

LE RECYCLAGE URBAIN EN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : LE « GAP FUNDING » ANGLAIS ET LA « REVITALISATION URBAINE » WALLONNE

Jean-Marie HALLEUX

Résumé

Le « *gap funding* » pratiqué en Angleterre et la « *revitalisation urbaine* » pratiquée en Wallonie sont des dispositifs de partenariat public-privé dont l'objectif principal est d'accroître la profitabilité financière d'opérations immobilières de recyclage urbain. Leur analyse vise à comprendre pourquoi, en comparaison d'une situation wallonne caractérisée par l'absence de quartiers emblématiquement régénérés grâce à la politique de la ville, la pratique du *gap funding*, quant à elle, a participé efficacement au renouvellement de nombreux quartiers. De cet examen comparatif, qui illustre combien les pratiques en matière de partenariats sont étroitement conditionnées par les traditions culturelles et politiques, il ressort que le succès anglais résulte : de choix politiques visant à concentrer les subsides là où la demande potentielle est la plus forte, de la transparence financière des bilans financiers privés et des caractéristiques d'un urbanisme traditionnellement flexible qui, dès lors, est particulièrement favorable à la constitution de réseaux partenariaux.

Mots-clés

partenariat public-privé, régénération urbaine, revitalisation urbaine, Angleterre, Wallonie, marché immobilier

Abstract

Urban recycling and public-private partnership : the English « gap funding » and the Walloon « revitalisation urbaine »

The English « gap funding » and the Walloon « revitalisation urbaine » are both, mechanisms of public-private partnership aiming at increasing the financial profitability of urban recycling property development. The objective of their analysis is to understand why, compared with the situation in Wallonia, where the urban regeneration policy has not yet been emblematically successful, the gap funding mechanism has actually led to the renewal of several traditional urban areas. From this comparative investigation, which perfectly illustrates how partnerships are dependent of both, cultural and political traditions, we state that the English success is related with : political choices in favour of the concentration of subsidies within areas where the potential demand is strong, with the transparency of the private financial statements of account and also with a tradition of flexible planning, which is particularly in favour of the setting-up of partnership networks.

Keywords

public-private partnership, urban regeneration, urban revitalisation, England, Wallonia, property market

INTRODUCTION

Lors des dernières décennies, la spirale du déclin s'est progressivement imposée au sein de nombreux quartiers urbains. La détérioration économique induite par la crise de l'après-fordisme, la périphérisation des populations et des activités, le délabrement du bâti et la paupérisation y illustrent la complexité d'une crise urbaine qui doit être appréhendée via de multiples points d'entrées. Apporter des solutions durables à cette désurbanisation structurelle ne pourra se réaliser que de manière transversale. Il s'agit là de la problématique globale de la *régénération urbaine*, une notion qui peut être définie comme le développement durable et multidimensionnel

(immobilier, social, économique, culturel, patrimonial...) des territoires urbains traditionnels. Sur le plan spatial, il est devenu évident que la notion de régénération renvoie à la nécessité de recycler les espaces bâtis : il faut reconstruire la ville sur la ville plutôt que de la laisser s'étendre à l'infini (ADEF, 1998). Dans le cadre de cet article, nous focalisons l'analyse sur cette dimension précise de la régénération urbaine, celle du *recyclage morphologique et immobilier des tissus bâtis*. Pendant des siècles d'histoire urbaine, les villes se sont pourtant reconstruites « sur elle-mêmes », de manière spontanée. Les immeubles vétustes étaient progressivement démolis et reconstruits, les rues et les places redessinées ou élargies. Durant ces périodes, le *recyclage immobilier* était

spontané car, en raison des faibles capacités aux déplacements, les hommes étaient contraints à réhabiliter et à rebâtir sur les sites précédemment occupés. Désormais, grâce au relâchement des freins techniques et financiers à la mobilité, ces contraintes sont bien moins pressantes et le temps du recyclage automatique révolu (Comby, 2001). En effet, pour les maîtres d'ouvrage – qu'il s'agisse de promoteurs professionnels ou de particuliers opérant en maîtrise d'ouvrage pour leur propre compte –, il est en général bien plus simple et profitable de réaliser son projet sur une terre vierge périphérique plutôt qu'en trame bâtie. C'est ici la notion de *blocage du recyclage* qui permet d'illustrer notre propos, les blocages du recyclage étant les très nombreuses raisons qui poussent les maîtres d'ouvrage à délaisser l'intérieur des périmètres bâtis et à orienter leur action vers les franges périphériques (Halleux *et al.*, 2003). Parmi ces blocages, on identifie notamment le problème de l'acquisition foncière au sein d'un parcellaire découpé, les difficultés de l'obtention des autorisations administratives en milieu densément occupé ou encore les surcoûts et risques techniques provoqués par les usages urbains antérieurs au re-développement du site-support (coût de destruction, risque de pollution, protection du patrimoine...).

Aujourd'hui, en schématisant, les marchés solvables des opérations immobilières se répartissent dans deux segments. On trouve, d'une part, les localisations périphériques sur site vierge. On trouve également, d'autre part, les quartiers anciens où les niveaux de commercialisation sont suffisamment élevés pour couvrir les surcoûts du recyclage. Par contre, pour nombre d'autres quartiers, la promotion immobilière est devenue financièrement impossible. Ils sont exclus des circuits de l'investissement et la spirale de la dégradation est enclenchée. Certes, l'immobilier ancien continue à y faire l'objet de transactions, mais les seuls mécanismes de marché ne suffisent pas à y éviter la lente dégradation. Le quartier a basculé dans la spirale du déclin car les niveaux de prix pratiqués ne permettent plus de couvrir les charges d'une réhabilitation lourde ou d'une opération de destruction-reconstruction. Face à la défaillance du marché dans ces zones en panne d'investissements, deux modalités d'action publique sont possibles. Pour les collectivités, il est tout d'abord imaginable de suppléer aux non-réalisations du secteur privé. Mais face à l'ampleur des besoins et face à la crise financière de l'État-providence, chacun est désormais conscient que les seuls budgets publics ne seront pas suffisants pour régénérer les nombreux quartiers qui le nécessitent tellement (Heinz, 1993a). La seconde possibilité, internationalement de plus en plus fréquemment préconisée par les structures décisionnelles (OGM, 2001 ; Xie, 2002), est celle du partenariat public-privé (PPP). En matière de régénération urbaine, c'est à partir des années 1970 que les partenariats public-privé se sont développés aux États-Unis. En Europe, c'est lors de la décennie 1980 que le trend néo-libéral les impose (Heinz, 1993b, p. 251). Après plus

d'une décennie de pratiques, il est aujourd'hui opportun d'analyser comment ces « PPP » ont permis de répondre aux besoins en régénération.

Dans le cadre de cet article, nous focaliserons notre attention sur les PPP menés en Angleterre et en Wallonie, deux espaces aux nombreuses agglomérations de tradition industrielle pour lesquelles les besoins en régénération sont considérables (Fraser, 2003a). Nous nous intéresserons plus particulièrement à deux dispositifs mis en place afin d'accroître la rentabilité financière d'opérations immobilières de recyclage : il s'agit du « *gap funding* » pour l'Angleterre et de la « *revitalisation urbaine* » pour la Wallonie. La comparaison entre *gap funding* et *revitalisation* vise notamment à comprendre pourquoi, par rapport à une situation wallonne caractérisée par l'absence de quartiers emblématiquement régénérés grâce à la politique de la ville (Fraser & Maréchal, 2003, p. 132), la pratique anglaise du *gap funding*, quant à elle, a participé avec efficacité au renouvellement de nombreux espaces urbains précédemment dégradés, cela principalement au sein des espaces péri-centraux des grandes villes. Avant de nous lancer dans l'analyse du *gap funding* et de la *revitalisation*, nous allons d'abord consacrer un premier chapitre à la notion de partenariat public-privé. En effet, bien qu'aillant connu beaucoup de succès ces dernières années, cette dernière mérite d'être précisée, en particulier lorsqu'on l'applique au domaine de l'aménagement urbain.

I. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ EN MATIÈRE DE RÉGÉNÉRATION URBAINE

Dans une économie capitaliste, l'aménagement opérationnel articule inévitablement actions publiques et actions privées. Par « partenariat », on n'entend donc pas simplement la prestation d'un acteur privé au service d'un donneur d'ordre public. Par contre, le partenariat implique le principe d'association et de partage (Ascher, 1994). Concernant les montages immobiliers visant à recycler les tissus urbains traditionnels, nous identifions trois grandes catégories de PPP : les partenariats relatifs à la levée de l'obstacle foncier, les partenariats visant à limiter les difficultés occasionnées par l'aversion face aux risques et les partenariats visant à accroître la rentabilité financière.

S'ils cherchent à orienter l'action des promoteurs privés vers les périmètres bâtis, une première opportunité qui s'ouvre aux partenaires publics est de leur faciliter l'acquisition foncière. En Allemagne et aux Pays-Bas c'est dans cette perspective que se sont principalement développés les partenariats public-privé de recyclage urbain (OGM, 2001, p. 13). Pour les opérations qui requièrent d'intervenir sur différentes propriétés et sur un parcellaire fragmenté, seule la puissance publique dispose de l'arsenal juridique permettant d'y parvenir. Une étude européenne consacrée aux réussites d'investissements privés dans des projets immobiliers de régénération urbaine a récemment conduit à une vérification empirique

de ce constat (Trache & Green, 2001). Dans cette étude, tous les exemples de réussites relatifs à des opérations ayant nécessité la disponibilité de plusieurs propriétés n'ont, en effet, pu voir le jour que grâce à une action foncière publique. Pour les différents exemples étudiés, un des rôles majeurs des collectivités locales a été d'acquérir, de démolir et de remembrer les terrains nécessaires aux opérations de recyclage. Après avoir été assemblés par les opérateurs publics, les terrains sont alors généralement repris par des promoteurs privés, qui y développent une opération immobilière pour revendre leurs projets une fois terminés.

Afin de limiter les incertitudes liées aux obtentions administratives, c'est en matière de documents de planification que la puissance publique peut intervenir. Elle doit alors développer des documents transparents quant aux possibilités offertes aux investisseurs, ce qui implique une démarche prospective. En effet, si l'on tient à informer les promoteurs des possibilités d'investissements, il faut que les décideurs publics définissent clairement leur stratégie de régénération. Cet élément est à mettre en relation avec le constat selon lequel les villes qui développent les actions régénératrices les plus abouties sont des villes qui maîtrisent le pilotage des plans stratégiques (Trache & Green, 2001 ; Vermeylen, 2000). En matière de prise de risque, la puissance publique peut aussi pallier aux craintes des comités d'investissement des institutions bancaires. C'est notamment le cas en France, où la Caisse des dépôts et consignations accompagne la politique de la ville en assurant le risque des créiteurs qui acceptent de financer des opérations immobilières en milieu urbain dévalorisé et défavorisé.

Complémentairement aux actions relatives au foncier et à la problématique des incertitudes, la puissance publique peut également intervenir afin d'accroître la rentabilité financière d'opérations de recyclage urbain. Deux échelles d'intervention sont ici à distinguer. Le premier niveau correspond à celui de l'ensemble de la zone à revaloriser. Il faut alors stimuler la demande et augmenter les niveaux de commercialisation, cela par exemple via une amélioration des caractéristiques environnementales (aménagements verts, aménagements des berges de canaux...), via un renforcement de l'accessibilité (amélioration des transports en commun...), via l'implantation d'activités structurantes (musées, superstructures sportives...) ou encore via l'adoption de mesures de discriminations positives, par exemple en matière fiscale. Le deuxième niveau d'intervention, plus fin, est celui du montage immobilier. Comme nous le développons ci-dessous, c'est dans ce cadre que s'inscrivent les dispositifs du « gap funding » anglais et de la « revitalisation urbaine » wallonne.

II. LE MÉCANISME DU GAP FUNDING ET LA POLITIQUE ANGLAISE MENÉE EN MATIÈRE DE RÉGÉNÉRATION URBAINE

En français, le vocable « gap funding » pourrait se traduire par l'expression « financement de basculement dans la rentabilité ». Le partenariat du gap funding con-

siste dans la détermination et dans le versement de subsides publics nécessaires afin d'assurer la rentabilité d'un projet privé qui, sans cette aide, ne pourrait se réaliser, la rentabilité étant affectée par les surcoûts techniques liés aux usages antérieurs du site-support et/ou par les trop faibles niveaux de commercialisation pour des produits immobiliers situés en quartiers dévalorisés. Dans ce chapitre sur le « financement de basculement », nous structurerons l'analyse en deux parties. Dans une première partie, nous positionnerons le mécanisme du gap funding dans le contexte de la politique menée en Angleterre en matière de régénération. Suite à ce cadrage général, nous présenterons ensuite les modalités pratiques de son fonctionnement.

A. L'évolution de la politique urbaine en Angleterre

Les études évolutives portant sur les politiques urbaines menées au sein des différents pays européens conduisent généralement à identifier trois périodes repères (OGM, 2001, p. 13). En continuation de la période de reconstruction des années cinquante et soixante, les politiques menées lors des années septante continuent à mettre l'accent sur la restructuration du cadre bâti et sur la dimension physique et immobilière de la ville. Dans le courant des années quatre-vingt, des actions plus transversales se développent, en intégrant principalement la dimension sociale des problèmes. Plus récemment, émerge une nouvelle tendance, même si elle est encore diffuse selon les pays, consistant à articuler les politiques de régénération aux projets de développement stratégique des villes. Bien que l'évolution de la politique anglaise menée en matière de régénération suive assez nettement cette évolution globale, l'Angleterre garde toutefois différentes spécificités, parmi lesquelles notamment le caractère très prégnant de la dimension économique. Au Royaume-Uni, la régénération urbaine est, en effet, généralement définie et appréhendée comme les divers processus permettant de stimuler le marché¹. Pour de très nombreux opérateurs actifs en matière d'aménagement urbain, l'axiome de départ est le suivant : « *un tissu urbain en bonne santé est un tissu urbain qui est dans le marché, c'est-à-dire, où une demande solvable se manifeste pour les logements et les locaux d'activités, et où la "main invisible" du marché régénère spontanément les cellules du tissu* » (Vilmin & Loew, 2000, p. 10).

C'est en grande partie la ligne idéologique insufflée depuis 1979 par l'arrivée du Premier Ministre Thatcher que l'on retrouve dans cette conception selon laquelle le marché serait le critérium de l'action sur la ville. En comparaison des politiques antérieures, articulées sur les initiatives publiques, la politique des conservateurs s'est caractérisée par une orientation visant à répondre aux problèmes urbains par une intervention maximale des dynamiques privées, logique qui ne sera d'ailleurs pas fondamentalement remise en cause par le retour au pou-

voir des travaillistes en 1997 (Booth *et al.*, 2002). Parallèlement à cette forte inclinaison pour une régénération via le marché, la politique urbaine lors de la période Thatcher demeure focalisée sur la dimension physique. On favorise alors les projets immobiliers en s'appuyant sur une idéologie libérale qui postule que les populations locales bénéficieront des effets induits par ces investissements. Une autre caractéristique clé de la politique urbaine lors de la décennie quatre-vingt correspond à la défiance du gouvernement conservateur vis-à-vis des autorités locales, fréquemment de gauche dans les villes importantes.

