

LES ENJEUX DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ EN MILIEU URBAIN : L'EXEMPLE DE LA WALLONIE

Pierre-François WILMOTTE, Christine RUELLE, Bruno BIANCHET

Résumé

L'article vise à identifier les principaux obstacles à la participation de l'investissement privé dans la fabrique de la ville en Wallonie, au travers des leçons tirées de deux projets urbains d'envergure : la régénération du site de l'ancien hôpital de Bavière à Liège, la première métropole de Wallonie avec une région urbaine de 670 000 habitants ; et la construction d'un centre commercial dans le centre-ville de Verviers, agglomération moyenne de 100 000 habitants à 30 km à l'est de Liège. Aux difficultés identifiées, des pistes d'amélioration sont formulées dans un contexte socio-économique libéral, avec une tendance à la réduction de la capacité d'investissement public. L'article met en avant les enjeux de planification stratégique et de gouvernance afin de favoriser l'attractivité des villes wallonnes à l'investissement privé, dans une logique qui devrait bénéficier autant aux promoteurs qu'à l'intérêt collectif.

Mots-clés

partenariat public-privé, planification stratégique, projet urbain, attractivité urbaine

Abstract

The article aims to identify the main obstacles to the participation of private investment in the development of urban areas in Wallonia. This is done through the lessons learned from two major urban projects: the regeneration of the former hospital site "Bavière" in Liege, the first Walloon metropolitan area, with about 670,000 inhabitants in the urban area; and the construction of a shopping mall in the city centre of Verviers, an urban region of approximately 100,000 inhabitants located 30 km east of Liege. To the main identified obstacles, the article develops measures for improvement in a liberal socio-economic context characterised by a reduction in public investment capacity. The article highlights the issues of strategic planning and governance in order to make private investment more attractive in Walloon cities, in a perspective that should benefit to the developers as well as to the collective interest.

Keywords

private-public partnership, strategic planning, urban project, urban attractiveness

INTRODUCTION

La Wallonie est confrontée à un déclin de l'attractivité de ses centres urbains (Bianchet *et al.*, 2018). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Tout d'abord, la désindustrialisation a pénalisé le rôle de moteur économique des villes de tradition industrielle dont le tissu économique est toujours en cours de reconversion. Conséquence (in)directe, celles-ci peinent à s'insérer dans le phénomène de métropolisation qui caractérise des villes proches comme Bruxelles, Lille ou Luxembourg, positionnées à un niveau supérieur de la hiérarchie urbaine européenne (Rozenblat et Cicile, 2003 ; Thisse et Thomas, 2007). Celles-ci sont en mesure, vu leurs statuts de capitales ou de nœuds de communication, de participer aux réseaux globaux de villes et d'attirer les activités les plus stratégiques (Breuer, 2017).

Ensuite, l'aménagement du territoire en Belgique a historiquement facilité l'étalement urbain et l'usage de l'automobile en raison, notamment, d'une plus faible tradition de planification territoriale et de mécanismes de régulation collectifs de la consommation foncière (Halleux, Brück et Mairy, 2002 ; Halleux, 2004 ; de Vries, 2014). Le régime fiscal relatif au logement favorise également cette dynamique (Bianchet *et al.*, 2016 ; Xhignesse 2018). Assez logiquement, les activités économiques et commerciales ont suivi le mouvement de périurbanisation de l'habitat, ce qui amplifie la dévitalisation des centres urbains (Grippa *et al.*, 2015 ; Mercenier *et al.*, 2016 ; Grimmeau et Wayens, 2016). Enfin, la gouvernance locale est marquée, en Belgique, par la faiblesse des dynamiques supracommunales ainsi que par une concurrence entre les communes qui s'explique, d'une part, par la fragmentation

politique et territoriale et, d'autre part, par la forte autonomie des communes. Ces différents facteurs sont à l'origine d'un cercle vicieux de dépréciation des centres urbains.

En Belgique, et plus spécifiquement en Wallonie, les centres urbains peinent à attirer des investissements. Tout d'abord, les ménages continuent à privilégier les périphéries au détriment des plus grandes villes wallonnes de Liège, Namur, Charleroi et Mons (Charlier *et al.*, 2016). En outre, les investisseurs privés wallons ciblent davantage les espaces périurbains en croissance démographique et économique (Le Fort *et al.*, 2016). Enfin, les pouvoirs publics sont de moins en moins en mesure de pallier au déficit d'investissements des agents économiques privés. Le Galès (2011) pointe deux explications : d'une part, la diminution structurelle des moyens d'investissements pour respecter les contraintes budgétaires et, d'autre part, la perte d'autorité des gouvernements.

Partant du constat de la baisse structurelle des investissements publics, les investisseurs privés occupent une place grandissante dans la fabrique de la ville. Les politiques d'investissements publics dans la requalification urbaine sont ainsi orientées de manière à induire l'investissement privé, à l'image de la politique régionale européenne (IDEA Consult et Institut Destrée, 2009 ; ADE et CREAT, 2013 ; Gouvernement wallon, 2018). Pourtant, de nombreux grands projets urbains portés par le secteur privé rencontrent des difficultés dans leur aboutissement. L'objectif de l'article est de comprendre les freins empêchant les villes wallonnes d'attirer et de sécuriser les investissements privés devenus indispensables au renouvellement urbain. La gouvernance est la question centrale de l'article car elle conditionne la réussite d'un projet urbain, compris comme la rencontre des objectifs des acteurs privés (rentabilité ou l'intérêt privé) et publics (des objectifs politiques ou l'intérêt général). Concept parfois indéfini, nous exploitons deux significations de la gouvernance : d'une part, les relations entre les acteurs privés et publics dans le cadre de projets urbains développés par des promoteurs privés et, d'autre part, la nécessaire spatialisation de toute politique de développement urbain.

L'article repose sur quatre années de recherches sur le développement urbain, les politiques urbaines et la possibilité de mise en œuvre d'une politique de

la ville en Wallonie (Bastin *et al.*, 2016 ; Mercenier *et al.*, 2017). Différentes sources d'informations ont été mobilisées à cette fin : revue de littérature (littérature scientifique, documents politiques, rapports d'évaluation de politiques publiques), analyse statistique soulignant les difficultés de la population vivant dans les grandes villes et rencontres avec des acteurs de terrain via des entretiens semi-directifs.

L'article est structuré en quatre chapitres : le premier précise le contexte wallon et, en particulier, les deux cas d'étude illustrant les difficultés identifiées ; le deuxième expose les principaux freins structurels à l'investissement privé en milieu urbain ; le troisième est consacré à la question de la collaboration entre les acteurs publics et privés dans le cadre des projets urbains ; enfin, le quatrième avance des pistes concernant l'action publique afin de réduire les coûts de transaction pour les promoteurs privés et d'encourager les investissements en milieu urbain.

I. CONTEXTE RÉGIONAL ET PRÉSENTATION DES DEUX CAS D'ÉTUDES

La Wallonie est particulièrement concernée par le déclin des secteurs économiques traditionnels, par la diminution des transferts de solidarité entre les régions dans le cadre du fédéralisme belge, et par un nombre élevé d'acteurs et de niveaux de pouvoirs à coordonner (Union Européenne, État fédéral, régions, provinces et communes). En outre, les villes wallonnes s'avèrent peu attractives pour les investisseurs privés alors qu'ils apparaissent aujourd'hui comme indispensables pour impulser une dynamique urbaine et participer à la restauration du rôle de moteur économique de ces villes pour les territoires. Par conséquent, les villes wallonnes développent des initiatives pour attirer des investisseurs privés sur leur territoire communal, comme le démontrent les cas d'études de Liège et de Verviers.

A. Liège et la friche de Bavière

Liège est la première région urbaine de Wallonie avec ± 670 000 habitants répartis sur 35 communes¹. Depuis l'exurbanisation de l'ancien hôpital universitaire de Bavière en 1985, la Ville de Liège (commune de 197 355 habitants) souhaite reconverter le site abandonné d'une superficie de quatre hectares. Cette friche est située au cœur du quartier péricentral d'Outremeuse, caractérisé par une urbanisation

dense laissant peu de place aux espaces verts, mais aussi par une population précarisée (Figure 1). Après le départ du centre hospitalier, le foncier du site fut rapidement vendu par les pouvoirs publics à un premier promoteur privé, la société espagnole Galaico. Durant les années 1990, le site est progressivement arasé (à l'exclusion des bâtiments classés), mais les différents projets échouent à transformer le site : grands équipements urbains, centres sportifs, centres commerciaux, logements ne verront pas le jour. Devant l'échec des différents projets, la S.A. Espace Bavière – Tractebel vend le site à la société néerlandaise HIMMOS en 2005 au terme d'un concours portant sur la réhabilitation de la friche. Les nouveaux propriétaires proposent alors un projet développant des espaces verts et près de 600 logements. En raison de la crise financière de 2008, les prévisions commerciales se dégradent et le projet est arrêté avant la phase d'adjudication.

