



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

RECHERCHE 1 : INTENSIFICATION ET REQUALIFICATION DES
CENTRALITÉS POUR LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

ANNEXE R1.5B – VOLET 5 : IDENTIFICATION DES FREINS ET
BLOCAGES A L'ELABORATION DE PROJETS MIXTES DANS LES
CENTRALITES



RAPPORT FINAL – DECEMBRE 2022



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

Responsable scientifique

Jean-Marie HALLEUX (Lepur-ULiège)

Chercheurs

Croughs Thibaut (Lepur-ULiège)

Blain Sophie (Lepur-ULiège)

Hendrickx Sébastien (Lepur-ULiège)

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	5
1.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS.....	5
1.2 METHODOLOGIE	5
2. ÉTAT DES LIEUX EN MATIERE DE FREINS ET BLOCAGES A L'ELABORATION DE PROJETS MIXTES.....	6
2.1 L'AMPLIFICATION DES DIFFICULTES GENERIQUES AUX PROJETS IMMOBILIERS	6
2.1.1 Acquisition du foncier	6
2.1.2 Manque d'adhésion des citoyens et de portage politique.....	6
2.1.3 Des contraintes logistiques et structurelles qui complexifient le projet	7
2.1.4 Plan de secteur et ZEC.....	7
2.1.5 Méconnaissance de l'impact sur la mobilité.....	8
2.1.6 Lenteur et complexité administratives.....	8
2.1.7 Manque d'adéquation avec le contexte socio-économique.....	9
2.1.8 Coordination complexe entre intervenants.....	9
2.2 LES FREINS PROPRES AUX PROJETS MULTIFONCTIONNELS EN CENTRALITE.....	9
2.2.1 Divergence de critères d'attractivité des lieux	10
2.2.2 Superposition et combinaison de normes différentes	10
2.2.3 Corebusiness spécialisé	10
2.2.4 Difficultés liées au conflit d'usage	10
2.2.5 Des subsides insuffisants	11
2.2.6 Des outils d'aménagement du territoire inadaptés.....	11
3. PISTES DE SOLUTIONS ISSUES DE LA LITTERATURE SCIENTIFIQUE.....	13
3.1 OUTILS DE PLANIFICATION STRATEGIQUE.....	13
3.1.1 Au niveau macro, planification territoriale.....	13
3.1.2 Au niveau du site, programmation du projet urbain et architectural	15
3.2 OUTILS DE LIAISON ENTRE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE ET L'AMENAGEMENT OPERATIONNEL	22
3.3 OUTILS D'AMENAGEMENT OPERATIONNEL	22
3.3.1 Permis.....	22
3.3.2 Dispositifs pour une meilleure politique publique foncière	22
3.3.3 Outils opérationnels de régénération urbaine.....	23
3.4 UNE MEILLEURE COORDINATION : PROGRAMMATION OUVERTE ET URBANISME CO-CONSTRUIT ...	24
3.4.1 Entre le promoteur et les usagers/citoyens.....	24
3.4.2 Entre acteurs (promoteurs, investisseurs...) et avec les autorités communales.....	24
4. AVIS DES EXPERTS INTERVIEWES	25
4.1 PRESENTATION DES ACTEURS.....	25
4.2 RECOMMANDATIONS EN LIEN AVEC LA STRATEGIE TERRITORIALE.....	26
4.2.1 Planification territoriale.....	26

4.2.2	Au niveau du projet, programmation du projet urbain et architectural.....	29
4.3	RECOMMANDATIONS AU NIVEAU DES OUTILS.....	33
4.3.1	Outils réglementaires/de liaison	33
4.3.2	Outils opérationnels.....	34
4.4	RECOMMANDATIONS SUR LA QUESTION D'UN ACTEUR ENSEMBLIER.....	38
4.5	RECOMMANDATIONS GLOBALES SUR LA FLEXIBILITE ET LA REVERSIBILITE.....	39
4.6	EVOLUTION DES METIERS DU SECTEUR PRIVE.....	40
4.6.1	<i>Mixed used real estate</i> : corebusiness multifonctionnel	40
4.6.2	Gestionnaire de site/ <i>Site manager</i> : syndic de copropriété multifonctionnelle	40
4.6.3	Réflexion sur les budgets participatifs.....	40
5.	SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS	42
5.1	STRATEGIE TERRITORIALE.....	42
5.2	DES OUTILS DE LIAISON EN COHERENCE AVEC LA STRATEGIE.....	43
5.3	MAITRISE FONCIERE.....	43
5.4	CREER UN CADRE ATTRACTIF POUR LES ENTREPRISES.....	45
5.5	LA QUESTION DE LA MOBILITE	46
5.6	PROGRAMMATION DU PROJET AU NIVEAU DU SITE : LA BONNE FONCTION AU BON ENDROIT.....	46
5.7	COORDINATION DU PROJET : ACTEUR ENSEMBLIER	46
5.8	FINANCEMENT DES PROJETS MIXTES.....	47
6.	CONCLUSION	48
7.	BIBLIOGRAPHIE	50

VOLET 5 : IDENTIFICATION DES FREINS ET BLOCAGES A L'ELABORATION DE PROJETS MIXTES DANS LES CENTRALITES

1. INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS

Cette annexe s'inscrit dans le cadre de la recherche R1 intitulée « Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture ». Elle porte sur la seconde partie du volet 5 qui a pour objectif de faciliter la mixité des fonctions par une identification des blocages inhérents au montage de projets mixtes et des bonnes pratiques en la matière.

La limitation de l'étalement urbain passe par une amélioration de l'efficacité dans l'utilisation du sol. Il s'agit d'améliorer la « rentabilité spatiale » des activités humaines, d'une part, à travers une meilleure densité, mais également en concentrant différentes fonctions, notamment résidentielles et économiques, en un même endroit. Bien qu'elle apparaisse comme une solution, la mixité des fonctions est difficilement mise en œuvre car elle se heurte à une série de freins liés à différents facteurs. L'identification de solutions subséquente à une meilleure connaissance de ces freins devrait favoriser le montage de projets mixtes.

1.2 MÉTHODOLOGIE

Les prémices des réflexions sur la mixité des fonctions sont présentes dès 1961 à travers l'ouvrage de J. Jacobs « *Death and life of great American cities* ». Depuis les années quatre-vingt, on observe une utilisation de plus en plus large du concept dans la littérature (J. Grant, 2002). Cependant, le concept de mixité fonctionnelle reste ambigu et flou.

Du fait de cette complexité, la mixité fonctionnelle n'incarne pas la panacée face à tous les problèmes engendrés par l'étalement urbain ou par la dépendance à la voiture. En vue de préciser ce concept et de proposer des leviers à l'élaboration de projets mixtes dans les centralités, les travaux réalisés ont procédé en deux étapes :

- Une étude des freins relatifs à l'élaboration de projets mixtes dans les centralités. Cette étude a été menée en 2021 et ses résultats sont synthétisés au point 2;
- Une étude sur les recommandations pour lever ces freins. Celle-ci intègre un bref état de la littérature scientifique qui aborde ce sujet (point 3), suivi d'entretiens menés auprès de témoins privilégiés et des parties prenantes à la question de la mixité raisonnée des fonctions en milieu urbain. Il s'est agi d'interviewer des acteurs de terrain : notamment des membres des administrations et ceux de la promotion immobilière, ainsi que des acteurs de la sphère universitaire impliqués dans le domaine, afin d'identifier les bonnes pratiques et les opportunités qu'il serait bon d'exploiter en vue de multiplier/favoriser l'élaboration d'opérations immobilières mixtes au sein des polarités (point 4). Enfin, l'ensemble de ces résultats a fait l'objet d'une discussion via une table-ronde entre les chercheurs du LEPUR qui a permis de soumettre des recommandations pour atténuer les freins et soutenir la mixité fonctionnelle dans les centralités (point 5).

Les travaux réalisés font l'objet d'une discussion et d'une conclusion tirant les principaux enseignements au point 6.

2. ÉTAT DES LIEUX EN MATIÈRE DE FREINS ET BLOCAGES À L'ÉLABORATION DE PROJETS MIXTES

Afin d'identifier les freins et blocages qui entravent la mise en œuvre des projets participant à la mixité fonctionnelle dans les centralités¹, une analyse de la littérature traitant du sujet ainsi que des entretiens auprès d'une vingtaine d'experts ont été menés en 2021. Les experts rencontrés sont issus du monde académique, du secteur public et du secteur privé qui ont été confrontés à l'élaboration effective de ces projets mixtes. Il résulte de ces travaux que les freins et blocages identifiés correspondent majoritairement à ceux auxquels sont confrontés les porteurs de projets immobiliers en milieu bâti. Ces freins sont amplifiés du fait de la multiplication des fonctions impliquées dans le projet, des intervenants, des démarches et des contraintes. Quelques freins inhérents à la mixité, liés surtout à la combinaison des fonctions, ont également été mis en lumière.

Nous présentons ci-après une synthèse des freins recensés en 2021, amendés de précisions ou remarques des experts interrogés en 2022.

2.1 L'AMPLIFICATION DES DIFFICULTÉS GÉNÉRIQUES AUX PROJETS IMMOBILIERS

2.1.1 Acquisition du foncier

A l'instar de tout projet immobilier d'ampleur, l'acquisition du foncier pose un problème dans le cas de projets mixtes en centralité. Cela est en partie lié au fait qu'en termes d'aménagement des villes, la Belgique est ancrée dans un système libéral. **Nombre de terrains appartiennent à des privés**, souvent réticents à céder leur terrain et les opérations de préemption ou d'expropriation sont délicates. Pour compenser le prix d'achat élevé des terrains en zones d'habitat (prix plus élevé en centralité), les promoteurs tendent à y favoriser la fonction résidentielle, plus rémunératrice, et moins celles d'activités économiques. Enfin, et selon plusieurs experts interrogés, dans le cas où le public est propriétaire d'un terrain sur lequel il produit du logement, **l'emphytéose est difficilement concevable en Belgique** et n'est actuellement pas ancrée dans les mœurs. Les témoins interrogés déplorent aussi le **déficit de maîtrise foncière par l'acteur public**, qui a par ailleurs **peu de connaissances en matière de disponibilité des terrains**.

Les travaux de A. Gilbart (2021) ont montré que les entreprises tendaient à s'implanter dans les zones d'activités économiques non pas essentiellement pour des raisons de mobilité et de logistique, mais aussi et surtout par opportunisme lié au prix du foncier et par méconnaissance ou manque d'alternatives à ces zones monofonctionnelles. L'implantation systématique par facilité des entreprises vers ces zones d'activités économiques en périphérie rompt toute possibilité de mixité.

2.1.2 Manque d'adhésion des citoyens et de portage politique

Les processus participatifs tendent parfois à glisser vers des **processus de contestation qui paralyse les pouvoirs publics**. Le retard qu'entraînent ces manifestations de contestation provoque l'augmentation des coûts de production, qui se répercute sur le prix final de vente.

¹ On entend, par centralité, une concentration et combinaison d'activités, de fonctions politiques et administratives, de pratiques sociales, de représentations collectives, ayant un pouvoir structurant sur un territoire plus large. On distingue la centralité d'agglomération (centre-ville, centre secondaire) au pouvoir structurant tant à l'échelle du quartier qu'à l'échelle de l'agglomération, de la centralité locale (noyau villageois, rue principale, cœur de quartier) au pouvoir structurant à l'échelle du quartier, ou, en milieu peu densément urbanisé, à l'échelle d'un territoire plus vaste. L'attractivité d'une centralité est confortée par son accessibilité (d'après <https://collectivitesviabiles.org/articles/centralite.aspx>)

Est également déploré le **manque de portage politique**. Or, la promotion de la mixité fonctionnelle doit se faire dans le chef de la sphère publique. Il conviendrait donc que les pouvoirs politiques se positionnent clairement contre ou en faveur de leur électorat, soutiennent ou non tel ou tel projet. Par ailleurs, le manque d'une vision globale sur le long terme des autorités communales et politiques a été invoqué par les experts, ainsi que le non-consensus sur ce que sera la ville de demain.

2.1.3 Des contraintes logistiques et structurelles qui complexifient le projet

Il s'agit essentiellement de contraintes très régulièrement rencontrées dans le cadre de projets d'envergure en centralité. Cela concerne donc surtout les projets mixtes horizontaux neufs. Ainsi on recense :

- l'adaptation aux normes de sécurité et de PEB dans le cas de projets de réhabilitation de l'existant : la reconversion peut être complexe, lente et coûteuse ;
- la dépollution du sol ;
- la démolition, l'évacuation des déchets ;
- l'organisation du stationnement ou la construction d'un parking souterrain si la configuration s'y prête ;
- la gestion des impétrants sur le site (la suppression et le redimensionnement du réseau impétrant existant) ;
- la configuration d'un chantier en centre-ville : les vibrations peuvent entraîner des fissures ; l'accès ou le blocage de la voirie ; l'installation du chantier dans un cadre restreint. En outre, la prolongation des chantiers en ville peut mettre en péril les activités socio-économiques avoisinantes.

Toutes ces contraintes complexifient la mise en œuvre logistique de projets mixtes en centralité, génèrent des retards et entraînent des surcoûts. En comparaison, la réalisation de projets monofonctionnels en périphérie est plus simple et moins coûteuse (en particulier sur des terrains vierges). Ainsi, **la concurrence territoriale** constitue un sérieux frein à la densification de la centralité car il est difficile de soutenir une centralité (surtout quand celle-ci est en déclin, qu'elle est concernée par de sérieux enjeux de revitalisation) concurrencée par une périphérie moins contraignante. Entre outre il paraît difficile d'élaborer une vision pluricommunale qui contraindrait les communes périphériques à refuser de nouvelles constructions, qui ont jusqu'à présent contribué à leur développement.

2.1.4 Plan de secteur et ZEC

Les Plans de secteur sont obsolètes car ils ont été élaborés à une période où on prônait le tout à la voiture, sans considération écologique. Ils vont à l'encontre des objectifs fixés aux niveaux européens et wallons de limitation de l'étalement urbain et de dépendance à la voiture.

L'aspect contraignant du plan de secteur a été soulevé à de nombreuses reprises par les experts interrogés, en particulier si le projet implique une requalification de zone.

L'aspect figé des outils réglementaires entrave la conception des projets de mixité fonctionnelle : le manque de souplesse et la contrainte des définitions légales ne laissent pas de chance et d'émulation à certains projets innovants.

Pour compenser cette rigidité du plan de secteur, l'outil « Zone d'Enjeu Communal » (ZEC) a été mis en place avec le CoDT en 2017. Il vise à faciliter le changement d'affectation d'une zone en accélérant la procédure de modification du plan de secteur (annoncé de douze mois en l'absence de compensation). Or actuellement cette procédure reste toujours trop longue et complexe à solliciter. Par ailleurs, le risque d'un tel outil est le changement d'affectation d'activités économiques ou industrielles vers du logement uniquement et ce qui risquerait d'entraîner une spéculation immobilière.

2.1.5 Méconnaissance de l'impact sur la mobilité

Du fait de la configuration spatiale contraignante dans un environnement bâti et occupé des projets mixtes situés en centralité et présentant une densité de fonctions et donc d'usagers, la question de l'accessibilité et de la mobilité est essentielle mais complexe. Outre les aspects logistiques liés à la nécessité de prévoir suffisamment de parkings et un accès à la livraison de commerces ou de sites de production urbains, il est difficile d'intégrer la mobilité et de prévoir l'impact du projet sur celle-ci.

Si les promoteurs consultent des études sur l'accessibilité pour s'assurer que celle-ci est adéquate, **ils étudient moins les incidences sur le contexte général**. Ils acceptent de payer une voirie ou son élargissement pour accéder au lotissement, via des charges d'urbanisme. En revanche, ils ne s'inquiètent pas de se raccorder sur le quartier, ni des congestions que cela entraînera sur le trafic routier.

Un expert précise que **le principe STOP²**, dont l'objectif reconnu par la DPR de 2019 consiste à inverser la pyramide des usages au niveau de la mobilité, **est peu appliqué** parce qu'il est trop théorique et ne se traduit pas par des mesures contraignantes.

Concernant, la question de l'intégration des activités économiques productives en milieu urbanisé, un expert a invoqué le fait que, souvent dans les plans communaux de mobilité, la logistique est oubliée, car n'y sont souvent traitées que les dimensions de mobilité douce et du trafic de la voiture individuelle. L'absence de prise en considération de la nécessité de zone de déchargement ou le type de revêtement routier qui génèrent des nuisances sonores ne favorisent pas l'acceptation et donc l'intégration d'activités productives, et nuisent à la mixité de fonctions.

Les freins suivants concernent toujours les projets horizontaux, mais également les projets verticaux.

2.1.6 Lenteur et complexité administratives

Bien que ce frein puisse aussi concerner les projets mixtes verticaux, il sera d'autant plus contraignant que le projet comportera de fonctions différentes. **Les « couches de lasagnes administratives » sont importantes et freinent la requalification du milieu urbain**. La complexité et la rigidité institutionnelle (multiplication de permis, des normes, des démarches, des acteurs impliqués) et la lenteur de la délivrance des permis entraînent des allongements de délais et des surcoûts. Il y a une **inadéquation entre la réalité administrative et le marché économique** qui évolue rapidement et ne correspond plus au projet initialement envisagé.

² Le principe STOP consiste à hiérarchiser les différents modes de déplacement en donnant la priorité aux piétons (*Stappers*), puis aux cyclistes (*Trappers*), puis aux transports publics (*Openbaar vervoer*) et enfin, aux véhicules privés (*Privé vervoer*).

Il est communément admis que les démarches administratives sont contraignantes et extrêmement complexes - même le permis unique dont la création avait pourtant pour vocation de simplifier les procédures. Cette complexité a pour effet de démotiver les acteurs, de freiner la requalification du milieu urbain et ainsi de manquer l'objectif visé de promotion de la mixité fonctionnelle. Ces difficultés d'obtention des autorisations engendrent des retards et donc des surcoûts.

Le fait de devoir préciser le type de fonctions dans la demande de permis contraint de redemander une nouvelle autorisation dès lors qu'il y a une volonté de changement d'affectation au sein d'un même bâtiment (par exemple, d'une extension d'une activité économique entraînant le changement d'affectation d'une cellule voisine).

Par ailleurs, on déplore un rôle des administrations trop portées sur le contrôle, la surveillance et pas suffisamment sur le conseil, l'assistance. Plusieurs experts indiquent que, du fait de la trop grande thématisation de la législation et ainsi du cloisonnement des domaines des divers interlocuteurs, ceux-ci **manquent de vision transversale et de compétences** en matière de supervision ou élaboration de projets mixtes et **le projet n'est pas alors considéré sous l'angle de l'apport au territoire**.

2.1.7 Manque d'adéquation avec le contexte socio-économique

La production d'un projet mixte comportant des fonctions inadaptées aux enjeux et au contexte local engendrera des difficultés de commercialisation, ainsi que des risques de réactions NIMBY. Le fait de concevoir des espaces pour différentes destinations est un défi car il est difficile d'identifier le preneur final du bien, l'occupant à qui sera destiné la future cellule, le futur local. Parfois il y a une distorsion entre les ambitions initiales et la réalité des acquéreurs. Cette complication vient du fait que **la réalité est mouvante** ; les contextes socio-économiques locaux changent de plus en plus vite.

Le fait est que les fonctions choisies ne sont pas toujours viables (cf. rez-de-chaussée de tour vides) car inadaptées à la demande.

Une autre source d'enjeux, de tensions possibles entre le secteur public et le secteur privé, provient du fait qu'une commune puisse imposer une fonction à un promoteur qui ne lui convient pas (par exemple, du commerce dans un centre-ville alors que celui-ci ne fonctionne pas pour des raisons de mobilité), ou un type de logement, pour lutter contre la ségrégation sociale (des logements de 3-4 chambres alors que la demande en ville pour du logement est plutôt de deux chambres).

2.1.8 Coordination complexe entre intervenants

Depuis la planification, lors de la phase opérationnelle jusqu'après la réalisation du projet, avec la gestion de la cohabitation des différentes fonctions, la coordination entre de multiples intervenants est complexe. Cet aspect n'est pas un frein propre à la mixité mais est exacerbé du fait de la démultiplication des fonctions et des intervenants. De plus, **le manque de compétences en élaboration de projets mixtes** tant de la part du secteur public que de celui du secteur privé dont les échéances diffèrent, ainsi que les objectifs, rendent la coordination complexe.

2.2 LES FREINS PROPRES AUX PROJETS MULTIFONCTIONNELS EN CENTRALITÉ

Si les freins précédemment cités, caractéristiques de tout projet immobilier, mais amplifiés, sont majoritairement liés au critère spatial du projet (territorial ou local, ex-nihilo ou ajout d'une nouvelle fonction), les freins suivants sont quant à eux surtout liés au critère fonctionnel des projets mixtes : au type et au nombre de fonctions qui seront combinées et intégrées au projet et à la question de leur complémentarité et compatibilité.