Afin de répondre aux problèmes des « inner cities », différents dispositifs ont été utilisés par les gouvernements conservateurs. Très largement inspirés des pratiques américaines (Xie, 2002, p. 56), ces dispositifs ont été qualifiés « d'aménagement par levier » (leverage planning). La philosophie sous-jacente est la suivante : l'argent public doit maximiser la mobilisation de moyens privés pour les quartiers en déclin afin de créer un climat de régénération et, à terme, un développement autonome (Newman & Salter, 1993). La politique la plus emblématique, mise en place par une loi votée dès 1980, correspond aux très fameuses *Urban Development Corporations* (UDC), des structures puissantes d'aménagement opérationnel dont l'objectif était de valoriser et de dynamiser certains endroits stratégiques, notamment les anciens quartiers portuaires centraux². Concomitamment aux UDC, le gouvernement britannique a également favorisé d'autres zones urbaines en déclin, les *Enterprises Zones*, cela en y appliquant divers incitants fiscaux et en y acceptant un relâchement des contraintes urbanistiques. Les UDC et les *Enterprise Zones* ne pouvant concerner que quelques zones bien délimitées, le gouvernement conservateur a ensuite introduit, en 1982, les *Urban Development Grant* (UDG). Sur base du modèle américain des *Urban Development Action Grant*, l'objectif est alors d'octroyer des subsides afin d'orienter les investissements privés vers les quartiers en déclin. En Angleterre, c'est dans ce cadre que la logique du *gap funding* est développée. Pour ces premières applications du principe de financement de basculement, les demandes des promoteurs étaient transmises au Ministère de l'Environnement³ via les autorités locales. En 1987, les UDG sont complétées par les *Urban Regeneration Grant* (URG). Pour ces dernières, qui doivent concerner des projets importants (prenant place sur des superficies supérieures à huit hectares), les promoteurs peuvent directement s'adresser à l'autorité centrale. En 1988, les autorités locales sont alors complètement court-circuitées, lorsque les UDG et les URG sont fusionnées dans le système des *City Grant*.

Avec la fin de la décennie quatre-vingt, il devient évident qu'une politique de régénération axée trop prioritairement sur le marché et l'investissement immobilier n'est guère satisfaisante (Allmendiger *et al.*, 2000, pp. 157-158). Suite à la chute des valeurs immobilières enregistrée en 1989, les investissements privés se raréfient et les dispositifs sont jugés trop dépendants des

cycles conjoncturels. En outre, ils sont également jugés trop complexes et insuffisamment coordonnés. Enfin, et peut-être surtout, on remet alors en cause ce postulat libéral selon lequel les effets induits des investissements privés finissent par bénéficier aux communautés locales (Robson, 1994). Suite aux critiques sévères et aux remises en cause lourdes des politiques, une nouvelle orientation est donnée à la politique urbaine au début de la décennie nonante, par l'introduction des innovations du *City Challenge* et du *Single Regeneration Budget* (SRB), deux dispositifs qui valorisent les mécanismes transversaux de partenariat et la coordination des outils. Cette fois, il ne s'agit plus uniquement d'un partenariat entre sociétés privées et autorités centrales, mais d'un partenariat plus transversal, intégrant également les autorités municipales et les acteurs locaux. La création du *City Challenge* en 1991 correspond à l'institutionnalisation de la compétition entre les villes pour l'accès aux subsides, ce qui répond bien sûr parfaitement à la philosophie néo-libérale que veulent promouvoir les Tories depuis leur accession au pouvoir. Outre le principe de la compétition, le *City Challenge* repose sur les valeurs émergentes de l'époque : l'amélioration du partenariat public-privé par sa mise en place dès la planification des investissements, la simplification des procédures, la concentration spatiale des actions et la dimension stratégique des propositions (R.N.E. Blake, 1997 ; Ph. Booth *et al.*, 1997). En 1993, le *Single Regeneration Budget*, supervisé par le seul Ministère de l'Environnement, intègre une vingtaine de dispositifs antérieurs, dont le *City Challenge*. Afin d'accéder aux budgets, les municipalités doivent formuler leurs dossiers en fonction d'objectifs comparables à ceux du *City Challenge*, notamment du point de vue de la concentration spatiale des moyens et de l'organisation de structures de partenariat⁴. Parallèlement, le SRB vise à mieux connecter l'amélioration de l'environnement physique à l'éducation, à la formation et à la politique de l'emploi.

En 1993 également, différentes agences gouvernementales fusionnent et donnent naissance à l'*English Partnership*. C'est cette institution qui, via la prise en charge du volet immobilier du SRB, sera chargée de consolider les actions préalablement menées en matière de régénération immobilière. Comme son nom l'indique, les actions d'*English Partnership* doivent être réalisées en partenariat avec d'autres acteurs, publics ou privés. Avec la poursuite du programme *City Grant* et le développement du *Partnership Investment Programme* (PIP), l'essentiel des actions menées par *English Partnership* correspond, entre 1993 et 1997, à la gestion de dossiers de *gap funding* (Beresford *et al.*, 2000, p. 183). Suite à l'arrivée du gouvernement travailliste en 1997, la tendance à la régionalisation est renforcée par la création des *Regional Development Agencies* (RDA), auxquelles on transfère notamment les programmes *gap funding* depuis les offices décentralisés d'*English Partnership*. Les RDA ne pourront toutefois pas poursuivre longtemps cette activité. En effet, le 22 décem-

bre 1999, la Commission européenne interdit la poursuite du *Partnership Investment Programme* (PIP), le fonds créé en 1995 afin d'assurer les besoins financiers en gap funding. La Commission a interdit le PIP au motif qu'il favorisait les sociétés britanniques au détriment de leurs concurrentes européennes.

Aujourd'hui, plus de trois années après l'interdiction, la confusion demeure quant aux modalités de remplacement du gap funding. Bien que le mécanisme demeure d'application au sein des zones éligibles pour les fonds européens et que les projets PIP en cours ait pu se poursuivre, l'embarra et le trouble induit par cette interdiction sont considérables (House of Commons, 2000 et 2002 ; Adair *et al.*, 2002 ; Fraser, 2003b, pp. 192-193), comme l'illustre par exemple la citation de Fraser (2003b, p. 192, traduction personnelle) : « L'on s'interroge toujours sur le futur du "gap funding". Mais si ce dispositif devait être entièrement proscrit, cela mettrait en danger la totalité des efforts entrepris en matière de régénération, régénération dont l'objectif est de réintégrer des quartiers en panne d'investissements dans le circuit commercial »⁵. Afin de suppléer au gap funding, on développe actuellement en Angleterre la promotion foncière publique (land assembly), on évoque également de créer de nouveaux dispositifs fiscaux et on multiplie les sociétés mixtes (joint-ventures) formées de capitaux privés et publics⁶. Toutefois, en matière de mobilisation des moyens privés, ces alternatives sont bien moins efficaces que le gap funding, comme en atteste, par exemple, la remise en cause des stratégies d'investissements de sociétés de construction s'étant spécialisées dans les quartiers en régénération (Trache & Green, 2001, p. 22). Tout cela démontre combien le gap funding était en fait devenu central à la politique de régénération menée en Angleterre. On estime ainsi que lors de la période d'application du PIP, la moitié des budgets consacrés à la régénération physique étaient utilisés via ce type de financement (Greenhalgh & Shax, 2002, p. 27) : entre 1995 et 2000, le PIP aurait canalisé 1,65 milliards d'euros publics pour mobiliser 3,75 milliards d'euros privés (House of Commons, 2002).

B. Fonctionnement et évaluation du gap funding

Bien que la littérature sur les politiques anglaises menées en matière de régénération soit abondante, les modalités pratiques du mécanisme de gap funding y sont pourtant peu développées. Afin de mieux appréhender la réalité de cet important mécanisme de PPP, il est pourtant essentiel de décrire son fonctionnement concret. Pour ce faire, nous différencierons trois phases : la préparation des stratégies d'investissements, la préparation des dossiers d'investissements et la clôture des opérations.