En 2012, un consortium privé belge agissant en tant que promoteur rachète le site et, en 2016, la S.A. Bavière Développement présente un nouveau *master plan*. Les acteurs publics sont alors intervenus dans le projet de deux manières. D'une

part, un fond de pension des institutions publiques de la région liégeoise est entré dans l'actionnariat de la société de promotion. D'autre part, plusieurs acteurs publics ont été sollicités pour installer des bâtiments et services publics sur le site : les autorités provinciales souhaitent y déplacer leur principal pôle culturel et étendre leur haute école ; les autorités communales liégeoises envisagent d'y installer une crèche, un commissariat de quartier et un centre sportif ; l'Université de Liège compte y implanter son institut de dentisterie. La place accordée au logement est réduite à 450 studios pour étudiants et à 250 appartements, tandis que les espaces publics ont été réduits ou compensés par le réaménagement, à charge des fonds européens FEDER, du boulevard contigu au site. La faisabilité économique du projet est partiellement remise en cause par le phénomène de financiarisation des marchés fonciers et immobiliers, qui a engendré un triplement des prix de ces marchés en Belgique sur les trois dernières décennies (Artige et Reginster, 2017 ; Comby, 2017). La hausse des prix engendre l'augmentation de la charge foncière dans le calcul de rentabilité du promoteur et, *in fine*, dans le prix de vente final des biens immobiliers.

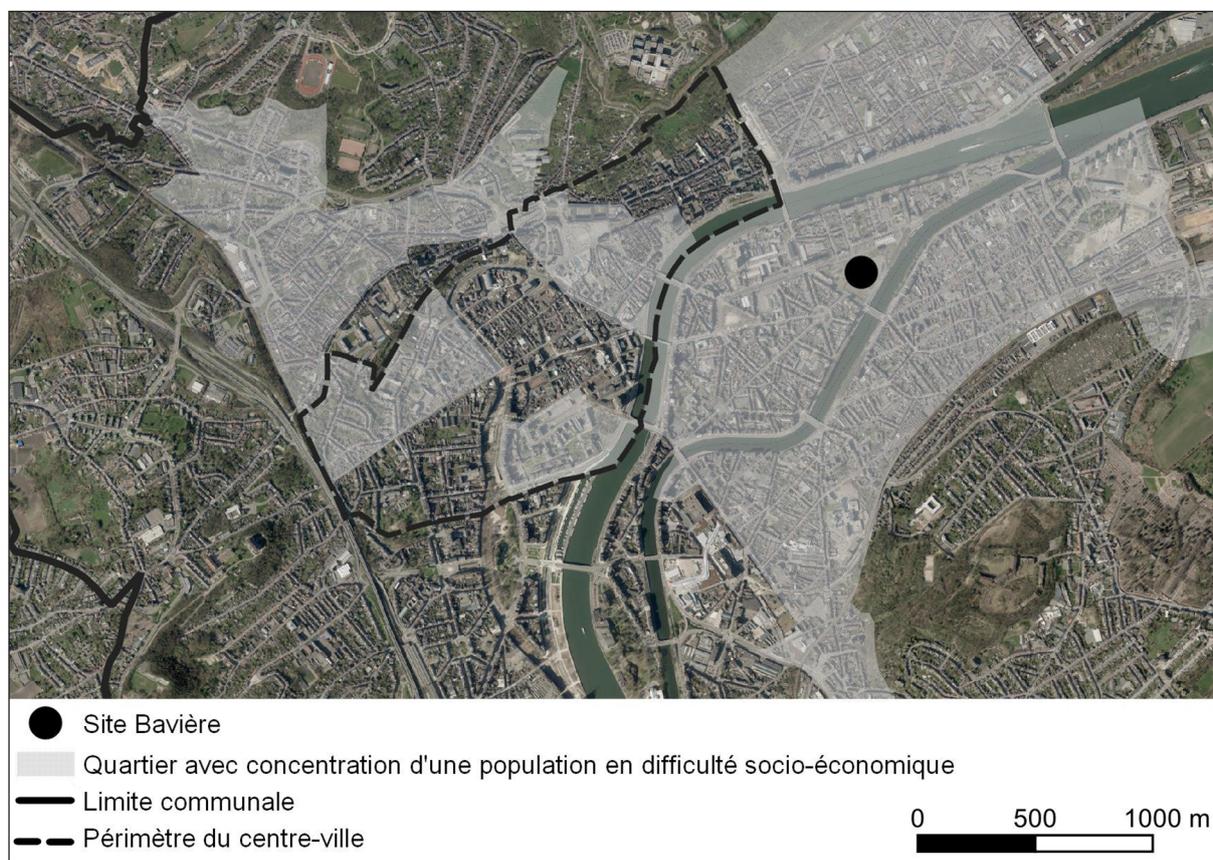


Figure 1. Localisation du site Bavière dans le contexte urbain de la Ville de Liège (Auteur : Wilmotte (2018) ; Données : Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (2013), Service Public de Wallonie (2015), Mercenier *et al.* (2017)).

Pourtant, le potentiel de commercialisation n'est pas assuré du fait de la faible attractivité résidentielle du quartier auprès du public-cible disposant du capital nécessaire. Ceci explique, d'une part, les investissements publics dans le projet urbain destinés à offrir des garanties aux investisseurs privés et, d'autre part, la densification nécessaire à la rentabilité économique du projet. Cette dernière a fait l'objet de critiques de la part de riverains et d'associations, estimant que la densification s'est opérée aux dépens de la qualité globale du projet et de la présence d'espaces publics.

B. Verviers et son centre commercial en centre-ville

Le second cas d'étude est situé à Verviers, région urbaine de $\pm 100\ 000$ habitants¹ à 30 km à l'est de Liège (IWEPS, 2018). En 2002, les autorités communales ont entamé des négociations avec un promoteur privé (Foruminvest) pour développer un centre commercial dans le centre-ville, à proximité immédiate d'une rivière, la Vesdre. L'objectif des autorités était de relancer l'attractivité commerciale du cœur de ville. En effet, celui-ci fait face à plusieurs défis affectant son dynamisme économique : la concurrence commerciale de grandes villes proches et de sa propre périphérie ; une dégradation du bâti et la concentration d'une population précarisée dans le centre-ville (Figure 2). Le projet de création du centre commercial s'inscrit dans une convention de revitalisation urbaine, partenariat public-privé conclu en 2004 entre la Ville de Verviers et le promoteur privé ; cette convention prévoit l'implantation du centre commercial et la création de 10 000 m² de logements dans les rues adjacentes dans un périmètre arrêté en 2005.

Après la présentation de l'avant-projet de centre commercial en 2005, une mobilisation citoyenne se structure, contestant notamment la disproportion du projet pour une ville moyenne comme Verviers (initialement 30 000 m² de surfaces commerciales) et le recouvrement de la rivière sur près de 250 mètres. À partir de 2006, le mouvement « Vesdre Avenir » cristallise l'opposition au projet, notamment en initiant une consultation populaire et en engageant des recours devant la Justice. Une deuxième version du projet est présentée en 2007 (couverture de la Vesdre réduite à 136 mètres), suivie d'une troisième version en 2008 (sans recouvrement du cours d'eau, permis refusé) et d'une quatrième version en 2009-2010.

Après d'ultimes recours des riverains auprès de l'Autorité ministérielle et de la Justice, le permis est finalement confirmé en 2012. Après 7 années, « Vesdre Avenir » cesse son opposition au projet.

Au cours des 16 années de réflexions autour du projet, l'opposition menée par une partie de la population locale a influencé la position des élus communaux, mais aussi des fonctionnaires régionaux en charge de la délivrance des permis. Les difficultés rencontrées lors de l'élaboration du projet ont généré de l'incertitude pour les commerçants potentiellement impactés dans le centre de Verviers, mais aussi pour le promoteur. Face à l'incertitude sur l'aboutissement du projet, générant des coûts de transaction, le promoteur s'est désengagé du projet en 2014. Deux ans après, il rachète le projet suite aux difficultés financières du repreneur. Entre temps, plusieurs institutions financières publiques régionales sont entrées au capital de la société portant le projet. Depuis 2002, le projet urbain a évolué vers une diminution de la surface du centre commercial à 22 250 m² et vers la suppression du recouvrement de la rivière. Le permis de bâtir accordé, le dernier obstacle était l'obtention d'un permis auprès de l'administration régionale en charge de la régulation du commerce de détail. Après un refus en 2018 du fonctionnaire compétent, un recours a été introduit auprès du ministre wallon de tutelle par le promoteur avec le soutien des autorités communales. Les autorités politiques régionales ont fini par accorder le permis au second semestre de 2018.

II. LES PRINCIPAUX OBSTACLES À L'INVESTISSEMENT PRIVÉ

Après la mise en contexte des deux cas d'études mobilisés dans le cadre de notre recherche, cette section est consacrée à la présentation des principales difficultés pour un promoteur privé souhaitant investir dans le milieu urbain. Les difficultés identifiées relèvent à la fois de questions de gouvernance et du développement urbain et territorial des villes.