2.2.1 Divergence de critères d'attractivité des lieux

L'attractivité du lieu est essentielle afin de susciter l'envie pour un futur usager de s'y installer. Dans le cas d'un projet mixte, les critères d'attractivité devront répondre non seulement aux choix de localisation des résidences des ménages, mais aussi à celui des activités économiques qui y seront présents, ce qui peut être perçu comme une gageure compte tenu du **manque de convergence** entre ceux-ci. En effet, les premiers sont déterminés par la possibilité d'emploi et la convivialité de l'environnement choisi (tels que espaces verts, commerces, services, transports), alors que les autres sont déterminés par des facteurs tels que la mobilité, le coût de l'immobilier et le niveau de taxation locale (qui poussent vers la périphérie et des zones non-urbaines) (V. Becue et J. Teller, 2005). Ainsi le **manque d'attention portée à la qualité du cadre de vie**, de prise en compte des besoins/envies des locataires des projets mixtes, peut être problématique car il impactera la commercialisation des biens.

Ce frein impactera tous les projets mixtes, d'autant plus que le projet sera complexe, notamment s'il comporte des fonctions peu compatibles comme la présence d'activités productives.

2.2.2 Superposition et combinaison de normes différentes

Des freins qui concernent particulièrement les projets verticaux ont un impact en termes de surcoût lié à la structure bâtie : il s'agit de la **combinaison de normes de sécurité et de PEB différentes** au sein d'un même bâtiment.

2.2.3 Corebusiness spécialisé

La difficulté de commercialisation est partiellement due au fait qu'elle soit gérée par un promoteur spécialisé dans la commercialisation d'un type de fonction plutôt qu'une autre, qui a son propre *corebusiness* et ne dispose pas des réseaux d'un autre type de produits immobiliers. Ce sont des projets plus complexes que les projets monofonctionnels car sont combinées des activités qui, d'une part, n'ont pas les mêmes horizons temporels et qui, d'autre part, concernent pour certaines du locatif et pour d'autres de l'acquisitif.

2.2.4 Difficultés liées au conflit d'usage

Dans le cadre, en particulier, d'un projet mixte vertical (au sein d'un immeuble), un frein supplémentaire réside dans l'**absence de maîtrise de la copropriété**. Celle-ci nécessite une bonne gestion de risques (selon les fonctions présentes), une coordination pour éviter les conflits d'usage liés aux espaces ; aux temporalités différentes ; à la sécurité ; à la durée d'usage ; à la manière d'utiliser l'espace, sa logistique *etc.*

Pour certains, la **cohabitation est un frein sur la durée** car la mixité, même si elle a été bien promue et expliquée en amont, au bout de quelques années de cohabitation entre fonctions peu compatibles finit par s'éroder naturellement. En effet, **le modèle d'habitat imposé culturellement est très épuré**, très isolé, basé sur la quiétude et la sécurité ce qui va à l'encontre de la mixité fonctionnelle.

Il y a un biais cognitif vis-à-vis de l'entrepreneur d'activités productives qui aujourd'hui ne se projette pas dans un bâtiment de mixité verticale par crainte des conflits de voisinage. Dans sa perception de la production, on doit la retrouver dans une zone d'activité économique, isolée de tout.

Dans le cas de projets de mixité verticale, dans les tissus urbains peu tendus, il est très difficile de trouver un équilibre financier entre les rez-de-chaussée productifs et les logements à l'étage, car l'activité productive est une des fonctions les plus faibles et les moins rentables du marché immobilier. A l'inverse, dans les tissus très denses et tendus, comme dans les métropoles, cette distribution permet de légitimer la mixité auprès des acteurs immobiliers du fait que, au-delà d'un certain seuil de logements, les promoteurs sont assurés de pouvoir créer des socles productifs sans mettre en péril leur bénéfice.

Concernant la mixité horizontale, les difficultés des conflits sont surtout liées à la gestion des flux amenés à se rencontrer.

2.2.5 Des subsides insuffisants

Bien que les projets mixtes ne semblent pas présenter trop de difficultés à obtenir de financements auprès des banques, selon plusieurs témoins interrogés, il y aurait un **déficit structurel du financement public sur l'urbain**. Les projets mixtes ne bénéficieraient pas de suffisamment d'incitants et de processus facilitant l'obtention de subsides afin de compenser la perte financière liée au plus faible bénéfice perçu par les fonctions autres que le logement. En outre les subsides sont trop fragmentés (selon la fonction) ; ils peuvent se voir diminués au prorata du nombre de logements par rapport à l'activité économique du bâtiment.

Exemple d'absence d'incitant formel finançant plusieurs fonctions : les intercommunales qui auraient bénéficié de subsides pour développer des activités économiques ne sont pas autorisées à intégrer dans ces zones des activités telles que du logement sous peine de devoir rembourser le subside.

Un autre expert regrette que **l'obtention de subsides soit trop lente et trop compliquée**, que le niveau communal n'ait ni le temps, ni les moyens humains pour se tenir informé et répondre aux divers appels à projets. Il y a un sentiment de travail permanent dans l'urgence. Des communes renoncent donc à répondre aux appels à projets trop fastidieux.

2.2.6 Des outils d'aménagement du territoire inadaptés

Les outils de requalification urbaine, tels que les outils de rénovation et de revitalisation, les sites à réaménager et les périmètres de remembrement urbains, ne sont pas adaptés à la mixité fonctionnelle : **la complexité d'usage et le manque de souplesse de ces outils dans l'opérationnel** posent un problème.

Les outils « périmètre de remembrement urbain » et « rénovation urbaine » - ce dernier vise surtout à produire du logement qualitatif - sont trop figés et trop longs à élaborer et à mettre en œuvre ; ils ne font plus sens dans un contexte d'accélération des changements et des crises, auxquels les territoires sont amenés à faire face et à s'adapter rapidement. Certes, l'outil SAR peut être utilisé comme alternative, pour déroger aux prescriptions du plan de secteur, tout en permettant au secteur public de forcer la réaffectation d'un site en cas d'inertie du secteur privé. Mais **ce système de régénération foncière n'est pas applicable partout** car il implique qu'un site, pour qu'il soit éligible, ait eu une histoire d'activité économique abandonnée (chancrerie industrielle, activité de loisirs, halls omnisports, surface commerciale), ce qui n'est pas toujours le cas dans les centres urbains. Parmi les SAR, on distingue ceux de droits (choisis par les communes et adoptés par le Gouvernement wallon), de ceux de fait. Ces derniers ne peuvent pas prétendre aux subsides. Par ailleurs, si l'utilisation du SAR permet de s'écarter du plan de secteur, il ne le modifie pas pour autant : l'affectation des zones initiales reste et il y a donc un **risque de recours**. En outre, à l'instar des autres outils opérationnels (opérations de rénovation urbaine, revitalisation urbaine), **la procédure de subsidiarisation est trop longue** : il y a un décalage trop important entre la réponse par une commune à un appel à projet et le déblocage des fonds. Les projets initialement prévus ne sont alors plus adaptés aux réalités du moment. Cela est particulièrement vrai pour l'outil « rénovation » pour lequel la procédure de reconnaissance requiert de définir, avec la stratégie, les plans d'actions à prévoir.

Le secteur public a de plus en plus de mal à financer seul les projets. Le privé, qui en aurait les moyens, a besoin de conditions favorables à l'investissement et à l'obtention d'autorisations. Ainsi les **partenariats privés-publics seraient à privilégier mais ils ne sont pas formalisés**, le concept reste flou en Belgique et difficile à mettre en œuvre.

Enfin, il nous semble important de signaler que, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un frein, quelques experts ont évoqué le fait que **les projets mixtes se complexifient** du fait, non seulement de **leur ampleur** (en termes de nombre de fonctions intégrées, d'espace, des enjeux urbains), notamment à Bruxelles où la mixité verticale devient de plus en plus prépondérante (du fait des contraintes spatiales), mais aussi, et toujours à Bruxelles, de **nouvelles contraintes (imposées depuis janvier 2022) liées à l'adaptation de l'urbanisme au réchauffement climatique**. En effet, la Région exige dorénavant d'intégrer la préservation ou le soutien à la biodiversité et à la réduction des impacts contribuant au dérèglement climatique, ainsi que l'anticipation aux effets de celui-ci dans les projets immobiliers (mixtes), ce qui implique par exemple pour CityDev d'intégrer de nouvelles conditions dans leur cahier des charges des marchés de promotion en rapport avec l'agriculture urbaine, la verdurisation des espaces, l'intégration de panneaux photovoltaïques, de communauté d'énergie, de parking partagé³. À Bruxelles, dans le cadre de la réforme en cours du règlement régional d'urbanisme, dans un souci d'économie des matériaux et d'économie circulaire, une nouvelle difficulté à l'élaboration des projets mixtes s'est ajoutée : **la réflexion sur le réemploi des matériaux et des structures afin d'éviter les démolitions**.

³ Voir à ce propos le contrat de gestion de CityDev : https://www.citydev.brussels/sites/default/files/2021-04/LR-FR_DEF_contrat_gestion_2021_2025.pdf

3. PISTES DE SOLUTIONS ISSUES DE LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Avant d'interroger les experts sur les leviers pour atténuer les freins, nous nous sommes penchés sur les pistes de solution proposées dans la littérature. En complément de l'analyse d'articles scientifiques traitant du concept de mixité fonctionnelle ou présentant une étude de cas, nous sommes également inspirés de fiches-outils issues d'un guide de limitation de l'artificialisation des sols publié par le Ministère de la Transition écologique en France. Il en ressort que les freins liés aux problèmes de commercialisation, du fait d'un manque d'adéquation avec le contexte local, d'un manque d'attractivité ou de la difficulté d'évaluer l'impact sur la mobilité/accessibilité en centralité, peuvent être atténués grâce à une bonne connaissance du territoire et une stratégie subséquente adaptée. Les freins liés à des outils de planification et d'aménagement opérationnel requièrent quant à eux plutôt une amélioration des moyens existants (modification, simplification des outils). Les freins impliquant des problèmes liés à la coordination entre les acteurs peuvent être limités par une meilleure communication et une approche coconstruite de l'urbanisme.

3.1 OUTILS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

3.1.1 Au niveau macro, planification territoriale

Les sources consultées insistent sur le fait qu'un projet mixte, quel que soit sa dimension, doive **s'inscrire de manière plus intégrée au sein d'une stratégie territoriale**. « Pour cela, une bonne compréhension du territoire et de ses dynamiques s'impose comme un préalable indispensable » (C. Berger *et al.*, 2019, p. 71). La cohérence du projet avec la stratégie territoriale et ainsi avec le contexte local, pourra garantir sa bonne commercialisation, lui assurer un soutien administratif (et ainsi une sécurité juridique) et politique, ainsi que favoriser l'adhésion des citoyens et des futurs usagers. Cela implique **l'élaboration d'un projet de territoire qui favorise une organisation et un fonctionnement urbain de proximité, inclusif et accueillant des espaces ouverts et végétalisés**. Il proposerait une **organisation des espaces urbanisés et à urbaniser dans les centralités** où la mixité fonctionnelle offre une qualité de vie à ses habitants⁴ et en orientant les développements **vers l'intérieur des périmètres bâtis** (P. Guilliams et J.-M. Halleux, 2008, p. 104). Les promoteurs immobiliers pourront ainsi s'appuyer sur ce projet de territoire, connaître la vision des autorités, via leurs schémas, afin d'évaluer quels sont les besoins en logements (type, quantité, taille, niveau de confort, prix), quelle est la demande en termes d'équipements collectifs, services, commerces, espaces verts / de détente (C. Berger *et al.*, 2019, p. 4) et de proposer des solutions adaptées.

En Wallonie, des outils stratégiques ont un rôle essentiel à jouer dans ce cadre. Il s'agit des « *schémas directeurs, documents guides et outils urbanistiques (SDT, SDC, SOL, etc.) qui cadreront l'ensemble du projet, assurent l'intégration de celui-ci et veillent à la cohérence globale des espaces bâtis et non-bâtis au sein de leur périmètre* ». Ces schémas doivent s'appuyer sur un « *diagnostic territorial, une analyse préalable permettant de faire émerger les besoins et enjeux territoriaux. La consultation des habitants, usagers et institutions locales permet d'alimenter ce diagnostic* » (C. Berger *et al.*, 2019, p. 10).

⁴ https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_8_mixitefonction-surbaines_web.pdf

Si la question de la présence du logement dans les centralités est une évidence, celle des activités économiques, en particulier productives, est plus problématique. En effet, en Wallonie, un des critères de choix de localisation des entreprises est souvent la disponibilité de terrains en périphérie, ce qui a amené à la création de zones économiques monofonctionnelles. Pour inciter les activités économiques à se mixer avec d'autres fonctions et notamment à s'installer dans les centralités, sans mobiliser des superficies importantes en périphérie, la **vision du développement économique devrait être intégrée dans la réflexion du territoire**. Pour la Wallonie, cela nécessiterait un changement de paradigme. Au lieu de disponibilité en terrains à l'accueil des entreprises, il conviendrait que les facteurs de choix de localisation des entreprises deviennent l'innovation, la vitalité des centres-villes et la qualité des lieux (P. Guiliams et J.-M. Halleux, 2008, p. 106). En complément de programmes de **régénération des centres-villes**, le **positionnement de la ville** joue un rôle crucial dans l'attractivité des territoires afin d'attirer, outre les entreprises, les classes moyennes susceptibles de régénérer une économie en déclin (P. Guiliams et J.-M. Halleux, 2008, p. 107).

Les études menées par A. Gilbart (2021) révèlent également que **l'intégration des activités économiques est essentielle au sein des tissus urbanisés** pour éviter toute déconnexion entre activités de production et autres activités urbaines qui fragiliserait le développement d'un urbanisme et des villes durables et engendrerait une ségrégation sociale. Conserver des espaces productifs existants enchâssés dans le tissu urbain et diversifiés dans les centralités et leurs proches périphéries permet d'offrir un cadre aux entrepreneurs et un panel d'offres de formation, d'apprentissage et d'emplois pour l'ensemble de la population et « améliore ainsi la capacité de résilience de l'économie en prônant la complémentarité de l'économie locale et globale » (A. Gilbart, 2021). Cela implique de « sécuriser les espaces de production existants et de promouvoir l'inscription de nouveaux espaces dans les opérations de renouvellement urbain [pour] permettre le développement d'une économie durable et soutenable » ce, en améliorant la planification ainsi que la gestion foncière des espaces urbains en vue de conserver un équilibre des fonctions. Ainsi, il serait utile de « préserver les zones disposées à accueillir des fonctions dites faibles (exemple : industries, logistique) [...] mais ne pouvant pas accueillir de logement (fonction forte) » (A. Gilbart, 2019, p.2).

En complément du volet renouvellement urbain de la planification territoriale et de l'accent mis sur l'attractivité par la qualité de vie, dans la mesure où la multifonctionnalité a pour ambition de favoriser la proximité pour réduire l'usage de la voiture, il paraît essentiel que le projet s'inscrive par ailleurs dans la **stratégie de mobilité** (supra)communale. Il pourrait même être pertinent, dans le cadre d'une planification urbaine, de **soutenir spécifiquement les sites offrant une réelle multimodalité** déjà partiellement existante, afin de favoriser les centralités qui présentent le plus souvent une adéquation entre les profils d'accessibilité des sites disponibles et les profils de mobilité des activités (M.-L. De Keersmaecker *et al.*, 2005, p. 115).

L'intégration de ces deux réflexions – mobilité et développement économique – à la vision du territoire contribue ainsi à renforcer l'attractivité du territoire aux yeux des investisseurs, ces derniers étant « *indispensables pour impulser une dynamique urbaine* » (P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018, 112).

C'est la convergence de l'ensemble de ces éléments stratégiques (identification claire des espaces à urbaniser ; intégration/préservation des activités économiques [productives] ; cadre de vie qualitatif ; mobilité) qui vise à promouvoir au niveau macro la mixité fonctionnelle en centralité.

3.1.2 Au niveau du site, programmation du projet urbain et architectural

Une fois un site identifié pour un potentiel projet multifonctionnel, la mixité doit être anticipée et précisée à un nouvel échelon grâce à une analyse poussée du contexte local en identifiant au préalable les oppositions, les freins, et en établissant un diagnostic de la situation. Il est fondamental d'approfondir l'évaluation des enjeux pour atteindre une programmation la plus efficiente possible en matière d'utilisation de l'espace et de consommation foncière. Une programmation mixte des usages, des équipements, publics ou privés, permet de les rentabiliser davantage, de limiter les coûts et de réduire la consommation du foncier⁵. La stratégie et la programmation sont des moments-clés au cours desquels sont définis, « *avec les acteurs impliqués (porteurs, concepteurs, décideurs, conseillers et utilisateurs), la stratégie urbanistique, les objectifs à atteindre, les leviers à mobiliser et les fonctions qui prendront place dans le projet* » (C. Berger et al., 2019, p. 10). En outre, une **approche systémique est indispensable** à la bonne élaboration d'un projet mixte en général et dans une centralité en particulier : « la diversification des fonctions ne doit pas être appréhendée seule mais est à **articuler avec les autres questions**, notamment les déplacements et la mixité dans l'habitat ».

- Adéquation au contexte local socio-économique

Il est important de consacrer une étape du projet à s'assurer que le projet mixte/dense soit adapté au contexte spécifique local dans lequel il s'inscrit : géographique, climatique, paysager, le tissu urbain au regard des polarités existantes, des commerces, des accès au transport, services et équipements⁶ afin de garantir l'adhésion à ce projet des futurs usagers et ainsi multiplier les chances de sa commercialisation. Il est essentiel « *d'analyser le contexte avant d'envisager l'intégration de certaines fonctions dans un quartier. En effet, une fonction mal localisée peut devenir source de nuisances. Ou, si elle ne répond pas à la dynamique et aux en locaux, elle ne sera pas viable. S'il s'agit par exemple d'intégrer des commerces, il est nécessaire d'envisager leur viabilité en termes de clientèle potentielle* » (C. Berger et al., 2019, p. 72).

La localisation de ces activités doit être pensée de manière stratégique (C. Berger et al., 2019, p. 72). Cela implique d'analyser « l'offre préexistante et la vitalité commerciale, [de rencontrer] les acteurs locaux (commune, associations des commerçants, associations de gestion du centre-ville...) pour déterminer leurs besoins et attentes, [de consulter] les experts en dynamiques commerciales pour évaluer le type de commerces et services (dimensions, produits...) à intégrer » (C. Berger et al., 2019, p. 74). « *Si le projet est localisé dans une zone à faible densité commerciale, il sera préférable de proposer un commerce de proximité proposant des produits et services diversifiés (point poste, épicerie, boulangerie) à un commerce spécialisé* » (C. Berger et al., 2019, p. 72). Le problème de la commercialisation des rez-de-chaussée commerciaux est en fait lié à l'absence de demande. Les expériences d'implantation de nouveaux commerces dans les opérations immobilières en centre urbain restent périlleuses car, généralement, la programmation de surfaces commerciales en rez-de-chaussée ne fait pas l'objet d'une étude de marché préalable et ne tient pas suffisamment compte de l'offre commerciale existante et des risques de concurrence accrus (M.-L. De Keersmaecker et al., 2005, p. 105).

⁵ https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_8_mixitefonction-surbaines_web.pdf

⁶ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/outils/densite-formes-urbaines>

Il conviendrait donc, en amont du projet, pour évaluer les besoins commerciaux localement, de mettre en œuvre une **meilleure synergie entre les acteurs locaux de la dynamisation du centre-ville**, à une meilleure concertation entre les acteurs tels que les associations de commerçants, les GCV/ADL, les communes et les promoteurs (M.-L. De Keersmaecker *et al.*, 2005, p. 106). Ensuite, il est important de tenir compte des besoins inhérents à chaque fonction ainsi que des impacts de celle-ci sur le quartier. Il faut également prendre en considération leurs horaires et leurs besoins en termes d'accessibilité » (C. Berger *et al.*, 2019, p. 72).

Pour s'assurer de la pertinence des fonctions choisies et du type de local ou logement à développer, il convient de **mettre en place ou développer des outils d'anticipation et de référentiel d'opportunité socio-économique** sur lesquels pourraient s'appuyer les auteurs de projet.

Une autre solution serait de s'interroger sur les **possibilités de modulation et de réaffectation de ces espaces** en fonction des demandes qui peuvent s'exprimer, de prévoir une certaine **flexibilité des locaux, voire une réversibilité d'affectation** de ceux-ci (M.-L. De Keersmaecker *et al.*, 2005, p. 105).

