, cruciale : la rénovation urbaine a-t-elle pour mission de rénover le lieu (bâti, image, rayonnement économique, etc.) ou d'améliorer les conditions des habitants qui y résident ?

Ch. Kesteloot (2001 <sup>170</sup>) distingue ainsi les politiques s'adressant à des groupes-cibles sur un territoire donné de celles visant à changer les éléments de l'environnement bâti. Ainsi, si une politique vise à améliorer le sort de groupes territoriaux, elle doit prendre en compte la mobilité résidentielle des plus démunis en les protégeant des changements sur les marchés du logement et du commerce et/ou en leur permettant l'accès à de nouvelles ressources (financières). Certaines stratégies pour minimiser le risque de gentrification existent, bien qu'elles ne soient jamais infaillibles :

- Implication de la population à la rénovation du quartier : les habitants sont mieux à même de définir quels sont les éléments de leur environnement bâti physique qu'ils souhaitent voir amélioré. Même si cela entraîne un glissement de l'embellissement, de l'esthétique, vers le confort intérieur au logement. Cependant, la participation active de toutes les catégories de citoyens d'un quartier – et non d'une certaine "élite" – est un processus lent et donc coûteux ;

<sup>169</sup> Le terme vient de « gentry », signifiant « petite noblesse » en anglais, et se traduit approximativement en français par « embourgeoisement » (lorsque la rénovation du cadre bâti fait monter les prix des loyers et chasse les occupants initiaux vers d'autres quartiers tandis que le quartier rénové attire une population nouvelle nettement plus aisée).

<sup>170</sup> Kesteloot Ch. (2001), Political lessons from Urbex, Institute for Social and Economic Geography, Katholieke Universiteit Leuven.

- Accroissement de l'hétérogénéité, de la diversité de l'offre de logements : encourager la mixité sociale <sup>171</sup> ;
- Echelle d'analyse : replacer le quartier dans le contexte de la communauté urbaine permet de mieux appréhender certains facteurs d'exclusion. On peut aussi relier entre elles (par des organismes spécifiques) différentes zones désavantagées pour leur permettre de mieux faire valoir leurs intérêts auprès des pouvoirs publics ;
- Outils juridiques interdisant pour une période donnée la hausse du loyer lorsque celle-ci est rendue possible par l'appréciation de la valeur du logement due à des subsides publics.

## 5.3 QUEL OBJET POUR LA RENOVATION URBAINE ?

### 5.3.1 De la rénovation du bâti à la rénovation intégrale

L'évolution historique des politiques de rénovation urbaine conduit, au départ de politiques sectorielles séparées et essentiellement tournées vers la rénovation du bâti, à traiter simultanément les différents domaines intervenant dans le redéveloppement urbain dans les zones les plus dégradées : économique, social, logement, espaces publics, etc.

En effet, une approche intégrée est à préférer à une approche purement immobilière vouée dans la plupart des cas à l'échec et qui consiste à parachuter de nouveaux développements immobiliers ou rénovations du bâti existant dans les zones en difficulté. Le *défi* est aussi de créer une nouvelle base économique urbaine pour remplacer celle partiellement ou totalement perdue, recréer des communautés actuellement brisées, fournir la formation appropriée aux jeunes des quartiers pour leur rendre un nouvel espoir...

L'approche intégrée consiste en deux volets :

- *intégration horizontale* (transversalité) : harmonisation des politiques relatives aux différents domaines d'intervention de la rénovation urbaine (physique, social et économique). Cette harmonisation des politiques urbaines suppose également une rencontre des protagonistes de ces politiques qui, si elle intègre le domaine privé, débouche sur la notion de gouvernance (voir point suivant) ;
- *intégration verticale* : harmonisation des politiques des différents niveaux de pouvoirs publics.

Au niveau de l'intégration horizontale, on peut distinguer différentes formes de rénovation urbaine, mêlant intégrations horizontale et verticale, qu'il est le plus souvent opportun de combiner dans la mesure du possible <sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> La mixité sociale, dans ce but-ci, ne sera bien sûr jamais aussi efficace que l'accroissement des revenus des plus démunis. Une politique de mixité sociale ne doit pas servir d'alibi pour écarter des questions plus essentielles, celles concernant la lutte contre la pauvreté. Il ne faut pas non plus oublier que les politiques territoriales ne sont pas les plus pertinentes pour tous les problèmes et que des stratégies non-territoriales peuvent parfois se révéler plus efficaces (emploi, revenu minimum, etc.).

<sup>172</sup> Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (1999), *Kennis in stedelijke vernieuwing*, NRLO-rapport 99/15, Den Haag, p. 7.

La France a su créer des lieux tant de dialogue que de décision (sur le contenu des politiques et sur leur financement) pour mener une politique nécessairement transversale, aux différentes échelles : Délégation Interministérielle à la Ville au niveau national, communauté d'agglomération, etc. Le Royaume-Uni procède à une décentralisation, déléguant des compétences au niveau régional. Il est cependant encore trop tôt pour évaluer la politique du gouvernement en la matière. Les Pays-Bas ont un système fortement décentralisé, les communes jouissant d'un pouvoir relativement important par rapport à leurs alter ego des autres pays européens, ce qui leur permet de rassembler au niveau local plusieurs compétences clefs requises par les opérations complexes de régénération urbaine.

Les exemples étrangers nous indiquent un glissement progressif de l'accent principal de la rénovation urbaine, partant de la rénovation des espaces physiques vers celle de l'image (attirer à nouveau les investisseurs) ou des fonctions, et de la rénovation du "contenu" vers celle des processus organisationnels : communication, participation, contractualisation, partenariats public-privé, etc.

<i>composante "contenu"</i>	<i>composante "processus"</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ rénovation des espaces physiques (urbanistiques, architecturaux, écologiques)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ rénovation des processus ou des manières de travailler</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ rénovation des fonctions (d'une ville, d'un quartier, d'un bâtiment)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ rénovation de l'organisation, de la structure ou culturelle</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ rénovation de l'image (city marketing)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ rénovation des technologies, qui changent la manière de fonctionner des villes</li> </ul>	

### 5.3.2 Conserver ou développer ? Dépasser l'opposition apparente

Comme expliqué précédemment, l'objet de la politique du patrimoine s'est graduellement élargi. En schématisant, il s'est élargi du "monument monumental isolé" à l' "ensemble ordinaire à valeur patrimoniale" se rapprochant ainsi de certains des objets de la rénovation urbaine : le bâti du quartier et son image. En effet, la rénovation urbaine accorde un intérêt croissant pour ce qui renforce l'identité et l'image du lieu, et donc pour le patrimoine, cela au moins tant pour contribuer à l'amélioration du climat d'investissement qu'à destination des habitants.

Les Pays-Bas ont sans doute la politique la plus aboutie en la matière (outils législatif, institutionnel et financier cohérents) et ce bien qu'elle soit encore récente et relativement limitée tandis que le Royaume-Uni tente d'ouvrir la notion de patrimoine et d'associer à ce processus les acteurs impliqués dans les autres politiques sectorielles. Le point commun entre la politique Belvédère, le débat sur l' "environnement historique" ou encore les ZPPAUP et OPAH à caractère patrimonial en France est sans doute de considérer le patrimoine avant tout comme un atout pour le développement d'un territoire.

Brièvement, la politique Belvedere est un outil rédigé conjointement par quatre ministères dans le but d'orienter la politique du patrimoine vers le développement de celui-ci et non plus uniquement sa protection, d'où le concept-clef de "conservation par le développement". En offrant ainsi un cadre commun et une vision plus dynamique de la politique du patrimoine, le rapport Belvedere vise à promouvoir le patrimoine plus comme une source d'inspiration qu'un frein pour donner forme aux nouveaux développements. Les premiers projets furent subsidiés en 2000 et les initiatives réussies qui ont abouti sont utilisées comme argument pour démontrer l'utilité et la faisabilité du concept "protéger en développant". Malgré cette initiative, la politique nationale d'aménagement du territoire (5<sup>ème</sup> Rapport sur la Planification Territoriale, fin 2000) fait encore trop peu allusion au patrimoine et à la politique Belvedere.

L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) "à caractère patrimonial" est quant à elle un exemple français d'outil de réhabilitation du bâti qui tente d'intégrer des préoccupations sociales (éviter la hausse de loyers conséquente à l'amélioration de la qualité du logement, afin de ne pas entraîner un départ des habitants) et patrimoniales (coordination avec d'autres outils de protection du patrimoine et d'aménagement du territoire). La Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) forme un outil de protection d'un ensemble à valeur patrimoniale (quartier entier d'une ville, secteur, zone autour d'un monument, etc.). Il vise, de par sa flexibilité, à protéger le patrimoine tout en permettant le développement de la zone prise en compte.

L'action en cours au Royaume-Uni vise à redéfinir la politique patrimoniale. Nous retenons plusieurs éléments marquants :

- prise en compte du patrimoine bâti, appelé "environnement historique", au sens *le plus large possible*,
- volonté d'*intégrer le souci du patrimoine dans les autres politiques sectorielles*. Implication informelle, ouverte, de ces autres secteurs dès l'élaboration de cette nouvelle politique patrimoniale,
- le patrimoine est vu non comme figé, à conserver, mais prioritairement comme un atout dans le développement du pays. Un atout en termes culturel (identité, témoin du passé), social (génération d'emplois), économique (tourisme, etc.),
- *consultation la plus large possible*, en plusieurs étapes : constitution de groupes de réflexion incluant des membres d'organisations actives dans la protection du patrimoine et de représentants plus ou moins ciblés d'autres secteurs du gouvernement, publication de leurs travaux et consultation ouverte à tous (politiques, administrations, associations, entreprises, citoyens) pendant un an. Cette consultation aboutit à des résultats tant en ce qui concerne la définition de la nouvelle politique que dans la *sensibilisation* des différents acteurs intéressés par la démarche.