A. Un déficit de stratégie communale et régionale

En Belgique, les pouvoirs locaux sont organisés par les entités fédérées régionales (Goethals, 2017). Les communes wallonnes disposent de nombreuses compétences et d'une forte autonomie leur permet-

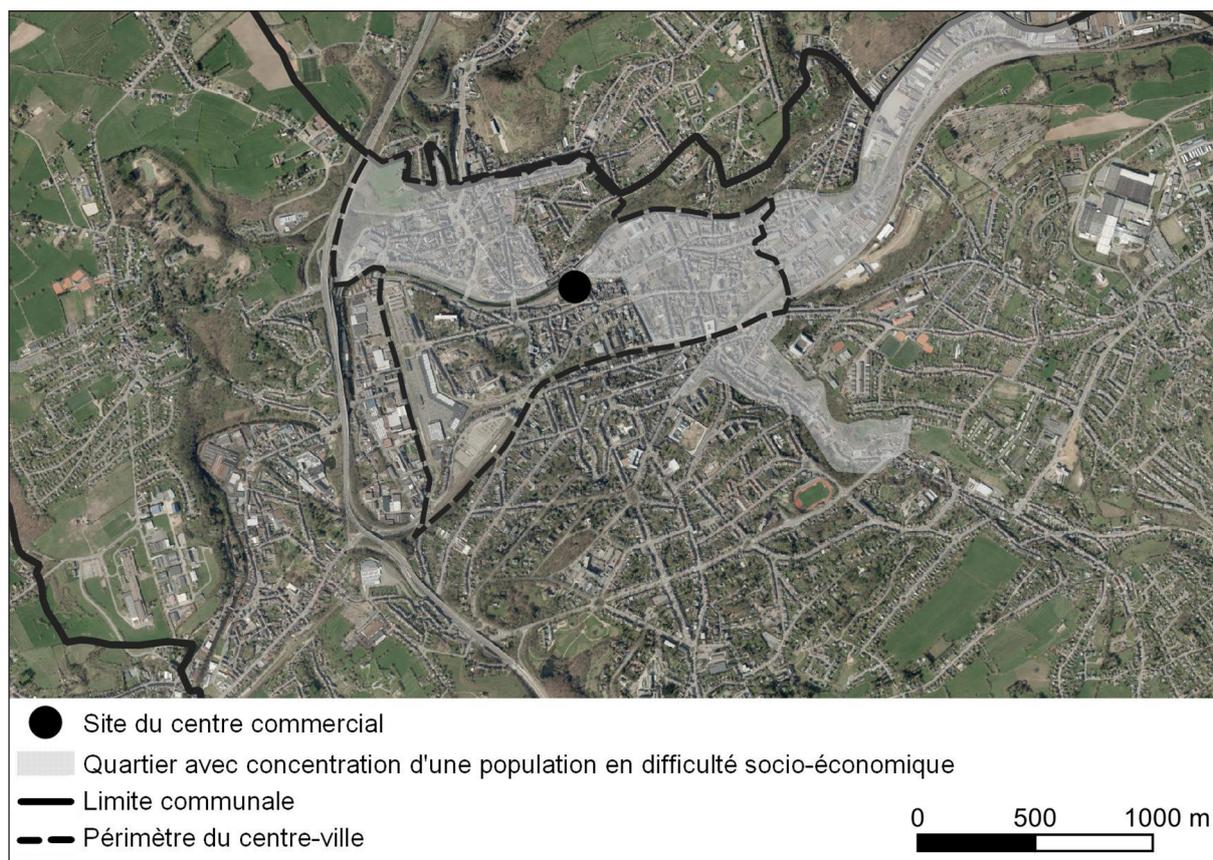


Figure 2. Localisation du centre commercial dans le contexte urbain de la Ville de Verviers (Auteur : Wilmotte (2018) ; Données : Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (2013), Service Public de Wallonie (2015), Merce-nier *et al.* (2017)).

tant de gérer les matières d'intérêt local seules ou en collaboration volontaire avec d'autres communes via des structures intercommunales. En matière de développement urbain elles disposent, outre ces compétences, d'une aide financière de l'autorité régionale pour développer des stratégies territorialisées. Or, l'analyse des documents stratégiques des plus grandes villes wallonnes a démontré, lorsqu'ils existent, leur grande hétérogénéité : validité et portée juridique, thématiques étudiées, date d'approbation des documents, etc. Cette situation interpelle dès lors que l'absence de projet territorial à jour est une source d'incertitude lorsqu'une commune souhaite communiquer à propos de sa stratégie et de ses projets urbains.

Jusqu'en 2017, le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) ne prévoyait qu'un seul outil de planification à l'échelle communale : le schéma de structure communal (SSC). L'élaboration d'un SSC pouvait s'étendre sur des périodes comparables à celle des législatures communales (six années), ce qui ne permettait pas d'intégrer les évolutions

socio-économiques locales, ni de saisir des opportunités de développement à courte échéance. En réponse à cette problématique, certaines communes se sont dotées d'outils de planification territoriale de type *master plan*, en dehors de tout cadre légal. Ces dispositifs permettent de porter une vision territoriale tout en conservant une certaine flexibilité. En 2017, le législateur régional a remplacé le CWATUP par le Code du Développement Territorial (CoDT) : celui-ci substitue le schéma de développement communal (SDC) au schéma de structure communal (SSC) et autorise l'adoption de SDC pluricommunaux. Cette évolution n'a pas encore pleinement produit ses effets et ces nouveaux outils doivent encore être appropriés par les acteurs locaux.

L'évolution des outils de planification est étroitement liée à l'enjeu des échelles d'intervention. En effet, l'urbanisation et le changement radical des mobilités de ces deux derniers siècles (Kaufmann, 2014) posent de nouveaux défis à des échelles multiples. Il existe une inadéquation croissante entre, d'une part, le découpage communal et l'autonomie des pouvoirs locaux et, d'autre part, les enjeux

multiscalaires du développement territorial. Malgré la fusion générale des communes belges en 1977, les nouvelles communes présentent deux défauts identifiés à la fois par les praticiens et la littérature scientifique. Premièrement, les fusions n'ont pas permis de créer des entités territoriales de taille suffisante pour associer les centres urbains et leurs périphéries. Cette situation a limité l'élaboration de stratégies de développement urbain à l'échelle des agglomérations ou des régions urbaines, et n'a pas permis de doter les autorités communales des ressources humaines et financières nécessaires au développement urbain (Vandermotten, 2008 ; Breuer, 2017 ; Gouvernement wallon, 2018). Deuxièmement, la fusion générale des communes fut tellement radicale qu'elle freina durablement les projets de collaboration supracommunale (Boniver *et al.*, 2011), bien que les intercommunales aient permis de développer des collaborations sectorielles et que plusieurs initiatives informelles aient fait émerger des projets de territoire – sans caractère contraignant – dans des espaces sous-régionaux wallons. Jusqu'à l'introduction des SDC pluricommunales par le CoDT en 2017, il n'existait qu'un outil formel de planification supracommunal (les plans urbains de mobilité), uniquement initié dans l'agglomération liégeoise.

Quant à l'autorité de tutelle, la Wallonie, elle éprouve des difficultés à édicter une stratégie régionale en matière de développement et de planification urbaine (Halleux, 2004). À ce jour, une politique dédiée aux plus grandes villes est en cours d'élaboration par le gouvernement wallon, suite à la régionalisation en 2014 de la politique fédérale des grandes villes dans le cadre de la sixième réforme de l'État (Gouvernement wallon, 2017). S'il existe déjà une action publique sur le milieu urbain, les moyens sont fragmentés entre de multiples outils, de multiples secteurs d'intervention couvrant de multiples territoires (Bastin *et al.*, 2016). La dispersion des moyens sur le territoire wallon fait partie d'une tradition d'équité territoriale, mais ce qui est parfois perçu comme un « saupoudrage des moyens » pourrait limiter l'effet levier de l'intervention publique (Thisse et Thomas, 2007). La future politique régionale de la ville, dénommée « Perspective de Développement Urbain », vise à développer une vision stratégique, à coordonner et à concentrer ces interventions sur quelques grandes villes afin d'en améliorer l'effet levier.

B. Le coût du recyclage urbain

Le recyclage urbain, correspondant à la reconstruction de la ville sur la ville, a un coût structurellement plus important que l'extension urbaine sur des terrains non urbanisés. Trois principales raisons ont été identifiées (De Keersmaecker, 2002 ; Halleux et Lambotte, 2008) : le coût du foncier plus élevé en centre-ville, les coûts de transaction liés à la fragmentation de la propriété en milieu urbain (configuration du parcellaire, destruction, reconstruction, acquisition...) qui allonge le temps des procédures, et les risques de pollution du sol liés aux précédentes occupations. La faible attractivité du milieu urbain entraîne, de surcroît, une incertitude quant à la commercialisation et aux acheteurs potentiels de l'immobilier. En effet, les clients potentiels que sont les jeunes actifs et les familles privilégient les localisations périphériques (Charlier *et al.* 2016). Diverses raisons sont invoquées : la qualité des lieux, qui serait *a priori* meilleure en périphérie, ou encore le stock de maisons unifamiliales plus abondant en bordure des villes.