- Viser l'attractivité grâce à un cadre de vie qualitatif

Pour s'assurer de la réussite d'un projet mixte dans un milieu densément occupé et de susciter chez un futur usager l'envie de s'y installer tout en facilitant l'adhésion de citoyens, et donc de garantir la commercialisation du projet, une attention particulière doit être apportée à l'attractivité du lieu, **à créer une vie de quartier attrayante à l'échelle humaine, sure et inclusive**, afin de favoriser l'acceptation de la densité, en la conciliant à une certaine qualité de vie⁷. « Cette qualité du cadre de vie et le vivre-ensemble dépendent d'un juste équilibre entre la sphère privée (le logement et les espaces extérieurs privés) et la sphère publique (les espaces publics : les places, les rues, les parcs...). Il faut veiller à préserver l'intimité de chacun, tout en offrant des lieux de rencontre conviviaux » (C. Berger *et al.*, 2019, p. 60). Cela passe par « une réflexion sur la composition urbaine et l'animation des espaces publics comme lieux de loisirs et de convivialité »⁸, ainsi que par le renforcement de l'approche paysagère et végétale de l'immeuble et du quartier/ilot pour offrir de **la nature en ville** et constituer une alternative au jardin privatif tout en offrant une respiration visuelle⁹. En outre, il est essentiel de promouvoir, développer et organiser l'intensité des échanges dans l'espace public, qui constitue à la fois des lieux de passage, de rencontre et de détente, des espaces ouverts où doit être rendu possible l'organisation d'animations.

Dans une étude menée sur des quartiers durables exemplaires en Europe, il a été remarqué qu'un point fort de ces opérations abordées de façon transversale était « *la recherche de biodiversité qui traduit, d'une manière générale, un souci commun de replacer la nature au cœur des opérations, dans une logique d'hybridation et de régénération des fonctions vitales d'un territoire ou d'un espace. Une telle démarche implique à la fois une planification écologique de l'aménagement, la réalisation de trames vertes, la création de biotopes ou de corridors écologiques - accompagnée parfois de la sanctuarisation d'espaces non bâtis à la frange des quartiers, sous forme de bois, de prairies... - mais aussi une végétalisation intense en pied de bâtiments ou sur les toits* » (ARENE, 2005, p. 130).

Une étude comparative entre Liège et Sheffield menée en 2008 a ainsi révélé qu'en Angleterre, la qualité des lieux et le rôle moteur des centres-villes sont des éléments décisifs dans le choix de localisation des activités économiques. Ils sont ainsi considérés comme « le principal moteur d'un développement régional durable » (P. Williams et J.-M. Halleux, 2008, p. 111).

⁷ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/outils/densite-formes-urbaines>

⁸ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/outils/densite-formes-urbaines>

⁹ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/outils/densite-formes-urbaines>

- Accessibilité et mobilité

La mobilité est un enjeu primordial pour les projets en centralité en général et mixte en particulier. La multiplication des usagers implique aussi densité de voitures, risque de congestion, nuisances sonores et pollution, mais aussi difficulté de stationnement. Paradoxalement, l'objectif de la mixité est justement la réduction des motifs de déplacements en voiture. *« Cependant, la mobilité urbaine doit rester performante pour rendre accessible tous les services, l'emploi, l'éducation, les loisirs, la culture et les commerces, et favoriser ainsi l'équité sociale. La réduction de la circulation automobile dans les quartiers est un élément clé de la qualité de vie, et de la reconquête de l'espace urbain pour tous »* (ARENE, 2005, p.131). En complément de **campagnes de sensibilisation et de communication pour faire évoluer les mentalités des résidents/usagers et des promoteurs**, il convient de proposer des **alternatives ou compensations à la difficulté de circuler en voiture individuelle et au manque de stationnement en ville**. Ainsi, un projet mixte peut utilement s'inscrire dans la stratégie de mobilité (supra)communale.

- **Favoriser de nouveaux usages automobiles** : covoiturage et voitures partagées pour augmenter le taux de remplissage des voitures (C. Berger *et al.*, 2019, pp. 50-51) ; mutualiser le stationnement entre activités économiques/équipements et riverains (en dehors des heures d'ouverture) afin de construire moins de places de parking (V. Constanty *et al.*, 2011, p. 9). Exemple : *« À Vauban¹⁰, 25% des habitants ont signé, en achetant leur logement, un engagement "pour vivre sans voiture" pendant au minimum dix ans. Une association s'occupe également d'un système de partage de voitures et en achète une pour vingt adhérents. Ces véhicules sont garés dans un des parkings collectifs »* (ARENE, 2005, p. 131).
- **Empêcher le monopole du stationnement, le gérer de manière raisonnée**, par exemple en limitant le stationnement à proximité directe du logement, des commerces et équipements (excepté certaines situations telles que le stationnement PMR, la livraison des commerces, le covoiturage) (ARENE, 2005, p. 131).
- **Maîtriser la place de la voiture** dans le projet en limitant le trafic de transit et en diminuant la vitesse (zone 30, espaces partagés, voiries étroites, non linéaire (C. Berger *et al.*, 2019, p. 52) ;
- **Privilégier les modes de déplacements actifs/doux** : *« aménager des espaces publics de qualité, conviviaux et sûrs favorables aux modes de déplacements actifs [...], des cheminements continus et confortables (pistes cyclables, espaces partagés...) et traversées sécurisées [et qualitatifs] : éclairage public, plantations, signalétique spécifique [...], des services en faveur des déplacements actifs [tels que des] stationnements vélos abrités et sécurisés »* (C. Berger *et al.*, 2019, pp. 50-51) ;
- **Privilégier l'usage des transports collectifs** notamment les sites disposant d'une desserte performante en transports collectifs : à moins de 600 mètres d'un arrêt de bus structurant et 2 km d'une gare (C. Berger *et al.*, 2019, p. 48).

Pour évaluer l'adéquation d'un projet avec la mobilité et l'accessibilité du site, il convient d'analyser en amont les déplacements afin de **mieux intégrer le flux dans la planification et d'évaluer comment réduire les besoins de déplacements individuels motorisés**, de comprendre comment les lieux de vie s'articulent entre eux. Il faut aussi définir les besoins pour une organisation urbaine cohérente, évaluer les possibilités de mixité fonctionnelle et analyser les déplacements. Il semble donc essentiel de bien analyser le contexte local sur le terrain.

¹⁰ Le quartier Vauban est un écoquartier au sud de la ville de Fribourg-en-Brisgau, en Allemagne.

Dans l'annexe « Freins à l'inscription des opérateurs économiques dans la mixité raisonnée des fonctions », B. Blanchet *et al.* (2008) fournissent des éléments de réponses en recommandant par exemple :

Piste 2B : Limiter l'espace dévolu au stationnement en se basant des logiques de politique ABC tout en respectant les comportements de mobilité actuels des travailleurs afin d'éviter d'éventuels effets pervers. Aussi, la recommandation propose « *la mise en place d'une offre de car-sharing constitue une piste permettant de réduire le besoin en espaces de stationnement tout en répondant à des besoins ponctuels de mobilité de certains travailleurs.* ». En effet, l'augmentation de la voiture partagée permettrait de diminuer le nombre de place de parking à fournir. Cependant pour augmenter l'offre de voiture partagée, il faudrait soit augmenter la flotte disponible et/ou augmenter le nombre de station de voiture partagée. Les critères pour accueillir une station sont repris par le SPW Mobilité (2022) :

- « Une bonne desserte en transport public : un arrêt structurant de bus à moins de 600 mètres ou la présence d'une gare à moins d'un km ;
- La densité de l'habitat : centre de ville ou de village, quartier à plus forte densité...
- La pression du stationnement ou la réglementation du stationnement ;
- La présence de commerces de proximité aux alentours de la station ;
- Les caractéristiques sociales du quartier : communauté locale active, peu d'actes de délinquance...
- La visibilité de la station : en voirie plutôt que dans un parking, station clairement identifiée ».

De plus, la mutualisation des espaces de stationnement peut être envisagée comme solution. En effet dans le cadre de projets mixtes, la mutualisation des espaces de stationnement est pertinente car les usagers ont des temporalités différentes selon la fonction pour laquelle ils sont sur place. Cette optimisation des espaces publics permet aux communes de se rapprocher de leurs objectifs de favorisation des modes doux de déplacement lorsque ces espaces mutualisées sont réalisés sur la voirie (La CeMathèque, 2015). Concernant les espaces en dehors de la voirie, la CeMathèque (2015) remarque que « les parkings des supermarchés et les P+R sont vides le soir et généralement le dimanche, et a contrario ceux des hôtels, des cinémas ou des centres sportifs durant la journée en semaine ». Cela démontre une potentielle offre globale de stationnement hors voirie, publique et privée. Cela permet aussi de limiter la construction de nombre d'emplacements et donc de permettre une économie de coûts et d'espace lorsque la complémentarité parkings privés/publics est possible (La CeMathèque, 2015). La CeMathèque pointe aussi un taux d'occupation plus élevée grâce à cette démarche qui est souhaitable lorsque l'on se penche sur le tableau 1.

Tableau 1 : types des besoins simultanés à satisfaire (d'après La CeMathèque, 2015).

TYPES DE BESOINS SIMULTANÉS À SATISFAIRE	LE JOUR EN SEMAINE	LE SOIR	LA NUIT	LE SAMEDI APRÈS-MIDI
Habitat	45 à 55 %	80 à 90 %	95 à 100 %	60 à 70 %
Emploi	70 à 90 %	10 à 20 %	0 %	0 %
Commerce(s) (<2500 m ²)	50 à 75 %	10 à 30 %	0 %	100 %

Exemple : cas d'un projet mixte comportant 60 logements et 1 200 m² de bureaux

(D'après La CeMathèque n° 41, 2015)

Besoins liés au logement [...]

Si les besoins pour le logement sont estimés à 1,2 place/logement :

La construction de 60 logements nécessite 72 places + 7 places pour les visiteurs

Si 40 % des véhicules des résidents sont absents en journée : +/- 25 places sont disponibles

Besoins liés aux bureaux [...]

Si les besoins pour l'emploi (activités tertiaires) sont estimés à 1 place /100 m²

La construction de 1 200 m² de bureaux nécessite 12 places pour le personnel et 1 à 2 places pour les visiteurs, soit 14 places.

Les projets mixtes permettraient cette optimisation en raison de la pluralité des fonctions qu'ils accueillent si les temporalités des différents usages sont distinctes. Il faut donc penser dès la conception du projet à la composante temporelle et comment la rendre la plus efficace pour la mutualisation des espaces de stationnement. Outre la temporalité des usagers, il faudra prendre en compte l'offre en transports en commun, l'accessibilité, le contexte bâti (La CeMathèque, 2015).

Nous recommandons aussi le développement de systèmes *Mobility as a Service* (MaaS). Selon A. Lebas *et al.* (2021), le concept de mobilité en tant que service est défini comme étant un « système intégré intelligent d'information, de réservation, d'achat et de validation des billets de services de mobilité centré sur l'utilisateur. Le MaaS implique l'intégration de tous les services de mobilité disponibles sur un territoire : les transports publics (ex. bus, tram, métro, train) autant que les modes partagés d'exploitants privés (ex. autopartage, covoiturage, vélos, trottinettes). En pratique, l'opérateur MaaS a pour objectif de proposer la combinaison idéale des modes de transport pour chaque trajet en connaissant les conditions du réseau en temps réel (offre) et les préférences des utilisateurs (demande) ».

L'autorité publique pourra y trouver un avantage en l'utilisant comme un outil afin d'augmenter l'accès aux services mobilité et ainsi atteindre les objectifs de la DPR et les objectifs climatiques de réduction de CO₂ (A. Lebas *et al.*, 2021).

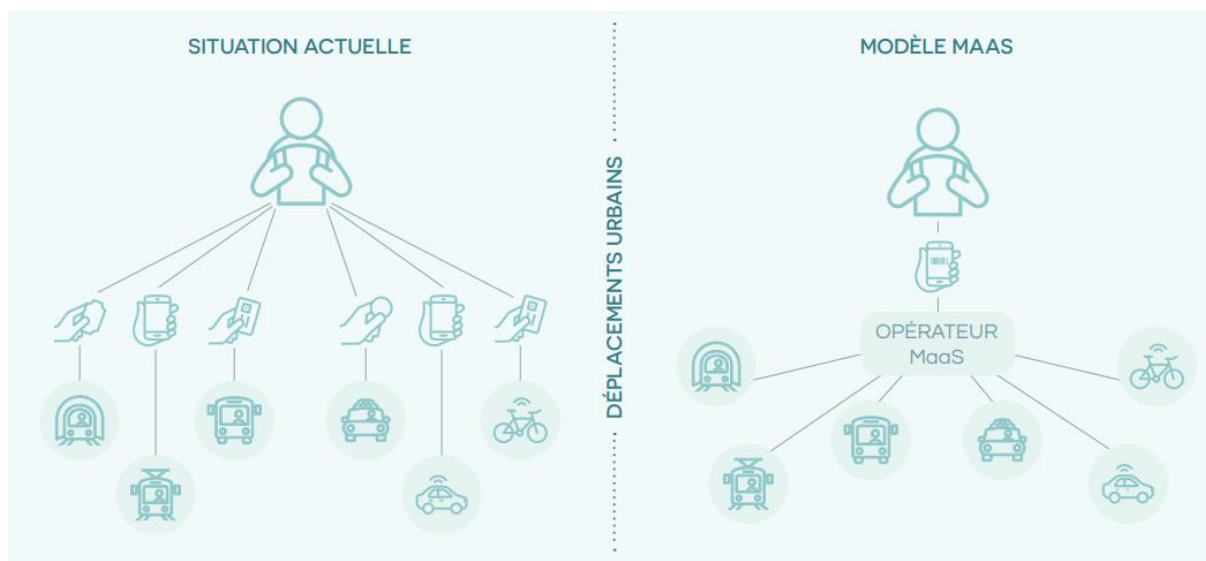


Figure 1 : Représentation visuelle du MaaS (d'après Kamargianni *et al.*, 2017 adaptée par A. Lebas *et al.* 2021).

Le MaaS peut être conçu de différentes manières et par différents opérateurs. En effet, il peut être mis en place par un opérateur privé, un opérateur public ou être à l'initiative des deux et former dans ce cas un partenariat public-privé. Dans le cas d'un PPP, on peut imaginer le privé ayant la charge du déploiement et de la fourniture de solutions techniques, tandis que le secteur public se verrait endosser le rôle de « facilitateur » (A. Lebas *et al.*, 2021). Toujours selon A. Lebas *et al.* (2021), la mise en place d'un système de *Mobility as a Service* exige six prérequis :

- la collaboration des parties prenantes au projet (privé, public, civil) ;
- la disponibilité et la gestion des données. Il est ici question du partage des données entre les différentes applications afin que le système puisse fonctionner (tarification, différents services de mobilité présents, etc.)
- la rentabilité et les investissements nécessaires à la mise en place d'un MaaS ;
- la présence d'infrastructures physiques existantes ;
- une réglementation adéquate ;
- une approche inclusive (notamment la facilité d'utilisation afin de ne pas accentuer la fracture numérique).

PAS CONSIDÉRÉ COMME MOBILITY AS A SERVICE		MOBILITY AS A SERVICE		
NIVEAU 0	NIVEAU 1	NIVEAU 2	NIVEAU 3	NIVEAU 4
PAS D'INTÉGRATION	INTÉGRATION DE L'INFORMATION	INTÉGRATION DU PAIEMENT	INTÉGRATION CONTRACTUELLE	INTÉGRATION POLITIQUE
Les services sont fournis séparément pour différents moyens de transport.	Les informations sur les voyages sont fournies par des planificateurs de voyages (multimodaux).	Les utilisateurs peuvent trouver, réserver et payer leurs voyages, peu importe le moyen de transport, au travers d'un point de service unique.	Les services de transport sont intégrés au travers de laissez-passer et forfaits et/ou Pass. A ce niveau, le MaaS offre une alternative couvrant tous les besoins quotidiens en mobilité.	L'offre et la demande sont désormais associées à des objectifs sociétaux comme la réduction de l'utilisation des voitures ou la promotion de l'habitabilité dans les villes.
Ex. L'utilisateur possède un abonnement de transports en commun, une application pour chaque service de mobilité partagée et doit comparer l'information de chaque plateforme pour planifier son voyage.	Ex. L'utilisateur possède un abonnement de transports en commun, une application pour chaque service de mobilité partagée mais peut planifier son trajet au travers d'une plateforme unique qui compare les différentes alternatives.	Ex. L'utilisateur dispose d'une plateforme unique sur laquelle il peut planifier son trajet et comparer les alternatives de mobilité. Il peut aussi réserver des trajets individuels au travers de cette plateforme.	Ex. L'utilisateur dispose d'une plateforme unique sur laquelle il peut planifier son trajet et comparer les alternatives de mobilité. Il dispose d'un abonnement mensuel lui permettant d'avoir accès aux transports en commun de manière illimitée, aux vélos partagés de la ville ainsi qu'à un certain nombre de trajets de taxis et de trottinettes électriques partagées.	Ex. En plus du niveau 3, l'utilisateur reçoit des points bonus transformés en bons d'achat ou en réductions s'il opte pour des modes de transport écologiques.

Figure 2 : Niveaux d'intégration du MaaS (d'après Durand *et al.*, 2018 adapté par A. Lebas *et al.*, 2021).

Dans le cadre de l'élaboration d'un projet mixte, on peut imaginer intégrer le projet dans le système MaaS de la centralité en question afin de d'apporter de la plus-value au projet, de l'intégrer dans son contexte territorial mais aussi de développer et améliorer le système de MaaS. De plus, le concept de MaaS est un outil global qui prend en compte les différents modes de mobilité et permet donc de répondre aux problèmes générés par ceux-ci (par exemple : la question des places de parkings pour voitures individuelles créées lors d'un projet immobilier). L'intégration de la réflexion MaaS dès la conception du projet (mixte) permet de prendre en considération les questions de la mobilité au sein du développement du projet. Dans le sens inverse, le développement dans une centralité peut favoriser la création de projets de mixité. En effet, le développement d'un réseau de communication fort, cohérent et inclusif constitue une plus-value pour l'attractivité territorial d'un lieu.

Enfin, pour **tester la pertinence globale d'un projet** et s'assurer de l'adéquation d'un projet proposé au contexte local, il serait opportun de :

- mettre en place un système de mesure de la qualité de l'organisation spatiale (via des modules d'évaluation basées sur la densité, la proximité, la polycentralité, le paysage, la mobilité) ;
- ériger des mesures de l'efficacité ou de l'utilité des activités ;
- élaborer un système d'évaluation de la flexibilité des espaces par rapport à de nouvelles activités (V. Becue et J. Teller, 2005).

3.2 OUTILS DE LIAISON ENTRE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET L'AMÉNAGEMENT OPÉRATIONNEL

Bien qu'elle soit encouragée et légiférée par des prescriptions, la mixité fonctionnelle souffre d'un manque de réelle contrainte réglementaire (A. Beaubois-Jude, 2014, p. 58). Il conviendrait donc que les documents d'urbanisme soient mieux mis en cohérence avec les objectifs stratégiques, que la planification stratégique et l'aménagement opérationnel soient mieux articulés (P. Williams et J.-M. Halleux, 2008, p. 101). Le zonage devrait ainsi privilégier la mixité des fonctions, orienter celle-ci à l'échelle d'un quartier, d'un îlot ou d'un bâtiment, autoriser des destinations différentes pour les constructions¹¹. Ces documents d'urbanisme devraient pouvoir **laisser à des fonctions la possibilité de muter facilement et de façon réversible**. Il s'agirait ici de « donner à la mixité fonctionnelle des contours assez flous, de façon à pouvoir s'adapter au gré des opportunités » (F. Mialet, 2011, p. 15).

En Wallonie, l'outil de la ZEC (Zone d'Enjeu Communal) a été mis en place avec le CoDT (2017) et vise à accélérer la procédure de modification du plan de secteur (12 mois s'il n'y a pas de compensation). La ZEC permet de repenser l'urbanisation dans un périmètre donné indépendamment de ce qui était initialement préconisé par les plans de secteur. L'objectif est de redynamiser et de renforcer « l'attractivité des pôles urbains et ruraux ayant un potentiel de centralité (logements, services, équipements) » (Natagora, 2022).

3.3 OUTILS D'AMÉNAGEMENT OPÉRATIONNEL

3.3.1 Permis

Aux difficultés d'obtention des autorisations qui engendrent des retards et donc des surcoûts, il conviendrait de développer des « voies rapides » administratives afin de limiter le risque financier et ainsi favoriser les opérations en centralité (M.-L. De Keersmaecker *et al.*, 2005, p. 52).

3.3.2 Dispositifs pour une meilleure politique publique foncière

Pour promouvoir la volonté de mixité, l'autorité devrait mener une politique foncière forte et active lui permettant d'étendre son pouvoir de planification et offrant « une opportunité ou une plus grande liberté d'action » en imposant aux promoteurs des exigences liées aux affectations intégrées dans les documents contractuels (ARENE, 2005, p. 124).