## 5.4 QUEL PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ?

### 5.4.1 Modèles de gouvernance

D'un point de vue politique, la rénovation urbaine peut être "dirigée" de trois manières, qui conviennent à des circonstances différentes :

- *Hiérarchique* (top-down) : une instance centrale prend l'initiative. Les outils privilégiés sont les permis et règlements (contrainte), qui fondent certaines pratiques de rénovation urbaine. Ce modèle est justifié lorsqu'il s'agit de biens collectifs étendus ou d'intérêts supralocaux (ex : centres des grandes villes) ;
- *Direction autonome* (marché) : les différents intéressés (privés) prennent chacun l'initiative. Le rôle des acteurs politiques est alors de faciliter, stimuler, poser des normes... C'est un des plus anciens modèles de la rénovation urbaine (ex : primes à la rénovation) ;
- *Direction en réseau* (pluricentrique) : l'initiative provient d'acteurs politiques, locaux ou du monde de l'entreprise, qui ensemble se lient par contrat. Ces liens peuvent être de type réglementaire (codes de conduite), économique (partenariat public-privé) et de, plus en plus, sociaux (consensus, méthodes participatives et communicatives). Ce modèle est encouragé par la décentralisation des tâches publiques et la baisse des subsides.

Ces trois modèles de gouvernance de la rénovation urbaine sont simultanément présents, cependant le mode en réseau est de plus en plus prisé, ce dont rend compte l'analyse des systèmes étrangers de rénovation urbaine. Il convient en effet mieux à nos sociétés actuelles où les problèmes sont complexes et où pratiquement aucun acteur ne dispose à lui seul des moyens, connaissances et pouvoirs pour atteindre ses objectifs.

### Réflexion sur les notions de gouvernance et de légitimité

La notion de gouvernance fait référence à la participation d'acteurs privés (non élus) au processus politique. Quel type de gouvernance serait à poursuivre et quelle légitimité offrirait-il, par rapport à la démocratie représentative ? Quels avantages et inconvénients, quels changements en termes d'efficacité et de démocratie ?

Les mesures de rénovation urbaine sont selon Gilsing (1994 <sup>173</sup>) de quatre types, distinguant d'une part les mesures à caractère politique ou fourniture de services, et d'autre part leur caractère direct ou non.

	<b>directes</b> (contacts entre citoyens et autorité locale)	<b>indirectes</b> (fonctionnement interne à l'autorité locale ; dans le cas ou celle-ci influence les relations entre citoyens et autorité)
<b>politique</b> (personnes = citoyens, participant à la prise de décision ; gouvernement = organe politique)	1. politique directe (démocratie directe, co-production)	2. politique indirecte (démocratie représentative)
<b>fourniture de services</b> (personnes = clients, utilisateurs de services ; gouvernement = fournisseur de services)	3. fourniture de services directe (clientéliste)	4. fourniture de services indirecte (administrative)

<sup>173</sup> Gilsing R. (1994), *Lokale bestuurlijke vernieuwing in Nederland*, Acta Politica, I, p. 3-36.



Selon Denayer et Saey (2001<sup>174</sup>), les autorités locales essaient d'augmenter leur légitimité en améliorant les relations clientélistes et administratives (cadrants 3 et 4), bien que les problèmes se situent en grande partie au niveau de la relation démocratique directe : les citoyens sont insuffisamment impliqués aux politiques (cadrant 1).

Selon Gilsing, la démocratie locale doit être améliorée en élargissant la participation dans les commissions consultatives et autres comités, en améliorant l'information sur la politique de rénovation, etc. La "gouvernance", telle qu'elle se pratique dans les faits – cf. les études de cas d'Amin et Graham (1997<sup>175</sup>) – apporte souvent des améliorations d'efficacité, mais affaiblit les possibilités de processus de décision démocratique au profit de certaines "élites" non élues, aux intérêts particulièrement privés. Elle rend les acteurs puissants encore plus forts. Ces évolutions empiriques contredisent les discours habituels, mais ces constatations ne sont nullement figées. Selon Amin et Graham, *la gouvernance peut améliorer l'efficacité du processus politique sans affaiblir simultanément sa légitimité démocratique si quatre conditions sont remplies* :

1. il doit y avoir des acteurs variés (tels qu'autorités locales, associations, syndicats, entreprises, etc.)
2. qui travaillent intensivement ensemble
3. pour promouvoir un réseau et une représentation collective
4. en développant un agenda commun qui soit légitime et démocratique.

En conclusion, la gouvernance urbaine au sens restreint augmente l'innovation et la productivité mais provoque une perte de contrôle démocratique sur les politiques publiques. Cependant, on peut pallier ce défaut en incluant dans le système un contrôle démocratique : la redistribution des ressources est alors plus efficace et permet à des ressources privées de créer des bénéfices également publics<sup>176</sup>.

Si les pouvoirs publics veulent susciter, encourager des réseaux d'acteurs autour de la question de la rénovation urbaine, plusieurs éléments doivent retenir son attention (et sont abordés ci-dessous) :

- transparence et communication,
- coopérations horizontale et verticale : partenariats, tant au niveau local (partenariats entre les acteurs concernés et question de la participation des habitants) qu'au niveau régional/national (cellules interministérielles),
- contractualisation, culture de projet, vision à long terme,
- leviers financiers.

#### 5.4.2 Transparence et communication

Transparence et communication sont les préalables à un climat de confiance mutuel au sein du partenariat local, ainsi qu'entre niveaux de pouvoirs publics. Les programmes étudiés incitent fortement ou obligent dans certains cas les différents acteurs à rendre public leurs objectifs, plans et évaluations parfois avant même la fin de leurs conceptions.

<sup>174</sup> cf. Denayer W. & Saey P. (2001), *Stedelijke 'governance' en ruimtelijke herschalingen*, Agora, 17 (1), pp. 21-23.

<sup>175</sup> Amin A. & Graham S. (1997), *The ordinary city*, Transactions, 22, pp. 411-429.

<sup>176</sup> Kesteloot Ch. (2001), *Political lessons from Urbex*, Institute for Social and Economic Geography, Katholieke Universiteit Leuven.

### 5.4.3 Coopération horizontale : partenariats locaux et participation des habitants

Pour diverses raisons (manque de moyens car diminution des dépenses publiques, efficacité du marché...) l'État ne peut ni ne désire soutenir seul les communes financièrement dans la réalisation de la politique de rénovation urbaine intégrée. La coopération est donc le credo : avec les habitants, leurs représentants mais aussi les entreprises. En pratique, il y a bien un danger si les rapports de force entre partenaires bénéficient à ces dernières. Les entreprises sont en effet d'abord intéressées de profiter des meilleures possibilités permises par l'intervention publique, bien avant de traiter des problèmes spécifiques<sup>177</sup>. On déplace parfois plus facilement les habitants que l'on ne résout leurs problèmes (gentrification) ...

Le terme "partenariat" se réfère à une diversité d'arrangements inter-organisationnels et types de travail en commun, généralement au niveau local. Ces structures signifient pour la commune, qui remplit généralement le rôle de la coordination des projets locaux, qu'elle se dessaisisse temporairement de certains pouvoirs au profit d'une structure juridique spécifique associant l'ensemble des acteurs, y compris les habitants. Différentes dimensions doivent être considérées lorsque l'on définit le partenariat le plus approprié à une situation donnée.

- *Composition* : La représentativité des partenaires doit être prise en compte : comment les partenaires vont-ils représenter les intérêts de ceux qu'ils affirment représenter ? Différentes combinaisons sont possibles parmi les représentation des intérêts des habitants, du secteur public dont l'autorité locale, des syndicats, des employeurs, des éventuelles sociétés de logement, etc. Le choix des représentants peut être celui d'une nomination (ex : cas des entreprises) ou d'une élection (ex : cas des habitants). Une réunion générale périodique (ex : annuelle) peut élargir l'implication à un plus large public tandis que les membres permanents siègent dans des comités de travail. Et des personnes concernées extérieures peuvent former une commission consultative.
- *Fonction* : il y a une distinction entre ceux qui planifient des politiques de rénovation urbaine et ceux qui les mettent en œuvre, les premiers voulant explicitement influencer ces politiques.
- *Degré/profondeur du partenariat* : une simple représentation dans une structure de partenariat n'est pas une garantie de participation effective. Certains partenariats mettent en œuvre des mesures afin d'assurer un accès égal et une participation soutenue au processus.

---

<sup>177</sup> Loopmans M. & Uitermark J. (2000), Het gevarieerde bestaan van de integrale aanpak: van dekmantel tot dogma, Agora, p. 24-28.

#### 5.4.4 Coordination verticale et cellules interministérielles

Les expériences étrangères montrent que l'État ou la région a à cœur de se présenter vis-à-vis des communes comme partenaire plus que comme un contrôleur. Ainsi, l'évaluation des programmes communaux et de leurs résultats est vue comme un instrument permettant tant de perfectionner la politique locale que comme un outil permettant la sélection des meilleures pratiques ou de celles les plus innovantes et de faire profiter les autres collectivités locales de ces expériences. C'est particulièrement frappant au Royaume-Uni où, jusqu'au début des années nonante, le gouvernement conservateur usait de ses moyens de contrôle pour restreindre la marge d'action des communes. La coordination verticale requiert souvent de mettre sur pied des structures institutionnelles nouvelles reposant sur la coopération entre divers organismes.

Des structures spécifiques, qui peuvent être les mêmes que celles qui sont en contact avec les communes, se chargent de renforcer la coordination entre les ministères concernés par la politique de rénovation urbaine. La France a su créer des lieux tant de dialogue que de décision (sur le contenu des politiques et sur leur financement) pour mener une politique nécessairement transversale, aux différentes échelles : Délégation Interministérielle à la Ville au niveau national, communauté d'agglomération, etc. Un nouveau niveau de décision politique et d'action fut défini, celui de l'*agglomération*, pour coordonner toutes les actions menées par la politique de la ville dans une ville donnée. Le choix de ce niveau réside dans le fait que les problèmes d'un quartier en difficulté ne peuvent être résolus sans intégrer le reste de la sphère urbaine.

#### 5.4.5 Contractualisation et vision à long terme

De nouvelles pratiques organisationnelles, si pas culturelles, apparaissent avec la mise en place des partenariats divers, de la décentralisation des moyens financiers et de l'initiative. Elles impliquent une définition claire (dans un contrat qui lie les différentes parties) d'objectifs réalistes et la mise au point d'outils d'évaluation. Afin de ne pas verser dans une action trop tournée vers le court terme, l'instance subsidiaire s'engage à la stabilité des recettes (sur base de résultats obtenus) définies dès le départ pour plusieurs années, ce qui permet le développement d'une politique de rénovation à long terme.