Enfin, le risque d'opposition aux projets est non négligeable, du fait du nombre d'acteurs potentiellement concernés, par définition plus élevé en milieu urbain, et par la cristallisation des oppositions sur les questions du paysage et du patrimoine bâti. De telles oppositions sont également susceptibles d'allonger les procédures étant donné le risque d'introduction de recours judiciaires pour contrer le projet. Le cas de Verviers est exemplatif à ce sujet. Dès lors, tous ces facteurs sont de nature à peser sur la rentabilité finale du projet et à augmenter les risques pris par les investisseurs privés.

C. Les incertitudes relatives à la réalisation du projet

En raison des évolutions politiques et des modifications de stratégies, la mise en œuvre des projets urbains en cœur de ville dure plusieurs années, voire décennies. À Verviers, le changement de majorité politique à l'échelle communale a entraîné une modification de la position des autorités publiques en 2016. Ce projet illustre également le risque de recours et de controverses, puisqu'il a été bloqué durant plusieurs années suite aux recours d'une partie de la population locale fédérée dans une association s'opposant au projet.

Au-delà des positions pouvant diverger entre les acteurs, la confiance entre les partenaires est aussi essentielle à la diminution de ces incertitudes. Or, cette confiance n'est pas toujours présente. À titre d'exemple, alors que l'accord des autorités communales est essentiel au bon déroulement de l'opération, il est arrivé à différentes reprises que les responsables de la Ville de Verviers n'aient pas été tenus informés par le promoteur des évolutions du projet, et cela durant plusieurs mois.

Enfin, le contexte urbain est, par nature, une source de plus grande incertitude quant aux délais d'obtention des autorisations administratives en raison de la complexité, du nombre d'acteurs impactés (dont les points de vue et intérêts divergent souvent) et des procédures plus nombreuses à mener. Dès lors, les prêteurs à court terme sont peu enclins à financer les projets urbains menés en milieu dense.

D. L'image et l'attractivité des villes wallonnes

Nous avons évoqué les difficultés structurelles des centres villes et, plus particulièrement, des villes wallonnes de tradition industrielle. Au contraire d'autres régions européennes, les centres urbains wallons sont marqués par la paupérisation, la dégradation du bâti et la fuite des populations et des activités vers les périphéries. Pourtant, l'attractivité urbaine semble un préalable au développement régional : les régions compétitives dépendent de la présence de villes attractives et compétitives influençant leur territoire (Parkinson *et al.*, 2004).

La concentration d'une population précarisée dans les villes wallonnes conjuguée à la poursuite de la fuite des ménages disposant d'un pouvoir d'achat élevé en périphérie démontre la faible attractivité résidentielle des villes (Grippa *et al.*, 2015 ; Bianchet *et al.*, 2016). Cette situation est de nature à diminuer l'intérêt des investisseurs privés pour du logement de qualité en milieu urbain, puisque ce marché est confronté à une faible demande. Cela constitue une des hypothèses permettant d'expliquer pourquoi le projet de Bavière à Liège a été modifié avec une diminution du nombre de logements, notamment à destination des familles. Toutefois, une dynamique cumulative peut alors apparaître, dans laquelle l'absence d'une offre immobilière de qualité pour des ménages avec enfant(s) en milieu urbain contribue à maintenir

la fuite des familles vers la périphérie (Charlier *et al.*, 2016). Ce phénomène de déclin concerne aussi la fonction commerciale et économique. À ce propos, Devillet *et al.* (2014) pointent la perte de clients à laquelle doit faire face l'ensemble des principales villes wallonnes pour le commerce semi-courant léger (c'est-à-dire le commerce de vêtements, chaussures...). Cette contraction de la clientèle urbaine se fait au profit de communes périphériques et de leurs parcs commerciaux, mais aussi plus récemment de l'e-commerce. En conséquence, en comparaison du reste de la Wallonie, les plus grandes villes wallonnes connaissent un déclin (relatif) du nombre d'emplois salariés (Bianchet *et al.*, 2018).

Ainsi, la Wallonie est marquée par une attractivité urbaine de ses principales villes en berne. Cela impacte aussi l'attractivité pour les acteurs du marché immobilier. Il existe trois catégories de marchés immobiliers selon les territoires : le marché de l'autopromotion, le marché immobilier urbain et le marché immobilier métropolitain, chacun disposant de ses acteurs, ses logiques de marchés spécifiques et d'accès aux financements différents (Theurillat *et al.*, 2014). Vu l'attractivité urbaine des villes wallonnes décrite ci-dessus, il apparaît que les principales villes wallonnes peinent à se positionner sur le marché immobilier métropolitain, fortement internationalisé et financiarisé, étant donné leur déclin économique et la périurbanisation puissante en Wallonie.

III. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ, LA SOLUTION MIRACLE ?

Après avoir exposé les difficultés structurelles à l'investissement privé en milieu urbain, cette section de l'article s'intéresse aux enjeux liés à la collaboration entre les acteurs publics et privés dans le cadre de projets urbains.

A. Rapport de force entre acteurs publics et privés

L'efficacité d'un partenariat public-privé (PPP) repose en grande partie sur un rapport équilibré et constructif entre les acteurs publics et privés en présence. Ceux-ci ont des stratégies et des objectifs différents. Michon (2008) met en garde contre une trop forte délégation de la maîtrise d'ouvrage aux acteurs privés étant donné les divergences d'objectifs des deux profils d'acteurs.

En adoptant un point de vue archétypique, la première différence entre acteurs publics et privés concerne les objectifs : les acteurs privés tendent à défendre l'intérêt individuel, financier par nature, tandis que les acteurs publics recherchent, en principe, l'intérêt collectif (qualité de vie, attractivité urbaine...). La seconde divergence porte sur les logiques d'intervention : le secteur privé s'intéresse davantage aux espaces d'intervention, à l'objet du projet, à savoir les espaces bâtis, plutôt qu'aux espaces non-bâtis ou publics. Toutefois, l'évolution des attentes de la population en la matière tend à faire évoluer les pratiques. Les acteurs publics tendent à concevoir, à l'opposé, les espaces publics comme une colonne vertébrale du développement urbain et visent l'intégration des projets aux différentes échelles du développement urbain. La troisième concerne la temporalité : pour les acteurs privés, il s'agirait prioritairement d'une temporalité courte de rentabilité financière, alors que les acteurs publics s'inscriraient davantage dans une temporalité longue d'objectifs territoriaux tels que la durabilité, la qualité de vie ou la reconstruction de la ville sur la ville. Ces divergences résultent d'une perception différente des citoyens par ces deux groupes d'acteurs : si les acteurs privés les voient d'abord comme des consommateurs et des agents économiques, les autorités publiques les considèrent principalement comme des citoyens et des électeurs potentiels.

Toutefois, la réalité n'étant pas binaire, Booth (2005) rappelle que les « acteurs privés » et les « acteurs publics » ne sont pas des objets sociopolitiques homogènes. Dès lors, les rôles et la relation entre acteurs publics et privés dépendent d'un contexte particulier et des individus en présence. Dans nos deux cas d'études, les pouvoirs publics participent à l'actionnariat des sociétés de promotion. Pourtant, le cas verviétois, loin d'être isolé en Wallonie, met en évidence que la participation financière des entités publiques ou parapubliques aux sociétés de promotion n'est pas un gage d'une meilleure coopération avec les autorités publiques. Ainsi, les autorités communales n'ont pas nécessairement accès aux dernières esquisses et évolutions du projet, ce qui rend les négociations peu évidentes. L'hybridation des acteurs publics et privés peut également s'exprimer sur le plan fonctionnel, comme l'illustre l'outil spécifique des régies communales autonomes. Celles-ci dépendent des autorités publiques, mais elles disposent de souplesses de fonctionnement davantage spécifiques aux acteurs

privés. Ces facilités en font les outils privilégiés de renouvellement urbain de plusieurs villes wallonnes. Toutefois, la grille de lecture de Michon (2008) reste applicable : les intérêts servis ainsi que le résultat en termes de fabrique urbaine sont très différents selon le rapport de force établi entre les deux types d'acteurs.

À long terme, les opérateurs privés ne sortent pas forcément gagnants d'une trop grande liberté qui leur serait accordée, car ils ne disposent pas toujours des compétences internes pour gérer tous les enjeux urbains associés à un projet immobilier. Les compétences manquantes ou la vision transversale peuvent alors être amenées par les urbanistes et aménageurs travaillant au service des autorités publiques, ou des opérateurs privés. Des exemples existent en Wallonie où les négociations avec les autorités régionales ont permis à des projets immobiliers de dépasser une stricte logique commerciale. Ceci permet alors d'améliorer la résilience du projet urbain, générant un avantage à long terme pour le promoteur ou le propriétaire et améliorant le cadre de vie des habitants des quartiers environnant (Ruelle, 2008).