Les mesures suivantes existent en Wallonie pour permettre une meilleure maîtrise foncière par les autorités.

Mesures pour une politique publique foncière pour acquérir des terrains :

- Le droit de préemption de la Région wallonne : procédure permettant à l'autorité publique d'acquérir en priorité un bien immobilier mis en vente par une personne privée.
- Expropriation pour cause d'utilité publique

Mesures pour une politique publique foncière pour s'assurer de l'affectation d'un terrain/bâtiment public :

- Bail emphytéotique ;
- Clauses intégrées aux contrats de cession de terrain.

¹¹ https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_8_mixitefonctionsurbaines_web.pdf

M.-L. De Keersmaecker *et al.* (2005, p. 115) suggèrent également de mettre en place un contrôle du pouvoir régional pour s'assurer que les communes ne mettent pas en œuvre leurs disponibilités foncières là où cela ne se justifie pas.

A. Beaubois-Jude propose, pour éviter la création de bulles immobilières dans le cas où la fonction logement est introduite dans des zones économiques, de « créer un périmètre de préemption [...] pour limiter la spéculation [ou encore un] mécanisme de captation de la plus-value, [...] via une charge d'urbanisme [liée aux transactions, vente et réaffectation] » (A. Beaubois-Jude, 2014, p. 86).

Concernant la disponibilité des terrains, une stratégie foncière s'avère nécessaire, qui passerait par la mise en place d'**outils d'observation et de connaissance via un monitoring des terrains disponibles**¹² et/ou par la mise en place, le développement des **régies foncières communales** (M.-L. De Keersmaecker *et al.*, 2005, p. 112).

3.3.3 Outils opérationnels de régénération urbaine

Bien qu'il existe déjà des outils opérationnels en Wallonie (rénovation urbaine, revitalisation urbaine) que peuvent mobiliser les pouvoirs publics en vue de gérer, densifier et transformer les tissus urbains, ceux-ci mériteraient d'être simplifiés, adaptés et plus sollicités comme le suggèrent à de multiples reprises les experts interrogés lors de ce travail (point 4.3.2.4).

Outils de financement wallons pouvant être mobilisés dans le cadre d'un projet de mixité fonctionnelle en centralité :

- **Rénovation urbaine, revitalisation urbaine, charges d'urbanisme** : « Lorsque le projet se trouve sur un site à réaménager (SAR), dans une zone d'initiative privilégiée (ZIP), via les opérations de rénovation ou de revitalisation urbaine, il est possible d'obtenir des subsides régionaux. Le recours aux charges d'urbanisme peut également constituer un levier. Les autorités peuvent en effet requérir du développeur privé qu'il insère du logement moyen et/ou social dans son projet » (C. Berger *et al.*, 2019).

- **Partenariat public-privé** : La collaboration entre acteurs publics et privés facilite l'accès au foncier et la production de logement abordable. La propriété communale est alors cédée au secteur privé moyennant certaines conditions. L'implication d'acteurs sociaux et actifs dans le logement public (société de logement de service public, régie foncière, CPAS, AIS...) constitue un atout autant pour la réflexion, la production et la gestion de logements sociaux » (C. Berger *et al.*, 2019). Le partenariat privé-public peut amener une régulation du marché et être garant d'une certaine mixité sociale qui n'existerait pas dans le cadre d'un projet relevant du seul secteur privé. Mais cela entraîne une réduction de la marge bénéficiaire pour les promoteurs privés. Pour atténuer l'incidence financière du foncier dans les coûts globaux de l'opération : la commune peut amener des surfaces constructibles à des sociétés de logements qui sont responsables ensuite de leur construction et avec lesquelles elle conclut un bail emphytéotique (M.-L. De Keersmaecker *et al.*, 2005, 106).

¹² https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_2_foncier_web.pdf

3.4 UNE MEILLEURE COORDINATION : PROGRAMMATION OUVERTE ET URBANISME CO-CONSTRUIT

Un trait caractéristique des projets mixtes exemplaires décrits dans une étude européenne (ARENE, 2005) est « *la diversité et le niveau d'implication des acteurs privés et publics, dont l'engagement a fortement contribué à faire émerger ces projets : ville et services publics, associations de quartiers, associations de défense de l'environnement, architectes, bureaux d'études, consultants spécialisés, instituts de recherches, universités, promoteurs, gestionnaires des réseaux. [...] la participation des différents acteurs concernés, tout au long de l'élaboration des projets et durant leur phase d'exploitation, fait la différence* » (ARENE, 2005, 128). Impliquer les acteurs comme les promoteurs, les bailleurs sociaux, les usagers futurs en amont des décisions, puis prendre le temps de la négociation facilitent le positionnement des différentes fonctions, voire permettent d'en identifier de nouvelles¹³.

3.4.1 Entre le promoteur et les usagers/citoyens

Bien que les citoyens soient impliqués dans l'élaboration des projets mixtes via les enquêtes publiques ou les annonces, une fois qu'un permis est déposé à la commune, cette possibilité d'intervention arrive fort tard, en aval de la conception du projet. Afin d'éviter au citoyen le sentiment que le projet lui est imposé, un levier pour s'assurer de son adhésion est de l'associer plus en amont dès le diagnostic du site et la conception du programme, à l'instar de cet appel à idées pour la revitalisation d'une petite commune rurale¹⁴.

Ainsi, le futur usager peut contribuer à identifier les besoins, les manques au sein d'un quartier, à déterminer les aménités à prévoir, les fonctions à mutualiser, à faciliter le positionnement de celles-ci, à en identifier de nouvelles, à optimiser le fonctionnement des espaces... « *On peut alors parler de projets d'intelligence collective, reposant notamment sur des approches d'appropriation des espaces publics par la communauté comme le placemaking* ». L'implication des habitants à la définition du projet peut se faire via la constitution d'un comité de pilotage, de groupes de réflexion, la participation à des conseils consultatifs, réunions publiques, comités de quartier, visites de chantiers et d'expositions¹⁵...

« *Il ne s'agit pas uniquement de s'attacher la collaboration [des populations] pour se donner bonne conscience, mais d'organiser et de structurer cette concertation, élément moteur de la conception. Ces méthodes sont basées sur un diagnostic initial qui s'accompagne de la définition d'objectifs, associés à des indicateurs permettant une évaluation continue aux différentes phases de l'aménagement* » (ARENE, 2005, p. 128).

3.4.2 Entre acteurs (promoteurs, investisseurs...) et avec les autorités communales

Entreprendre une démarche de co-construction permet de donner une marge de manœuvre aux opérateurs, tout en conservant l'ambition de mixité¹⁶, et de mettre en place les conditions de la coordination des points de vue, entre la municipalité, l'aménageur, l'urbaniste et le promoteur (V. Constanty *et al.*, 2011, p. 9), via, par exemple, un travail en atelier. Ainsi les programmes ne sont pas figés dès le départ et le raisonnement se fait par exemple à l'échelle du macro-lot. Cela implique des autorités locales concernées, une capacité d'anticipation importante sur plusieurs projets à la fois et surtout le portage du projet (V. Constanty *et al.*, 2011, p. 9).

¹³ https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_8_mixitefonctionsurbaines_web.pdf

¹⁴ <https://www.fncaue.com/micro-projets-grandes-idees/>

¹⁵ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/outils/densite-formes-urbaines>

¹⁶ https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_8_mixitefonctionsurbaines_web.pdf

4. AVIS DES EXPERTS INTERVIEWÉS

4.1 PRÉSENTATION DES ACTEURS

Afin de dégager des pistes de solutions répondant au mieux aux différents aspects de l'élaboration de projets de mixité fonctionnelle, nous avons procédé à une enquête auprès d'un large panel d'experts (29 organismes ; 37 témoins ; cf. tableau 2) : des praticiens ou spécialistes amenés ou ayant été amenés à travailler sur des projets de mixité fonctionnelle.

Tableau 2 : Liste des experts interrogés dans le cadre de l'enquête sur les projets de mixité fonctionnelle en centralité.

Organisme	Représentant
Secteur public	
DAOV	J. Paquet
Fonctionnaire-délégué de Liège	O. Lejeune
Fonctionnaire-délégué du Hainaut	C. Dresse
Fonctionnaire-délégué de Namur	M. Tournay
Intercommunales SPI	F. Hennequin
Intercommunale IDEA	S. Libert
Intercommunale IDELUX	J. Hansel et D. Liebens
Intercommunale BEP	F. Cipolat
Intercommunale in BW	C. Nkono ; A. Hochart et E. Castiaux
Province du Brabant Wallon	P. Francis et M.-C. Vandermeer
CityDev	M. Gossuin et S. Perrini
Ville de Liège	H. Brichet et C. Bodson
Ville de Verviers	G. Mercier
Commune de Marche-en-Famenne	P. Peret
Bouwmeester Charleroi	P. Ruaro
Régie foncière de Seraing : ERIGES	V. Depaye et R. Chaput
UpCity	C. Lhote
Asbl Habitat & Participation	P. Thys
Secteur privé	
PLURIS SCRL	S. Tilman
DIVERSIS	H. Nandrin
UPSI	P.-A. Franck
BPI Real Estate	F. Berleur
Matexi	P. Rusak
Thomas & Piron	A. Lefebvre et N. Heubrecq
Noshaq	T. Cheveau
IdeaConsult	H. Guérard
Corps Universitaire	
ULiège	J. Teller
KULeuven	C. Uyttebrouck
UMons	A. Gilbart

Cette enquête a eu pour objectifs de confronter les principaux constats tirés de la littérature aux recommandations de ces experts de terrain et d'en proposer de nouvelles.

Les interviewés ont d'abord été invités à commenter une présentation de la synthèse des freins identifiés en 2021, sans question spécifique afin de ne pas entraîner de biais dans leur réponse, et de suggérer des recommandations à ces freins.

Cette première approche a ensuite été complétée par des questions issues en partie de l'analyse de la littérature et amendées au fur et à mesure des entretiens. Etant donné la grande diversité des profils, l'enquête ne pouvait se baser sur un questionnaire standard unique, mais a abordé globalement les thématiques suivantes :

- Stratégie
 - o Outils communaux, schémas
 - o Question de l'anticipation de la mixité
 - o Phénomène NIMBY, processus participatif
 - o Vision et enjeux du territoire
 - o Mobilité et accessibilité
 - o Flexibilité et réversibilité
- Outils
 - o Fiscaux
 - o Maitrise publique du foncier
 - o Outils d'aménagement opérationnels
- Procédures et coordination
 - o Lenteur et complexité administratives
 - o Acteur ensemblier : rôle et statut

Globalement, les personnes interviewées ont surtout semblé faire référence aux projets mixtes horizontaux, et dans quelques cas particuliers à des projets verticaux combinant des fonctions peu compatibles (telles que des activités de production avec du logement, par exemple).

La section ci-dessous synthétise les recommandations ou leviers à l'élaboration de projets de mixité fonctionnelle en centralité, issues de cette enquête.

4.2 RECOMMANDATIONS EN LIEN AVEC LA STRATÉGIE TERRITORIALE

Un levier pour atténuer la difficulté de commercialisation souvent invoquée par les praticiens est la bonne anticipation de la mixité en amont afin de s'assurer de la pertinence de celle-ci. Cette planification de la multifonctionnalité doit être réalisée à deux échelles : au niveau territorial : communal au moins, supracommunal au mieux (pour éviter la concurrence entre communes et favoriser une bonne interaction socio-économique et une bonne connexion entre celles-ci), puis à l'échelle plus fine du projet : au niveau du site, soit le plus souvent à l'échelle du quartier.

4.2.1 Planification territoriale

La majorité des experts interrogés considère que, pour anticiper la mixité, il est indispensable que la commune ait une stratégie, une vision globale, et qu'elle ait défini les centralités à renforcer au niveau du schéma de développement communal. Le SDC doit également inclure la mobilité. Il doit préciser de façon plus ou moins détaillée la façon dont la commune envisage de gérer la mixité fonctionnelle sur l'ensemble de son territoire afin de transmettre un message clair vis-à-vis du secteur privé sur la localisation préférentielle des différentes fonctions. Cette connaissance fine des enjeux permettra d'assurer la pertinence des fonctions et donc d'augmenter leur chance de commercialisation et d'offrir un cadre de collaboration avec le secteur privé garantissant une sécurité juridique.

4.2.1.1 Conscientiser les communes au schéma de développement communal

Hormis un acteur du privé qui souhaiterait que les autorités publiques soient plus conscientes de l'évolution des villes et notamment que la monofonctionnalité des quartiers n'est plus une option durable, globalement, les acteurs interrogés reconnaissent qu'aujourd'hui la majorité des communes appréhendent bien leur territoire et en connaissent ses enjeux. Il est cependant indispensable que la stratégie soit élaborée de manière cohérente, systémique et non en fonction des sites ou des opportunités rentables qui se présentent sur le territoire. En outre, un acteur interrogé craint que les communes n'aient pas conscience de ce que cela implique de se doter d'un tel document qui, bien qu'il soit indicatif, présente un certain caractère contraignant sur lequel la commune devra se baser, et prendre des responsabilités de gouvernance. Pour y pallier, ce même acteur préconise que les autorités locales soient mieux formées sur les implications du SDC.

Les experts interrogés ont globalement tous recommandé l'adoption d'un schéma de développement communal par commune. Loin d'être la panacée à tous les maux de la mixité fonctionnelle, les experts s'accordent à dire qu'un schéma de développement communal permet d'instaurer une vision à court et long terme des enjeux de développement territorial qu'ils soient économiques, sociétaux, paysagers, de mobilité ou environnementaux. L'adoption d'un tel schéma diminuerait ainsi le développement opportuniste de projet et favoriserait la notion de « projet de territoire » qui semble faire défaut selon certains interviewés. De plus, il semble que cela diminuerait aussi les risques perçus par les investisseurs potentiels car cela démontrerait, de la part de la commune, une connaissance de son territoire et une vision claire sur le développement et les opérations à y effectuer.

Cependant, il faut reconnaître un manque d'opérationnalité à cet outil, en plus de son caractère non réglementaire. Il faut aussi que cet outil reste souple et flexible. Puisqu'il a une portée à long terme, il risque d'être dépassé et ne plus être en adéquation avec la réalité.

Selon l'ensemble des acteurs, les échéances politiques ne pousseraient pas à s'investir dans l'élaboration d'un schéma de développement communal en raison du temps de développement et de l'incertitude de pouvoir réaliser ses orientations. Une durée d'élaboration plus raisonnable lui permettrait par ailleurs d'être plus en phase avec les échéances politiques et favoriserait l'indispensable portage politique de la vision défendue dans de tels documents. D'après les différentes personnes interviewées, il semble essentiel d'inciter les communes à se doter d'un tel outil, voire de l'imposer.

Il est à noter qu'à ce jour aucun schéma de développement communal n'est en vigueur en Wallonie. Depuis l'approbation du CoDT, aucun schéma de développement communal n'a été approuvé dans sa forme actuelle. Pour le moment, il s'agit toujours des prédécesseurs du schéma de développement communal, à savoir les schémas de structure, qui sont d'application.

Dernièrement, il conviendrait de conscientiser les élus locaux, via les acteurs du développement et les urbanistes, sur la nécessité de s'interroger davantage sur la pertinence ou l'équilibre fonctionnel de leur territoire, sur la nécessité aussi d'intégrer toutes les activités économiques, aussi bien celles de services, que celles productives (PME artisanales/industrielles) dans un souci d'inclusivité des fonctions, de diversification de celles-ci (afin de garantir une certaine résilience économique), ainsi que de mixité sociale. Il convient ainsi de s'interroger sur la localisation des diverses fonctions à intégrer au tissu urbain et notamment de celles plus nuisibles, moins compatibles avec les fonctions résidentielles ou du tertiaire, tout en s'assurant de leur conserver du foncier disponible.

4.2.1.2 Simplifier le processus d'élaboration du schéma de développement communal

Nombre d'experts interrogés ont soulevé le problème de temporalité entre la phase de diagnostic de l'élaboration du document de planification et le moment où il se réalise (10-15 ans), du fait du changement de contexte local. Plusieurs experts souhaitent également une plus grande souplesse des outils légaux et, dans la définition d'une vision et d'une ambition, de **ne pas fixer les règles du jeu afin de prendre en compte les contraintes des développeurs**. Un expert se dit interpellé par le manque de confiance entre les administrations et les développeurs/auteurs de projet, entraînant selon lui un besoin de justification récurrent et un travail administratif conséquent de la part de ces derniers. Il plaide pour une simplification du processus d'élaboration du schéma de développement communal, notamment en vue de gagner du temps.

De plus, il a été relevé que le temps d'élaboration d'un SDC n'incitait pas les communes à entamer son élaboration. En effet, il faudrait entre 4 et 15 années pour se doter d'un SDC et il est frustrant pour un élu local de se lancer dans un tel projet sans en voir la fin ou sans pouvoir le mettre en application.

Du fait de cette lourdeur d'élaboration du SDC, celui-ci s'avère peu adapté aux petites communes qui lui préféreront un Programme Communal de Développement Rural (PCDR). Le PCDR permet en effet à une commune rurale de se doter d'une vision stratégique de développement sur 10 ans et de lignes directrices pour la mise en place de projets concrets, ainsi que de percevoir des subsides de la Région wallonne visant à la requalification du territoire.

4.2.1.3 Autres outils stratégiques

En complément ou en parallèle au précieux SDC, et pour pallier le manque d'opérationnalité et la lourdeur d'élaboration de ce dernier, des communes proactives ont également développé des Masterplan ou SCOT, outils de programmation stratégique informels car hors CoDT. Ces outils permettent d'apporter une vision stratégique spécifique à une partie de territoire, une direction au développement futur de celle-ci. Ils doivent permettre d'assurer une mise en œuvre cohérente du ou des projets et définit les lignes directrices pour les investisseurs et les promoteurs afin qu'ils prennent connaissance du cadre dans lequel ils s'inscrivent.

A l'instar du SDC, ces documents indicatifs ne présentent pas de caractère réglementaire mais ont l'avantage d'être relativement rapides à élaborer et d'offrir plus d'opérationnalité. Y sont définis, quartier par quartier, des gabarits, des densités de logements, espaces publics, privés, tout un travail par rapport à une approche pragmatique. Ces schémas stratégiques informels sont transversaux : on y retrouve une multiplicité de thématiques, aussi bien d'aménagement du territoire, d'urbanisme que de mobilité.

En outre, ils offrent une certaine souplesse car ils peuvent s'adapter aux évolutions des réalités et des besoins.

Contrairement au SDC, l'initiateur d'un Masterplan ou d'un SCOT n'est pas nécessairement le Conseil communal ; il peut en effet être porté par une structure extérieure telle qu'une régie foncière.

Enfin, signalons que les communes peuvent se tourner vers d'autres outils qui proposent également plus d'opérationnalité et contribuent aussi à soutenir la mixité fonctionnelle dans les centralités, mais qui ne relèvent pas de l'aménagement du territoire. Ainsi la PDU (perspective de développement urbain) est un document à la fois stratégique puisqu'il définit la vision pour la ville et un engagement durant la législature communale, et opérationnel puis qu'il identifie des actions concrètes ainsi que les moyens financiers et humains afin de contribuer à la construction de cette vision.

4.2.1.4 Gouvernance/portage politique de la vision de territoire

Certains témoins insistent sur le fait que le portage politique d'un projet ou d'une vision est fondamental, que la capacité décisionnelle du pouvoir politique joue un rôle essentiel dans l'élaboration de projets de mixité fonctionnelle. Les communes et les territoires qui évoluent sont ceux qui sont dotés d'un pouvoir politique fort, qui est capable de prendre des responsabilités, d'affirmer ses choix face aux opposants, aux citoyens, aux contestataires.

Les experts recommandent à l'autorité publique de se doter d'une vision à long terme du territoire afin de favoriser la mixité fonctionnelle. La notion de vision de territoire est expliquée par les experts interviewés comme étant un décryptage des enjeux territoriaux à court et long terme de la Wallonie comprenant les questions résidentielles, de mobilité, commerciales, économiques, d'infrastructures publiques etc. Il est nécessaire de mettre en place une vision régionale ou supra-municipale à propos de la mixité fonctionnelle. En outre, il est recommandé d'établir une échelle de la mixité afin de savoir comment est-elle souhaitée (commune, ville, centralité, quartier, îlot).