La contractualisation est le mode privilégié de la politique de la ville et cela depuis relativement longtemps en France ou au Royaume-Uni, sous une forme ou sous une autre. Le pouvoir central détermine des objectifs et des priorités, met en place des procédures, tente de mettre en place une approche globale de la politique de la ville et alloue des fonds pour la réaliser. Les différences entre les approches française et britannique sont cependant très nettes. L'approche britannique se réfère explicitement à une logique de marché et c'est une véritable procédure d'appel d'offre qui est mise en œuvre. La logique française est inverse et laisse une place déterminante à l'action directement publique, par le biais des pouvoirs publics locaux. La politique de la ville en France ne rentre pas dans une logique de compétition, mais dans une logique de redistribution. Rappelons que le modèle de contractualisation instauré aux Pays-Bas laisse l'initiative aux instances locales. Il n'existe pas de politique de la ville impulsée "top down " par l'État central. La politique urbaine relève des communes elles-mêmes qui doivent prendre l'initiative des programmes locaux d'aménagement urbain (logements, infrastructures). Cependant, les documents d'urbanisme des villes doivent être compatibles avec le Plan national d'aménagement du territoire. Les contrats État / collectivités locales ont pour objet de parvenir à ce résultat.

### **5.4.6 Leviers financiers**

Les programmes néerlandais et britanniques comportent tous deux des systèmes de levier : le pouvoir central conditionne l'octroi de subsides à la rénovation urbaine à la participation plus ou moins élevée du secteur privé.

## **5.5 APPRENTISSAGE EN CONTINU**

### **5.5.1 Évaluation**

Les différents outils de rénovation urbaine étudiés sont des outils impliquant, souvent pour la première fois, une variété impressionnante d'acteurs qui se méconnaissent. Les principales bases de ces systèmes (idée de partenariat entre administrations, avec le privé, puis plus tard avec les habitants) remontent à la fin des années 1980 et ont évolué sur base du principe d' "essais et erreurs". De plus en plus, parfois sous l'influence du programme européen URBAN, l'idée de capitaliser les enseignements tirés des succès ou échecs a fait son chemin. Les notions d'évaluation (tant des plans et résultats des partenariats locaux que du programme général de rénovation urbaine lui-même) et de sélection de "meilleures pratiques" se sont développés.

### **5.5.2 Projets pilotes**

Plus prospectif, le gouvernement néerlandais a mis au point un programme et des fonds sur mesure pour susciter des projets pilotes, sélectionnés d'abord en fonction de leur caractère innovant. Ces programmes concernant la rénovation urbaine sont également fort liés à d'autres thèmes d'actualité en matière d'aménagement du territoire aux Pays-Bas : usage du sol intensif et plurifonctionnel et construction en sous-sol. Le gouvernement entend tirer profit des enseignements de ces programmes pilotes pour réorienter sa politique générale de rénovation urbaine.

## CHAPITRE V : RECOMMANDATIONS

Ce chapitre constitue une synthèse des acquis engrangés au cours du travail de consultation et d'enquête pratiqué durant les deux années écoulées. Il doit beaucoup à la généreuse participation de fonctionnaires régionaux et d'acteurs communaux qui se sont prêtés à des interviews approfondies et ont participé à une table ronde organisée en juin 2002.

### 1. PRISE EN COMPTE DE L'ESPACE ET DU PATRIMOINE BATI

#### 1.1 AU NIVEAU REGIONAL

##### Constats

##### *Deux modes d'intervention*

L'élargissement de la notion de patrimoine a été largement entérinée par les agents de la DGATLP. Cependant, toutes les contradictions ne sont pas encore résolues entre les deux secteurs d'intervention qui y coexistent :

- le secteur de l'urbanisme où l'on a pris conscience qu'un grand nombre d'éléments bâtis offrent un potentiel de valorisation.
- le secteur des monuments et sites où prévaut l'approche culturelle, associée à la notion de classement et de protection. Cette deuxième conception est souvent perçue comme un frein à la valorisation par les contraintes qu'elle impose.

##### *Une prise en compte limitée*

Si la prise en compte du patrimoine bâti, dans une optique de valorisation de l'existant, tend à se développer au sein de la DGATLP, dans les autres directions générales ou ministères, ce type de prise en compte semble encore loin d'être acquise.

##### *Une contradiction entre les principes énoncés et la pratique*

Même si les documents stratégiques (SDER, Contrat d'Avenir) préconisent un renouveau urbain s'appuyant sur les ressources du bâti existant, les effets concrets de ces orientations politiques sont encore trop peu visibles sur le terrain. La mise en application de ces intentions est perçue comme trop timide au regard des principes énoncés. En outre, la mise en œuvre de certains outils d'aménagement opérationnel, les modes d'attribution de certaines subventions entraînent des effets contradictoires avec la politique de la région, en matière de réutilisation du patrimoine bâti.

### ***Des moyens trop limités***

D'un point de vue budgétaire, bien que les crédits en la matière soient en augmentation, le patrimoine bâti, tout comme l'aménagement du territoire et l'urbanisme, sont perçus comme les "parents pauvres" de la politique régionale par ceux qui en ont la charge.

### ***Une culture du patrimoine bâti déficiente***

Toutefois, il apparaît que les difficultés rencontrées soient moins le fait de carences budgétaires que d'une absence assez généralisée de culture du patrimoine.

## **Recommandations**

### ***Pour une intégration généralisée du patrimoine bâti***

Le patrimoine bâti doit être reconnu dans son potentiel de valorisation et de développement économique, culturel, social et environnemental. A ce titre, il doit être intégré aux critères de décision et d'intervention de chaque administration, tous secteurs confondus, et pas seulement au niveau de la DGATLP. Un effort doit être entrepris, au niveau du Gouvernement et des Administrations, afin de sensibiliser aux enjeux d'une pratique réfléchie et coordonnée en matière de réutilisation du bâti existant. Il existe une volonté d'être plus restrictif au niveau du classement, ce qui doit permettre de recentrer les moyens sur les objets patrimoniaux les plus significatifs et permettre une politique de restauration efficace.

### ***Une meilleure prise en compte du patrimoine bâti "ordinaire"***

Ce recentrage devrait être accompagné, en contrepartie, d'un effort supplémentaire consacré aux outils qui valorisent le patrimoine bâti ordinaire (ensembles bâtis cohérents, paysages urbains spécifiques, bâtiments significatifs et repères spatiaux importants, etc.). Il s'agit de "*la chair de nos villes*", de ce qui leur confère personnalité et attractivité potentielle. Afin de permettre une identification complète et cohérente des ressources que constitue ce vaste stock de bâtiments et de structures construites, afin de mettre en lumière les liens que ce bâti existant entretient avec le paysage global des localités, afin de sensibiliser aux significations qu'il contient, l'inventaire du patrimoine architectural, dans sa nouvelle conception, doit être activement poursuivi. Cet outil est absolument indispensable pour aider les pouvoirs locaux à pratiquer la politique prônée par la Région.

Cet inventaire n'est d'ailleurs pas le seul à s'imposer. Le recensement des SAED, celui des logements et bâtiments vides ou abandonnés, celui des logements sociaux devraient être finalisés rapidement et mis à la disposition des communes.

### ***Une redéfinition de la politique patrimoniale actuelle***

Il est certainement utile de redéfinir la politique patrimoniale actuelle, son champ, sa portée, ses moyens d'actions : un grand travail d'explication, de sensibilisation et de promotion doit s'effectuer.

En premier lieu, la Région doit montrer l'exemple, c'est-à-dire pratiquer systématiquement pour ses propres biens la conduite qu'elle préconise aux communes. Les réalisations opérées doivent faire l'objet d'une intense explication par le biais d'outils médiatiques efficaces.

En second lieu, la Région doit être cohérente, elle ne peut plus accorder de subvention ou de permis pour des opérations dont elle réfute par ailleurs les résultats.

Un travail d'harmonisation des outils est indispensable, un inventaire des effets pervers entraînés par la mise en œuvre de certains outils s'impose absolument. Pour y arriver un dialogue actif doit être mené entre les différentes instances régionales intervenant de près ou de loin sur le cadre de vie. Il faut à l'administration "un lieu commun" où échanger expériences et informations sur le développement territorial au sens large.

En troisième lieu, la Région, si elle doit être claire et rigoureuse sur sa politique, doit aussi être attentive à l'assistance dont les communes ont besoin. Au-delà des cadres contraignants, il y a la dynamisation, l'accompagnement des projets et l'aide à la décision.

### ***De nouvelles relations Région/communes***

De nouveaux types de relation Région/communes doivent être explorés. Pour être efficace, une administration qui encadre les communes doit prendre l'habitude de descendre sur le terrain. Un dialogue se noue mieux à propos de réalités concrètes dont chaque interlocuteur a pu prendre connaissance de visu.

## **1.2 AU NIVEAU LOCAL**

### **Constats**

#### ***Des responsabilités accrues***

Les responsabilités et le pouvoir décisionnel des communes en matière de logement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire vont être accrues. Or, de l'avis unanime des observateurs régionaux, la culture urbanistique des acteurs locaux est faible, la qualification du personnel communal est souvent insuffisante, la méconnaissance des ressources en matière de patrimoine bâti est préoccupante.

#### ***Des moyens et des choix limités***

Au manque chronique de moyens ordinaires, s'ajoutent une série de pressions auxquelles la plupart des édiles peuvent difficilement résister. Les ressources de la commune dépendent fortement du nombre et du statut social des résidents, les bilans électoraux doivent s'établir sur des périodes courtes comparées à l'échelle temporelle moyenne nécessaire à la réalisation de projets consistants en matière d'urbanisme, la demande en signes de développement économique et en offres d'emplois est beaucoup plus forte que la demande en terme de qualité de l'espace bâti et du paysage urbain.

## **Recommandations**

### ***Faire prendre conscience du lien entre redynamisation socio-économique et politique urbanistique***

Il est indispensable de faire prendre conscience aux communes de l'interdépendance existant entre la redynamisation économique et sociale et la politique urbanistique. Il faut montrer à quel point l'étalement urbain, auquel une demande non contrôlée aboutit presque toujours, entraîne surcoûts récurrents et gaspillages d'équipement, il faut avertir des dépenses croissantes, matérielles et sociales, auxquelles contraint à terme un bâti mal entretenu ou laissé à l'abandon.

### ***Définir une ligne politique claire et réaliser un diagnostic fiable***

Une commune désireuse de sortir du cercle vicieux de la dégradation progressive de son espace bâti doit en tout premier lieu, énoncer clairement son orientation politique en la matière. Elle doit ensuite réaliser un bilan systématique et approfondi de la situation existante, des atouts et faiblesses du territoire, des projets en gestation le concernant, de ses ressources bâties et paysagères. A cette fin, elle doit pouvoir disposer des banques de données et inventaires réalisés ou en cours de réalisation par la Région.