Face à un contexte urbain peu accueillant pour les opérateurs privés, les pouvoirs publics wallons peuvent être contraints d'accepter des compromis déséquilibrés et peu favorables à l'intérêt collectif. L'enjeu consiste dès lors à rééquilibrer le rapport de force entre les acteurs. Coulondre (2016) identifie trois facteurs déterminants qui contribuent à donner un rôle spécifique et du poids aux acteurs publics dans le cadre d'un PPP :

1. Les autorités publiques ont un pouvoir décisionnel ou procédural. Ce sont elles qui délivrent les permis, ou du moins, ils participent à la procédure d'octroi de ces permis.
2. Les autorités publiques peuvent s'appuyer sur l'attractivité des territoires. Cette attractivité a une valeur pour les acteurs privés et elle place les acteurs publics dans une situation plus avantageuse pour la discussion.
3. Les autorités publiques disposent généralement d'une capacité foncière, soit qu'elles disposent de ressources foncières propres à valoriser, soit qu'elles bénéficient d'un droit d'expropriation ou de préemption.

Les deux premiers facteurs ont déjà été analysés auparavant, reste maintenant à développer la question de la capacité foncière des autorités publiques.

B. Faible tradition du portage foncier public en Wallonie

Les opérations de recyclage urbain ont des coûts de transaction structurellement plus élevés que l'urbanisation d'un site vierge : complexité des procédures administratives, aléas techniques, incertitudes sur les coûts de construction, etc. Ces coûts de transaction se traduisent en risques que les promoteurs et les organismes créditeurs doivent supporter (Halleux & Lambotte, 2008). Lorsque les acteurs publics et privés s'associent, le portage foncier est généralement rapidement transféré aux acteurs privés qui sont contraints de supporter le risque lié à l'opération, une partie de ce risque dépendant de la position des acteurs publics. En effet, les acteurs publics wallons ne disposent actuellement pas des compétences à la fois urbanistiques et financières pour développer ces projets complexes (IDEA Consult & Institut Destrée, 2009). Pourtant, les acteurs publics peuvent mobiliser des outils propres qui leur permettent de diminuer ce risque : les outils fonciers comme la préemption et l'expropriation, les outils d'aménagement du territoire réglementaires comme les plans d'aménagement ou les outils opérationnels comme le remembrement urbain (Marique *et al.*, 2010).

Ainsi, le cas de Bavière illustre les limites de cette approche par les acteurs publics, où le portage foncier a rapidement été concédé aux acteurs privés après le départ de l'hôpital du site. Les échecs successifs des projets portés par différents acteurs privés et la hausse de la valeur du foncier en raison de ses rachats successifs ont finalement contraint les autorités publiques à investir massivement dans le projet afin d'en soutenir la rentabilité. Ce coup de pouce public se manifeste de deux manières : d'une part, par l'implantation sur le site d'activités relevant de la sphère publique (police, enseignement...) et, d'autre part, par une prise de participation dans le capital de la société de promotion. Le risque pris par les investisseurs est ainsi diminué de manière directe (via la participation dans la société) et indirecte (la société de promotion a déjà vendu une partie du projet aux différents investisseurs publics). En outre, le projet ne prévoit pas de créer de nouveaux espaces publics sur le site, mais seulement le réaménagement, à la charge des pouvoirs publics, d'un boulevard automobile situé à proximité immédiate en « *rambla* ». Il s'agit d'une évolution majeure entre le projet envisagé par les promoteurs

néerlandais entre 2005 et 2008 et le projet actuel. En effet, de nouveaux espaces verts et publics étaient alors envisagés au cœur du quartier à créer, et, par conséquent, à la charge de l'investisseur privé. *In fine*, la collectivité a donc fini par compenser l'échec des différentes tentatives de recyclage du site de Bavière, tout en perdant du temps lié aux transferts de la propriété foncière.

En décidant de ne pas supporter la charge foncière, qui représente une part importante des investissements, les acteurs publics s'exposent à deux risques majeurs. Le premier risque est la perte de la maîtrise de la temporalité, le rapport de force étant à la faveur des acteurs privés. Le second risque pour les acteurs publics est la marginalisation, comme l'illustre la difficulté pour les autorités communales de Verviers d'être informées des dernières évolutions du projet de centre commercial. Les bases ne sont dès lors guère favorables à la mise en place d'un PPP équilibré. Les autorités publiques, représentant la collectivité, peuvent alors éprouver des difficultés à orienter le développement des grands projets structurants sur leur territoire.

C. Instabilité juridique et financière

En Wallonie, la revitalisation urbaine est le seul dispositif d'aménagement du territoire associant formellement les acteurs publics et privés : pour 2 € investis dans l'immobilier résidentiel par un acteur privé, 1 € peut être investi par la Wallonie dans les espaces publics environnant, avec un plafond d'investissement régional fixé à 1 250 000 € par opération. Dans son principe, l'outil est avant tout réservé aux quartiers urbains en reconversion. Toutefois, les moyens de la Wallonie sont limités à quelques millions d'euros par an pour l'ensemble du territoire régional (Figure 3) et l'outil de la revitalisation est mobilisé pour des projets d'ampleur limitée. En comparaison avec d'autres pays ou régions, les montants investis dans le développement urbain sont relativement faibles (Bastin *et al.*, 2016).

En ce qui concerne les projets urbains d'envergure, tant les collectivités locales que régionales ne disposent pas d'un outil juridique stable, ni même des compétences à la fois urbanistiques et financières afin de gérer des partenariats entre les acteurs publics et privés. Jusqu'à présent, en Wallonie, de tels projets tendent à être scindés entre une partie privée et une partie publique. Par

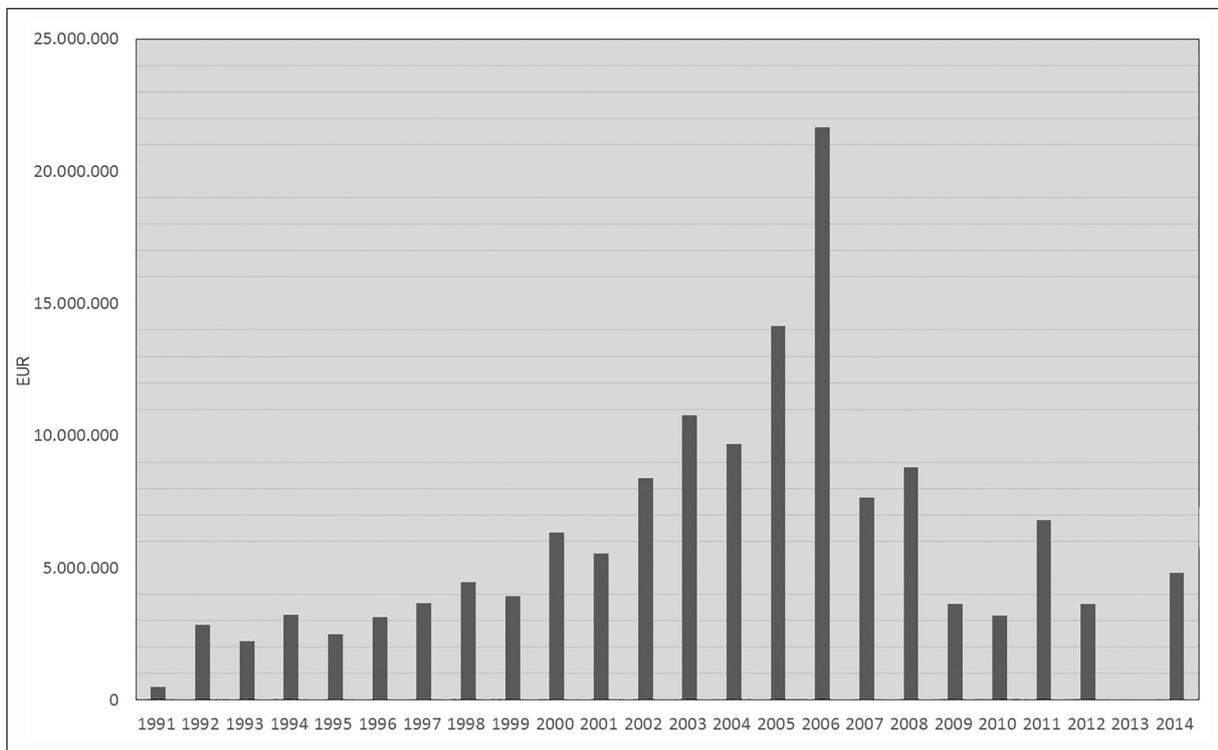


Figure 3. Évolution des crédits classiques (en Euros) d’engagements consacrés à la revitalisation urbaine entre 1991 et 2014. (Source : Service Public de Wallonie, 2015).

ailleurs, ils sont généralement développés avec l’aide des fonds FEDER. Les fonds de la politique régionale européenne ont deux faiblesses : d’une part, les fonds FEDER ne peuvent être investis dans les PPP ; d’autre part, il n’est pas autorisé de dégager un revenu ou une rente via les subventions FEDER. Cette contrainte mène à une situation où le développement d’un projet immobilier, *a priori* rentable, est confié aux acteurs privés, tandis que les différents pouvoirs publics (Union Européenne, Wallonie et autorités locales) financent les espaces publics environnants. L’augmentation de la rente foncière, résultant d’un investissement conjoint des acteurs privés et publics, est alors généralement captée par les investisseurs privés.