Le montage de projets mixtes et la mixité fonctionnelle ne sont pas des buts en soi mais doivent être perçus comme un moyen d'accéder aux enjeux territoriaux tels que la cessation de l'étalement urbain et la limitation de la dépendance à la voiture. Le développement de projets mixtes qui répondent à ces objectifs et aux besoins actuels et futurs du territoire devrait être facilité par un fort portage politique régional et communal. Cela requiert une vision à long terme des enjeux territoriaux sur laquelle s'appuyer et passe par des actions publiques plus favorables à la régénération urbaine en termes de fiscalité, de politique de développement commercial et d'aménagement du territoire (J.-M. Halleux, 2012 cité dans P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018).

4.2.2 Au niveau du projet, programmation du projet urbain et architectural

4.2.2.1 Anticipation de la mixité et adéquation aux besoins locaux

En théorie, l'ensemble des experts interrogés s'accordent à considérer qu'en amont, il faut prévoir, anticiper localement les besoins des futurs usagers, les problèmes de mobilité, la densité en termes d'occupants pour s'assurer que le bien réponde à la demande et augmenter ses chances de commercialisation. Dans les faits, il nous a semblé que les études objectivables de marché ou de mobilité ne sont pas systématiquement réalisées en amont quand il s'agit de projet en centralité. Nous rapportons ci-dessous les quelques recommandations théoriques suggérées par certains témoins interrogés.

Évaluation des besoins socio-économiques

La question de l'anticipation est souvent revenue lors des entretiens et ce, à propos de plusieurs sujets. De manière générale, il ressort qu'il est nécessaire de comprendre en amont le contexte dans lequel le projet va s'ancrer. Il en va de la pertinence du projet et de comment le milieu va le recevoir. Une meilleure anticipation des besoins locaux favorisera une meilleure acceptation du projet. Selon certains experts, cette responsabilité d'anticiper les besoins du contexte local reviendrait au secteur public. Ce faisant, l'autorité publique développe un territoire attractif pour les investisseurs. Cette diminution du risque par l'acteur public serait appréciée chez les promoteurs.

De plus, une anticipation claire des besoins d'une commune, d'une ville, d'un quartier, d'un îlot permet, selon les experts, la mise en place de marchés de promotion pour les fonciers publics. Dans ce cas de figure, le foncier étant détenu par un organisme public, un marché de promotion qui sélectionne le projet le plus adéquat au contexte, et non le plus rentable, serait possible en raison d'une anticipation et d'une compréhension des enjeux locaux. Concernant les conditions de vente, la même logique peut être appliquée.

Au niveau micro, il a été recommandé de réaliser des baromètres de quartiers afin d'identifier les besoins et le futur de ces milieux pouvant changer rapidement. À titre d'exemple, un des intervenants nous a parlé d'un quartier dont la structure éconómico-sociale tournait autour de l'hôpital présent sur place. À la suite d'un départ des activités hospitalières, il a fallu repenser le quartier dont les commerces gravitaient autour de l'hôpital. Ce genre d'exemple montre qu'anticiper suffisamment en amont ce genre d'événements permettrait d'anticiper aussi la reconversion du quartier. Par conséquent, il semble nécessaire d'anticiper aussi bien les besoins que les risques.

Selon les intervenants, le succès d'une opération immobilière peut se résumer à proposer le projet correspondant au lieu en question. Pour s'assurer que les produits immobiliers seront vendus ou loués, et qu'ils ne resteront pas vacants (tels que, comme on le voit souvent, des rez-de-chaussée commerciaux au pied de tours), il s'avère essentiel de s'assurer en amont de la pertinence du choix de la fonction retenue. Il conviendrait que les promoteurs immobiliers prennent également contact avec des structures locales afin qu'elles leur fournissent des indicateurs de performance sur l'état du marché. Ainsi la structure bruxelloise Citydev indique effectivement collaborer à cette fin non seulement avec le Hub Brussels pour s'informer des indicateurs de performance du commerce, mais aussi avec des institutions sœurs telles que IBSA, qui produit des diagnostics sur les besoins des quartiers, et le service Ecole de Perspectives. Il nous a semblé en revanche, d'après les entretiens menés, que des structures de terrain wallonnes telles que les Gestions de centre-ville ou les Agences de Développement Local ne semblent pas souvent contactées. Il conviendrait donc que ces structures wallonnes d'accompagnement au développement économique local soient plus systématiquement sollicitées par les promoteurs immobiliers afin, non seulement, de connaître la performance des activités économiques selon leur localisation, mais aussi de mener une approche transversale.

Accessibilité/Mobilité

L'objectif de la multifonctionnalité en centralité, en favorisant la proximité des fonctions, est de réduire les motifs de déplacement en voiture et de favoriser, a contrario, l'usage des modes de déplacement doux et des transports en commun. C'est d'ailleurs l'objectif du principe STOP. Cette question semble cependant diviser les experts interrogés. En effet, les promoteurs interrogés remarquent non seulement que la demande actuelle en termes de logement reste celle qui propose un stationnement et que l'idée du parking ou de la voiture mutualisés est un vœu pieu, mais en plus que la mise en place de la mobilité douce est du ressort de l'autorité communale. En effet, les grandes villes européennes qui ont rendu piétonnier leur centre-ville, ont par ailleurs investi dans des grands rings, des infrastructures de contournement pour les voitures. Un expert suggère que les communes wallonnes puissent bénéficier d'un guide-outil de réflexion sur la mobilité douce à appliquer au niveau local et, en fonction de leurs propres besoins, à la manière du Plan Good Move dans la Région de Bruxelles-Capitale. Un autre témoin interrogé a également cité en exemple la ville de Charleroi où une équipe mobilité s'impose désormais dès le développement de tout projet. Elle est intégrée dans la stratégie du Maître-architecte de renforcement des axes de mobilité (ex : Bus à Haut Niveau de Service).

Les acteurs recommandent une vision supracommunale dans la réflexion autour de la mobilité. Il a été proposé d'élaborer une identification des chaînons manquants en termes de mobilité, de connectivité et d'accessibilité d'un territoire.

La mobilité et l'accessibilité ont été identifiés comme des leviers afin de favoriser le développement de projets mixtes. Certains experts envisagent de partir de ces aspects comme point de départ et d'organiser les projets immobiliers et les fonctions à insérer par la suite et selon les axes de mobilité définis. Dans cette réflexion, le premier pas est à réaliser du côté du public avec un investissement dans un projet de mobilité qui rendra le territoire attractif pour les investisseurs privés.

Un acteur communal considère que c'est aux communes d'imposer leurs exigences aux promoteurs en termes de mobilité, à la manière d'un Règlement d'Ordre Intérieur auquel ils doivent adhérer. Ce même acteur reconnaît cependant qu'il y a un travail à mener en termes de communication pour faire accepter cette philosophie. Selon un acteur appartenant au secteur public, le principe STOP, pour qu'il soit véritablement appliqué, devrait être traduit par des mesures contraignantes. Pour s'assurer de la pertinence d'un projet en termes de mobilité, un expert considère qu'il conviendrait presque d'imposer systématiquement une étude de mobilité aux porteurs de projet, en amont de celui-ci.

Il est indispensable de composer un espace public qui permette et qui soutienne la mixité, en intégrant par exemple la question de l'impact de la logistique des activités productives dans les plans de mobilité.

Aménités

Pour s'assurer du succès de la multifonctionnalité et de la bonne commercialisation des projets mixtes en centralité, il est indispensable de garantir un cadre de vie qualitatif pour susciter l'envie aux futurs usagers de s'y installer mais aussi d'y rester. Un expert issu du secteur public indique que la qualité du cadre de vie revient systématiquement et arrive désormais au top du projet et constitue une plus-value pour celui-ci. En particulier, la composante nature semble importante et récurrente.

Outre la nature en ville à différentes échelles, les espaces en commun aménagés, qualitatifs, que les usagers pourront s'approprier... la préservation du paysage, de l'espace avec des parkings « cachés » en sous-sol....

4.2.2.2 Rassembler les acteurs dans le processus de programmation

a) Entre secteur public et privé : co-construction

La communication en amont des projets entre le secteur public et le secteur privé est essentielle. Ainsi, l'autorité communale doit donner au secteur privé des indications claires à partir de l'analyse de son territoire, du contexte, des besoins et des attentes locales, ainsi qu'une bonne compréhension de ce qu'elle entend développer autour du projet. Cette clarté, qui manque parfois du côté des promoteurs qui n'ont pas toujours les outils pour décoder ce qui va se développer autour de leur projet, offre au privé la sécurité juridique de développer la bonne fonction au bon endroit, et l'assurance que celui-ci bénéficiera d'une masse critique. Le secteur privé doit pouvoir investir en connaissance de cause.

Afin de s'assurer de cette bonne entente et compréhension dans les démarches administratives, plusieurs acteurs, notamment du secteur public, suggèrent de systématiser pendant le processus de planification la création d'un comité d'accompagnement pour les projets d'une certaine ampleur. Il s'agirait de recourir systématiquement à un outil du CoDT : la réunion de projet où tous les acteurs se rencontrent en amont du projet, ce, pour éviter d'aller trop loin dans l'élaboration d'un projet et qu'apparaissent des désaccords trop en aval. Il faut éviter d'être contraint de négocier et viser plutôt la co-construction. Sur des projets d'ampleur, il peut être utile parfois de recourir à un intervenant extérieur, à un animateur.

Enfin un expert a suggéré de prévoir un rôle de médiateur, d'intermédiaire pour expliquer en amont les exigences liées aux diverses normes communales telles que celles liées à la prévention incendie, afin, par exemple, de faciliter l'obtention de permis.

b) Acceptabilité sociale

En raison des nombreux freins identifiés concernant les réactions NIMBY, les acteurs en sont venus naturellement à proposer des pistes de solutions. Les réactions de type NIMBY n'étant pas exclusives aux opérations mixtes, nos recommandations ne le sont pas non plus.

Malgré les désagréments occasionnés par ces réactions qui engendrent retards et surcoûts, les acteurs reconnaissent l'importance du processus participatif et de la consultation citoyenne pour éviter ou diminuer ceux-ci. Il est globalement admis que les acteurs de l'aménagement du territoire ont besoin de l'expérience de vie des citoyens pour mener leurs projets. C'est d'ailleurs l'une de nos recommandations. S'il est globalement admis qu'impliquer les citoyens en amont d'un projet d'envergure est indispensable, il est également généralement considéré qu'en Wallonie, les citoyens méconnaissent les principes d'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ceux-ci ont en effet le plus souvent une lecture centrée sur leurs propres intérêts. Il est donc indispensable, pour pallier ce problème d'éducation à l'aménagement du territoire, de passer par une phase de communication auprès des riverains.

En effet, favoriser la participation citoyenne permet non seulement de diminuer les effets NIMBY, selon les interviewés, et donc de favoriser l'adhésion des citoyens, mais aussi de garantir l'adéquation du projet au contexte local, en fonction des besoins. Certains acteurs pointent même l'inexistence d'une telle participation car selon eux, il s'agit de consultation et non de participation la plupart du temps. Pour les projets d'envergure, il est donc recommandé d'orienter le processus participatif vers un organe d'aide à la décision lors du montage de projets mixtes. Cette recommandation vient du souhait de plusieurs experts de voir la co-construction devenir une pratique plus souvent utilisée. Globalement la notion de participation est déjà fort intégrée aujourd'hui dans la manière même dont les architectes et les urbanistes conçoivent leur dossier ; il y a une plus grande tendance à la participation, une intention de faire sens avec un échange. Il n'y a cependant actuellement pas de formule éprouvée et reproductible en fonction des différents projets. Si c'est majoritairement au promoteur de mieux communiquer auprès des riverains, le message doit également être porté par le pouvoir politique. Des actions de communication et de sensibilisation sont nécessaires. Il faut penser « expérience utilisateur », construire les projets autour des besoins des gens.

Un développeur de projets à Bruxelles estime qu'il est essentiel de passer par la consultation participative mais reconnaît que cette pratique est plus facile à Bruxelles car la région bénéficie de nombreuses associations de quartiers impliquées, contrairement à la Wallonie. La Région wallonne devrait donc à l'avenir également soutenir les associations de quartiers pour développer cette pratique de la consultation participative et de la co-construction. Des solutions à proposer seraient les balades urbaines ou des processus participatifs de grande ampleur, comme pour le quartier de Belval à Esch-sur-Alzette au Grand-Duché du Luxembourg.

L'idée de positionner les processus de consultation ou participatifs plus en amont a été invoqué plusieurs fois afin de recueillir au plus vite les réactions des citoyens et de proposer un projet moins abouti et donc modifiable. Toutefois, certains acteurs se montrent sceptiques à propos de cette démarche car proposer des projets non-aboutis pourrait engendrer des frustrations et de la méfiance. De plus, selon certains experts, les contestataires profonds resteront quoi qu'il arrive.

En termes de projet, il est apparemment préférable de partir sur la base de l'existant et non d'une table rase. Les réactions NIMBY seraient moindres car le nouveau projet viendrait s'ancrer dans le contexte local.

Du côté de la promotion immobilière, il y a un souhait du respect des délais de recours tels que prévus dans le CoDT. De plus, le privé perçoit un levier dans l'accompagnement des pouvoirs publics lors des échanges avec les citoyens. Il estime qu'un soutien, une présence de l'acteur local public permettrait aux citoyens de moins se méfier du projet car il apparaîtrait comme approuvé par l'acteur public.

Pour éviter les risques de réactions contestataires de type NIMBY, une étape importante du processus de montage de projet immobilier d'ampleur en général, mixte en particulier, doit être consacrée à l'acceptabilité sociale. E. Caron-Malenfant *et al.* définissent cette notion comme « le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain » (E. Caron-Malenfant, 2009, p.14 in Gendron & al., 2016). D'autres suggèrent que « *l'acceptabilité sociale, ni résultat, ni produit est plutôt à considérer tel un processus dynamique inscrit dans la durée et évolutif, au même titre que le sont les facteurs contextuels sociopolitiques* » (S. Baba, 2017 ; Labelle et Pasquero, 2006 cités dans Y. Hanin *et al.*, 2020). Dans la note de recherche réalisée par l'IGEAT et le CREAT « Des outils au service de l'acceptabilité sociale des projets d'urbanisme ou d'aménagement du territoire », cette notion a été résumée comme étant un « *processus itératif qui prend en compte à la fois les acteurs et la dynamique de leurs intérêts et manifestations et qui nécessite un dialogue constant entre parties prenantes, qui lorsqu'elles sont plus nombreuses peuvent faire croître sensiblement les probabilités de tensions* (Baba, 2017) ». Pour R. Boutilier (2019), *l'acceptabilité sociale est enracinée dans les croyances, les perceptions et les opinions de la population locale et d'autres intervenants sur le projet. Elle est également immatérielle, sauf si des efforts sont faits pour les mesurer, les rendre palpables. Enfin, elle est dynamique et non permanente puisque les croyances, opinions et perceptions sont susceptibles de changer.* » (Y. Hannin *et al.*, 2021).

Pour donner suite à cela, il conviendrait d'orienter les processus de participation/consultation citoyenne dans une démarche de processus itératif continu plutôt que dans des démarches orientées « résultats ».

En termes de solution, on peut imaginer qu'une révision du processus participatif où le citoyen serait plus inclus dans le processus de décision pourrait être bénéfique. Ce sont des démarches effectivement coûteuses en temps et pécuniairement parlant, mais les résultats peuvent s'avérer probants comme le démontre le cas de l'Université de Belval au Luxembourg où les citoyens ont été impliqués dans le choix du projet. Profiter de l'expérience du citoyen en tant qu'acteur du territoire peut profiter au développement du projet. Pour ce faire, il conviendrait d'impliquer les citoyens concernés plus en amont et de le faire passer de spectateur du projet à acteur.

4.3 RECOMMANDATIONS AU NIVEAU DES OUTILS

4.3.1 Outils réglementaires/de liaison

4.3.1.1 Définition du caractère urbain dans la législation

Un témoin de l'administration au niveau régional pense qu'il serait nécessaire de mieux définir dans la législation ce qu'est le « caractère urbain », afin de mieux sélectionner les périmètres des communes susceptibles d'accueillir une opération de revitalisation urbaine.

4.3.1.2 Homogénéisation et simplification de la procédure de reconnaissance des périmètres

Un expert interrogé suggère qu'il n'y ait plus de distinction entre les différents types de périmètre de reconnaissance (rénovation urbaine, revitalisation urbaine, zones d'activité économique) mais **un seul périmètre de soutien global à la redynamisation urbaine**, afin de ne conserver qu'une seule et même procédure/opération de reconnaissance d'un périmètre au sein duquel toute forme de subside serait éligible.

En outre, il serait bon de simplifier le processus de reconnaissance afin qu'il soit plus rapide pour compenser le problème de temporalité entre le moment où les études sont menées au début du processus de reconnaissance et la mise en œuvre du programme à mener.

4.3.2 Outils opérationnels

4.3.2.1 Simplifier les procédures

Globalement, tous les acteurs au niveau local (administrations communales, promoteurs immobiliers, etc.) s'accordent à dire que les démarches administratives sont extrêmement complexes, même le permis unique. Cette complexité a pour effet de démotiver les acteurs, de freiner la requalification du milieu urbain et donc de manquer l'objectif visé de promotion de la mixité fonctionnelle. Selon ces mêmes témoins, il conviendrait de simplifier davantage les demandes de permis :

- Dans la manière de rendre les avis : que les niveaux supracommunaux ne rendent pas d'avis sur des détails à l'échelle du bâtiment (châssis, matériaux de couverture, etc.) mais qu'ils rendent plutôt un avis sur une vision territoriale du projet.
- Afin d'éviter la nécessité de redemander une autorisation dans le cas d'un changement d'affectation au sein d'un même bâtiment (par exemple, d'une extension d'une activité économique entraînant le changement d'affectation d'une cellule voisine), il conviendrait que puisse être formulée dans les demandes de permis une gamme de fonctions plutôt qu'une seule fonction définie.

Certes, les outils tels que les SAR permettent de déroger au plan de secteur. Mais comme relevé par plusieurs acteurs, il existe un nombre défini de SAR et tous les sites ne peuvent être considérés comme sites à réaménager. Toujours selon les interviewés, il y aurait un besoin d'identification de plus de SAR et de PRU.

Selon les experts, il manque une certaine flexibilité aux outils de planification. Ils recommandent donc une plus grande marge de manœuvre.

4.3.2.2 Maitrise publique du foncier

Lors des entretiens concernant les freins et blocages à l'élaboration de projets mixtes, il a souvent été question du manque de maîtrise foncière de la part des autorités publiques. Une prise en main de l'acteur public sur le foncier est toutefois une solution qui ne fait pas consensus au sein des acteurs interrogés.

Un argument favorable à une politique foncière active réside dans la maîtrise qui induit une main-mise à long terme et permet d'instaurer une vision de territoire. En effet, des outils tels que l'emphytéose ou les marchés de promotion sont dès lors applicables lorsque le foncier est acquis. Il est à noter que l'emphytéose semble illusoire, selon les acteurs, pour le secteur résidentiel en raison de la culture de la propriété de notre pays. Les acteurs privés et publics estiment qu'une plus grande maîtrise foncière publique nécessiterait une transparence totale afin d'éviter toutes dérives. Cela diminuerait aussi, selon certains, la spéculation foncière. Un autre point positif déjà mentionné en amont est la diminution de développement de projets selon des logiques d'opportunisme (comprendons ici « opportunistes » par des projets qui ne sont orientés uniquement que par les tendances du marché et par les profits potentiels à dégager) en faveur du développement de projets répondant à des enjeux locaux. En effet, une fois le foncier dans les mains du public, les mécanismes de marchés de promotion peuvent permettre de sélectionner les promoteurs selon la qualité du projet et de son adéquation au territoire plutôt qu'en fonction de sa seule rentabilité. Selon certains acteurs, une meilleure maîtrise du foncier par le public faciliterait l'acceptabilité des projets car les citoyens auraient plus confiance en l'acteur public qu'en l'acteur privé. De plus, cela favoriserait le développement des partenariats publics-privés, ce qui serait le bienvenu selon plusieurs acteurs pour plusieurs raisons, notamment la diminution des subsides.

Une fois que l'autorité publique a défini ce qu'elle souhaite faire sur son terrain, elle peut choisir son opérateur et fixer des critères en termes de fonctions. Et par ailleurs, si elle garde la maîtrise foncière sur le sol, la question de l'évolution de l'usage se ferait en concertation. L'autorité publique serait toujours consultée en tant que propriétaire du sol, ce qui permettrait de réguler sur le long terme l'évolution des fonctions sans s'encombrer de règlements contraignants.

A contrario, certains estiment que cette démarche est illusoire et que l'autorité publique détient déjà une maîtrise foncière via la délivrance des permis. D'autres se posent la question de savoir si la responsabilité revient au public d'observer une maîtrise foncière pour les activités commerciales. Le rôle du public serait plutôt d'empêcher le développement des commerces hors des centralités, en ruban et d'arrêter de céder à ce type de développement territorial, de réduire le risque d'investissement en rendant le territoire attractif. À la place de travailler sur des logiques de maîtrise foncière, certains experts préconisent une réflexion sur une vision à long terme du territoire et de ses besoins via des outils opérationnels tels que des charges d'urbanisme, des taxes.