### ***Élaborer et réaliser un projet cohérent***

L'élaboration d'un diagnostic est une étape cruciale de tout projet. Il doit être partagé avec la population. Si nécessaire, c'est dès ce moment qu'une cellule d'aide ou de soutien doit pouvoir intervenir (composition éventuelle : groupe d'experts en matière de développement urbain, de délivrance des permis d'urbanisme et d'opérations d'aménagement actif.) De telles cellules pourraient fonctionner à un niveau supra-communal pour des petites communes.

De l'état des lieux découlera l'élaboration d'un projet et d'un plan d'action qui peuvent ou non prendre une forme réglementaire, qui peuvent ou non concerner l'ensemble du territoire communal.

Du projet et du plan d'action découleront les demandes d'aides et subsides. Le montage doit jouer sur la combinaison de plusieurs interventions, que la commune doit pouvoir identifier. Les expériences réussies de rénovation urbaine ont été particulièrement ingénieuses sur ce plan. C'est là que l'on perçoit bien le rôle de la cellule de soutien.

Dans la phase de réalisation, il faut penser aux actions suivantes :

- rencontrer les acteurs le plus en amont possible des projets, de manière à améliorer le dialogue avec le secteur privé (architectes, entrepreneurs, particuliers) ;
- émettre un avis sur les demandes de permis d'urbanisme, afin qu'ils ne soient pas contradictoires avec la politique envisagée ;
- être attentif à la qualité architecturale et urbanistique en matière de permis ;
- en partenariat avec les acteurs économiques tels que les intercommunales, veiller à orienter les demandes vers le recyclage de sites urbanisés ;
- une fois recensés les bâtiments et sites abandonnés, prendre systématiquement contact avec les propriétaires pour les encourager à les remettre dans le circuit ;



- réaliser ou faire réaliser un diagnostic indépendant et transversal de faisabilité d'une réaffectation lorsqu'un bâtiment d'intérêt patrimonial est menacé ;
- veiller à faire respecter certaines réglementations telles que le permis de location, la taxe sur les logements abandonnés, les centres anciens protégés, etc.

### ***Être constant dans l'action***

Parmi les facteurs de réussite de rénovation urbaine, il faut enfin insister sur l'importance de la continuité dans l'action. Celle-ci doit être portée de l'intérieur et se poursuivre si possible sur plusieurs législatures. C'est la raison pour laquelle elle doit associer étroitement la population et faire régulièrement l'objet d'information, d'explication, de concertation.

## **2. LES ACTEURS DU RENOUVEAU URBAIN**

### **2.1 QUELS NIVEAUX DE DECISION POUR LES POLITIQUES URBAINES ?**

#### **Constats**

#### ***Un pilotage stratégique défaillant et une difficulté de choix entre l'ancien et le nouveau***

Une politique de renouvellement urbain s'exerce nécessairement sur un large territoire et doit disposer d'une vision globale et transversale. En effet, la forte concurrence qui se forme entre territoires centraux et périphériques ne peut que nuire au renouvellement urbain. D'autre part, la multiplicité des politiques sectorielles auxquelles le milieu urbain est sensible exige cette vision globale et transversale.

Le rôle des communes s'accroît, mais leur capacité à exercer un pilotage politique et stratégique global n'est pas assez forte et leur capacité à arbitrer entre renouvellement de l'existant et développement du neuf est réduite.

#### **Recommandations**

#### ***Évoluer d'une culture de la croissance urbaine vers une culture de valorisation et de gestion de l'existant***

Pour un grand nombre de communes et d'intercommunales, il faudra évoluer d'une culture de la croissance urbaine vers une culture de valorisation et de gestion de l'existant. Réorienter la demande vers les milieux urbains existants ne peut se passer de l'adhésion des communes qui bénéficient actuellement de cette croissance. Dans ce but, il faut intéresser ces communes à d'autres formes de développement que la consommation d'espace, mieux subsidier la protection de la nature et du paysage et compléter l'équation simpliste "nouveaux habitants = recettes" pour tenir compte des coûts à long terme.

Afin de réduire l'écart d'attractivité entre le recyclage de quartiers existants et l'urbanisation nouvelle, il est nécessaire d'augmenter pour cette dernière les exigences en matière de densité, de mixité et de proximité avec les pôles de développement actuels.

## **2.2 LES POUVOIRS PUBLICS**

### **Constats**

#### ***Une ligne politique peu claire et cohérente et une dispersion des compétences***

L'absence de ligne politique claire et cohérente en matière de renouveau urbain, de même que la dispersion des compétences apparaissent comme d'importants freins à une action efficace de l'administration dont le rôle essentiel est d'appliquer cette politique. Le SDER et le Contrat d'Avenir constituent pourtant des avancées positives, mais la transversalité annoncée semble encore peu inscrite dans les faits.

#### ***Des politiques peu cohérentes***

Les différentes politiques visant les quartiers en difficulté, qu'elles soient orientées sur le cadre de vie physique, le tissu économique ou le social, ne sont pas coordonnées entre elles. Il n'existe aucune structure permanente réunissant les différents acteurs concernés aux différents niveaux de pouvoir. Cette carence crée un manque flagrant de cohérence dans la politique pour les quartiers en crise ou en déclin. De même, aucune politique globale n'a pour objet spécifique "la ville" ou "l'urbain", politique au sein de laquelle un programme pour les quartiers en difficulté pourrait s'insérer. Tous les exemples, tant flamand qu'étrangers, témoignent pourtant de l'existence d'une politique urbaine construite et organisée autour de partenariats rassemblant les différentes politiques sectorielles aux différents niveaux de pouvoir et dont un des piliers (majeur dans le cas de la France et la Flandre) est la politique de régénération urbaine.

#### ***L'absence de maîtrise de la commune***

Au niveau local, la commune est à l'origine des projets d'aménagement actif, mais se donne rarement les moyens de maîtriser son développement. L'initiative est donc souvent laissée aux acteurs privés.

#### ***Une administration régionale associée à l'octroi de subsides et au contrôle***

Le rôle de l'administration régionale, à travers la délivrance des permis et l'octroi de subsides, est essentiellement associé au contrôle de conformité à la règle, ainsi qu'à la possibilité de refus et de suspension. Il paraît parfois difficile aux acteurs régionaux de gérer les projets de telle manière que la ligne de conduite communale soit en concordance avec les objectifs de la Région. De même, les acteurs locaux ont parfois l'impression de ne pas être écoutés par les fonctionnaires régionaux.

### **Recommandations**

#### ***Mettre en place une structure institutionnelle de coordination***

Pour mettre en place une politique urbaine digne de ce nom, on ne peut pas faire l'économie d'une structure institutionnelle de coordination incluant des représentants de tous les ministères concernés.

D'une part, une telle structure devrait englober la problématique de la régénération des quartiers en difficulté dans sa totalité et d'autre part, elle devrait viser à la cohérence de la politique urbaine avec la Politique des grandes Villes du Gouvernement fédéral.

### ***Veiller à une meilleure concordance entre projets subsidiés et politique régionale***

La Région doit être la garante que les projets subsidiés correspondent bien aux orientations générales qu'elle s'est fixées. Pour cela, il faut non seulement que l'octroi des subsides soit conditionné par l'observance de ces orientations, sur base de critères objectifs clairs, mais il faut également développer le rôle de sensibilisation et d'accompagnement des autorités régionales vis-à-vis des acteurs locaux. Un plus grand dialogue entre ces niveaux de pouvoir doit être promu, car la Région ne doit pas seulement être perçue comme un organe de contrôle, il faut aussi qu'elle puisse conseiller et aider les communes à concevoir des projets correspondent au mieux à ses objectifs.

### ***Établir des relations contractuelles***

La mise en place de relations contractuelles entre la région et les communes dans le cadre des opérations de rénovation serait préférable à un système de subsidiation au coup par coup.

### ***Favoriser les concertations entre administrations en amont des projets***

Quoi qu'il en soit, il faut encourager les concertations entre administrations en amont des projets, afin qu'un blocage qui pourrait survenir parce qu'un dossier répond mal aux exigences d'une administration particulière ne mette pas d'office en péril la réalisation du projet. Mais au contraire, qu'il soit possible de trouver des solutions nouvelles entre les différents services concernés.

### ***Une nécessaire continuité des décisions et des actions politiques***

Enfin, il faut insister sur la nécessaire continuité des décisions et des actions politiques, qui, en matière de projets urbains, dépassent la durée d'un mandat politique.

## **2.3 LES ACTEURS PRIVÉS : POPULATION ET ENTREPRISES**

### **Constats**

#### ***Une difficile mise en œuvre de partenariats public-privé***

Le partenariat public-privé est une nécessité. Il existe pourtant des difficultés à mettre en œuvre les partenariats, du fait du manque d'expérience des acteurs publics et plus spécialement des autorités communales dans ce domaine.

Certains éléments hypothèquent la mise en place de partenariats : procédures juridiques, telles que recours au Conseil d'État, règles très strictes des marchés publics, contraintes imposées par certaines réglementations, notamment en matière de patrimoine,... De plus, lors de l'octroi de permis d'urbanisme, les différentes administrations sollicitées émettent un avis spécifique en fonction de leurs compétences propres. Pour des projets importants et complexes, le cloisonnement des décisions constitue une importante source de blocages pouvant aboutir à l'abandon du projet. Pour bien faire, tout partenariat devrait disposer, dès son démarrage d'un *corpus* clair et complet des règles du jeu. Ce sont les entraves et les ralentissements en cours de réalisation qui sont les plus dommageables.

### ***Une concertation avec les habitants difficile à mettre en place***

Le contact et le dialogue avec les habitants sont importants, car ceux-ci sont les premiers concernés par les actions qui seront menées dans leur quartier. La concertation est cependant difficile à mettre en œuvre, notamment à cause de la complexité des matières traitées. La clarté des objectifs politiques est cependant un atout majeur dans toute concertation.

En ce qui concerne le patrimoine bâti, les habitants peuvent être amenés à se mobiliser pour défendre un bâti qui fait sens à leurs yeux alors qu'il n'a pas été identifié comme intéressant par les praticiens. Il s'agit là d'un signe d'intérêt pour le territoire et son devenir qui peut être interprété en terme d'atout plutôt que d'obstacle.

## **Recommandations**

### ***Développer une véritable culture du dialogue***

Il faut développer une véritable culture du dialogue, qui permette de prendre en compte l'échelle de valeurs et l'intérêt de chacun des partenaires concernés, publics et privés.