En relation avec la tendance visant à progressivement intégrer les objectifs de développement stratégique des

ville à la politique de régénération, la phase de préparation des stratégies d'investissements a pris de plus en plus d'importance au fur et à mesure des années. Cela se justifie pleinement puisque, pour maximiser les retombées positives des moyens publics engagés et des financements privés levés, les PPP doivent être au service de collectivités qui gardent la maîtrise politique des projets (Trache & Green, 2001). Via une planification prospective des investissements, il s'agit de générer des interactions qui aboutissent à des dynamiques de renforcement positif. En pratique, la stratégie d'investissement prend fréquemment la forme d'un plan de quartier (Vilmin & Loew, 2000). En Angleterre, il s'agit de documents non officiels, souvent dénommé *framework plan* et correspondant à une « guidance supplémentaire » (supplementary guidance). Ils ont dès lors valeur de cadre d'orientation et pourront être invoqués par les instructeurs de permis de construire en complément du plan d'urbanisme principal. Pour les investisseurs, l'existence d'un plan de développement présentant un énoncé des objectifs précis est très intéressant. En effet, cela permet d'améliorer l'information sur les atouts futurs du quartier et, concomitamment, de limiter les risques et les délais afférents aux obtentions administratives. Idéalement, ce sont des structures de partenariat qui sont en charge de réaliser les plans de développement stratégique. En Angleterre, on retrouve de telles structures depuis le City Challenge et le SRB puisque, rappelons-le, ces dispositifs impliquaient leur institutionnalisation. De manière concrète, cela signifie que des acteurs aussi variés que les représentants des populations, les promoteurs immobiliers et les responsables municipaux s'entendent sur les modalités pratiques visant à implémenter les options stratégiques. L'intérêt de la démarche stratégique vient récemment d'être confirmée par la création de nouvelles Urban Regeneration Companies (URC), des structures légères destinées à assurer une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de coordination générale. Après trois expériences pilotes à Manchester, Liverpool et Sheffield, douze nouvelles structures de ce type doivent se mettre en place en 2003-2004. En matière de gap funding, la préparation des dossiers d'investissements prend la forme de négociations menées entre l'organisme accordant les subsides et le promoteur privé, négociations qui s'appuient sur une évaluation financière des flux de dépenses et de recettes et dont l'objectif premier est d'évaluer le « gap », c'est-à-dire le montant des subsides nécessaires afin d'assurer le basculement de l'investissement dans la rentabilité. Pour l'autorité accordant les subsides, mener à bien cette négociation implique de vérifier les estimations des promoteurs et de reconstituer le bilan comptable des opérations. Cela nécessite une expertise technico-financière importante. Durant la période d'application du PIP, cette expertise était présente au sein de l'agence English Partnership, dont une partie importante du personnel est constituée d'experts immobiliers (chartered surveyors).

Durant le PIP, différents critères étaient utilisés afin de sélectionner les projets financés par l'intermédiaire d'un financement de basculement. Pour être sélectionné, les projets devaient tout d'abord être en accord avec la stratégie élaborée par les autorités locales en matière de régénération urbaine. Parallèlement, English Partnership se référait à des ratios non officiels afin d'évaluer les dossiers. L'effet de levier des investissements publics sur les investissements privés était un des moyens d'évaluation, la norme non écrite étant ici de un à quatre. En d'autres termes, les projets pour lesquels le « gap » de profitabilité était estimé à plus de 20 % de l'investissement total n'étaient généralement pas financés. Parallèlement, il était également officieusement convenu que la marge bénéficiaire du promoteur soit de 15 % et que l'intervention d'English Partnership par unité de construction ne dépasse pas un certain plafond⁷.

En plus de porter sur la quantification du « gap », la négociation entre l'autorité accordant les subsides et le promoteur porte également sur une clause de « clawback », c'est-à-dire de « retour à meilleure fortune ». Cette clause prévoit qu'en cas de rentabilité plus importante que prévu, l'investisseur pourra être conduit à rembourser une partie des subventions, comme cela a par exemple été le cas à Manchester pour l'opération Birley Site (Trache & Green, 2001, p. 43). Par contre, si les recettes ont été surévaluées ou si les charges techniques ont été sous-évaluées, le plus faible retour sur investissement devra être assumé par le promoteur. Bien que des stratégies de sortie puissent parfois être élaborées, le risque d'un échec commercial demeure donc dans la sphère privée. Afin de mettre en pratique la clause du clawback, la *clôture du partenariat* s'achève avec l'audit financier des opérations.

Sans conteste, la politique de régénération urbaine menée en Angleterre et visant à mobiliser des financements privés afin de recycler l'immobilier est parvenue à des résultats convaincants. L'usage du gap funding et des dispositifs conjoints a, en effet, conduit au recyclage immobilier de nombreux territoires urbains jadis dévalorisés. Grâce à la vision stratégique des structures de partenariat et grâce à l'acceptation de la transparence par les acteurs privés, certains quartiers ont entièrement « basculé du bon côté du marché ». Les exemples aboutis se limitent toutefois à des périmètres restreints, correspondant fréquemment à des quartiers centraux ou péri-centraux de villes importantes, comme Leeds, Nottingham, Manchester ou Birmingham. Dans ces espaces, la concomitance d'une demande potentielle importante et d'une concentration des moyens publics – britanniques et européens – a permis de générer des retours sur investissement suffisamment attractifs pour les investisseurs privés. Aujourd'hui, l'usage d'un outil comme le gap funding n'y est dès lors plus nécessaire puisque les actions passées ont représenté une masse critique suffisante pour structurellement modifier l'image et les caractéristiques de zones autrefois dépréciées. En termes d'évaluation des politiques urbaines, d'autres questions de fond restent toutefois posées. Tout d'abord,

en dépit du transfert progressif des objectifs sociaux aux logiques immobilières, rien n'indique que la situation des populations positionnées en « inner cities » se soient réellement améliorées. En outre, en raison de la concentration spatiale des moyens, les budgets publics n'ont généralement pas pris le relais au sein des territoires sans demande potentielle et insuffisamment attractifs pour les investisseurs privés. In fine, il n'est dès lors guère étonnant que les espaces les plus dégradés n'aient en rien profité des moyens alloués (Booth *et al.*, 2002, p. 39) !

III. LE RECYCLAGE IMMOBILIER EN WALONIE : ENTRE RÉHABILITATION DIFFUSE ET PARTENARIATS ÉMERGENTS

A. La politique wallonne en matière de recyclage urbain : une régénération peu spectaculaire axée sur la réhabilitation

De l'aveu même d'un des principaux cadres de l'administration régionale en charge de l'aménagement urbain, il n'existe pas en Wallonie de quartiers emblématiquement renouvelés grâce à la politique de la ville (Fraser & Maréchal, 2003, p. 132). Il s'agit là d'une différence importante par rapport à l'Angleterre où, comme nous venons de le signaler, de tels quartiers existent. À la lumière du contexte anglais, nous retiendrons trois raisons principales afin d'expliquer pourquoi la Wallonie ne compte pas d'espaces urbains spectaculairement renouvelés. Le premier facteur explicatif correspond à l'absence de politique foncière active. Bien que des réalisations ponctuelles menées par quelques communes dynamiques existent en ce domaine, le constat de « l'oubli » quant à la nécessité du préalable foncier demeure globalement d'actualité (Doucet, 1985 et 1989 ; Dubois *et al.*, 2002). En Wallonie, il n'existe par exemple pas de traditions quant à des PPP qui visent, comme en Allemagne⁸ ou aux Pays-Bas, à aider les promoteurs à lever l'obstacle foncier. Afin de rendre compte du caractère peu spectaculaire du recyclage au sein des villes wallonnes, une deuxième raison est celle du choix politique pour une régénération urbaine diffuse plutôt que spatialement concentrée (Fraser & Maréchal, 2003, p. 134). Nous développerons en détail cette idée ci-dessous dans le chapitre 4 consacré à la comparaison entre la revitalisation urbaine et le gap funding.

En troisième explication, il faut aussi observer qu'en Wallonie, les principaux dispositifs publics mis en place afin de stimuler le recyclage immobilier s'inscrivent dans l'objectif de la gestion du bâti existant plutôt que dans l'objectif de la création de nouveaux produits immobiliers. L'essentiel des aides à la construction relève de systèmes de primes à la réhabilitation et, parallèlement, les dispositifs sont généralement destinés aux particuliers plutôt qu'aux professionnels. C'est le cas pour les primes, mais également pour les avantages fiscaux et pour les incitants favorisant l'accès aux financements.