Pour l'acquisition, il s'agirait de simplifier les démarches d'expropriation ou de préemption afin d'inciter les autorités publiques à y recourir. Pour s'assurer de l'affectation d'un bien ou d'une zone, il conviendrait de recourir au mécanisme d'emphytéose, à l'instar du mode de fonctionnement de la SPI pour les activités économiques. Cependant, la culture nationale ne favorise pas un recours au mécanisme d'emphytéose pour le résidentiel. Une autre possibilité pour s'assurer de l'affectation d'un terrain ou bâtiment est la vente conditionnée ou l'appel à projet avec clauses intégrées aux contrats de cession de terrain. Toutefois nous avons peu de retours d'expérience à ce sujet de la part des experts interrogés.

Pour permettre aux entreprises de s'implanter facilement et rapidement dans des tissus urbanisés et de s'enquérir des disponibilités en termes de foncier, un expert suggère de mettre en place systématiquement pour chaque territoire, tel que certaines intercommunales l'ont déjà élaboré, une banque de données des espaces inoccupés à vendre ou à louer.

4.3.2.3 Financement des opérations

De nombreux experts ont suggéré que les communes devraient être mieux informées des multiples mécanismes d'aide auxquels elles peuvent prétendre. Une autre recommandation concerne la simplification de ces mécanismes et une plus grande flexibilité, afin de réduire le délai entre l'élaboration du dossier de base et la mise en œuvre des actions (quinze ans pouvant s'être écoulés dans le cas de l'outil « rénovation urbaine » par exemple) afin de s'assurer que le projet soit toujours en phase avec le contexte local. Enfin, une autre solution proposée par un expert serait de répartir directement les subsides entre les communes, plutôt que de passer par un système chronophage d'appel à projets auquel elles doivent répondre.

Un témoin propose de simplifier le processus de l'outil rénovation urbaine (comme prévu dans la DPR) en séparant l'élaboration (et l'approbation) du volet stratégique de celle du volet opérationnel de telle manière que le plan d'actions soit élaboré en fonction du contexte au moment de sa rédaction tout en restant en cohérence avec la stratégie. Un autre expert propose de mettre en place une dynamique d'appel à projet/de financement des opérations plus fréquentes pour pallier le décalage entre le moment où un site est reconnu comme SAR et le déblocage des fonds (environ 4 à 5 ans). De plus, il est nécessaire de s'assurer que les projets initialement prévus pour un SAR restent adaptés aux enjeux du territoire au moment *t*.

Des acteurs du secteur public souhaiteraient également pouvoir bénéficier d'une formule de subsides mixtes, d'un incitant formel pour réduire les risques afin de développer des fonctions économiquement moins rentables pour le secteur privé et obtenir la mixité souhaitée au niveau des pouvoirs publics.

Pour favoriser l'adéquation du projet à réaliser avec le contexte local, une plus grande fréquence dans la dynamique d'appel à projet ou de financement des opérations permettrait de pallier le décalage entre le moment où un site ou périmètre est reconnu et le déblocage des fonds (environ quatre à cinq ans pouvant s'être écoulés). Une autre solution, plus radicale celle-ci, serait de répartir directement les subsides entre les communes, plutôt que de passer par un système chronophage d'appel à projets auquel doivent répondre les communes.

Ces outils d'aménagement du territoire (attachés au CoDT) peuvent être croisés avec des outils des pouvoirs locaux (attachés au Code de la démocratie locale et de la décentralisation), tels que le PDU (perspective de développement urbain) pour les 7 communes à « caractère urbain » de plus de 50 000 habitants ou les appels à projets « Cœur de village » pour les communes de moins de 12 000 habitants. Ces outils tendent vers plus de mixité et de transversalité, plus d'autonomie aux communes, et permettent une rapidité d'exécution dans la mesure où ils sont définis pour la durée d'une législature communale et qu'est établie une priorisation des actions.

Enfin, il semble indispensable de soutenir les communes dans l'obtention de ces subsides. En effet, pour pallier la complexité des marchés, la lenteur de la délivrance des subsides des communes et leur manque de prévoyance, les communes devraient être mieux informées des multiples mécanismes d'aide auxquels elles peuvent prétendre, qu'il s'agisse des outils d'aménagement du territoire de politique urbaine, pour augmenter leur participation aux appels à projets et/ou disposer d'un subsidiologie communal qui aurait la charge, outre de répondre aux appels à projets, de développer des partenariats privés-publics.

4.3.2.4 Partenariats public-privé

La notion de partenariat entre privé et public est intéressante lorsqu'il y a une intervention du public permettant de subsidier des travaux de démolition, requalification, assainissement, en préalable à la prise en main qui s'en suit d'un acteur privé pour lequel le risque devient ainsi plus maîtrisé. Globalement, pour favoriser le développement des partenariats publics-privés en Belgique, il conviendrait de simplifier les règles de marché public pour faciliter la sélection des partenaires privés.

Les outils « opération de revitalisation urbaine » ou SAR présentent l'avantage, pour le public, de procédures plus simples ou plus rapides, plus flexibles également. Ils visent à proposer plus de mixité et à créer de l'attractivité pour les investisseurs via des investissements préalables par le public. Le premier permet en effet la requalification de l'espace public (via la reconnaissance d'un périmètre au sein duquel est établie une convention entre un promoteur privé qui met en œuvre les logements et les espaces économiques et le secteur public qui intervient sur les espaces publics, potentiellement des voiries, parfois de l'égouttage). Le SAR, quant à lui, favorise la régénération foncière grâce à la dérogation au plan de secteur (cf. point 4.1.4). Il incite, via des subsides alloués à la commune¹⁷, à la réaffectation d'un site (après adoption par la Région wallonne du périmètre sélectionné par la commune) et favorise, via la reconversion, l'introduction d'une nouvelle fonction au sein d'un tissu bâti existant, tout en contribuant à la requalification du lieu.

Outre ce mécanisme de partenariat public-privé financier, un expert suggère des partenariats publics-privés de type administratif (pour simplifier l'obtention de permis) ou encore fiscal (exonération de TVA sur des travaux de projets mixtes).

4.3.2.5 Outils de captation de plus-value foncière : les charges d'urbanisme

Tout d'abord, dans la revue de la littérature (S. Hendrickx *et al.*, 2017, pp. 1-2) nous avons identifié qu'il existait un paradoxe autour des charges d'urbanisme. Ce paradoxe s'explique dans l'opérationnalisation des charges. En effet, au niveau juridique, les charges sont un outil de compensation tandis qu'au niveau économique, elles servent d'outils de captation de la plus-value foncière afin de financer les services collectifs. Juridiquement, il existe une double limite aux charges, d'abord un bilan des impacts positifs et négatifs du projet doit être établi. Ensuite, les charges doivent avoir un rapport raisonnable avec l'objet du permis décerné. Le paradoxe est que cette réflexion peut induire le promoteur à anticiper le coût financier des charges et donc de l'inclure dans son prix de vente du projet. J.-M. Halleux et S. Hendrickx précisent que le discours du secteur immobilier est toutefois à nuancer car les coûts induits par les charges d'urbanisme ne se répercutent pas forcément sur l'acquéreur final. En effet, si le montant des charges est connu, le promoteur peut prendre en compte dans le calcul à rebours pour « déterminer le prix auquel il peut acquérir le terrain (le "calcul à rebours" met en balance les coûts et les bénéfices en prenant en compte une marge bénéficiaire et un facteur de risque). Dans ce cas, le coût des charges d'urbanisme est alors reporté sur le propriétaire foncier initial au moment de l'achat des terrains » (communication personnelle, 09 juin 2022). Dans ce cas, le coût des charges d'urbanisme est alors reporté sur le propriétaire foncier initial au moment de l'achat des terrains.

Pendant nos entretiens, les charges d'urbanisme ont été décrites comme non utilisées de manière opportune, pas assez utilisées ou utilisées comme outils de financement des infrastructures publiques.

¹⁷ Parmi les SAR, on distingue ceux de droits (choisis par les communes et adoptés par le gouvernement wallon), de ceux que le LEPUR a cherché à identifier en 2014. Ces derniers ne peuvent pas prétendre aux subsides.

Lors des entretiens, nous avons relevé que les charges servaient surtout à compenser les effets négatifs des projets. Certains experts estiment que pour rendre les charges d'urbanisme adéquates, celles-ci devraient représenter obligatoirement une plus-value pour le projet en question ou pour les enjeux du territoire en question. Les experts recommandent une meilleure connaissance de cet outil par les communes car elles représentent un bon levier de négociations avec les investisseurs si la commune en question est dotée d'une vision des enjeux de son territoire. Il serait dès lors intéressant de voir cet outil devenir un incitant plutôt qu'une contrainte perçue comme une « taxe communale ». Ce qui ressort des entretiens est que les charges devraient être systématisées et évoluer au fur et à mesure des tendances des marchés, et être en adéquation avec le contexte de développement territorial.

De plus, elles pourraient servir à d'autres fins que la construction de fonctions adéquates ou supplémentaires. Ces charges pourraient être destinées à payer le loyer de certaines occupations en développement comme des *pop-up stores*, commerces de vrac, etc. Ainsi, ces structures pourraient s'établir sereinement sans souffrir des prix des loyers. La charge prendrait fin une fois l'activité en situation financière adéquate et prospère.

4.4 RECOMMANDATIONS SUR LA QUESTION D'UN ACTEUR ENSEMBLIER

La majeure partie des intervenants perçoit l'apparition d'un acteur ensemblier comme un apport positif. L'identité de cet acteur varie selon les intervenants. Cette fonction peut être remplie par un acteur déjà existant afin de ne pas ajouter une nouvelle « couche » à la lasagne administrative.

Tout d'abord, il est jugé primordial que l'ensemblier soit **neutre et transversal aux opérations et à plusieurs administrations**. Il aurait pour rôle de rassembler les visions afin de tendre vers un objectif commun et précis, un rôle de facilitateur de projets afin de s'assurer de la bonne coordination entre acteurs impliqués et/ou de la qualité architecturale et urbaine et de l'avancement des projets mixtes. Les intervenants ne voient pas en cet acteur un rôle de décideur, mais plutôt de porteur de projet qui s'assurerait de la qualité et de l'avancement du projet. Selon les interviewés, il pourrait être incarné par les intercommunales, par un maître-architecte (régional ou propre aux communes qui en nécessitent), par le fonctionnaire-délégué ou encore par un organisme indépendant. Les intercommunales assument parfois ce rôle en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage mais certains interviewés remettent en question la neutralité et le caractère apolitique de cet acteur. Faire évoluer les métiers des intercommunales pour remplir ce rôle a été soulevé à de nombreuses reprises lors des entretiens. Les défenseurs des intercommunales voient en ces structures un acteur possédant déjà une « vision de projet » qui pourrait faire le lien entre le mode de fonctionnement des secteurs public et privé. L'échelle supracommunale est envisagée car l'acteur régional est jugé trop éloigné de la réalité pour jouer correctement un rôle d'ensemblier.

Instaurer un maître-architecte sur le territoire wallon semble ardu en raison du manque d'enthousiasme des acteurs privés et publics par rapport à son rôle. Le milieu académique est plus positif quant à son intérêt. De nombreux acteurs contestent son autorité et le perçoivent comme un risque car le maître-architecte détient un pouvoir décisionnaire et exerce sa fonction seul, ce qui engendrerait une vision unique. De plus, les experts craignent le manque de neutralité politique du maître-architecte dans le cas où il serait, comme à Charleroi, lié directement à l'autorité communale. Le fonctionnaire-délégué a été envisagé comme une piste pouvant relever la tâche de l'acteur ensemblier car il détient un rôle de pivot dans la lecture territoriale. Pour cela, il faudrait redéfinir son rôle et réallouer du budget au développement des équipes. Enfin, un organisme indépendant qui rassemblerait un noyau d'experts (architectes, urbanistes, environnementalistes, fiscalistes, etc.) a été envisagé comme solution en raison du caractère neutre d'un tel groupement, ce qui permettrait d'éviter tout développement de projet qui suivrait des logiques d'opportunisme. Il a aussi été spécifié que cet acteur ensemblier ne devait pas forcément être décisionnaire dans les projets où il intervient.

Certains intervenants ne sont pas favorables à un acteur ensemblier mais ont plutôt à cœur l'idée d'instaurer des réunions en amont par le porteur de projet. Ces réunions serviraient à diminuer les risques de surprises durant l'avancée du projet en expliquant à tous les acteurs les tenants et aboutissants du projet en question.

4.5 RECOMMANDATIONS GLOBALES SUR LA FLEXIBILITÉ ET LA RÉVERSIBILITÉ

Il a été question de ces deux concepts durant les entretiens, aussi bien au niveau des outils planologiques qu'à l'échelle de la conception des bâtiments et à l'intégration dans le tissu existant. C'est pourquoi cette réflexion fait l'objet d'une recommandation à part. Cependant, un point sur lequel les acteurs étaient d'accord est la complexité de mettre ces principes en œuvre dans la réalisation de projet.

Il semble intéressant de fixer des normes afin d'obliger les différents acteurs à travailler avec des logiques de flexibilité et réversibilité des bâtiments. Ces normes serviraient à la reconversion des bâtiments existants et éviteraient des situations telles que nous pouvons les connaître aujourd'hui. Un acteur comme CityDev inclut désormais des clauses dans son cahier des charges. Il a été relevé que la mise en place de tels mécanismes dans les plans resterait compliquée. En termes de flexibilité, il est recommandé de rendre les outils d'aménagement du territoire plus souples au vu du nombre d'occasion où les experts sont amenés à devoir les contourner ou y déroger. Une autre piste serait de présenter des projets moins aboutis au fonctionnaire-délégué afin qu'il puisse avoir une marge de manœuvre et trouver plus de solutions.

Un des intervenants nous donnait un exemple de flexibilité dans un projet concernant les matériaux : les auteurs de projet en étaient arrivés à opter pour un choix de tonalité de matériaux plutôt que d'un matériau en particulier afin de ne pas être bloqués dans le futur en cas de sortie de nouveaux matériaux plus adéquats.

Il semble que la recommandation principale de ce point soit de normer des principes, des méthodes de réversibilité/flexibilité ou de rendre cette réflexion obligatoire à chaque projet urbain afin de faciliter leur mise en œuvre et leur avenir.

Quand les futurs usagers ne sont pas connus, pour s'assurer que les biens produits soient adaptés à n'importe quelle fonction, il conviendrait de **miser en amont sur la flexibilité des lieux** :

- Pour le logement : prévoir des logements flexibles en termes de taille (des logements kangourou) ou des petits logements avec des espaces communs partagés pour remédier au manque de place. Cependant un promoteur immobilier précise que la flexibilité des logements est compliquée car la typologie est figée, le permis d'urbanisme imposant la description du type et de la dimension de logement (avec le nombre de chambres).
- Pour les bureaux/locaux : prévoir un plateau avec un faux-plancher, des cloisons amovibles pour pouvoir redimensionner les espaces entre deux locataires, mais aussi pour permettre l'expansion d'entreprises aux mêmes conditions d'accessibilité et de visibilité. Il faut un échantillon des possibles pour toutes les perspectives des entreprises.

En complément de la flexibilité des lieux, il convient d'envisager la transformation, la réhabilitation d'un local, d'un lieu pour une autre fonction : il faudrait pouvoir proposer un **guide d'accompagnement des propriétaires au changement d'affectation** de manière qualitative. À Bruxelles, un projet de bâtiment à affectation multiple a été testé, afin de tabler sur une adaptabilité, un changement de fonctions au cours du temps. Un élément intéressant de la réglementation bruxelloise a été l'obligation pour un développeur de bureau de proposer, dans la demande de permis, un plan de reconversion possible de la fonction « bureau » vers le logement.

4.6 EVOLUTION DES MÉTIERS DU SECTEUR PRIVÉ

4.6.1 *Mixed used real estate* : corebusiness multifonctionnel

Il s'agirait d'encourager les acteurs à se diversifier dans leur *corebusiness* et/ou à favoriser la création de nouveaux métiers comprenant cette pluralité de compétences.

4.6.2 Gestionnaire de site/*Site manager* : syndic de copropriété multifonctionnelle

Si la programmation du projet est essentielle, s'assurer, une fois que celui-ci est construit et occupé, de son bon fonctionnement, l'est tout autant, afin d'atténuer le frein lié aux conflits d'usage. Cela doit passer par un mécanisme de convention de négociation pour gérer les conflits, et de consultation d'informations, pour échanger sur d'éventuelles modifications d'usage. Cela impliquerait des contrats plus souples que les contrats conventionnels de copropriété, qui devraient néanmoins conserver leur rôle de garde-fou. Cette considération et les coûts qui y seront associés devraient être idéalement intégrés dans l'ingénierie du projet (comme pour le logement partagé).

Parallèlement et dans la pratique, un nouveau métier serait à créer afin d'assurer le bon fonctionnement de la copropriété, via un équivalent du syndic d'immeuble résidentiel pour la mixité horizontale : un gestionnaire de site/*on-site manager*, soit un syndic de copropriété multifonctionnelle. Cette sorte de conciergerie avancée disposerait à la fois des compétences techniques pour gérer la maintenance de l'infrastructure, des communs, mais aussi des capacités interpersonnelles d'arbitrage, de concertation entre les différentes parties prenantes afin de faire respecter l'usage de la parcelle, les horaires, d'éviter les nuisances et de permettre la cohabitation des différentes fonctions, mais aussi de réfléchir aux possibles changements d'affectation.

4.6.3 Réflexion sur les budgets participatifs

Selon un acteur du secteur public interviewé, la piste du budget participatif rencontre les objectifs de renforcement des centralités et potentiellement ceux de développement de projet mixtes (ou du moins de plus de mixité fonctionnelle dans les centralités). Outre le processus participatif, le concept de budget participatif pourrait permettre aussi de réduire les effets NIMBY. En effet, si le projet a été directement envisagé par la population locale, il existe moins de probabilité qu'il suscite du mécontentement. Le budget participatif, tel qu'il est appliqué dans certains pays d'Amérique du Sud par exemple, repose sur cinq principes que sont la volonté politique ; des ressources disponibles ; la mobilisation de la population ; le croisement d'intérêt et la révision collective des règles (Perifeira aisbl, 2014). Né dans les années quatre-vingt au Brésil, la pratique s'est répandue dans les Amériques et l'Europe. On peut définir le budget participatif comme « un processus de démocratie direct, volontaire et universel, par lequel la population peut discuter et définir le budget et les politiques publiques. Le citoyen ne limite sa participation au seul vote pour élire l'exécutif et le parlement, mais il décide aussi les priorités en termes de dépenses et contrôle la gestion du gouvernement. Il n'est plus celui qui aide à la politique traditionnelle, mais devient le protagoniste permanent de la gestion publique. Le Budget Participatif combine démocratie directe et démocratie représentative. » (Perifeira aisbl, 2014)

Comme expliqué ci-dessus, le citoyen dispose dans ce cas de figure d'un outil supplémentaire que le vote afin d'affirmer ses choix de dépenses de l'argent public. Ce faisant, des projets seraient directement décidés par les citoyens et cela diminuerait *de facto* le risque de NIMBY. Il convient d'établir une typologie des budgets participatifs. Tout d'abord, l'échelle territoriale est à fixer pour établir son budget participatif : on peut envisager l'échelle communale, l'échelle du quartier ou l'échelle régionale. En Belgique et pour les recommandations liées à cette recherche, nous envisagerions l'échelle de la commune étant donné l'autonomie communale en termes de développement territorial. Cependant, une réflexion à l'échelle intercommunale est envisageable. Ensuite, il faut déterminer le public à qui s'adresse ce budget participatif car il existe des cas où le budget est réservé à une frange de la population ayant peu l'occasion de s'exprimer dans le débat public. Toujours concernant la typologie des budgets participatifs, il faut déterminer des thématiques ou des enjeux spécifiques à ces budgets. Dans ce cas-ci, l'allocation de ce genre de démarche pourrait favoriser le développement territorial et la réponse aux enjeux du territoire concerné. On remarque qu'il n'y pas de budget participatif type et qu'il est à adapter à la situation en question. Ci-dessous, les différentes logiques de budgets participatifs.

Bien que le lien semble ténu entre le développement de projets mixtes et la favorisation de budgets participatifs dans les centralités nous y voyons une recommandation. En effet, à la suite de nos entretiens de nombreux acteurs (publics, académiques et privés) nous ont parlé du citoyen comme un véritable acteur de l'aménagement de son territoire. C'est pourquoi nous estimons qu'en confiant aux citoyens la possibilité d'agir via un budget participatif, l'essor de projets mixtes pertinents et répondants aux enjeux territoriaux pourraient être encouragé.