L'adhésion de l'ensemble des partenaires au projet doit passer avant la volonté d'un seul des acteurs de réaliser son "projet idéal". Il est donc nécessaire d'associer l'ensemble des partenaires, y compris les habitants.

### ***Être attentif à la demande des habitants***

Lors d'interventions sur le terrain, il faut être attentif à la demande des habitants en matière de patrimoine local.

Mais il arrive souvent que la demande des habitants concerne davantage le cadre de vie, le maintien des services et l'accroissement des activités que l'action sur l'espace bâti proprement dit. Cette dimension doit être prise en compte avec sérieux.

### 3. LA MISE EN ŒUVRE DU RENOUVEAU URBAIN

#### 3.1 LES OUTILS ET LEURS PROCEDURES

##### Constats

##### ***Des outils réglementaires suffisants mais peu cohérents et améliorables***

L'idée qui prévaut parmi les acteurs locaux, non contredite par les acteurs régionaux rencontrés, est que, globalement, les outils réglementaires actuellement disponibles au sein de la DGATLP sont suffisants. La nécessité de créer de nouveaux outils n'apparaît pas comme une priorité. Il est cependant nécessaire d'améliorer la cohérence entre ces outils (y compris avec les outils qui ne proviennent pas de la DGATLP).

En ce qui concerne l'aménagement normatif, certains outils, comme les PCA ou les règlements communaux d'urbanisme, offrent un bon appui aux communes, ils ont l'avantage de fixer clairement les règles du jeu pour tous, mais ils sont coûteux et longs à mettre en œuvre. Quant au Plan de Secteur, il apparaît parfois comme un frein au recyclage, car il fige les affectations.

Les communes wallonnes peuvent disposer d'un large éventail de documents stratégiques sectoriels (Plan communal de mobilité, Plan communal de développement de la nature, Plan communal du logement, Plan social intégré, Programme triennal, etc.). Il existe également deux outils stratégiques transversaux (Schéma de Structure et Programme Communal de Développement Rural), mais leur élaboration, leur financement et leur suivi n'est réalisé que par un secteur précis de l'administration régionale, ce qui réduit considérablement leur portée transversale.

L'ensemble de ces documents, par leur caractère spécifique, rendent difficile une politique d'ensemble. Ils ne permettent pas l'arbitrage en faveur d'un renouvellement de la ville, et traduisent parfois des logiques d'aménagement contradictoires.

##### ***Un bilan mitigé du renouveau urbain en Région wallonne***

Le renouveau urbain en Région wallonne est globalement perçu comme un échec. Un grand nombre de quartiers continuent de se dégrader sans que les outils actuels axés sur la rénovation urbaine n'apportent de solutions. Des cas de réussites doivent cependant être soulignés (Ath, Marche-en-Famenne...). Ces cas de réussites montrent que les outils existants peuvent être suffisants – bien qu'améliorables au niveau des procédures décrites comme trop longues et complexes – lorsque d'autres conditions sont remplies.

On constate une contradiction entre la relative satisfaction à l'égard des outils opérationnels existants et leur efficacité. Cette contradiction peut s'expliquer notamment par l'absence de politique d'ensemble et de cohérence dans leur mise en œuvre.

L'outil de régénération urbaine sans doute le plus abouti, tout au moins le plus intégré, est celui des ZIP/QI. Celles-ci se veulent transversales. Les acteurs s'y rencontrent, coordonnent leurs actions, intègrent les outils de l'aménagement opérationnel aux interventions de secteurs comme le logement, les travaux subsidiés, l'action sociale, etc.

Cependant, les modalités de mise en œuvre laissent entrevoir plusieurs faiblesses : absence d'évaluation continue alors même que le programme s'étale sur plusieurs années; absence d'intégration dans une vision globale de la commune ou, *a fortiori*, de l'agglomération; un manque de soutien communal envers l'accompagnateur de projet, absence de comité d'accompagnement (et de lancement du projet) rassemblant des responsables de toutes les politiques sectorielles (économiques, sociales, mobilité, etc.) qui devraient être impliquées.

### ***Une évaluation systématique des outils inexistante***

Il n'existe pas d'évaluation systématique des outils en Région wallonne.

## **Recommandations**

### ***Promouvoir auprès des pouvoirs locaux les outils favorisant une vision globale du territoire***

Il faut promouvoir auprès des pouvoirs locaux les outils qui peuvent les aider à avoir une vision globale de leur territoire (donc pas uniquement les zones où l'espace bâti est dégradé) et à élaborer une stratégie de développement. Cette vision locale doit être une condition pour l'obtention de subsides. La Région peut aider les pouvoirs locaux à définir leur stratégie.

Ceci débouche sur la nécessité d'une mise à plat des outils d'orientation stratégiques et opérationnels (diagnostic global, vision stratégique globale et cohérente, harmonisation des taux de subsides, création d'un guichet unique, contractualisation, etc.). Pour plus d'informations sur cette question très large, nous renvoyons le lecteur aux conclusions du thème 4 de la CPDT (La Commune, acteur du développement territorial).

### ***Simplifier les procédures et revoir les outils***

Une simplification des procédures des outils d'aménagement visant entre autres à réduire les délais de décision peut s'avérer utile.

### ***Établir un lieu de définition et de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles***

Cependant, une révision des outils d'aménagement actif n'apportera pas de solution globale à la situation actuelle, dans la mesure où elle reste sectorielle et n'inclut pas de réflexion sur l'ensemble des outils ayant pour objet le développement urbain au sens large (aides au logement, subsides aux pouvoirs locaux, développement économique, aide sociale et formation, etc.). En ce sens, on en revient à la nécessité d'établir un lieu de définition et de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles ayant pour objet le développement de la ville et la régénération des quartiers dégradés, tant dans leur dimension physique que sociale, économique et culturelle. Ce n'est qu'une fois ce lieu de dialogue intersectoriel (ou ces lieux) défini, organisé, de manière permanente, avec des compétences et des budgets propres, que des outils vraiment transversaux pourront voir le jour.

### ***Recentrer les moyens***

Un effort visant le recentrage de différentes mesures et subsides sur les noyaux urbains où le recyclage pourrait être réalisé, en commençant par exemple au sein de la DGATLP. De même, une évaluation de certaines mesures d'aides (prêts jeunes, prêts hypothécaires, primes façade...) devrait être réalisée afin de mesurer leur impact réel, afin de détecter leurs éventuels effets pervers.

### ***Encourager un rôle d'accompagnement et d'évaluation de l'administration***

En ce qui concerne la mise en œuvre des outils, il faut encourager un rôle d'accompagnement et d'évaluation de l'administration, à côté de son rôle de contrôle de pouvoir subsidiant.

### ***Optimiser et évaluer les outils existants***

Il faut veiller à optimiser les outils existants, en particulier ceux dont l'efficacité est reconnue. Pour ce faire, la mise en place de processus d'évaluation est une nécessité.

Les évaluations, actuellement manquantes, devraient concerner premièrement la dynamique générée par l'outil : quels impacts sur l'espace bâti, sur la cohésion sociale ? quels coûts engendrés pour quelle efficacité ?, etc. Le but est de permettre de réorienter la manière dont sont alloués les fonds, tout en restant dans le cadre des objectifs fixés au départ. Cette évaluation pourrait être participative : effectuée de concert par la Région, les pouvoirs locaux et les autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'outil. Mais l'évaluation devrait aussi concerner les outils eux-mêmes, afin de réorienter la politique régionale et éventuellement réorienter le fonctionnement d'un type d'outil particulier. Afin de faciliter ces évaluations et de les rendre plus pertinentes, il est nécessaire de les prévoir dès la mise en route de l'outil : quel type d'évaluation et à quelle(s) échéance(s) ? Il faut aussi quantifier, dans la mesure du possible, les objectifs.

## **3.2 LA PREVENTION**

### **Constats**

#### ***Une politique de prévention de la dégradation difficile à mettre en œuvre***

La commune a un rôle central à jouer en matière de prévention de l'espace bâti, car elle est la plus proche du terrain. Toutefois, peu de communes se donnent les moyens d'une connaissance actualisée de l'état sanitaire de leurs quartiers et rares sont celles qui mènent une réelle politique de prévention de la dégradation. Au niveau régional également, il existe bien une direction de l'Observatoire de l'Habitat, mais elle n'a pas les moyens humains d'assurer sa mission d'observatoire en plus de ses autres missions. Il y a donc un manque de connaissance de l'évolution de la qualité du bâti, que ce soit au niveau régional ou local.

Outre le problème de la connaissance de l'état d'espace bâti, la prévention est difficile par manque de moyens d'action sur la propriété privée. Or, la prévention des dégradations par un entretien et une maintenance efficaces est source d'économies et permet d'éviter des pertes parfois irrémédiables en matière de patrimoine.

En matière de patrimoine classé, des outils préventifs existent, mais ne sont pas encore appliqués, si ce n'est, à travers l'action de la cellule de maintenance.

## Recommandations

### ***Encourager l'utilisation des outils permettant la connaissance et contrôle suivi de l'espace bâti local***

Premièrement, il faut encourager l'utilisation des outils permettant un contrôle suivi de l'espace bâti local. Pour améliorer la connaissance de l'état de l'espace bâti, il est important que l'administration communale mette en place des synergies avec un ensemble d'acteurs de terrain capables de la renseigner. Il s'agit par exemple des agents de quartiers ou des stewards urbains.

### ***Appliquer les outils coercitifs existants et mettre en place des mesures incitatives***

Ensuite, il faut avoir la volonté de faire appliquer plus strictement les normes de salubrité existantes, ainsi que la législation sur les permis de location par exemple. De même, un recours systématique à des outils tels que la taxe sur les logements abandonnés, l'expropriation ou le droit de préemption serait déjà en mesure d'améliorer la gestion de l'état du patrimoine bâti des quartiers. Parallèlement, des mesures incitatives pourraient être mises en place et le rôle des Agences Immobilières Sociales devrait être développé, il faudrait étudier la possibilité de leur attribuer des compétences en matière de requalification. Cependant, ces actions doivent être soutenues par une volonté politique forte au niveau communal, car certaines d'entre elles ne sont pas très populaires.