En outre, la capacité d’investissement des autorités publiques (de tous niveaux de pouvoir) se réduit suite, notamment, aux injonctions de l’Union Européenne réclamant une plus grande rigueur budgétaire de la part de ses États membres (Le Galès, 2011), mais aussi des modifications des normes comptables (comme les normes SEC 2010) définies par Eurostat. Par ces modifications de la comptabilité liée aux investissements, plusieurs projets d’infrastructures de mobilité en Belgique furent ainsi mis en difficulté, ce qui crée une incertitude à charge des investisseurs privés.

IV. QUELLES PISTES D’ÉVOLUTION POUR LES VILLES WALLONNES ?

Tout en rappelant que les PPP ne sont pas la panacée, la section précédente a mis en exergue la nécessité d’une collaboration entre les acteurs publics et privés. L’objectif de cette section est de proposer des pistes pour améliorer la position et la capacité des acteurs publics wallons à discuter avec des opérateurs privés afin de mettre en œuvre des PPP équilibrés.

A. Évolution des positions des acteurs publics

Dans le contexte européen, la fabrique urbaine s’adapte à l’ère « néo-libérale ». Pourtant, les outils de développement urbain à disposition des villes wallonnes ne facilitent guère l’association des partenaires privés à des projets de régénération urbaine. Ainsi, l’intervention publique dans la fabrique de la ville wallonne reste presque exclusivement limitée aux collectivités locales et aux institutions parapubliques comme les intercommunales. L’unique outil de coopération public-privé, la revitalisation urbaine, compte pour environ 3 % des moyens publics de la Wallonie pour ses villes, alors que les fonds FEDER représentent environ 65 % de ce montant (Bastin *et al.*, 2016).

Pourtant, la politique régionale européenne en Wallonie présente deux défauts majeurs. Premièrement, la dimension stratégique et l'opportunité des projets urbains subsidiés ne font pas l'objet d'un avis par les commissions consultatives en aménagement du territoire, principal outil de participation citoyenne prévu par le CoDT. Seuls les permis de bâtir découlant des projets subsidiés peuvent être éventuellement soumis à l'avis des commissions consultatives. Deuxièmement, les porteurs (publics) de projets FEDER sont critiqués pour leur manque de réflexion à long-terme sur les retombées économiques et urbanistiques des projets mis en œuvre, soit parce que le secteur public ne se positionne pas pour capter les retombées, soit parce que les retombées économiques des projets subsidiés ne sont pas examinées ou avérées (ADE et CREAT, 2013). Pourtant, la Wallonie s'engage à retenir des projets qui participent à la régénération et à l'attractivité urbaine ainsi qu'au redéploiement économique régional (Gouvernement wallon, 2014a, 2014b, 2018). De ce point de vue, les acteurs publics pourraient améliorer leur contribution à la fabrique urbaine, mais aussi en récolter davantage les dividendes.

En outre, nous avons vu que les acteurs publics et privés ne sont pas des entités sociopolitiques homogènes. Ceux-ci peuvent poursuivre des objectifs *a priori* en contradiction avec leurs missions premières. Cela doit encourager les autorités publiques et les citoyens à ne pas considérer un opérateur privé automatiquement comme un « ennemi », mais plutôt à mettre en place une concertation avec l'ensemble des acteurs urbains et à encourager le portage conjoint de projets.

B. Système de veille et politique d'innovation en matière de gouvernance urbaine

Dans un contexte de concurrence entre les villes et les territoires, la créativité et l'innovation sont des atouts pour anticiper. Cela permet d'éviter de subir les évolutions socio-économiques et de développer des avantages comparatifs. Afin d'améliorer l'image et de restaurer l'attractivité des villes wallonnes, des démarches de veille sont à mettre en œuvre afin de s'informer sur les pratiques, normes ou méthodes de gouvernance en vigueur dans d'autres régions. Or, les villes wallonnes semblent peu se saisir des opportunités ouvertes, notamment à l'échelle européenne, avec les réseaux de villes comme Urbact ou les Actions Innovatrices Urbaines. Il s'agit

d'autant d'opportunités de réfléchir et d'échanger des expériences sur des problématiques communes en matière de développement urbain.

Toutefois, la veille et la transposition de bonnes pratiques existent en Wallonie, comme l'atteste l'exemple de Charleroi qui a procédé à l'engagement d'un Bouwmeester (appellation provenant du néerlandais, signifiant maître-architecte). Celui-ci chapeaute un ambitieux projet de régénération urbaine de la ville, veille à la planification urbaine, mais aussi à la qualité des espaces publics et du paysage urbain. Cette idée provient, notamment, d'Anvers et de la Flandre, où cette fonction existe depuis près d'une décennie. Le savoir-faire wallon, reconnu internationalement, en matière de gestion de centre-ville illustre aussi la capacité de s'inspirer de pratiques exogènes et d'innover en matière de gouvernance urbaine.

C. La planification stratégique : une vision stratégique et opérationnelle

La définition, à l'échelle des villes wallonnes, d'une vision stratégique et territorialisée, semble de plus en plus incontournable. L'ancien Schéma de Structure Communal apparaissait inadapté et l'actuel Schéma de Développement Communal, prévu par le nouveau code de l'aménagement du territoire, est encore trop récent pour être évalué. Or, avec le renforcement de la concurrence entre les villes et entre les régions, le rôle des villes n'est plus tant de planifier que de gérer le changement, ce qui les oblige à osciller en permanence entre réflexion stratégique et prise d'opportunités (Ruelle et Teller, 2008). Ainsi, les projets de régénération urbaine les plus ambitieux en Wallonie se passent de cet outil, à l'instar de Charleroi (Maillis, 2018). Les villes les plus actives ont développé une vision stratégique spécifique, une direction à donner au développement futur du territoire. Celle-ci doit être suffisamment « souple » pour s'adapter aux opportunités et aux mutations, c'est-à-dire une vision opérationnelle des villes. Cette stratégie territoriale est aussi un outil de communication, de marketing urbain vis-à-vis de plusieurs publics-cibles, tant les populations locales que les investisseurs potentiels qui prennent connaissance de la stratégie politique. Dans les deux cas, l'objectif est de susciter de l'enthousiasme et de restaurer une confiance en l'avenir du territoire.

La plupart des villes wallonnes ne disposent pas d'une stratégie territorialisée, ce qui n'est pas de nature à rassurer les investisseurs à la recherche d'orientations claires et/ou stables. Les autorités locales liégeoises, par exemple, n'ont jamais défini leurs objectifs en termes de logements pour la friche de Bavière. En conséquence, selon la rentabilité et l'intérêt du moment, ce sont les différents promoteurs qui ont défini ces objectifs. Il en a résulté différents projets destinés à des publics très variés : des personnes âgées, des jeunes couples, des familles ou encore des étudiants dans la version actuelle du projet de Bavière.

C'est dans ce contexte que l'autorité régionale a entrepris une réforme visant à modifier le SSC à l'occasion de la réforme du Code du Développement Territorial, mais aussi en proposant aux grandes villes wallonnes de mettre en place une « Perspective de Développement Urbain » (PDU) qui scellera le partenariat entre les autorités locales (Villes) et régionales (Wallonie), dans le cadre de la réforme future de la Politique Wallonne de la Ville.

D. L'anticipation foncière

La vision stratégique du développement urbain doit permettre d'identifier des portions de territoire où les autorités locales souhaitent favoriser le recyclage et l'investissement. La mise en œuvre de cette vision peut se traduire par l'acquisition de ces lieux stratégiques par les autorités publiques afin de faciliter le portage foncier. L'anticipation foncière est une politique volontariste de la part des collectivités locales, constituée de plusieurs étapes : tout d'abord, l'identification des futures zones d'enjeu sur le territoire ; ensuite, la maîtrise foncière progressive par des acquisitions simples, grâce au droit de préemption ou encore via les procédures d'expropriation ; enfin, le portage foncier facilité au moment de réaliser des projets urbains d'envergure. En France, les Établissements Publics Fonciers (EPF) ont démontré l'efficacité de ce mode de fonctionnement : établis à l'échelle régionale française, les EPF agissent pour le compte des collectivités locales en assurant les procédures d'expropriation et de portage foncier des grands projets urbains français (Fontaine, 2014). À l'échelle wallonne, les Régies Communales Autonomes (RCA), organisations para-communales, sont habilitées à répondre à ce besoin d'anticipation foncière, à l'image d'Urbeo à Herstal ou d'Eriges à Seraing, deux villes wallonnes en reconversion industrielle.