L'histoire belge de la politique du logement et de son financement – notamment via la structuration du marché du crédit hypothécaire – explique cette orientation des dispositifs d'aides vers les particuliers. En effet, depuis la loi du 9 août 1889 inaugurant cette politique, l'action des pouvoirs publics belges a consisté en une aide rémanente aux particuliers plutôt qu'aux sociétés de construction ou de promotion, cela originellement afin d'éviter les risques socio-politiques de la construction de quartiers homogènes au sein desquels les populations ouvrières auraient été trop fortement concentrées (Dubois, 2002). Corollairement à la tradition belge de l'abondance foncière en franges périurbaines, c'est en grande partie cet historique qui explique pourquoi, par rapport aux principaux pays occidentaux, la Belgique se caractérise par une tradition d'auto-promotion⁹ en matière de construction neuve et par une limitation de l'influence des promoteurs immobiliers dans la filière construction (Doucet, 1983 ; Duncan & Rowe, 1993 ; Dubois, 2002 ; Halleux *et al.*, 2002).

Pour la Wallonie, l'absence presque totale de PPP visant à mieux orienter l'action des opérateurs professionnels est ainsi à mettre en relation avec la faible capacité à implanter de nouveaux produits immobiliers au sein de la trame urbaine, et cela sans doute de manière marquée par rapport à d'autres contextes européens comparables. En effet, les aides octroyées traditionnellement aux particuliers ne sont d'aucune utilité pour la mise en place d'opérations lourdes de recyclage. Il n'est donc guère étonnant que, dans le mouvement structurel de la « construction des villes à la campagne », ce soient désormais des activités et produits immobiliers aux profils traditionnellement urbains que l'on implante sur site périphérique. À ce propos, remarquons qu'une périurbanisation de l'offre en appartements a récemment été observée sur le territoire wallon (Halleux *et al.*, 2003). En matière de locaux d'activité, relevons ici qu'une analyse menée pour l'ensemble de la région montre que 15 à 20 % des emplois situés au sein des parcs d'activités périphériques correspondraient à des entreprises dont les caractéristiques auraient parfaitement pu convenir aux quartiers urbains traditionnels (faibles nuisances pour le voisinage et forte intensité spatiale mesurée par le nombre d'emplois par unité de surface) (Deloitte & Touche *et al.*, 2002, p. 20).

B. Le dispositif de la revitalisation urbaine

Par rapport aux dispositifs belges et wallons traditionnellement destinés aux particuliers, l'outil revitalisation visant à accroître la rentabilité financière d'opérations menées par des promoteurs professionnels représente une innovante exception. Mise en place depuis le début des années nonante, la revitalisation a pour objectif de développer l'offre en habitat urbain par la mise en œuvre de partenariats associant la Région wallonne, les communes et le secteur privé de la promotion immobilière. Par la revitalisation, la commune peut obtenir un sub-

side régional visant à financer l'aménagement de l'espace public au sein d'un périmètre urbain. Ce financement est prévu via une convention l'associant au secteur privé, convention qui doit respecter le principe selon lequel, pour chaque euro pris en charge par la Région, la ou les personnes de droit privé investissent au minimum deux euros, dont un au minimum consacré au logement¹⁰. Le subside régional délivré est alors susceptible d'améliorer la profitabilité financière de l'opération privée car il peut à la fois limiter les coûts et accroître les recettes. La limitation des coûts est effective pour les configurations où des charges d'urbanisme auraient été exigées au promoteur afin de financer les aménagements de l'espace public environnant son projet¹¹. En outre, en améliorant la qualité du voisinage, les aménagements réalisés sur l'espace public sont susceptibles d'induire une croissance des recettes, via une hausse des niveaux de commercialisation.

Entre la reconnaissance du premier dossier en 1991 et le 31 décembre 2002, ce sont 42 dossiers de revitalisation urbaine qui ont été reconnus par arrêté ministériel. Au 31 décembre 2002, 23 autres opérations étaient en projet¹², ce qui témoigne d'une montée en puissance progressive. Alors que les engagements budgétaires annuels se ventilaient aux alentours des 2,5 millions d'euros au début de la décennie nonante, on aboutit aujourd'hui à des montants sensiblement plus importants, qui se rapprochent des 10 millions d'euros. Cette croissance tient simultanément à la progressive compréhension du dispositif par les opérateurs et à la volonté du Gouvernement wallon de favoriser le partenariat public-privé en matière de politique urbaine (Gouvernement wallon 2000 et 2002).

Par opération, les subsides publics octroyés et les caractéristiques quantitatives des projets privés sont très variables. Par exemple, sur les onze dossiers pour lesquels nous avons mené une investigation¹³, les montants engagés par la Région se ventilent entre 150 000 euros et 3 500 000 euros. Le premier cas correspond à une réalisation de cinq logements au sein de la commune rurale de Durbuy¹⁴ ; le second à un projet de 96 logements à Liège¹⁵. Pour de nombreux dossiers, l'interview des promoteurs indique que l'opération était déjà engagée et le terrain fréquemment acquis avant qu'ils ne prennent connaissance de la possibilité d'obtenir le financement complémentaire de la revitalisation. En pratique, les promoteurs ont souvent été informés par leur architecte ou par les partenaires communaux. Cela démontre l'importance des *effets d'aubaine* : pour huit des onze opérations étudiées via interviews auprès des partenaires privés et publics, le promoteur annonce clairement que le projet aurait été réalisé même sans le financement régional. L'effet d'aubaine bénéficie d'ailleurs à la fois au promoteur privé et à la commune. En effet, les aménagements de l'espace public étant financés au taux de 100 %, la revitalisation est une possibilité intéressante pour les communes en recherche de subsides régionaux. Parmi les opérations étudiées, deux configurations doivent

être distinguées quant à l'implication des partenaires. La configuration la plus fréquente, rencontrée huit fois sur les onze études de cas, est celle d'un promoteur qui, par l'intermédiaire de la revitalisation, s'efforce d'obtenir le financement des aménagements de l'espace public bordant son projet. Ce cas de figure, précédemment dénoncé lors d'une évaluation des premiers dossiers de revitalisation (Govaerts *et al.*, 1997), s'oppose à la philosophie du dispositif et à l'esprit de la législation. Il implique, en effet, l'exécution probable de l'investissement même sans l'intervention régionale. Relevons malgré tout que les moyens supplémentaires disponibles grâce au subside régional conduisent habituellement à une amélioration qualitative des réalisations. Pour trois des onze opérations étudiées, c'est la commune qui lance la démarche de l'investissement immobilier en recherchant activement des partenaires privés. Pour deux dossiers de cette seconde configuration, la commune éprouve toutefois des difficultés à convaincre les promoteurs. Cela s'explique par les attentes irréalistes de projets d'aménagements pour lesquels les réalités immobilières et économiques n'ont pas été suffisamment intégrées¹⁶. Sans conteste, les potentiels partenaires privés auraient ici été utiles dès la préparation des stratégies d'investissements. Parmi les onze cas analysés, une seule opération est fidèle à la philosophie partenariale de la législation. Il s'agit du dossier « Pont Neuf » à Malmédy. Dans ce dossier, on trouve à la fois un effet de basculement et une démarche stratégique. La revitalisation s'y inscrit dans la reconquête d'un quartier de tradition industrielle ayant parallèlement bénéficié d'autres outils de régénération et, selon le promoteur, l'investissement n'aurait pas été réalisé sans ces différentes interventions publiques.

IV. COMPARAISON ENTRE LA REVITALISATION URBAINE ET LE GAP FUNDING

Bien que la revitalisation wallonne et le gap funding anglais s'inscrivent tous deux dans une configuration de PPP visant à accroître la rentabilité de projets immobiliers de recyclage, il existe de très importantes différences entre les deux systèmes. Tout d'abord, la démarche prospective visant à développer une stratégie d'investissements et à concentrer les moyens est, par rapport à l'Angleterre, bien peu présente en Wallonie. Il s'agit là d'une conclusion cohérente avec le constat précédemment évoqué quant à l'option politique wallonne pour une approche diffuse de la régénération urbaine, approche pouvant par d'aucuns être qualifiée de saupoudrage. Héritière de l'absence de tradition de dirigisme étatique en Belgique et induite par la fragmentation communale¹⁷, cette approche implique qu'à la différence de la situation rencontrée outre-manche, les budgets wallons ne se concentrent pas au sein des quartiers centraux ou péri-centraux des principales agglomérations, notamment Liège et Charleroi. Pourtant, à ces types d'espaces correspondent à la fois de grands besoins (Kesteloot *et*

al., 2001), mais sans doute aussi des demandes potentielles suffisantes pour réussir le « basculement » des quartiers dans la rentabilité. Par rapport à l'Angleterre, la plus grande volonté d'équité sociale explique également la tendance wallonne à également répartir les subsides, tendance qui serait moins présente dans la culture anglo-saxonne, à propos de laquelle les anthropologues s'accordent à penser qu'elle est plus inégalitaire (Todd, 1998). En d'autres termes, l'arbitrage entre efficacité et équité aboutit en Wallonie à un autre point d'équilibre qu'en Angleterre, un point d'équilibre moins en faveur du seul objectif de la mobilisation des moyens privés. La faible tradition de planification stratégique explique également la faible concentration spatiale des moyens en Wallonie. Alors que le niveau régional vient à peine de se doter d'un document de référence pour son projet de développement territorial (Gouvernement wallon, 1999), bien rares sont les municipalités wallonnes qui sont actuellement aptes à développer des stratégies visant à créer des dynamiques systémiques de renforcement positifs¹⁸.