### ***Établir une banque de données concernant les bâtiments à réaffecter***

En outre, la mise à jour d'une banque de données concernant les bâtiments à réaffecter, qu'ils soient publics ou privés (bâtiments d'une certaine importance, dont la vocation première n'est pas le logement) pourrait être accessible sur le net de façon à informer les investisseurs. Enfin, la commune doit montrer l'exemple en toute occasion. Les bâtiments dont elle a la charge doivent être entretenus et affectés. L'article 186 du CWATUP doit être strictement appliqué.

## 3.3 LES QUARTIERS DEGRADES

### Constats

#### ***Une auto-régénération des quartiers difficile à enclencher***

La concurrence avec les territoires périphériques ouverts à l'urbanisation pénalise les sites à renouveler, en particulier vis-à-vis des investisseurs privés. Il est plus facile et assez naturel pour un acteur privé ou pour un particulier d'investir dans les sites périurbains. L'auto-régénération des quartiers est ainsi difficile à enclencher.

Or, pour autant que l'on ne recycle pas un bâtiment sur la base d'un mauvais diagnostic ou d'un projet inadapté, une réhabilitation représente souvent une économie importante par rapport à une construction neuve. Le gain de qualité y est souvent supérieur, dès lors que l'on s'interroge sur base de critères de qualité plus fins que ceux des normes techniques auxquels on les résume trop souvent aujourd'hui.



Cependant, dans les lieux fortement dégradés, les coûts de remise à niveau (assainissement, dépollution, démolition...) peuvent être considérables. Ces coûts ne peuvent être supportés par l'opération elle-même sous peine de mettre définitivement son prix à des niveaux prohibitifs.

### ***Importance de la maîtrise foncière***

La maîtrise foncière est un des éléments clés permettant de mettre en œuvre une opération de renouveau urbain par les pouvoirs publics. (Pour plus d'informations concernant la question de la politique foncière, nous renvoyons le lecteur aux conclusions du thème 1.4 de la CPDT qui s'est focalisé sur ce sujet).

## **Recommandations**

### ***Un investissement public fort***

La réhabilitation de quartiers dégradés nécessite un investissement public fort et une mobilisation de moyens d'investissement qui dépassent largement l'échelle du site (commune, agglomération, Région, État, Europe). Les coûts à prendre en compte sont notamment :

- le coût de la requalification ou la remise à niveau de certains sites pollués ou particulièrement dégradés ;
- les coûts inhérents aux besoins de mobilisation du foncier ;
- le coût de nouvelles fonctions complexes nécessaires au montage de projet (chef de projet, médiateur social, coordinateur, etc.). Une prise en charge collective de ces coûts au niveau approprié est une des conditions de réussite.

Le retour progressif de l'investissement privé ne peut se faire sans un apport public important au départ. Cependant, il n'y aura de dynamique durable de développement que si les acteurs privés s'intéressent, participent et investissent à leur tour. Pour faciliter ce retour progressif au marché, plusieurs éléments peuvent être soulignés :

- l'investissement privé doit être recherché au plus tôt, dès l'amont des projets dans un partenariat public – privé ouvert et créatif ;
- une série de mécanismes favorisant l'investissement privé peuvent être utilisés tels que les assurances pour les cas d'impayés, assurances de loyer garanti, prise en charge de la commercialisation pour les propriétaires privés, etc. ;
- les premières réalisations de renouveau urbain d'un quartier peuvent être modestes mais se doivent d'être réussies et offrir une bonne visibilité afin de lancer une dynamique positive ;
- l'assurance de la continuité et de la stabilité des décisions de manière à ce que les projets approuvés puissent aboutir, même en cas de changement politique.

### ***Veiller aux effets pervers de la réhabilitation urbaine***

Lorsque la réhabilitation du bâti réussit, les loyers tendent à monter. Les locataires les plus démunis sont alors chassés de leur logement. Deux politiques peuvent être mises en œuvre pour lutter contre les effets néfastes de l'augmentation des prix :

- limiter la hausse des loyers : si l'acteur est privé, et qu'il bénéficie grâce à l'action des pouvoirs publics d'une bonification de la valeur de son bien (due à une action sur l'espace public et / ou directement sur son logement), il n'y a pas de raison pour laquelle il devrait également bénéficier de l'entièreté de la hausse du loyer qu'il peut actuellement imposer à ses locataires pour la disposition de son bien. Dans la mesure où le secteur public intervient sur l'augmentation de la valeur du bâti, il pourrait exiger en retour du propriétaire une limitation de la hausse de son loyer.
- prévoir de réelles mesures d'accompagnement pour les personnes déplacées (que ce soit par hausse de loyer, expropriation temporaire due aux travaux de rénovation ou expropriation définitive si le logement est démoli) : aide logistique et financière à la recherche d'un nouveau logement compatible avec les besoins des personnes déplacées.

## **4. CONCLUSIONS**

La politique d'usage parcimonieux et durable de l'espace et du patrimoine bâtis dispose en Région wallonne de moyens et d'outils opérationnels et normatifs globalement suffisants.

Le déficit se signale principalement à deux niveaux que le présent travail a tenté d'éclairer :

1°) celui de l'articulation et de la cohérence tant du point de vue des acteurs que du point de vue des moyens et outils ;

2°) celui des moyens humains disponibles. Ces moyens humains doivent être renforcés tant dans les instances régionales que dans les communes. Cela concerne tant le nombre de personnes (la concertation, la collaboration, la transversalité effective demandent, outre des compétences particulières, du temps et de l'énergie) que les structures, idéalement inventives et souples, où les faire travailler.

La mobilisation et la sensibilisation appartiennent pleinement aux moyens humains. Afin de contribuer à ce dernier point, l'équipe responsable du présent rapport prépare un manuel de montage de projet à l'usage des acteurs locaux qui tentera notamment de développer de façon claire, illustrée et concrète l'essentiel des recommandations ici présentées.

## BIBLIOGRAPHIE

- ACCS (1999). *Le développement local facteur de citoyenneté*. Les cahiers de l'éducation permanente. N°8. 170 p.
- ADEF (1998). *Reconstruire la ville sur la ville*. 174 p.
- ALLISON G. & al. (1996). *The Value of Conservation*, English Heritage.
- ANAH (2001), L'OPAH, mode d'emploi - [http://www.anah.fr/pdf/OPAH\\_mode\\_emploi.pdf](http://www.anah.fr/pdf/OPAH_mode_emploi.pdf)
- ANAH (2001), L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat à caractère patrimonial, 16 p. - [http://www.anah.fr/pdf/OPAH\\_patrimoine.pdf](http://www.anah.fr/pdf/OPAH_patrimoine.pdf)
- ASHWORTH G. & KUIPERS M.-J. (2002), *Uitzicht vanaf het verkeerde punt in de verkeerde richting*, Agora n°18 (1), pp. 25-28.
- Au fil des idées *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 35-36, septembre 2001.
- BELAYEW, Dimitri (1996). Paysages des centres urbains. In : *Etat de l'Environnement wallon, 1996. Paysage*. Ministère de la Région wallonne, DGRNE, 1996.
- BIOUL, Anne-Catherine et POULEUR, Jean Alexandre (1999), L'Atlas du centre ancien protégé de Charleroi : un Atlas du cadre de vie. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 24, Printemps 1999, pp. 35-50
- BIOUL, Anne-Catherine et POULEUR, Jean Alexandre (2001), A Fontaine-l'Evêque, la participation de la population à l'élaboration de l'atlas du patrimoine architectural du centre ancien. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 37, décembre 2001, pp. 22-32
- BISSUEL B. *Approximations, flou des modes de calcul : l'impossible chiffrage des crédits affectés aux quartiers*, Le Monde, 26 février 2002
- BISSUEL B. *L'ancien directeur du GIP d'Argenteuil : "C'est monstrueusement difficile"*, Le Monde, 26 février 2002
- BISSUEL B., *La Cour des comptes critique les errements de la politique de la ville*, Le Monde, 26 février 2002
- BLANC M., CHEVALIER D. & HENRION A. (2001), Nancy-Provinces, Case study report, Evaluation of Local Socio-Economic Strategies in Disadvantaged Urban Areas, LASTES, Université Nancy 2.
- BONNAFOUS A. & al. (1999). *Les transports et l'environnement. Vers un nouvel équilibre*. Conseil National des Transports. 175 p.
- BRUNET S. (1999), Nouvelles méthodes d'amélioration du patrimoine, Synthèse transversale et Rapports monographiques, Villes & Quartiers, 88 p.
- BULLION G. (2001) Patrimoine et enjeux financiers, 35ème Congrès National des Directeurs, OPAC, Lille, 26 - 27 Avril 2001 - <http://www.unionhlm.org>
- CENTRE DE DOCUMENTATION UNIVERSITAIRE EN LIGNE (2000), *Peut-on refaire la ville ? - Historique de la politique de la ville de 1977 au projet de contrat de ville 2000-2006* - <http://membres.lycos.fr/cyberbobline/15.html>
- CENTRE DE RESSOURCES DIV (2001), Contrats de Ville, Grands Projets, Acteurs. <http://i.ville.gouv.fr/>
- CHALINE CI. (1999). *La régénération urbaine*. Paris, PUF.
- COLLECTIF (1998). *Reconstruire la ville sur la ville*. Paris, ADEF, 174 p.