E. Un cadre stable pour le partenariat public-privé

Afin de développer des PPP stables, les projets urbains peuvent être classés selon leur échelle de référence. De manière schématique, nous pouvons distinguer les projets de quartier des projets d'envergure métropolitaine. À ces deux types de projets sont associés des acteurs et des dispositifs distincts.

À l'échelle des quartiers, l'outil de revitalisation urbaine a été présenté ci-dessus, mais un autre outil existant peut le compléter : le dispositif de rénovation urbaine. Focalisé sur les quartiers dégradés, il prévoit que les communes fixent un « périmètre », élaborent un « schéma directeur » et un « programme d'action » sur la base d'un processus participatif mené par un « conseiller en rénovation urbaine » financé par la Wallonie. Or, cet outil, tout comme la revitalisation urbaine, n'est doté que de quelques millions d'euros par an pour l'ensemble de la Wallonie, même si ce budget a, récemment, été revu à la hausse. Vu la faiblesse structurelle des moyens alloués, l'outil pourrait être recentré sur ses trois atouts principaux : des moyens pour développer un schéma directeur, la mise en œuvre d'un processus participatif et la présence d'un conseiller en rénovation urbaine, chargé de dynamiser le quartier et de mettre en œuvre le projet de quartier. En complément de cet outil de « rénovation urbaine », qui deviendrait un outil strictement de planification du renouvellement des quartiers dégradés, le dispositif de « revitalisation urbaine » peut alors associer acteurs publics et privés dans des projets participant à la mise en œuvre d'une stratégie globale de renouvellement. À défaut d'attractivité urbaine, les quartiers urbains peuvent disposer dès lors d'une vision stratégique de leur futur et de moyens humains pour le montage et la mise en œuvre de projets.

En ce qui concerne les projets métropolitains, l'Union Européenne, via la Banque Européenne d'Investissements, a proposé le dispositif urbanistique et financier JESSICA (Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines) qui permet de financer de grands projets urbains. L'outil présente plusieurs avantages : il offre la sécurité juridique d'un outil développé à l'échelle européenne (ce qui peut rassurer les investisseurs), il permet d'investir des fonds issus du FEDER dans des PPP, il permet de s'endetter (ce qui n'est pas courant dans le cadre

d'un outil européen) et, enfin, l'outil nécessite de mettre en œuvre des projets avec des retombées, un retour sur investissement, pour les pouvoirs publics. Le principe est simple : le gouvernement investit de l'argent (du FEDER, par exemple) dans un Fonds de Développement Urbain (FDU) qui, à son tour, investit dans des projets avec l'aide de banques ou d'institutions comme la Banque Européenne d'Investissements (BEI). Le FDU régional octroie alors un prêt au porteur de projet qui le rembourse avec des intérêts qui sont, par la suite, réinvestis. Une étude a évalué la faisabilité de l'usage de JESSICA en Wallonie. Il permettrait, contrairement aux subventions FEDER, de se détacher de la contrainte temporelle des six années pour réaliser un projet. En effet, il ouvre la possibilité d'étaler dans le temps la réalisation de projets d'envergure et d'éviter d'alimenter le marché immobilier avec une suroffre ponctuelle (IDEA Consult et Institut Destrée, 2011). Pourtant, la mise en œuvre reste problématique car il n'existe aucune structure supra-locale ou communale capable de mettre en œuvre ce type de dispositif requérant des compétences spécifiques tant en ingénierie financière qu'en aménagement du territoire. Seule l'administration régionale wallonne semble disposer des moyens pour mettre en œuvre ce dispositif. La Région serait alors contrainte d'effectuer des choix d'investissements, ce qui peut mener à concentrer les moyens sur certains territoires ou de soutenir certains projets en difficulté, en évitant les critiques émises sur le « saupoudrage » des moyens pour satisfaire le plus grand nombre d'acteurs locaux.

CONCLUSIONS

Les deux exemples de la friche liégeoise et du projet de centre commercial de Verviers ont montré l'importance d'une coopération renforcée et d'un rapport de force plus équilibré entre les acteurs publics et privés pour parvenir à des projets urbains de plus grande qualité et dont l'issue serait moins incertaine. Par ailleurs, vu la faible attractivité du milieu urbain en Wallonie, les acteurs publics sont parfois contraints de pallier au manque de rentabilité d'une opération pour convaincre les acteurs privés d'y investir. Dans le cas du site de Bavière, une partie importante des risques a été transférée vers les autorités via l'investissement public. Pour Verviers, nous constatons ici que les autorités ont dû recapitaliser le promoteur. Dans de telles conditions, on peut se demander si les pouvoirs publics

sont réellement à même d'encadrer et d'orienter un projet urbain dans le bon sens. Le rapport de force est à tout le moins à leur désavantage.

L'analyse des freins à l'investissement privé a montré deux limites liées à la relation entre la spatialité et la gouvernance. Tout d'abord, le développement des centres urbains est affecté par des choix publics peu favorables à la régénération urbaine, notamment dans les domaines de la fiscalité, de la politique de développement commercial et de l'aménagement du territoire (Halleux, 2012). Ces politiques publiques soutiennent en effet la périurbanisation du logement et des activités là où le rôle moteur des villes devrait être soutenu et amplifié. Par ailleurs, la gouvernance des projets urbains en Wallonie génère des risques et des coûts de transaction pour les investisseurs privés, qui sont pourtant de plus en plus sollicités dans le recyclage urbain. En effet, nous avons identifié la faiblesse des réflexions stratégiques spatialisées, permettant de définir l'intérêt général, face aux investisseurs privés et le manque d'outils permettant d'associer les acteurs publics et privés autour d'un projet urbain dans un cadre juridique générant le moins d'incertitude possible.

L'article a mis en avant que le rapport de force entre les acteurs publics et privés se traduit par une compétition scalaire. Le secteur privé est avant tout intéressé par le bien immobilier, ce qui tend à limiter la réflexion du projet urbain à l'échelle du bâti, tandis que le secteur public s'intéresse davantage à l'intégration du projet urbain dans son environnement, défendant une réflexion à l'échelle du quartier, voire de la ville, selon la dimension du projet. Dans cette optique, une stratégie de développement urbain spatialisée, indiquant clairement les espaces urbains prioritaires en matière d'investissement et les qualités spatiales attendues pour ceux-ci est de nature à clarifier le projet de territoire porté par les villes et à créer pour les investisseurs privés un cadre juridique stable. Les investisseurs privés peuvent identifier les attentes liées à l'insertion d'un projet dans l'environnement bâti et, dès lors, se concentrer sur leur mission de développement immobilier. La « Perspective de Développement Urbain » (PDU), en cours de mise en œuvre, pourrait incarner cette démarche alliant spatialité et gouvernance, essentielle pour le renouveau des villes wallonnes. Par ailleurs, le développement conjoint d'une politique foncière volontariste, c'est-à-dire

permettant l'identification des futures zones d'enjeu au sein du territoire, l'acquisition progressive et le portage du foncier nécessaire à la réalisation de projets urbains ambitieux pour ces zones, est une autre démarche alliant spatialité et gouvernance qui est de nature à favoriser le renouvellement urbain. Ces deux approches nécessitent toutefois une évolution des mentalités et des pratiques tant des collectivités locales (communes) que de l'autorité de tutelle (Région wallonne). Notre analyse ouvre des perspectives de recherches en matière d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre, mais aussi concernant la division de moins en moins évidente des acteurs entre public et privé en matière de développement urbain, et enfin sur les questions relatives à la définition de l'intérêt général et de sa représentation dans les processus de planification stratégique.

NOTES

¹ Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, 2018, statistiques à la date de référence du 1^{er} janvier 2018 (<https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/regions-urbaines/>).

REMERCIEMENTS

L'article s'appuie sur trois recherches portant sur la mise en œuvre d'une politique de la ville en Wallonie (2014-2018), financées dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) de la Wallonie. Les auteurs remercient les collègues qui ont participé à ces quatre années de recherches : Xavier May et Julien Descamps de l'IGEAT (Université Libre de Bruxelles) ; Gilles Lacroix, Florine Bastin, Chloé Mercenier, Dorian Claeys, Razvan Sandu et Xavier Dupont du Lepur (Université de Liège).

Les auteurs remercient par ailleurs les deux relecteurs anonymes et les deux éditeurs de ce numéro spécial pour leurs commentaires avisés ayant permis d'améliorer sensiblement la qualité de l'article et de l'argumentation proposée.

BIBLIOGRAPHIE

ADE & CREAT. (2013). *Évaluation des projets et portefeuilles de projets cofinancés par le FEDER 2007-2013 en matière de développement des pôles urbains wallons dans le cadre des PO Convergence et Compétitivité régionale et emploi* (rapport final de la phase 2). Namur : Service Public de Wallonie.