Des entretiens réalisés auprès des promoteurs actifs en matière de revitalisation, nous constatons que l'établissement d'une convention avec la commune ne permet pas une réelle facilitation des obtentions administratives. Il s'agit là également d'une différence avec le contexte anglais, pour lequel l'organisation de partenariats dès la phase de préparation des investissements conduit à limiter les incertitudes sur l'obtention des permis et à en raccourcir les délais administratifs. En plus de l'habitude de la mise en œuvre de partenariat dès la préparation stratégique des investissements, la flexibilité rencontrée en Angleterre est à mettre en parallèle avec les caractéristiques profondes de la planification britannique (Newman & Thornley, 1996). Signalons d'abord à ce propos que le système juridique britannique est tout à fait particulier. En comparaison des systèmes continentaux inspirés du Code Civil Napoléon, la tradition de « common law » développée au Royaume-Uni s'en remet largement à la jurisprudence plutôt qu'à l'usage de normes abstraites. En matière d'urbanisme réglementaire, la conséquence en est que le droit des sols opposable aux tiers est absent du système anglais. La collectivité qui accorde les autorisations n'est donc pas liée par le document d'urbanisme local et les droits sur le sol ne sont formés qu'au moment où l'autorisation de l'occuper est accordée. L'autorité locale disposant d'une certaine marge discrétionnaire, il en résulte une tradition de négociation entre les aménageurs locaux et les promoteurs, tradition qui favorise les contacts entre acteurs, l'émergence de réseaux partenariaux et la facilitation de l'intégration des tâches relatives au gap funding et à l'obtention des autorisations. Par contre, dans le système juridique wallon, l'usage d'une réglementation normative conduit au cloisonnement des deux tâches du montage du dossier de revitalisation, d'une part, et de l'obtention des autorisations, d'autre part. Bien que ces deux problématiques soient intégrées au sein de la même

législation¹⁹, elles sont en fait juridiquement complètement distinctes²⁰.

Une autre différence essentielle entre le dispositif de la revitalisation et le mécanisme du gap funding réside dans la destination des financements. En Wallonie, ce sont uniquement les aménagements du domaine public qu'il est prévu de financer. En Angleterre en revanche, les moyens publics subventionnent la réalisation de l'opération et, dès lors, en grande proportion, des espaces à caractère privatif. Bien que des dispositifs comme celui de la revitalisation permettent progressivement d'améliorer les rapports et les collaborations entre les sphères privées et publiques, les mentalités wallonnes ne semblent pas prêtes à accepter que des moyens publics soient directement alloués à des réalisations immobilières à vocation purement privée, ce qui ne pose pourtant pas problème en Angleterre. En Wallonie, il existe toujours un fort antagonisme entre la sphère du monde immobilier et le monde de la planification. Les seconds ont d'ailleurs fréquemment tendance à se définir par rapport aux premiers, cela dans un rôle de défenseur d'enjeux sociaux et environnementaux sans cesse menacés par « les spéculateurs »²¹.

Si du côté des « partenaires » publics wallons, on imagine difficilement procéder au financement direct de réalisations immobilières purement privées, en retour, du côté des « partenaires » privés, c'est l'établissement d'une plus grande transparence qui semble difficile à accepter. Il y aurait à cela une raison culturelle, liée à la prégnance des tabous sur l'argent et la propriété immobilière en Belgique. Parallèlement, on explique l'impossibilité d'aboutir à la transparence par la crainte des contrôles et possibles redressements fiscaux, l'incidence du travail au noir étant sans conteste énorme sur l'économie de la filière construction en Belgique²². Toutefois, de tels argumentaires généraux étant également recevables pour le contexte britannique, ils n'apportent qu'une explication superficielle à ce constat selon lequel, par rapport à leurs homologues actifs en Wallonie, les promoteurs anglais développent de réelles pratiques de transparence lorsqu'il s'agit de recevoir des compensations financières. Une explication plus aboutie nous semble être celle des différences quant à la structure de la filière construction. Par rapport à l'Angleterre, la tradition belge d'auto-promotion est, en effet, à mettre en parallèle avec des entreprises de plus petites tailles, pour lesquelles les différentes législations fiscales et sociales seraient difficilement contrôlables (Ball, 2003). À l'inverse du contexte belge où domine l'auto-promotion, on rencontre par contre en Angleterre une influence marquée de grands groupes actifs dans la promotion-construction, influence qui s'expliquerait par le caractère discrétionnaire de l'urbanisme britannique. En raison des fortes incertitudes générées par cette caractéristique, on aurait, en effet, progressivement assisté à un phénomène de concentration. La concentration ayant nécessité un afflux de financement, il en aurait parallèlement résulté un renforcement des exigences de transparence de la part des

institutions financières (Ball, 2003), renforcement qui, par la suite, aurait alors facilité la mise en œuvre d'un système tel que le gap funding.

V. CONCLUSION

En matière de gestion urbaine, il est de plus en plus reconnu que la mise en place de partenariats public-privé est un préalable si l'on tient à rencontrer les objectifs stratégiques du recyclage morphologique et, corollairement, de la limitation de la désurbanisation. En effet, les mécanismes de PPP sont sans conteste nécessaires à la levée des multiples blocages qui détournent les investissements immobiliers des tissus urbains traditionnels. Parmi les formes de partenariats visant à stimuler le recyclage, la revitalisation wallonne et le gap funding anglais poursuivent le même objectif, celui d'accroître la rentabilité d'opérations immobilières intra-urbaines. En dépit de cet objectif commun, force est pourtant de constater que les deux dispositifs divergent sur de nombreux points, ce qui démontre que la mise en œuvre des PPP est étroitement liée aux traditions culturelles et politiques.

En comparaison du contexte wallon, la maîtrise des PPP en Angleterre apparaît particulièrement enracinée, en raison notamment d'un urbanisme normatif traditionnellement plus flexible et en raison également d'une filière construction plus encline à la transparence. Bien que la politique anglaise menée en matière de régénération pose de lourdes questions quant à sa dimension sociale et quant à sa propension à concentrer les moyens sur des périmètres restreints, elle apparaît par contre efficace quant à l'objectif de mobilisation des financements privés, cela particulièrement grâce au mécanisme du gap funding. Parmi les facteurs d'efficacité, on relève d'abord que, lors des deux dernières décennies, l'utilisation du gap funding s'est de plus en plus fréquemment inscrite dans une démarche stratégique et prospective. Le second facteur d'efficacité du dispositif correspond à la transparence financière qui règne entre les partenaires, ce qui résulte de la capacité technique des gestionnaires publics, mais aussi de l'acceptation d'un travail à livre ouvert de la part des promoteurs.