- COLLECTIF (1999). *Villes bonnes à vivre-villes invivables*. Urbanisme, utilitarisme et démocratie, La Découverte/M.A.U.S.S, Paris.
- COMBY J. (2001). "Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain ". In *Etudes foncières*. n°89. p. 26-31.
- CONFERENCE PERMANENTE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (1999). *Thème 7.1. Evaluation des coûts de la désurbanisation*. Rapport final de la subvention 1998.
- CONFERENCE PERMANENTE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (2000). *Thème 7.1. Evaluation des coûts de la désurbanisation*. Rapport final de la subvention 1999. 322 p.
- CONFERENCE PERMANENTE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (2000). *Thème 7.5. Rationalisation des outils de développement local*. Rapport final de la subvention 1999.
- CONFERENCE PERMANENTE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (2001). *Thème 1.4. La politique foncière*. Rapport final de la subvention 2000.
- CONFERENCE PERMANENTE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (2001). *Thème 1.3. Les espaces urbains*. Rapport final de la subvention 2000.
- Conservation et réaffectation du patrimoine civil public en Wallonie (1995). In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 15, septembre 1995.
- Conservation et réaffectation du patrimoine industriel en Wallonie (1994). In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 12, septembre 1994.
- CORTEMBOS, Thérèse (1992), Patrimoine et société : évolution du "regard " à travers les documents internationaux. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 10, automne 1992, pp. 12-34.
- CORTEMBOS, Thérèse (2000), Le nouvel inventaire du patrimoine architectural en Région wallonne : un outil de connaissance pour les collectivités locales. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 32, décembre 2000, pp. 64-71.
- COULEE PH. (2001). *Que faire des déchets de construction ?* in *Le Soir*. 25/10/2001
- CREAT (1997). *Rénovation des sites d'activité économique désaffectés. Evaluation de différents outils opérationnels spécifiques à la DGATLP en vue d'en améliorer l'efficacité*. p. 73.
- DE KEERSMAECKER, Marie-Laurence et FELTESSE, Patrick (1999), *Aménagement du territoire et inégalités sociales*. Etudes et Documents. Aménagement et urbanisme, 2. Ministère de la Région wallonne, DGATLP.
- DECOSTER, Dominique-Paule et GERON, Ghislain (1997). La production architecturale entre la création artistique individuelle et la participation à un projet de société. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 18, avril 1997, pp. 11-15.
- DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE (2001), Politique de la ville.  
<http://www.ville.gouv.fr/>
- DELEGLISE C. (1996). "Louer le terrain pour construire ". in *Etudes Foncières*. n°71. p. 31-35
- DEPARTMENT OF CULTURE, MEDIA AND SPORTS (2001), The Historic Environment: A Force for Our Future. - <http://www.english-heritage.org.uk> -  
[http://www.culture.gov.uk/heritage/historic\\_environment\\_review.html](http://www.culture.gov.uk/heritage/historic_environment_review.html)

- INSTITUT DU PATRIMOINE WALLON avec l'appui de la DGATLP (2001). *Des idées pour le Patrimoine : la valeur de l'exemple. Réaffectations de patrimoine en Wallonie*, Namur, 40 p.
- DGATLP (1999). *Le code wallon du logement. Les échos du logement*. N°3 spécial. 98 p.
- DUPAGNE, Albert (dir.) (1997), *L'espace public de la modernité*. Etudes et Documents. Aménagement et urbanisme, 5. Ministère de la Région wallonne, DGATLP.
- EBEL, J.-C. (1997), France – Les projets urbains en centres anciens, colloque Cracovie - 21 et 22 avril 1997 -  
<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/texteintegral/pologne/ebel.htm>
- EGGERICKX T., CAPRON C., HERMIA J.-P., ORIS M., POULAIN M., VAN DER STRATEN E. (2001). *Démographie, aménagement du territoire et développement durable de la société belge*. SSTC. p.105
- FONDATION ROI BAUDOIN. (1997). *Mieux restaurer le patrimoine architectural? Plaidoyer*. Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 211p.
- FORET C. (2001). *La réhabilitation urbaine*, Dossier documentaire. Ministère de l'Équipement, des transports et du Logement. 336 p.
- GAIARDO, L. et GODFROID, Y. (1996). *A la découverte du patrimoine social. Essai de définition et d'élaboration d'une méthode d'identification*. Rapport de convention entre la DGATLP et le GUIDE.
- GAIARDO, Lucia (1997). *PRAS et patrimoine. Note méthodologique*. Bruxelles, 32 p.
- GERON, Ghislain (1999), De l'aménagement du territoire au développement territorial. In : : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 27, décembre 1999, pp. 16-20
- GERON, Ghislain et RADELET, Christian (1989), Rénovation urbaine, architecture et logement : trois défis majeurs pour la fin du siècle. In : : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 9, hiver 1991, pp. 3-4
- GOSSELAIN, Pierre (2001), L'urbanisme, discipline en interaction avec la planification spatiale et l'architecture. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 33, mars 2001, pp. 15-30.
- GOSSELAIN, Pierre (2001), L'apport de l'aménagement du territoire. In : *La gestion des espaces publics*. Atelier du projet Interreg IIc TOCEMA, Liège, 10 et 11 septembre 2001.
- GOT, Pierre (2001). A propos du SDER : la coopération supracommunale. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 33, mars 2001, pp. 45-51
- GOURDON, Jean-Loup (2001). *La rue. Essai sur l'économie de la forme urbaine*. La Tour d'Aigues, éd. De l'Aube, 286 p.
- GOUVERNEMENT WALLON (1995). *Plan d'Environnement pour le Développement durable en Région wallonne*. Ministère de l'environnement, des ressources naturelles et de l'agriculture, Liège, mars 1995, 344 p.
- GOUVERNEMENT WALLON (1999). Schéma de développement de l'espace régional, 233p.
- GOUVERNEMENT WALLON (2000). Contrat d'Avenir pour la Wallonie, 179p.
- GOUVERNEMENT WALLON (2002). Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Bilan des 20 mesures prioritaires du programme 2000/2001 du Gouvernement wallon.
- GROUPE D'EXPERTS SUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN (1996). *Villes durables européennes, rapport*, Bruxelles.
- GUENGANT A. (1992). *Les coûts de la croissance périurbaine*. Adef. pp. 94-95

- HALLEUX, Jean-Marie (2000). Développement durable et organisation urbaine : le mot d'ordre de la ville compacte. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 30, juin 2000, pp. 18-23
- HENNART, Eliabel (2001), Le patrimoine menacé de disparition. Analyse critique des remèdes mis en place en Angleterre et en Wallonie. *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 33, mars 2001, pp. 70-76
- HIVERT L., MORCHEOINE A. (1998). *Habiter au vert et polluer les citadins : un essai d'évaluation*. in Transports. N°388. p.98-107.
- HOEFFLER, Jacques (1989), Réflexions sur l'urbanisme du temps présent. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 6, mars 1989, pp. 79-99
- IAURIF (1997). Les paysages d'Ile-de-France. Comprendre, agir, composer. *Cahiers de l'IAURIF*, n° 117-118.
- JACQUES M. (1999) *Secteur du logement et code wallon du logement*. in Les échos du logement. n°3. p. 32
- JOFFROY P. (1999). *La réhabilitation des bâtiments, conserver, améliorer, restructurer les logements et les équipements*. Ed. Le Moniteur, Paris, 312 p.
- LAGUESSE-PLUMIER, Nicole (1992), La Journée du Patrimoine en Région wallonne. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 10, automne 1992, pp. 61-65.
- LAPIERRE U. (2000). "Logement et marché : le principe d'exclusion ". in *Etudes foncières*, n°88, p. 18.
- LASSUS, Robert (2001). *Vers un paysage plus global (au-delà du rural et de l'urbain)*. Conseil national du paysage. Séance inaugurale du 28 mai 2001, pp.
- LICHFIELD N. (1988). *Economics in Urban Conservation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOYER, François et SCHMUCKLE-MOLLARD, Christiane (2001), *Façadisme et identité urbaine. Actes du colloque international, Paris, 28-30 janvier 1999*. Paris, Editions du Patrimoine, Collection "Idées et débats ".
- LOYER, François, dir. (2001), *Villes d'hier et d'aujourd'hui en Europe*. Paris, Fayard, série "Entretiens du Patrimoine", 506 p.
- LUGINBÜHL, Yves (2001). *La demande sociale du paysage*. Conseil national du paysage. Séance inaugurale du 28 mai 2001
- MAISON DE L'URBANISME DU BRABANT WALLON (1998) *Le logement en Brabant wallon*. 282 p.
- MALHERBE, Alain, DAWANCE, Sophie et FRANKIGNOULLE, Pierre (2001). Présentation de la recherche sur le logement urbain wallon. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 37, décembre 2001, pp. 50-58
- MASSIAH G., TRIBILLON J.-F. (2000) *Le tiers habitat*. in *Etudes foncières*, n°87, p. 26.
- MILLER, J., DELBEKE, Ch., RASUMNY, Ch., GERON, Gh., DEBATTY, D. (1997). L'approche régionale de l'assainissement des friches industrielles et urbaines. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 18, avril 1997, pp. 16-24.
- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS (1994). "Maîtriser la mobilité 1<sup>ère</sup> partie ", in *cahier du MET Collection Trafics*, n°1, 63 p.
- MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE (2001), guide ZPPAUP. - <http://www.ZPPAUP.culture.gouv.fr>

- MINISTERE DE LA CULTURE FRANÇAIS, présentation de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) - <http://www.culture.fr/culture/paca/services/archizpf.htm>
- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT *Paysage et aménagement urbain*. Note de synthèse. Centre de documentation de l'urbanisme. Monde rural et patrimoine. *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 16-17, septembre 1996.
- OCDE (1996). *L'énergie dans la ville*. Manuel de bonne gestion locale. p.63
- OCDE (2001). *Développement durable. Les grandes questions*. Paris, OCDE.
- Patrimoine en fête. *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 22-23, septembre 1998.
- Plan fédéral de Développement durable (2000-2004)*. Bruxelles, 2000.
- POWELL K. (1999). *L'architecture transformée. Réhabilitation, rénovation, réutilisation*. 255p.
- Prendre part à la protection du patrimoine. Résultats d'une enquête menée auprès de 1000 Belges* (1990). Belgica Nostra, avec l'appui de la Fondation Roi Baudouin, 28 p.
- RAFFESTIN Y, DREIDEMIE F. et LEGER D. (1996). *Réhabiliter en site occupé*. 191 p.
- RALITE J., *La spéculation foncière et le blocage de l'aménagement*. ADEF (1998) Reconstruire la ville sur la ville. p. 147
- REICHEN B. (1998). *Les leçons de la reconversion*. Actes du colloque "Constructions d'hier, usages d'aujourd'hui", p. 62.
- ROBERTS P., SYKES H. (2000). *Urban Regeneration. A Handbook*. 320 p.
- RUHL, Philippe et WODON, Bernard (2001). La rue Vivegnis, un ensemble architectural à promouvoir dans le Centre ancien protégé du quartier nord de Liège. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 33, mars 2001, pp.56-60
- SANSON P. (2001). *Le paysage architectural et urbain comme redécouverte des dimensions signifiantes des espaces habités*, Le paysage état des lieux, actes du colloque de Cerisy 1999, Ousia, Bruxelles, pp. 103-132
- SARLET, Danielle (1992), Le patrimoine hier, aujourd'hui, demain. Pour une poésie collective du cadre de vie. In : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 10, automne 1992, pp. 4-11
- SAUVEZ M. dir (2001), *La ville et l'enjeu du développement durable*, rapport au ministre de l'aménagement du Territoire et de l'environnement, La documentation française, Paris.
- SCHAUT C. (1997). *Patrimoine et développement urbain*. Etudes et documents. Ministère de la région wallonne, DGATLP, 150 p.
- SCHAUT, Christine (1996), *Patrimoine et rénovation urbaine*. Etudes et Documents. Monuments et sites, 5. Urbanisme, 1. Ministère de la Région wallonne, DGATLP.
- TASK FORCE DÉVELOPPEMENT DURABLE (1999). *Sur la voie d'un développement durable ? Résumé du Rapport fédéral sur le Développement durable*. 23 p.
- THOLOME L. (1999) *La problématique des immeubles abandonnés*. in Les échos du logement. n°3. p. 64.
- VAN DEN BERG L., BRAUN E. & VAN DER MEER J. (2000), National Urban Policies in the European Union (1998), Responses to urban issues in the fifteen member states, Euricur Series, Ashgate, Aldershot, 480 p.