- Artige, L. & Reginster, A. (2017). Deux décennies d'augmentation des prix immobiliers résidentiels en Wallonie (1995-2015). *Dynamiques régionales*, 5, 9-22. Repéré à <http://hdl.handle.net/2268/214437>
- Bastin, F., Lacroix, G., May, X., Ruelle, C., Wilmotte, P.-F. & Bianchet, B. (Ed). (2016). Politique de la ville : dynamisation des cœurs de ville. *Notes de recherches de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 63. Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial. Repéré à <http://hdl.handle.net/2268/66561>
- Bianchet, B., Copée, P. & Xhignesse, G. (2016). Réflexion relative à une fiscalité du logement territorialement plus efficiente. *Les échos du Logement*, 118, 30-33. Repéré à <http://hdl.handle.net/2268/204404>.
- Bianchet, B., Mercenier, C., Ruelle, C., Bastin, F., Claeys, D., Descamps, J. & Wilmotte, P.-F. (2016). *Localisations prioritaires en matière de dynamisation et de rénovation des quartiers urbains existants* (rapport final R4 de la subvention CPDT 2015-2016). Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial.
- Bianchet, B., Godart, M.-F. & Hanin, Y. (2018). Schéma de développement du territoire : contribution de la CPDT à l'analyse contextuelle. *Notes de recherches de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 74. Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial. Repéré à <https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr74.pdf>
- Boniver, V., Harou, R. & Sinzot A. (2011). La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne. *Notes de recherches de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 18. Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial. Repéré à https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr_18.pdf
- Booth, P. (2005). Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain, *Journal of Housing and Built Environment*, 20, 257-269. DOI : <https://doi.org/10.1007/s10901-005-9009-2>
- Breuer C. (2017). *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines en Europe*. Thèse de doctorat en géographie, Liège, Université de Liège, inédit, 474 p. <http://hdl.handle.net/2268/216210>
- Charlier, J., Debuisson, M., Duprez, J.-P. & Reginster, I. (2016). Mouvements résidentiels en Wallonie (1994-2014) : analyses des migrations intercommunales et construction de bassins résidentiels. *Working Paper de l'IWEPS*, 21. Namur : Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique.
- Comby, J. (2017). Logiques foncières du renouvellement urbain. *La revue foncière*, 15, 21-23.
- Coulondre, A. (2016). Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité. *Espaces et Sociétés*, 164-165, 211-225. DOI : <https://doi.org/10.3917/esp.164.0211>

- De Keersmaecker, M.-L. (Ed.). (2002). *Les coûts de la désurbanisation* (études et documents CPDT 1). Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial.
- Devillet, G., Jaspard, M. & Vazquez Parras, J. (2014). *L'Atlas du Commerce en Wallonie. Structures, dynamiques, comportements spatiaux des consommateurs*. Liège : Presses Universitaires de Liège. <http://hdl.handle.net/2268/163264>
- de Vries J. (2014). Planning and culture unfolded: The cases of Flanders and the Netherlands. *European Planning Studies*, 23(11), 2148-2164. DOI : <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1018406>
- Fontaine, P. (2014). *Le portage foncier et la pratique de l'Établissement Public Foncier du Nord-Pas-de-Calais*. Travail de fin d'études dans le cadre du Master Complémentaire en Urbanisme et Aménagement du Territoire de l'Université de Liège, inédit, 122 p.
- Goethals, C. (2017). La physionomie des intercommunales en Belgique. *Les analyses du CRISP en ligne du 14 mars 2017*, 1-11. http://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2017-03-14_ACL-Goethals_C-2017-La_physionomie_des_intercommunales_en_Belgique.pdf
- Gouvernement wallon (2014a). *Programme opérationnel « Convergence » Hainaut. Intervention FEDER 2007-2013*. Namur : Service Public de Wallonie.
- Gouvernement wallon (2014b). *Programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » Wallonie. Intervention FEDER 2007-2013*. Namur : Service Public de Wallonie.
- Gouvernement wallon (2017). *La Wallonie plus forte [Déclaration de Politique Régionale]*. Namur : Service Public de Wallonie. http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_mr-cdh2017.pdf
- Gouvernement wallon (2018). *Wallonie-2020. EU*. Namur : Service Public de Wallonie.
- Grimmeau, J.-P. & Wayens, B. (2016). Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2301-2302, 5-114. DOI : <https://doi.org/10.3917/cris.2301.0005>
- Grippa, T., Marissal, P., May, X., Wertz, I., Loopmans, M. & Van Hamme, G. (2015). *Dynamiques des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*. Bruxelles : SPP Intégration Sociale – Politique des Grandes Villes.
- Halleux, J.-M., Brück, L. & Mairy, N. (2002). La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives. *Belgeo*, 4, 333-354. DOI : <https://doi.org/10.4000/belgeo.16086>
- Halleux, J.-M. (2004). Le recyclage urbain en partenariat public-privé : le « gap funding » anglais et la « revitalisation urbaine » wallonne. *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 44, 53-64. <https://popups.uliege.be/443/0770-7576/index.php?id=2140>
- Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M. (2008). Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés. *Territoire(s) wallon(s)*, 2, 7-22. <http://hdl.handle.net/2268/62557>
- Halleux, J.-M. (2012). Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques. *Belgeo. Revue belge de géographie*, 1-2.
- IDEA Consult & Institut Destrée. (2011). *Étude d'évaluation – mise en œuvre des instruments JESSICA en Wallonie (rapport final du 6 décembre 2009)*. Namur : Service Public de Wallonie, Union Européenne, Banque de Développement du Conseil de l'Europe & Banque Européenne d'Investissements.
- IWEPS. (2018). Walstat, le portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie, IWEPS. https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau_agre=C&theme_id=2&indicateur_id=200300&sel_niveau_catalogue=T&ordre=0, consulté le 1^{er} mars 2019.
- Kaufmann, V. (2014). *Retours sur la ville*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Le Fort, B., Fromont, L. & Hanin, Y. (2016). *Dynamiques de marché : essai pour une objectivation de l'implication des promoteurs privés selon les dynamiques de marchés résidentiels en Wallonie*. Communication présentée au colloque annuel de l'APERAU 2016, Bruxelles et Louvain-la-Neuve, Belgique.
- Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes* (2^e édition). Paris : Presses de Science Po.
- Maëllis, G. (Ed). (2018). *Charleroi Métropole un schéma stratégique*. Charleroi : Ville de Charleroi et Charleroi Bouwmeester.
- Marique, A.-F., Lejeune, Z., Halleux, J.-M., Teller, J. & Michel, Q. (2010). Le remembrement urbain. *Notes de recherche de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 12, 43 p. <http://hdl.handle.net/2268/66561>
- Mercenier, C., Ruelle, C., Bastin, F., Claeys, D., Descamps, J., Wilmotte, P.-F. & Bianchet, B. (2017). Vers une politique de la ville en Wallonie. *Notes de recherche de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 71, 47 p. <http://hdl.handle.net/2268/213500>
- Michon, P. (2008). Le partenariat public-privé et la régénération urbaine. L'exemple des Docklands, *Géocarrefour*, 83(2), 119-128. DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.5702>
- Parkinson, M., Simmie, J., Clark, G. & Verdonk, H. (2004). *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?* London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Rozenblat, C. & Cicille, P. (2003). *Les villes européennes : analyse comparative*. Montpellier : DATAR.
- Ruelle, C. (2008). *Research Action 4.6. Community Involvement (final technical report)*. Liège : LEMA, Université de Liège. <http://www.lemal.ulg.ac.be/research/SUN/download/TR46.pdf>

- Ruelle, C. & Teller, J. (2008). Tensions entre planification stratégique et prise d'opportunités dans le cadre de l'aménagement des villes moyennes. In Cadé, D. & Diab, Y. (eds), *La ville durable : décision, action, financement, communication*, 79-93.
- Theurillat, T., Rérat, P. & Crevoisier, O. (2014). Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires, *Géographie, Économie, Société*, 16(2), 233-254. DOI : <https://doi.org/10.3166/ges.16.233-254>
- Thisse, J.-F. & Thomas, I. (2007). Bruxelles et Wallonie : une lecture en termes de géo-économie urbaine. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 46(1), 75-93. DOI : <https://doi.org/10.3917/rpve.461.0075>
- Vandermotten, C. (2008). Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective. *Territoire(s) wallon(s)*, hors-série, 17-27.
- Xhignesse, G. (2018). *Essays on tax relief for home mortgages, residential choices and housing policy in Belgium*. Thèse de doctorat, Université de Liège. <http://hdl.handle.net/2268/222519>

Coordonnées des auteurs :

Pierre-François WILMOTTE
ECOGEO - UR SPHERES ULiège (Belgique)
pfwilmotte@uliege.be

Christine RUELLE
LEPUR - UR SPHERES ULiège (Belgique)
c.ruelle@liege.be

Bruno BIANCHET (personne de contact)
LEPUR - UR SPHERES ULiège (Belgique)
bruno.bianchet@uliege.be