Il semble que la logique gestionnaire, administrative, soit la plus adaptée afin de lever les freins et blocages à l'élaboration de projets mixtes. Elle permettrait, d'une part, d'améliorer l'efficacité de l'administration en rationalisant les dépenses et de garantir que les investissements soient utiles et souhaités par les citoyens.

À travers le concept de budget participatif, nous retrouverions le concept d'acceptabilité sociale et la recommandation d'orienter la participation citoyenne vers un processus itératif continu. En effet, l'implication des citoyens dans un budget participatif permettrait d'atténuer les phénomènes de type NIMBY car le citoyen jouerait un rôle de partie prenante active dans les processus de décisions. Cela se conjuguerait aussi avec la recommandation de prendre en compte l'expérience du citoyen en tant qu'acteur de l'aménagement du territoire.

Même si, depuis les années 2000, on aperçoit l'émergence de budgets participatifs en Belgique, l'utilisation de ceux-ci est éloignée du concept de base. En effet, il semble que les budgets participatifs belges sont galvaudés pour n'être qu'au final une somme d'argent allouée afin qu'une partie de la population réalise un projet au moyen de celle-ci. La prise de décision de la part du citoyen dans le l'utilisation du budget public ne se retrouve pas dans cette utilisation (Perifeira aisbl, 2020). Pour qu'il soit efficace dans les communes, il faudrait réviser la définition que donne le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation de la Région Wallonne : « Selon les modalités qu'il détermine, le Conseil Communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique » (décret du 26 avril 2012, art. L1321-3). On parlera plutôt d'« enveloppe citoyenne ». De plus les montants restent faibles et des projets de grandes échelles ne peuvent aboutir de ce fonctionnement. Il n'existe aujourd'hui pas de commune en Belgique qui se voit aventurée dans le budget participatif tel que décrit ici et qui « met en débat son budget d'investissement » (Perifeira aisbl, 2014). Pour ce faire, il faudrait une volonté politique pour mettre sur pied un tel processus à la différence des enveloppes citoyennes. Ci-dessous, une analyse comparative entre budget participatif et enveloppe citoyenne. On remarque la différence d'implication du niveau politique et l'inexistence de la mise en débat du financement afin de se pencher vers des enjeux territoriaux.

Principes du budget participatif	Enveloppes et appels à projets citoyens	Budgets participatifs
Volonté politiques des élus	* Pas toujours d'origine politique * Rare implication des élus	* Les élus sont parties prenantes * Implication des services publics (finances, techniques...)
Des ressources publiques à redistribuer	* Un fonds mis à disposition, sans connexion au budget public	* Une partie du budget communal/régional * Travail de compréhension des finances publiques
Mobilisation de la population	* Ciblée sur un type d'acteurs spécifiques ou sur une thématique * Responsabilisation via la réalisation, voire la gestion des projets	* Destinée à l'ensemble de la population (la plupart du temps) * Via des assemblées publiques où sont élaborés des choix
Des croisements d'intérêts	* Chaque groupe/personne propose son projet, sans mise en débat collective	* Définition collective des besoins prioritaires et enjeux de société * Décision entre plusieurs acteurs
Révision collective des règles	* Pas nécessairement * Souvent définies par les initiateurs du fonds / de l'appel	* Fait partie des étapes fondamentales du budget participatif

Figure 3 : Analyse comparative entre budgets participatifs et expériences d'enveloppes ou d'appels à projets (d'après Perifeira aisbl, 2014).

La mise en place de budgets participatifs communaux permettrait de concilier les citoyens, l'administration et les élus autour des enjeux du territoire des actions à y mener, et potentiellement la mixité fonctionnelle si elle est un des enjeux du territoire en question, tout en s'assurant du suivi des projets, de leur conformité et de la remise en question perpétuelle du processus. Cette remise en question du processus assure aussi une vision à long terme des enjeux territoriaux. Enfin, la mise en place de ces budgets participatifs dans les communes permet d'identifier en partie les enjeux qui nécessitent des projets de mixité fonctionnelle car l'élaboration de tels projets n'est pas un but en soi mais bien un moyen de répondre aux enjeux territoriaux.

5. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Cette partie présente un bilan des recommandations proposées par les experts interrogés après les avoir soumises et débattues en table ronde aux membres du LEPUR.

5.1 STRATÉGIE TERRITORIALE

Il ressort de cette recherche qu'une stratégie territoriale est essentielle au niveau communal au moins, supracommunal au mieux. Dans cette stratégie territoriale doivent être identifiés clairement les différentes zones et leurs enjeux, mais aussi les besoins locaux. Elle doit par ailleurs intégrer la mobilité et le développement économique lié à la consommation et à l'emploi, ainsi que la revitalisation de la centralité et la prise en considération des espaces verts. La convergence de l'ensemble de ces éléments stratégiques (identification claire des espaces à urbaniser, où promouvoir de la mixité, où intégrer/préserver des activités économiques, où concentrer le commerce ; revitalisation des centres-villes et cadre de vie qualitatif ; accessibilité multimodale) participe à attirer les investisseurs et promoteurs immobiliers en leur offrant un cadre d'action efficace et en leur garantissant une certaine sécurité juridique. Il est donc fortement recommandé aux communes de se doter d'un document stratégique. Celui-ci peut prendre la forme d'un SDC, d'un Masterplan, d'un PCDR ou encore d'un SCOT. Outre la clarté d'un tel document, l'important semble être le délai de son élaboration afin qu'il soit approuvé et pris en considération suffisamment rapidement pour être en phase avec les contextes locaux. Par ailleurs, un délai plus court devrait favoriser le portage politique par les élus locaux qui verraient la mise en œuvre lors de leur mandature.

5.2 DES OUTILS DE LIAISON EN COHÉRENCE AVEC LA STRATÉGIE

La réglementation peut constituer un levier à l'élaboration de la mixité fonctionnelle en centralité. Afin d'encourager sa mise en œuvre, la mixité fonctionnelle doit en effet s'accompagner de réelles contraintes réglementaires permettant une meilleure articulation entre planification stratégique et aménagement opérationnel. Ainsi, idéalement, la révision totale du plan de secteur est non seulement souhaitée mais semble indispensable du fait que cet outil, désormais obsolète, tend plutôt à encourager l'étalement urbain. L'outil ZEC devrait être amélioré de manière à faciliter la procédure de reconnaissance.

5.3 MAITRISE FONCIÈRE

La maîtrise publique du foncier implique la notion de gouvernance. P.-F. Wilmotte *et al.* (2018) définissent la gouvernance territoriale comme étant « 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 ». Il est aussi à souligné qu'il existe une faible tradition du portage de la charge foncière en Wallonie et qu'une opération de recyclage urbain coûtera plus qu'une opération réalisée sur un terrain vierge et que dans le cas de potentiels partenariats public-privé, ce sera le privé qui se verra supporter dans la plupart des cas les coûts/risques du portage foncier (P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018). Cette maîtrise de la part du/des acteur(s) public(s) renforcerait les centralités car elle favoriserait le développement de projet en lien avec les enjeux territoriaux définis par l'autorité et si ces enjeux vont dans le sens de la mixité fonctionnelle et de l'attractivité territoriale alors, les projets mixtes seront favorisés.

Concernant l'augmentation de l'acquisition du foncier par l'acteur public, la recommandation, partagée par les acteurs publics et académiques interviewés, consisterait à simplifier les démarches d'expropriation ou de préemption afin d'inciter les autorités publiques à y recourir. Pour s'assurer du maintien du caractère mixte d'un projet dans le temps, il conviendrait de recourir au mécanisme d'emphytéose car la maîtrise du foncier dans le temps permet de s'assurer des fonctions présentes dessus. Une autre possibilité pour s'assurer maintien du caractère mixte d'un projet dans le temps est la vente conditionnée ou l'appel à projet avec clauses intégrées aux contrats de cession de terrain.

Afin que cette prise en charge du foncier par l'acteur public soit plus efficace, la solution de l'anticipation foncière semble intéressante pour le renforcement des centralités. Elle consisterait en une politique volontariste des collectivités locales via :

- l'identification des futures zones d'enjeu sur le territoire ;
- une maîtrise foncière progressive par acquisitions simples (préemption et expropriation) ;
- un portage foncier facilité au moment de la réalisation des projets d'envergure.

L'exemple des Etablissements Publics Fonciers (EPF) en France établis à l'échelle régionale a prouvé l'efficacité de cette logique. Les EPF assurent les procédures d'expropriation et de portage foncier pour les projets d'envergure français en faveur des collectivités locales (Fontaine, 2014 cité par P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018). S. Hendrickx *et al.* (2016) ont travaillé sur la question « *Les EPF interviennent en amont des projets d'aménagement pour aider les collectivités à assurer la maîtrise foncière de leurs projets. D'un point de vue opérationnel, ils mettent à disposition des collectivités leur ingénierie foncière (acheter, porter, vendre) ainsi que leur expertise technique en prenant en charge des opérations de dépollution. En effet, certains EPF gèrent les problématiques de dépollution du foncier pour qu'il soit aménageable. Ils constituent ainsi de véritables recycleurs de foncier. L'avantage de l'EPF est qu'il offre une mutualisation de moyens. C'est une force de frappe au niveau régional ou supra-communal, qui supplée à des collectivités territoriales qui n'ont pas les moyens d'entretenir des services fonciers aptes à pratiquer aisément des achats et des ventes. Les EPF permettent aussi aux collectivités d'anticiper en leur donnant du temps pour approfondir les projets. Ils accompagnent les territoires dans la mise en œuvre de projet urbains complexes et ils assistent les collectivités dans la définition de leur stratégie foncière. La stratégie de gouvernance qui oriente les actions de l'EPF est décrite dans son Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). Grace au PPI, les EPF vérifient que leur action s'inscrit bien dans les cadres stratégiques définis par les collectivités pour lesquels ils opèrent. Ce volet stratégique est adopté par l'ensemble des acteurs publics des territoires présents au Conseil d'Administration. La stratégie de l'EPF est donc le fruit d'un dialogue entre acteurs. L'EPF est compétent sur tout le territoire qu'il couvre [...]. Il n'intervient toutefois que sur les territoires des collectivités qui souhaitent conventionner avec lui. En effet, chaque intervention de l'EPF s'inscrit dans un cadre conventionnel qui définit les périmètres où l'EPF est autorisé à acheter du foncier pour le compte de la collectivité.* ».

Quant aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), elles « *agissent dans les marchés des terres non urbanisées, à la fois pour les terres agricoles et pour les espaces forestiers. Leur objectif est de contribuer à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2 du code rural. Elles ont pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et remaniement parcellaires. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique. Il n'appartient pas aux SAFER de définir la politique foncière, mais de contribuer aux politiques publiques qui la définissent, qu'il s'agisse des politiques de l'État ou des collectivités. Il existe une complémentarité entre EPF et SAFER, l'un s'occupant des espaces urbains et naturels, l'autre des espaces agricoles et sylvicoles. Récemment, une charte de collaboration a vu le jour entre les deux acteurs dans le but de mener des actions coordonnées.* » (S. Hendrickx *et al.*, 2016).

En France, la loi ALUR de 2014 a permis la création d'Organismes Fonciers Solidaires (OFS) qui permettent d'acquérir des terrains ou des immeubles et de les mettre à disposition à des acquéreurs au moyen de baux de longue durée, le but étant de dissocier le bâti du foncier afin de permettre de proposer des logements abordables. Les contrats se réalisent sous la forme de Bail Réel Solidaire (BRS), un nouveau contrat spécifique à ces cas, qui spécifie la durée du contrat et la forme de revente à la fin dudit contrat. Utilisées ici spécifiquement pour le logement, la logique pourrait s'appliquer à d'autres fonctions toujours dans le but de maîtriser la partie foncière, de capter la plus-value et d'orienter les projets vers les enjeux territoriaux.

Outre la facilitation dans l'acquisition et dans la maîtrise foncière dans le chef de l'acteur public, le concept de *community land trust* (CLT) semble être prometteur en termes de maîtrise de l'activité et de développement territorial (N. Bernard *et al.*, 2010). Ces organismes gèrent, développent et possèdent les propriétés de la collectivité locale en collaboration avec les parties prenantes au projet. Selon N. Bernard *et al.* (2010). Les principales caractéristiques sont :

- La séparation entre propriété foncière et propriété du logement ;
- La création de logements accessibles à perpétuité ;
- Une gestion démocratique de la collectivité ;
- Une insertion territoriale poussée ;
- L'accompagnement des habitants ;
- Mixité sociale et mixité fonctionnelle du bâti.

La captation de la plus-value foncière réalisée par le CLT peut être réinvestie dans le développement d'équipement communautaire. Nous envisageons la piste des CLT en raison de la maîtrise foncière qu'elle confère à l'acteur public, en raison de l'implication citoyenne dans le *trust* et en raison de la maîtrise de l'activité et du développement territorial possibles.

Il semble important de retenir qu'il n'existe pas de recette unique dans la construction d'un *community land trust* ce qui permet que le concept reste malléable et adaptable à la situation des enjeux du territoire en question. De plus, dans une démarche de CLT le citoyen devient réellement acteur de l'aménagement du territoire car il fait partie de la structure juridique dans laquelle son bien évolue ce qui permet de diminuer aussi les réactions NIMBY excessives et permet la co-construction.

Dans les freins liés au foncier, nous avons fait référence à une politique foncière active. En effet, l'élaboration de projets mixtes nécessiterait que les terrains ou bâtiments sur lesquels des projets de mixité fonctionnelle peuvent être envisagés soient disponible pour les acteurs. Selon les acteurs interviewés, ce serait à la puissance publique de mettre en œuvre cette politique foncière active qui devrait s'organiser en 3 phases :

- une phase d'aménagement stratégique impliquant une vision des autorités favorisant la mixité fonctionnelle ;
- une phase de liaison qui traduirait cette vision dans les outils de stratégie ;
- une phase d'aménagement opérationnel actif qui viserait cette politique publique foncière active en rendant les terrains et bâtiments disponibles.

5.4 CRÉER UN CADRE ATTRACTIF POUR LES ENTREPRISES

Les études de **positionnement de la ville** (*city branding*) et de programmes de **régénération du centre-ville pour offrir un espace public** qualitatif, dynamique et sécurisé, **les ilots de fraîcheur**, ainsi qu'une accessibilité multimodale favorisée participent à créer une attractivité du territoire. En complément de ces derniers, la mise en place d'outils de connaissance spatiale du territoire et notamment des espaces disponibles ou des entreprises déjà installées est un atout pour de futurs entrepreneurs désireux de s'installer sur le territoire. La mise à disposition aux administrations communales et au secteur privé d'une base de données des cellules commerciales et des locaux (bureaux, entrepôts, ateliers) vides ou des terrains disponibles, à l'instar d'InventImmo de CityDev en Région de Bruxelles Capitale, ce, en complément d'une plateforme ou SIG recensant les activités économiques en place, constituerait un levier pour soutenir la mixité. Si un équivalent existe en Wallonie, sous le nom de bspace¹⁸, cet outil mériterait d'être mis à jour et amendé. Ce cadastre, pour qu'il soit cohérent, devrait être réalisé par une seule et même structure (par exemple au niveau régional) dans un souci d'homogénéité méthodologique. Il devrait également être constitué de manière transversale et supracommunale, les investisseurs ou promoteurs immobiliers en quête de local disponible ou d'opportunité ne s'arrêtant pas aux limites administratives d'une commune. Cette plateforme ou SIG offrirait aux promoteurs ou investisseurs une meilleure vue d'ensemble, des opportunités, des potentiels dans un secteur particulier, des fonctions manquantes en un lieu donné, ou au contraire des risques de suroffre et de concurrence.

¹⁸ <https://www.bspace.be/sp/>

5.5 LA QUESTION DE LA MOBILITÉ

La mobilité et l'accessibilité sont des leviers pouvant favoriser le développement de la mixité. Ils peuvent constituer, pour les investisseurs privés, un critère d'attractivité et de compétitivité du territoire. La question de l'impact de la logistique des activités productives sur la mobilité doit également être prise en considération bien qu'elle soit complexe.

5.6 PROGRAMMATION DU PROJET AU NIVEAU DU SITE : LA BONNE FONCTION AU BON ENDROIT

Pour s'assurer de la bonne commercialisation d'un projet immobilier et donc de la rentabilité de celui-ci, il s'avère essentiel de vérifier en amont que les fonctions sélectionnées seront pertinentes et en accord avec la demande locale. Pour identifier celles-ci, il s'avère essentiel de favoriser la co-construction du projet et de systématiser la consultation et l'étroite collaboration entre, d'un côté, les promoteurs et, de l'autre, les communes. Outre une démarche participative telles que les fabriques urbaines, il s'agit aussi de consulter les associations de quartiers, les institutions en charge de la dynamisation urbaine ou rurale (telles que des ADL, Gestions de Centre-Ville, GAL...) ou encore les instituts statistiques et structures locales de développement économique qui disposent d'indicateurs de performance de certaines fonctions, des diagnostics sur les besoins de quartier, mais aussi des flux locaux de déplacements.

Il pourrait s'avérer utile de mettre à disposition des communes et des promoteurs un outil consultatif de bonnes pratiques pour les accompagner dans l'évaluation de la pertinence d'un projet mixte. Pour un tel guide d'accompagnement, le niveau régional pourrait fournir des recommandations générales, des prérequis qui devraient s'appliquer à tout projet, et à un niveau local, cette grille de lecture serait précisée grâce au document stratégique territorial dont elle constituerait un outil opérationnel. Une telle grille d'évaluation pourrait intégrer les critères objectivables suivants :

- la pertinence des fonctions ;
- la compatibilité entre fonctions ;
- l'adéquation du projet avec la mobilité et l'accessibilité du site ;
- la qualité du cadre de vie et de l'organisation spatiale ;
- voire la flexibilité des espaces par rapport à de nouvelles activités.

5.7 COORDINATION DU PROJET : ACTEUR ENSEMBLIER

La pluralité d'acteurs et d'enjeux impliqués dans le montage de projets mixtes sont les principales raisons de la difficile coordination (T. Croughs, S. Hendrickx, 2021).

À l'échelle du projet, une solution à la coordination entre acteurs pourrait être de clarifier la situation sur qui le coordonne. Cela nécessiterait une assistance à maîtrise d'ouvrage, rôle que certaines intercommunales de développement territorial exercent déjà. Cette pratique, pour qu'elle soit optimale, devrait être systématisée pour les projets d'envergure.

Une autre solution au problème de coordination entre acteurs et d'appui et de supervision au montage de projets serait d'instaurer un acteur ensemblier aux projets d'envergure, en particulier à l'échelle supracommunale, pour évaluer la plus-value d'un projet immobilier mixte à l'échelle du territoire et sa réponse aux enjeux territoriaux. Cet ensemblier devrait être **transversal aux opérations et à plusieurs administrations**. Il aurait pour rôle de rassembler les visions afin de tendre vers un objectif commun et précis, un rôle de facilitateur de projets afin de s'assurer de la bonne coordination entre acteurs impliqués et/ou de la qualité architecturale et urbaine et de l'avancement des projets mixtes. Cet acteur n'aurait non pas un rôle décisionnaire, mais plutôt de porteur de projet qui s'assurerait de la qualité et de l'avancement du projet. Il n'existe cependant pas de consensus sur l'acteur qui endosserait ce rôle : s'agirait-il d'un maître-architecte, d'un fonctionnaire-délégué, d'une régie foncière ou encore d'une intercommunale ?

Bien que l'intercommunale assume parfois ce rôle en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage et possède déjà une « vision de projet » et un mode de fonctionnement du privé et du public, à l'instar de la régie foncière, elle est surtout spécialisée dans le développement de zones d'activités monofonctionnelles économiques et peu sur les questions de réduction de l'étalement urbain et de la mixité fonctionnelle.

La participation d'un maître-architecte à l'élaboration de projets immobiliers présente l'avantage d'assurer une qualité architecturale des projets et une plus-value au territoire. L'ajout de ce nouvel acteur et donc d'une nouvelle « couche » à la lasagne administrative aurait cependant pour effet de complexifier et ralentir davantage la procédure. Par ailleurs, le maître-architecte détient un pouvoir décisionnaire et exerce sa fonction seul, ce qui engendrerait une vision unique.

Enfin, un organisme indépendant qui rassemblerait un noyau d'experts (architectes, urbanistes, environnementalistes, fiscalistes, etc.) peut être envisagée comme solution en raison du caractère neutre d'un tel groupement, ce qui permettrait d'éviter tout développement de projet qui suivrait des logiques d'opportunisme. Il a aussi été spécifié que cet acteur ensemblier ne devait pas forcément être décisionnaire dans les projets où il intervient.