- 
- VAN REYBROECK, Jean-Pol (1988), La mise en œuvre du règlement général sur les bâtisses en site rural. In : : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 3, mars 1988, pp. 88-92
- VAN REYBROECK, Jean-Pol (1991), Le décret du 18 juillet relatif aux Monuments, aux Sites et aux Fouilles – Patrimoine urbanistique ou urbanisme patrimonial ? In : : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 9, hiver 1989, pp. 51-53
- Vers un nouvel urbanisme. Pour le renouveau des villes et des villages. Charleroi, 14 et 15 décembre 1992. Actes du Colloque. In : : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 13-14, été 1995.
- Wallonie 1789-1958. Réalités nouvelles. Nouvelles architectures. In : : *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 25-26, septembre 1999.
- WECK S. (2000), *Routes into Jobs and the Society* - Final Report, Evaluation of Local Socio-Economic Strategies in Disadvantaged Urban Areas (projet ELSSES), 125 p.



## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION "REGENERATION URBAINE, PATRIMOINE BATI ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL" .....</b>	<b>1</b>
<b>QU'ENTENDONS-NOUS PAR PATRIMOINE BATI DANS LE CADRE DE CETTE RECHERCHE ? .....</b>	<b>2</b>
<b>CHAPITRE I : LE PATRIMOINE BATI, OUTIL DE DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>5</b>
1. LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE .....	5
2. LE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES DOCUMENTS OFFICIELS REGIONAUX .....	7
2.1 <i>Le Plan d'Environnement pour le Développement durable (PEDD)</i> .....	7
2.2 <i>Le Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER)</i> .....	9
2.3 <i>Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie (CAW)</i> .....	10
3. PATRIMOINE ET DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES VILLES : COUP D'ŒIL DANS LA LITTERATURE .....	11
3.1 <i>Le patrimoine est-il concerné par le Développement Durable ?</i> .....	11
3.2 <i>La réaffectation du patrimoine et la rénovation urbaine, outils de durabilité</i> .....	12
3.3 <i>La réaffectation du patrimoine et ses dérivés : façadisme et gentrification</i> .....	12
4. PATRIMOINE HERITE ET PATRIMOINE TRANSMIS : VILLE ET PAYSAGE URBAIN COMME PATRIMOINE .....	14
<b>CHAPITRE II : ESPACES BATIS, ABANDONNER OU RECYCLER ? .....</b>	<b>17</b>
1. CAUSES D'ABANDON DES ESPACES BATIS ET PISTES DE REPONSES .....	17
1.1 <i>Les acteurs concernés par la réutilisation des espaces bâtis</i> .....	19
1.2 <i>La dynamique économique</i> .....	24
1.3 <i>Le domaine social et démographique</i> .....	27
1.4 <i>Le domaine physique et environnemental</i> .....	29
1.5 <i>Le logement, l'immobilier et le foncier</i> .....	35
1.6 <i>Synthèse</i> .....	40
2. LES EFFETS DU RECYCLAGE FACE A LA CONSOMMATION D'ESPACE LIBRE .....	43
2.1 <i>Effets sur la consommation d'espace</i> .....	44
2.2 <i>Effets sur la structure spatiale</i> .....	45
2.3 <i>Effets sur le paysage</i> .....	46
2.4 <i>Effets sur les coûts fonciers</i> .....	47
2.5 <i>Effets sur les coûts de construction</i> .....	47
2.6 <i>Effets sur le coût des infrastructures</i> .....	48
2.7 <i>Effets sur le coût des équipements et services publics locaux</i> .....	49
2.8 <i>Effets sur la mobilité et l'accessibilité</i> .....	50
2.9 <i>Effets sur l'environnement</i> .....	51
2.10 <i>Effets sur la cohésion sociale</i> .....	52
2.11 <i>Effets sur l'économie</i> .....	53
2.12 <i>Effets sur l'évolution institutionnelle</i> .....	53
2.13 <i>Synthèse</i> .....	54
3. CONCLUSION : ABANDONNER OU RECYCLER ? .....	56
<b>CHAPITRE III: POLITIQUES ET PRATIQUES DU RECYCLAGE URBAIN EN REGION WALLONNE .....</b>	<b>57</b>
1. LES POLITIQUES .....	57
1.1 <i>Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie</i> .....	58
1.2 <i>Le SDER</i> .....	60
1.3 <i>Les documents législatifs</i> .....	62
1.3.1 <i>Le CWATUP</i> .....	62
1.3.2 <i>Le Code wallon du logement,</i> .....	63
1.4 <i>Conclusion</i> .....	64
1.4.1 <i>Les enjeux du recyclage urbain</i> .....	64
1.4.2 <i>Les grandes lignes d'action commune</i> .....	64
2. LES PRATIQUES .....	65
2.1 <i>La perception et la prise en compte du patrimoine bâti</i> .....	65
2.2 <i>La sensibilisation au cadre de vie et au patrimoine</i> .....	67
2.3 <i>La prévention et la protection</i> .....	68

2.4	<i>L'amélioration du cadre de vie et la requalification urbaine</i> .....	69
2.5	<i>La requalification des zones et des quartiers les plus dégradés</i> .....	70
2.6	<i>La densification des noyaux d'habitat</i> .....	71
2.7	<i>Les synergies et la transversalité</i> .....	72
2.8	<i>Les moyens et les outils</i> .....	73
2.9	<i>Les acteurs</i> .....	74
<b>CHAPITRE IV : PRESENTATION D'AUTRES CONTEXTES</b> .....		<b>76</b>
INTRODUCTION .....		76
1.	FRANCE.....	76
1.1	<i>Contexte national / historique</i> .....	76
1.2	<i>La politique urbaine actuelle</i> .....	78
1.2.1	Les Contrats de Ville et Grands Projets de Ville.....	82
1.2.2	Critiques.....	83
1.3	<i>Deux exemples de politiques concernant l'espace bâti et intégrant la dimension patrimoniale</i> .....	84
1.3.1	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH).....	84
1.3.2	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) .....	85
2.	ROYAUME-UNI.....	86
2.1	<i>Contexte et historique</i> .....	86
2.1.1	Corporations de Développement Urbain.....	86
2.1.2	Défi Urbain .....	87
2.2	<i>La politique de régénération urbaine : le Budget de Régénération Unique</i> .....	88
2.3	<i>Le Budget de Régénération Unique réactualisé</i> .....	94
2.4	<i>Élargir le champ du patrimoine : l' "Historic Environment"</i> .....	95
3.	LES PAYS-BAS.....	97
3.1	<i>Contexte et historique</i> .....	97
3.2	<i>Politique actuelle de la rénovation urbaine</i> .....	99
3.2.1	La Politique des Grandes Villes (GSB).....	99
3.2.2	Budget d'Investissement dans la Rénovation Urbaine (ISV).....	100
3.3	<i>Patrimoine et développement : la politique Belvedere</i> .....	103
4.	FLANDRE.....	105
4.1	<i>Contexte et historique</i> .....	105
4.2	<i>Politique actuelle de la rénovation urbaine : le Fonds d'Impulsion Sociale (SIF)</i> .....	106
4.2.1	Fondements et objectifs.....	106
4.2.2	Mise en œuvre.....	106
4.3	<i>Subsides à la rénovation du bâti</i> .....	110
5.	SYNTHESE ET ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES ETRANGERES ETUDIEES.....	112
5.1	<i>Quels objectifs ?</i> .....	112
5.2	<i>Quelle approche spatiale ?</i> .....	112
5.2.1	Niveau spatial approprié .....	112
5.2.2	Risque de ségrégation spatiale et "gentrification" .....	113
5.3	<i>Quel objet pour la rénovation urbaine ?</i> .....	114
5.3.1	De la rénovation du bâti à la rénovation intégrale.....	114
5.3.2	Conservé ou développer ? Dépasser l'opposition apparente.....	115
5.4	<i>Quel processus de mise en œuvre ?</i> .....	116
5.4.1	Modèles de gouvernance.....	116
5.4.2	Transparence et communication.....	118
5.4.3	Coopération horizontale : partenariats locaux et participation des habitants.....	119
5.4.4	Coordination verticale et cellules interministérielles .....	120
5.4.5	Contractualisation et vision à long terme .....	120
5.4.6	Leviers financiers.....	121
5.5	<i>Apprentissage en continu</i> .....	121
5.5.1	Évaluation .....	121
5.5.2	Projets pilotes.....	121
<b>CHAPITRE V : RECOMMANDATIONS</b> .....		<b>122</b>
1.	PRISE EN COMPTE DE L'ESPACE ET DU PATRIMOINE BATI .....	122
1.1	<i>Au niveau régional</i> .....	122
	Constats .....	122
	Recommandations .....	123
1.2	<i>Au niveau local</i> .....	124
	Constats .....	124

	Recommandations .....	125
2.	LES ACTEURS DU RENOUVEAU URBAIN .....	126
2.1	<i>Quels niveaux de décision pour les politiques urbaines ?</i> .....	126
	Constats .....	126
	Recommandations .....	126
2.2	<i>Les pouvoirs publics</i> .....	127
	Constats .....	127
	Recommandations .....	127
2.3	<i>Les acteurs privés : population et entreprises</i> .....	128
	Constats .....	128
	Recommandations .....	129
3.	LA MISE EN ŒUVRE DU RENOUVEAU URBAIN .....	130
3.1	<i>Les outils et leurs procédures</i> .....	130
	Constats .....	130
	Recommandations .....	131
3.2	<i>La prévention</i> .....	132
	Constats .....	132
	Recommandations .....	133
3.3	<i>Les quartiers dégradés</i> .....	133
	Constats .....	133
	Recommandations .....	134
4.	CONCLUSIONS .....	135
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>136</b>
	<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>142</b>