Par rapport au gap funding anglais, le dispositif wallon de la revitalisation apparaît bien moins abouti, ce qui explique pourquoi, en dépit des budgets publics relativement importants qu'il mobilise, ce dispositif n'a pas encore permis de structurellement régénérer des territoires urbains dévalorisés. Malheureusement, la revitalisation ne s'intègre encore que très peu fréquemment dans une réelle démarche stratégique et, par rapport à la technicité du dispositif anglais, force est de reconnaître que les modalités de sélection des dossiers ne parviennent qu'à très partiellement limiter les effets d'aubaine. Pour autant, bien que non abouti et à parfaire, le dispositif de la revitalisation n'en demeure pas moins un mécanisme innovant et intéressant. En stimulant les contacts entre les sphères de l'aménagement et de la promotion

immobilière, il s'inscrit dans un urbanisme de planification stratégique et de collaboration plutôt que dans un urbanisme hiérarchique et segmenté. C'est sans conteste en opérant de cette manière que l'on pourra enfin mieux articuler la logique de la rentabilité à court terme et la logique à plus long terme d'un projet volontaire de développement territorial durable.

NOTES

¹ La définition ci-dessous, issue d'une publication scientifique, illustre assez clairement cette conception plus économique que politique : « *Regeneration can be considered as a process that seeks to reverse decay, raise value and kick-start markets to counter the perception of market failure that characterises renewal locations. Traditionally, such areas have been considered by the private sector as zones of risk and uncertainty and frequently have been dependent upon some form of public sector intervention to stimulate market activity* » (Adair *et al.*, 2003, p. 1065).

² Pour plus de détail sur les UDC, voir notamment Roberts & Sykes (2000).

³ Department of Environment (DoE). Le terme anglais *Environment* décrit ici le milieu physique en général, y compris le milieu urbain, et pas seulement l'environnement naturel au sens francophone du terme.

⁴ On remarque par exemple à propos du SRB que le guide rédigé par le gouvernement afin d'orienter les demandeurs de subsides précise explicitement cette nécessité du partenariat afin d'accéder aux financements : « *Bids must be supported by partnerships representing an appropriate range of interests which should include relevant interests in the private and public sectors and in local voluntary and community organisations* » (Department of the Environment, 1995, p. 2).

⁵ « *The future of this "gap funding" is in doubt, but if it is outlawed entirely then this would seriously endanger the entire regeneration effort, which is aimed at bringing areas that have become economically unviable back into public and commercial use* » (Fraser, 2003b, p. 192).

⁶ Un exemple de telle structure correspond à la société Priority Sites Ltd. Il s'agit ici d'un partenariat entre l'English Partnership et la Royal Bank of Scotland. Trois projets pilotes ont été mis en place à Liverpool, Manchester et Sheffield.

⁷ Ce plafond aurait été fixé à 22 500 euros par logement et à 15 000 euros par emploi prévu (Vilmin & Loew, 2000, p. 15).

⁸ Selon les responsables britanniques, ce serait la tradition allemande des PPP visant à faciliter l'acquisition foncière pour les promoteurs qui explique pourquoi l'Allemagne n'a pas soutenu le Royaume-Uni auprès de la Commission européenne lors des négociations sur l'interdiction du Partnership Investment Programme.

⁹ Dans la filière de l'auto-promotion, c'est le premier occupant de l'immeuble qui assure la maîtrise d'ouvrage ; il peut s'agir d'un ménage en vue de la construction d'un logement ou d'un entrepreneur en vue de la construction de ses futurs locaux d'activités. Par contre, dans la filière promoteur, la maîtrise d'ouvrage n'est pas assurée par un futur occupant en vue de l'occupation, mais par un promoteur en vue de la commercialisation.

¹⁰ La procédure de la revitalisation urbaine se fonde sur les articles 172, 181, 183 à 184, 471 à 476 du CWATUP (Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine).

¹¹ L'article 86 du CWATUP permet à l'autorité d'imposer au demandeur d'un permis la réalisation ou la rénovation de voiries ou d'espaces verts publics, cela dans le respect du principe de proportionnalité.

¹² Source : Ministère de la Région wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine (DGATLP).

¹³ Ces investigations ont été menées dans le cadre de travaux pratiques des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du Territoire de l'Université de Liège (voir ci-dessous les références bibliographiques).

¹⁴ La commune de Durbuy est située en Province de Luxembourg. L'opération a été menée dans le noyau d'habitat de Barvaux, une petite agglomération qui compte approximativement 2000 habitants. L'existence de dossiers de revitalisation pour de tels contextes ruraux illustre la politique « diffuse » précédemment commentée.

¹⁵ Il s'agit de l'opération du « site des Franciscains », un projet n'ayant pas encore été réalisé.

¹⁶ Voici pour illustration la retranscription d'une interview menée pour une de ces deux opérations : « *Dans le cadre de l'élaboration architecturale et urbanistique du projet, le Schéma de Structure de la Commune n'a pas été consulté. Les architectes considèrent en effet ce document de planification comme une "intoxication", et ils voulaient mettre sur pied le projet en étant vierges de tout a priori, en s'attachant à un certain idéal. Par conséquent, les données socio-économiques, paysagères ou liées au bâti n'ont pas été prises en compte* ».

¹⁷ À la différence de l'Angleterre, où les collectivités locales sont très étendues, les principales agglomérations wallonnes sont formées de plusieurs communes.

¹⁸ Sur ce sujet, remarquons simplement que la Ville de Liège, la commune centrale de la principale région urbaine wallonne, ne s'est encore jamais dotée d'un schéma de structure visant à définir sa stratégie de développement territorial.

¹⁹ Il s'agit du CWATUP (Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine).

²⁰ Remarquons que les permis sont traités au sein du Livre Ier du CWATUP sur les dispositions organiques, alors que la revitalisation est traitée au sein du Livre II portant sur l'aménagement et l'urbanisme opérationnel.

²¹ Voir par exemple à ce propos : Gouvernement wallon (1999, p. 156).

²² Ce constat est d'ailleurs parfaitement reconnu par les représentants du secteur de la construction, comme en atteste le plan d'action de la Confédération Nationale belge contre le travail au noir (Confédération Nationale de la Construction, 2002).