A défaut d'acteur ensemblier, il semble indispensable d'instaurer des réunions en amont par le porteur de projet. Ces réunions permettraient de réduire les risques de désaccords durant l'avancée du projet en expliquant à tous les acteurs les tenants et aboutissants du projet en question.

5.8 FINANCEMENT DES PROJETS MIXTES

Les procédures de demande de subsides publics pour soutenir la mise en œuvre de projets immobiliers mixtes devraient être simplifiées de manière à inciter les communes à y recourir.

Parallèlement à ces instruments publics, il conviendrait de soutenir des moyens alternatifs tels que les Community Land Trust ou les budgets participatifs.

Captation et redistribution des plus-values : fonds d'initiative et/ou charges d'urbanisme

Enfin, une solution pour promouvoir une mixité qualitative, notamment la qualité du cadre de vie pour contribuer à l'acceptation de la densité, serait d'instaurer des leviers financiers pour mieux partager la valeur créée par les projets immobiliers mixtes. Cela impliquerait de prélever les plus-values de réalisations immobilières ou de mieux affecter les investissements pour les infrastructures (i.e. les charges d'urbanisme) (Baratier *et al.*, 2022, p52)¹⁹. La captation et redistribution de la plus-value créée par de nouveaux projets mixtes contribuant à la requalification de quartiers pourrait prendre la forme de contribution aux équipements publics ou encore d'un fonds d'initiative tel qu'il en existe aux Pays-Bas, via un capital d'investissement commun par et pour les entrepreneurs locaux, BIZ-O^{20,21}, qui vise à contribuer aux événements, à l'animation dans l'espace public, à la promotion et au dynamisme d'un périmètre donné, le plus souvent en centre-ville, et/ou pour des équipements supplémentaires dans l'espace public, dans l'intérêt commun des entrepreneurs et l'intérêt public général.

6. CONCLUSION

Si l'ensemble des experts interrogés au cours de cette étude ont conscience de l'intérêt des projets de mixité fonctionnelle en centralité, voire de leur nécessité en termes de durabilité, tous s'accordent à dire que la mixité fonctionnelle reste un défi et qu'il existe des freins forts à sa mise en place, tels que ceux identifiés en 2021 au début de cette étude. La recherche menée cette année, à savoir la collation de recommandations auprès d'experts pour lever ces freins, révèle que plusieurs paramètres doivent être pris en compte.

La bonne connaissance des enjeux territoriaux d'une commune est indispensable, via notamment des documents stratégiques tels que des SDC. La simplification du processus d'élaboration de ces derniers permettrait de réduire le délai de leur approbation et une transmission claire et rapide au secteur privé des enjeux de la planification territoriale. La connaissance du territoire et la mise en place d'une vitrine de la disponibilité immobilière sont également un levier car elles offrent aux entrepreneurs un panel varié de possibilités d'implantation, notamment à l'intérieur des tissus urbanisés, et favorise ainsi la mixité.

Au niveau local, la programmation du projet urbain et architectural doit passer par une bonne coordination en amont entre les différents acteurs dans un processus de co-construction du projet, plutôt que de négociation. En outre, le portage politique de la vision communale et des projets semble indispensable.

Le processus participatif des citoyens est essentiel pour s'assurer de l'acceptabilité des projets mais aussi pour leur pertinence et favoriser ainsi leur bonne commercialisation. Cette étape du processus de montage des projets est à améliorer en Wallonie.

Cette acceptabilité sociétale et la bonne commercialisation des projets passent aussi par une bonne anticipation de la mixité au sein d'un projet, c'est-à-dire de l'attractivité du projet et de la pertinence des fonctions qui y sont présentes. Cela passe par la création d'un cadre de vie qualitatif avec une attention particulière apportée au critère nature ; une bonne évaluation de l'impact du projet en termes d'accessibilité et de mobilité et une vérification de l'application du principe STOP pour chaque projet s'il veut répondre à son objectif de favoriser la proximité et de réduire l'impact sur les émissions de GES. Enfin, se doter d'outils d'anticipation et de référentiel d'opportunité économique peut contribuer à établir un diagnostic des besoins socio-économiques pour s'assurer de la pertinence des fonctions introduites dans le projet.

¹⁹ https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/20220922_projecting_densite_cahier.pdf

²⁰ <https://vng.nl/artikelen/biz-bijdrage>

²¹ <https://www.cmweert.nl/biz>

À défaut de connaître les besoins ou futurs usagers, la flexibilité et la réversibilité des locaux peuvent être envisagées bien que cela paraisse encore techniquement difficile. Cette difficulté pourrait être limitée par des réglementations plus flexibles (en termes de normes PEB et de sécurité incendie par exemple, ainsi que par la suppression des demandes d'autorisation auprès de l'autorité publique dans le cas de changement d'affectation ou encore par l'exigence de prévision de réaffectation lors d'un dépôt de permis).

Afin d'encourager sa mise en œuvre, la mixité fonctionnelle doit s'accompagner de réelles contraintes réglementaires permettant une meilleure articulation entre planification stratégique et aménagement opérationnel. Il est souhaité de faire évoluer ces outils réglementaires en les simplifiant et en leur permettant de faciliter les changements d'affectation du plan de secteur.

Renouveler le cadre opérationnel constitue également un levier au montage de projets mixtes en centralité. Il s'agit, d'une part, de développer une maîtrise publique du foncier afin de s'assurer de l'acquisition et de l'affectation des terrains (en mobilisant les droits de préemption ou d'expropriation pour cause d'utilité publique, et recours à l'emphytéose, ce, grâce à l'accompagnement par une régie foncière), ainsi que de faciliter les partenariats privés-publics. D'autre part, il s'agit de proposer pour le secteur public une formule de subsides mixtes et en simplifiant (voir en supprimant) les appels à projets d'opération de financement pour augmenter la participation des communes.

Si, dans l'ensemble, les experts interrogés s'accordent à dire que la mixité fonctionnelle est une solution en termes de durabilité à l'évolution des villes (les zones monofonctionnelles favorisant le recours à la voiture pour les déplacements et contribuant ainsi aux émissions de GES), plusieurs considèrent que, tant qu'il sera possible de contourner cette mixité, à savoir tant qu'il sera plus simple de produire des projets monofonctionnels sur des terrains vierges en périphérie, cette mixité ne sera pas spontanée. En Wallonie, la mixité doit être soutenue par des avantages incitatifs (primes, subsides), ou au contraire en pénalisant les projets monofonctionnels par des sanctions (taxations).

Enfin, cette conception multifonctionnelle de projets immobiliers implique la création de nouveaux métiers pour répondre aux freins spécifiques des projets de mixité fonctionnelle liés à l'ampleur des projets horizontaux et à la combinaison des fonctions. Il pourrait s'agir d'un maître-architecte pour s'assurer de la bonne réalisation d'un projet et de la qualité architecturale de celui-ci ; d'un subsidiologue communal pour répondre aux appels à projets et développer des partenariats privés-publics ; d'un *Mixed-Used Retail manager* spécialisé dans la commercialisation des projets mixtes et enfin, pour la gestion du projet au quotidien, d'un gestionnaire de site avec des compétences à la fois techniques et de négociation.

7. BIBLIOGRAPHIE

- « *Diversifier les fonctions dans les villes et les villages* », boîte à outils du PLU(i), avril 2015 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/PLU%20Diversifier%20les%20fonctions%20dans%20les%20villes%20et%20les%20villages.pdf>
- Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies. (2005). *Quartiers durables- Guide d'expériences européennes*. ARENE Ile-de-France - IMBE- Avril 2005. https://www.arec-idf.fr/fileadmin/datasto-ragekit/AREC/Etudes/pdf/quartiers_durables_guide.pdf
- Antoni, J.-P. (2013). *L'étalement urbain*. In : Wackermann, G. (dir.). *La France en villes*. Ellipses, pp. 164-176. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01075776/file/Etalement_urbain-3.pdf
- ARENE (2005). *Quartiers durables- Guide d'expériences européennes*. ARENE Ile-de-France - IMBE- Avril 2005.
- *Autopartage - Une alternative aussi pour les territoires peu denses*. (2022). Dans *La cematheque*. <https://mobilite.wallonie.be/files/cematheque1/Cematheque-53.pdf>
- Bahi S., Bianchet, B., Farah, J., Rixhon, S., & Xhignesse, G. (2014). *Fiscalité et aménagement du territoire. Aspects juridiques de la fiscalité du logement en Wallonie*. Note de Recherche n°52 CPDT, décembre 2014. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr52_fiscale.pdf
- Baratier, J., Pankratieva, I., Hermand, S., Allaouzi, Y. (2022). Densité urbaine : cahier de recommandations. *La densité au service de la qualité de vie, vers une nouvelle équation urbaine*. Perspective.brussels https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/20220922_projecting_densite_cahier.pdf
- Bastin, A., et Chevau, T. (2008). *Localisation des entreprises et mixité fonctionnelle*. Note de recherche de la CPDT « Identification des localisations optimales des activités économiques locales », Septembre 2008, 22p. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/1localisation_des_activites.pdf
- Beaubois-Jude, A. (2014). *La Mixité fonctionnelle en milieu urbain comme réponse à l'accroissement démographique de la Région Bruxelles-Capitale*. Efficacité des Zones d'Entreprises en Milieu Urbain (ZEMU), Master Aménagement, Urbanisme et Développement des Territoires, Institut d'Aménagement et Urbanisme de Lille.
- Becue, V., & Teller, J. (2005). *Comment concevoir un quartier « multifonctionnel » pour promouvoir un développement durable*. COM (2004) 60. Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain. <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/28970/1/mixite.pdf>
- Bellefontaine, L., Bottieau, V., Léonard, F., Meuris, C. (2011). *Ecoquartiers*. Note de recherche de la CPDT n°16, avril 2011, https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr-16_0.pdf
- Berger, C., Berger, N., Bottieau, V., Demeulemeester, S., Le Fort, B., Sinzot, A., & Van Ngoc, H. (2019). *Des projets d'urbanisme pour renforcer le territoire. Référentiel*. SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/referentiel_des_projets_d_urbanisme_pour_renforcer_le_territoire_web.pdf
- Bernard, N., De Pauw, G., & Géronnez, L. (2010). *Coopératives de logement et Community Land Trusts*. Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P., 2073(28), 5-52. <https://doi.org/10.3917/cris.2073.0005>

- Bianchet, B., Berger, N., Claeys, D., Maldague, H., Massart, F., Veys, M., & Wilmotte, P.-F. (2022). *Dynamiques économiques émergentes et territoire(s) - Un regard sur les économies numérique, circulaire et créative*. Notes de recherche, 82. <https://hdl.handle.net/2268/290992>
- Blaffart, M., Bianchet, B., Mathieu, A. (2019). Guide méthodologique, Perspective de Développement Urbain, 60 p. https://www.pplateforme-villes-wallonie.be/_files/ugd/277150_65ab7323004e4b73a38f39f77f249583.pdf
- Blain, S., Defer, V., Lambotte, J.-M., Hendrickx, S. (2021). Annexe 5B Volet 5 : *Benchmark consacré aux dispositifs de régulation des implantations commerciales*. Recherche R1 : Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture. Rapport scientifique final, décembre 2021. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/cpdt_annexe_r1.5b_benchmark_commerces.pdf
- Boniver V., Daxhelet, D., Klinkenberg, A.-C., Lambotte, J.-M., De Coninck, S., Derzelle, C., Hagelstein, R., Keita, F., Sinzot, A., & Xanthoulis, S. (2005). *Protocole de Kyoto : aménagement du territoire, mobilité et urbanisme*. Belgique, Namur : Service Public de Wallonie.
- Cerema (ed.) (2021a). Fiche-outil 17 : *Oser la densité avec des formes urbaines de qualité*. In : *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/guidesf_7_Formesurbaines_web.pdf
- Cerema (ed.) (2021b) Fiche-outil 18 : *Mixer les fonctions, les pratiques et les usages urbains*. In : *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/guidesf_8_mixitefonctionsurbaines_web.pdf
- Constanty, V., Darley, A., Jarousseau, E., & Zunino, G. (2011). *La mixité fonctionnelle : un objectif à définir et négocier au cas par cas*. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme - Ile de France. https://www.iau-idf.fr/fileadmin/newetudes/Etude_854/La_mixite_fonctionnelle__Un_objectif_a_definir_et_negocier_au_cas_par_cas.pdf
- Croughs, T., & Hendrickx, S. (2021). Identification des freins et blocages à l'élaboration de projets mixtes dans les centralités. CPDT.
- De Keersmaecker, M.-L., Denef, J., Harou, R., Picard, L., Billen, C., Gaiardo, L., Merenne-Schoumaker, B., Gathon, H.-J., Bastin, A., Lambotte, J.-M., Nguyen, A., Perin, V., & Pirotte, B. (2005). *Reconstruire la ville sur la ville - Recyclage des espaces dégradés*. Belgique, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial.
- Déclaration de Politique Régionale pour la Wallonie 2019-2024, https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf
- *Des projets d'urbanisme pour renforcer le territoire : référentiel*. (2019). [Direction générale de l'aménagement du territoire, logement, Patrimoine, énergie. Conférence permanente du développement territorial].
- European Environment Agency. (2006). Urban Sprawl in Europe: The Ignored Challenge. Report No: 10/2006, Copenhagen: European Commission, Joint Research Centre
- Fiche-outil 1 : « Compter sur les habitants » in : *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/guidesf_10_HABITANTS_web.pdf

- Fiche-outil 12 : « définir sa stratégie foncière » in : *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/guidesf_2_foncier_web.pdf
- Fiche-outil 17 : « Oser la densité avec des formes urbaines de qualité » in : *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/outils/densite-formes-urbaines>
- Fiche-outil 18 : « Mixer les fonctions, les pratiques et les usages urbains » in : *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/guidesf_8_mixitefonctionsurbaines_web.pdf
- Fiche-outil 20 : « mobiliser la fiscalité » in : *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/outils/fiscalite>
- Fouchier, V. (1997). *Les densités urbaines et le développement durable, le cas de l'Ile de France et des villes nouvelles et la consommation d'espace en Ile-de-France*.
- Gilbart, A. (2019). *La ville productive : un nouveau paradigme pour le projet urbain ?* 21èmes Rencontres Internationales en Urbanisme de l'après à Strasbourg du 16 au 21 juin 2019. Métropoles au xxième siècle : Coupures - coutures – soudures : comment (re)faire la ville ? https://orbi.umons.ac.be/bitstream/20.500.12907/18903/1/La_ville_productive_-_article.pdf
- Gilbart, A. (2021) *La ville productive, émergence d'une thématique en faveur d'un développement urbain équilibré et durable*. Colloque international des doctorants 'COP21 : 5 Years later'. <https://di.umons.ac.be/details.aspx?Pub=08da5b5d-ca41-4d35-9942-5f5a793f4b0b>
- Godart, M.-F., et Ruelle, C. (dir.) (2019). *Réduisons l'artificialisation des sols en Wallonie. Une information – Un projet de territoire – Des mesures applicables*. Conférence Permanente du Développement Territorial. 86 p.
- Grandjean, M., Hollaert, L., Leclercq, A. (2014). Structure territoriale et mobilité. *Articuler mixité, densité et accessibilité. Méthodologie et résultats de l'analyse descriptive*. Note de recherche de la CPDT n°45 janvier 2014. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr_45.pdf
- Grant, J. (2002). Mixed Use in Theory and Practice: Canadian Experience with Implementing a Planning Principle. *Journal of the American Planning Association*, 68(1), 71–84. <https://doi.org/10.1080/01944360208977192>
- Grimmeau, J.-P., & Wayens, B. (2016). *Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015)*. In *Courrier hebdomadaire*, CRISP n°2301-2302.
- Güder, S. (2021). *Comment l'étalement urbain se donne-t-il à voir ?* Une recherche sensible auprès des professionnels de l'aménagement du territoire romands, Maîtrise universitaire ès sciences en géographie, Février – 2021.
- *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide%20complet.pdf>
- Williams, P., & Halleux, J.-M. (2008) *La réaffectation des friches d'activité dans les régions de tradition industrielle wallonnes et anglaises : comparaison entre Liège et Sheffield*. Territoire(s) wallon(s). Séminaire de l'Académie Wallonie-Europe. Mai 2008. 101-112. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/11._guilliams.pdf

- Halleux, J.-M. (2005). *Le rôle des promotions foncières et immobilières dans la production des périphéries : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels*. Revue géographique de l'Est, 45(3-4), 161–173. <https://doi.org/10.4000/rge.285>
- Halleux, J.-M. (2008). Mobilité relâchée et surabondance foncière : pourquoi et comment gérer l'offre de manière parcimonieuse ? In *Mobilité relâchée et surabondance foncière : pourquoi et comment gérer l'offre de manière parcimonieuse ?* Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Halleux, J.-M. (2020). *La généalogie du mouvement Community Land Trust*.
- Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., & Bruck, L. (2008). *Etalement urbain et services collectifs : les surcoûts d'infrastructures liés à l'eau*.
- Hendrickx, S., Harou, R., Cremaso, V., Destain, D., Maldague, H., Defer, V., Stans, D., Halleux, J.-M. (2017) *Charges d'urbanisme et principe de proportionnalité. Rapport intermédiaire*, CPDT, Namur, Belgique
- Hendrickx, S., Sarciat, J., Van der Kaa, C., & Halleux, J.-M. (2016). *L'observation foncière en France, à Bruxelles et en Flandre*.
- Hoppenbrouwer, E., & Louw, E. (2005). *Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands*. European Planning Studies, 13(7), 967–983. <https://doi.org/10.1080/09654310500242048>
- Huet, M., (1993). *Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie*. Conseil économique et social, Paris.
- Jacobs, J. (1961). *Death and life of great American cities*, Random House, New York, 458p.
- Jaeger, J., & Schwick, C. (2014). *Improving the measurement of urban sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its application to Switzerland*. Ecological Indicators, Vol 38, March 2014, Pages 294-308.
- La cematheque **N° 41** (Novembre 2015). *Stationnement 4 - Besoins de stationnement de voitures et projets immobiliers : quelle stratégie ?* <https://ediwall.wallonie.be/la-cematheque-no-41-novembre-2015-stationnement-4-besoins-de-stationnement-de-voitures-et-projets-immobiliers-quelle-strategie-numerique-080957>
- Lacasse, G. (2021). *La mixité fonctionnelle, vecteur d'innovation pour le développement urbain*, Liège Créative, 16.11.2021, comm. Orale., <https://www.liegecreative.be/evenements/la-mixite-fonctionnelle-vecteur-dinnovation-pour-le-developpement-urbain>
- Lambotte, J.-M., Bastin, A., Pirart, F. & Mérenne-Schoumaker, B. (2009). *Expertise spécifique 1 Implantations commerciales* –Rapport final de la subvention 2008-2009, CPDT, 3 p. (+ 7 Annexes : 290 p.) - <https://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2008-2009/implantations-commerciales-2008-2009>
- Leclercq, A., Cocle, D., Neri, P., Hanin, Y. (2012). Les secteurs. 8. *Le transport des personnes et des marchandises*. In Géron (ed.), Diagnostic territorial de la Wallonie, juin 2013, Hors-Série CPDT.
- Ménard, F. (2015). Mixité fonctionnelle, de quoi parle-t-on ? Rappel de la question initiale. Premier Plan, n° 32, p. 2-4.
- Mialet, F. (2011). *Mixité fonctionnelle et flexibilité programmatique, BATEX (Bâtiments exemplaires)*. PUCA (plan, urbanisme, construction, architecture) www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/mialet_1.pdf
- Natagora (2022) *La Zone d'Enjeu Communal. Outil de Réaction Locale*. <https://www.natagora.be/download/44190>

- Organisation de Coopération et de Développement Economiques. (2018). *Repenser l'étalement urbain : Vers des villes durables*. Éditions OCDE, Paris
- Perifeira aisbl. (2014). *Un budget public réellement participatif, est-ce possible en Belgique ?* Dans <https://periferia.be/budget-participatif-possible-belgique/>. [Http://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2014/Pub_periferia_2014_manuel_bp.pdf](http://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2014/Pub_periferia_2014_manuel_bp.pdf)
- Uyttebrouck, C. (2021). *La mixité fonctionnelle, vecteur d'innovation pour le développement urbain*, Liège Créative, 16.11.2021, comm. Orale., <https://www.liegecreative.be/evenements/la-mixite-fonctionnelle-vecteur-dinnovation-pour-le-developpement-urbain>
- Wilmotte, P.-F., Ruelle, Ch., Blanchet, B. (2018). *Les enjeux de l'investissement privé en milieu urbain : l'exemple de la Wallonie*. Bsglg, 71, pp 111-126.
- Yves Hanin, Marie-Françoise Godart, Coraline Berger, Naomi Berger, Raphaëlle Harou & Simon VERELST. (2020). Des outils au service de l'acceptabilité sociale des projets. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/rapport_scientifique_2.pdf