BIBLIOGRAPHIE

Publications scientifiques

- ADAIR A., BERRY J. & MCGREAL S., 1999. Evaluation of investor behaviour in urban regeneration, *Urban Studies*, Vol. 36, n°5/6, pp. 1065-1080.
- ADAIR A., BERRY J. & MCGREAL S., 2003. Financing Property's Contribution to Regeneration, *Urban Studies*, Vol. 40, n°12, pp. 2031-2045.
- ADAIR A., BERRY J., MCGREAL S. & QUINN A., 2002. *Factors Affecting the Level and Form of Private Investment in Regeneration*, Report to the Office of the Deputy Prime Minister, Centre for Research on Property and Planning, University of Ulster, inédit.
- ADEF (Association des Études Foncières), 1998. *Reconstruire la ville sur la ville*, ADEF, Paris.
- ALLMENDIGER PH., PRIOR A. & RAEMAEKERS J., 2000. *Introduction to planning practice*, John Wiley & Sons.
- ASCHER F., 1993. Le partenariat public-privé dans le « (re)développement ». Le cas de la France, *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain* (sous la direction de W. Heinz), L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, Paris, pp. 197-248.
- ATKINSON R. & MOON G., 1994. *Urban Policy in Britain*, Public Policy and Politics Series, Macmillan, Londres.
- BALL M., 2003. Markets and the Structure of the Housebuilding Industry : An International Perspective, *Urban Studies*, Vol. 40, n°5/6, pp. 897-916.
- BLAKE R.N., 1997. Nottingham City Challenge : Politiques and Programmes, 1992-1997, *Hommes et Terres du Nord*, n°1, pp. 25-30.
- BOOTH PH., GREEN H. & TRACHE H., 2002. British urban policy since 1997 : change and continuity, *Hommes et Terres du Nord*, n°3, pp. 34-42.
- BOOTH PH., GREEN H. & PARIS D., 2002. Les politiques urbaines en France et en Grande-Bretagne : éléments pour une approche comparative, *Hommes et Terres du Nord*, n°1, pp. 2-10.
- COMBY J., 2001. Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain, *Études Foncières*, n°89, pp. 26-31.
- DELOITTE & TOUCHE, CREAT & INSTITUT WALLON, 2002. *Étude stratégique visant à éclairer le Gouvernement wallon en matière d'affectation d'espace à l'activité économique dans le cadre de la révision des plans de secteur*. Rapport phase II, inédit.
- DOUCET PH., 1985. La politique foncière, une nécessité oubliée ?, *Les Cahiers de l'Urbanisme*, n°6, pp. 65-78.
- DOUCET PH., 1989. Belgique : l'impossible réforme foncière, *Études foncières*, n°42, pp. 14-18.
- DUBOIS O., 2002. Stratégies des acteurs de la construction résidentielle neuve et caractéristiques des espaces bâtis en Belgique, *BELGEO*, n°4, pp. 318-333.
- DUBOIS O., GABRIEL I., HALLEUX J.-M. & MICHEL Q., 2002. *Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie : objectifs politiques, outils juridiques et mise en oeuvre*, Études et Documents - CPDT 2, Ministère de Région wallonne, DGATLP, Namur.
- DUNCAN S.S. & ROWE A., 1993. Self-provided Housing : The First World's Hidden Housing Arm, *Urban Studies*, Vol. 30, n°8, pp. 1331-1354.
- FRASER Ch., 2003a. Change in the European Industrial City, *Urban Regeneration in Europe* (Ch. Fraser), Blackwell, RICS Foundation, pp. 17-33.
- FRASER Ch., 2003b. The Institutional and Financial Conditions of Urban Regeneration in Europe, *Urban Regeneration in Europe* (Ch. Fraser), Blackwell, RICS Foundation, pp. 180-199.
- FRASER CH. & MARÉCHAL L., 2003. Belgium : the case of Wallonia, *Urban Regeneration in Europe* (Ch. Fraser), Blackwell, RICS Foundation, pp. 126-134.
- GOVAERTS P., HAGESLSTEIN R., HANIN Y. & SINZOT A., 1997. *Évaluation de différents outils opérationnels spécifiques à la DGATLP en vue d'améliorer l'efficacité - Revitalisation urbaine - Phase 1 : Evaluation et bilan*, Ministère de la Région wallonne - DGATLP, CREAT-UCL, inédit
- GREENHALGH & SHAW K., 2002. *Regional Development Agencies and the future of Physical Regeneration in England*, Northumbria University, inédit.
- 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*, n°4, pp. 333-354.
- HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., KESSLER L., PIROTTE B. & SLUZE M., 2003. Les blocages du recyclage morphologique des tissus urbains, *Reconstruire la ville sur la ville, Recyclage des espaces dégradés*, Ministère de la Région wallonne, CPDT, inédit, pp. 33-115.
- HEINZ W. (sous la direction de), 1993a. *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, Paris.
- HEINZ W., 1993b. Bilan : Caractéristiques principales des partenariats du développement urbain, *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain* (sous la direction de W. Heinz), L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, Paris, pp. 249-294.
- KESTELOOT C., DE TURCK A., MARISSAL P., VANDERMOTEN C. & VAN HAMME G., 2002. *Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*, Politique des grandes villes, ISEG-KULeuven, IGEAT-ULB.
- NEWMAN P. & SALTER M., 1993. Grande-Bretagne : l'exemple du partenariat, *Études foncières*, n°59, pp. 15-18.
- NEWMAN P. & THORNLEY A., 1996. *Urban Planning in Europe*, Routledge, Londres, New York.
- NOON D., SMITH-CANHAM J. & EAGLAND M., 2000. Economic Regeneration and Funding, *Urban Regeneration. A handbook*, pp. 61-85.
- OGM, 2001. *Le partenariat public privé et la régénération urbaine*, Rapport préparatoire au Conseil informel des Ministres en charge de la politique urbaine, Le Ministre de l'Économie, de la Recherche scientifique, en charge de la politique des Grandes Villes.
- ROBERTS P. & SYKES H. (Ed.), 2000. *Urban Regeneration, a handbook*, Sage, Londres, Thousand Oaks, New Delhi.
- ROBSON B.T., 1994. *Assessing the Impact of Urban Policy*, HMSO, Londres.

- TODD E., 1998. *L'illusion économique. Essai sur la stagnation des sociétés développées*, Galimard, Paris.
- TRACHE H. & GREEN H., 2001. *L'intervention des investisseurs privés dans les projets de renouvellement urbain*, Agence de développement de Lille Métropole.
- VERMEYLEN P., 2000. Développer le pilotage des plans stratégiques urbains : y a-t-il un pilote dans la ville ?, *Bulletin du Crédit Communal*, n°211, pp. 5-27.
- VILMIN TH. & LOEW S., 2000. *Recyclage foncier en milieu urbain. L'exemple de Birmingham : quartiers de Jewellery Quarter et de Brindley Place*, LOGIVILLE – Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction, inédit.
- VILMIN TH. & RENARD V., 2002. *Analyse comparative de structures d'aménagement en Europe : Allemagne, Angleterre, Espagne, Italie*, LOGIVILLE – Club Ville Aménagement, inédit.
- XIE Q., 2002. Public-private partnership in urban economic development : definitions, trends, causes and types, *Nederlandse Geografische Studies*, n°303, pp. 47-64.
- Rapports de travaux pratiques**
- BAHIM L. & HERMANT M., 2003. *La double problématique de la revitalisation urbaine et du montage immobilier : La revitalisation de « Saint Jean » à Wanze*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- BARICALLA C. & BEAUPAIN N., 2003. *La revitalisation urbaine et le montage immobilier. Le quartier de la gare à Soumagne*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- CLOSE S. & DEFRECHOUX O., 2003. *La double problématique de la revitalisation urbaine et du montage immobilier – Ottignies*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- COREXENOS P. & THONON P., 2003. *La double problématique de la revitalisation urbaine et du montage immobilier. Le cas de la place Nicolai dans la commune d'Ans*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- COURTEJOIE PFUTI-MBODO T., SAOUI S. & LASCHET Y., 2003. *Malmédy, Revitalisation urbaine. Projet du quartier du Pont Neuf*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- CUKIERNIK E. & LUTTERI I., 2003. *La revitalisation urbaine et le montage immobilier (Barvaux sur Ourthe)*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- DE SMET F. & MARIETTE C., 2003. *La double problématique de la revitalisation urbaine et du montage immobilier : Le site des Franciscains à Liège*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- DUPONT P.-L. & VAN EYKEN M., 2003. *La revitalisation urbaine et le montage immobilier : Le Clos des Ursulines – Herve*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- FALLAIS A. & MAUROY P., 2003. *La revitalisation urbaine et le montage immobilier. Analyse de Gerardrie*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- GREVESSE J. & HERMANS C., 2003. *L'opération de revitalisation urbaine « Les Vieux Remparts – Commune de Hannut »*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- HANZEN A. & LOGNOUL S., 2003. *La double problématique de la revitalisation urbaine et du montage immobilier – Embourg*, rapport de travaux pratiques réalisé dans le cadre du cours « Organisation et aménagement des territoires urbains » des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.
- Documents administratifs ou d'orientation politique**
- CONFÉDÉRATION NATIONALE DE LA CONSTRUCTION, 2002. *Plan d'action contre le travail au noir dans le secteur de la construction*, inédit.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, 1995. *Bidding Guidance : A Guide to Bidding for Resources from the Government's Single Regeneration Budget Challenge Fund*, Londres.
- GOUVERNEMENT WALLON, 1999. *Schéma de développement de l'Espace Régional (SDER)*.
- GOUVERNEMENT WALLON, 2000. *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*.
- GOUVERNEMENT WALLON, 2002. *Contrat d'Avenir pour la Wallonie Actualisé*.
- HOUSE OF COMMON, 2000. *The implications of the European Commission ruling on gap funding schemes for urban regeneration in England*, Environment, Transport and Regional Affairs Committee, Sixteenth Report, Londres, HMSO.
- HOUSE OF COMMON, 2002. *The need for a new European regeneration framework*, Environment, Transport and Regional Affairs Committee, Twelfth Report, Londres, HMSO.

Adresse de l'auteur :
 Jean-Marie Halleux
 Géographie économique
 SEGEFA - LEPUR (CPDT)
 Université de Liège
 Sart-Tilman, B 11
 Allée du 6-Août, 2
 B - 4000 Liège
 Jean-Marie.Halleux@ulg.ac.be