

**ANNEXE R4.1 RAPPORT DÉTAILLÉ – OCTOBRE 2015  
RECHERCHE R.4. POLITIQUE DE LA VILLE –  
DYNAMISATION DES CŒURS DE VILLE**

## 1. PREAMBULE

### 1.1 RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION

En Wallonie, la politique de la ville apparaît éclatée entre différents niveaux de pouvoir et administrations de tutelle. Il en résulte un déficit de coordination et de vision stratégique au niveau de la mise en œuvre des différentes politiques d'interventions sur le territoire urbain. La régionalisation de la Politique Fédérale des Grandes Villes constitue, dès lors, une opportunité de restructurer, voire d'amplifier, la politique de la ville wallonne, dans une perspective davantage transversale et intégrée.

Cette recherche a pour objectif, dans un premier temps, de mener un examen synthétique des différents outils relatifs à la restructuration et à la dynamisation des tissus urbains par les différents niveaux de pouvoirs (Région, Fédéral et Europe) ; dans un deuxième temps, d'apporter un éclairage sur la politique urbaine européenne et de ses mises en œuvre au niveau d'autres pays ou régions et, dans un troisième temps, d'émettre des propositions et recommandations relatives à la mise en place d'une politique de la ville intégrée.

### 1.2 STRUCTURE DU RAPPORT

Le présent rapport est structuré en 6 chapitres qui couvrent les cinq volets de la présente recherche.

2. Une évaluation des politiques fédérales relatives aux villes (VOLET 1);
3. Un examen des outils et politiques wallons (VOLET 2);
4. Un examen des recommandations et programmes européens relatifs à la politique de la ville (VOLET 3);
5. Un benchmarking de la politique de la ville en Belgique et à l'étranger (VOLET 3);
6. Une réflexion relative à la dimension territoriale d'une politique de la ville intégrée en Wallonie (VOLET 4);
7. Proposition de Modalités d'intégration des outils actuels dans un Programme de développement urbain. (VOLET 5)

### 1.3 MÉTHODOLOGIE

La méthode de travail est structurée autour des deux grandes sections de la recherche. La première, relatives aux volets 1 à 3, concerne l'examen des principales politiques dédiées à la ville. Comme l'illustre la figure 1 ci-après, il existe une foultitude d'outils et mécanismes susceptibles d'être mobilisés, directement ou indirectement, sur le territoire urbain wallon. Nous nous sommes donc « limités » aux principaux, davantage spécifique. Une grille d'analyse exhaustive et standardisée a été mise en place pour effectuer l'inventaire des outils et des politiques.

Cette grille d'analyse repose sur quatre piliers qui ont retenu notre attention : primo, un bref descriptif de la politique ou de l'outil étudié ; secundo, un bilan financier ; tertio l'éventuelle territorialisation du mécanisme ; et quarto un tableau des atouts et des faiblesses de la politique a été dressé. Ce bilan des atouts et faiblesses est dressé sur base des études et des évaluations de l'outil et/ou de la politique étudiée (dont les sources sont citées), sur l'analyse budgétaire et territoriale effectuée, mais aussi à la lumière des enjeux actuels et des grands documents de référence :

- La régionalisation de la Politique Fédérale des Grandes Villes (PFGV) dans le cadre de la sixième Réforme de l'Etat ;

- La Déclaration de Politique Régionale (DPR) de 2014-2019 suggère la mise en place d'un Programme de Développement Urbain (PDU), censé assurer un développement transversal et stratégique du développement urbain en Wallonie ;
- Les propositions de la Commission Européenne et du Conseil de l'Union Européenne en termes de développement urbain, avec la Charte de Leipzig, adoptée en 2007, comme emblème de la dynamique de réflexion en cours.

La seconde section concerne, quant à elle, les volets 4 et 5. Le volet 4 correspond aux enjeux territoriaux quant à la mise en œuvre d'une politique de la ville en Wallonie. Les différents choix de villes et de quartiers soutenus par les politiques urbaines ont été confrontés aux hiérarchies urbaines de référence ainsi qu'aux principaux indicateurs de niveau socio-économique. Enfin, le volet 5 concerne les recommandations relatives à la mise en œuvre de la politique de la ville en Wallonie et, plus particulièrement du Programme de Développement Urbain (PDU). Ces recommandations reposent sur l'examen des documents stratégiques et politiques en vigueur, sur le bilan des différentes études et évaluations consultées et sur une série d'entretiens auprès de témoins privilégiés.

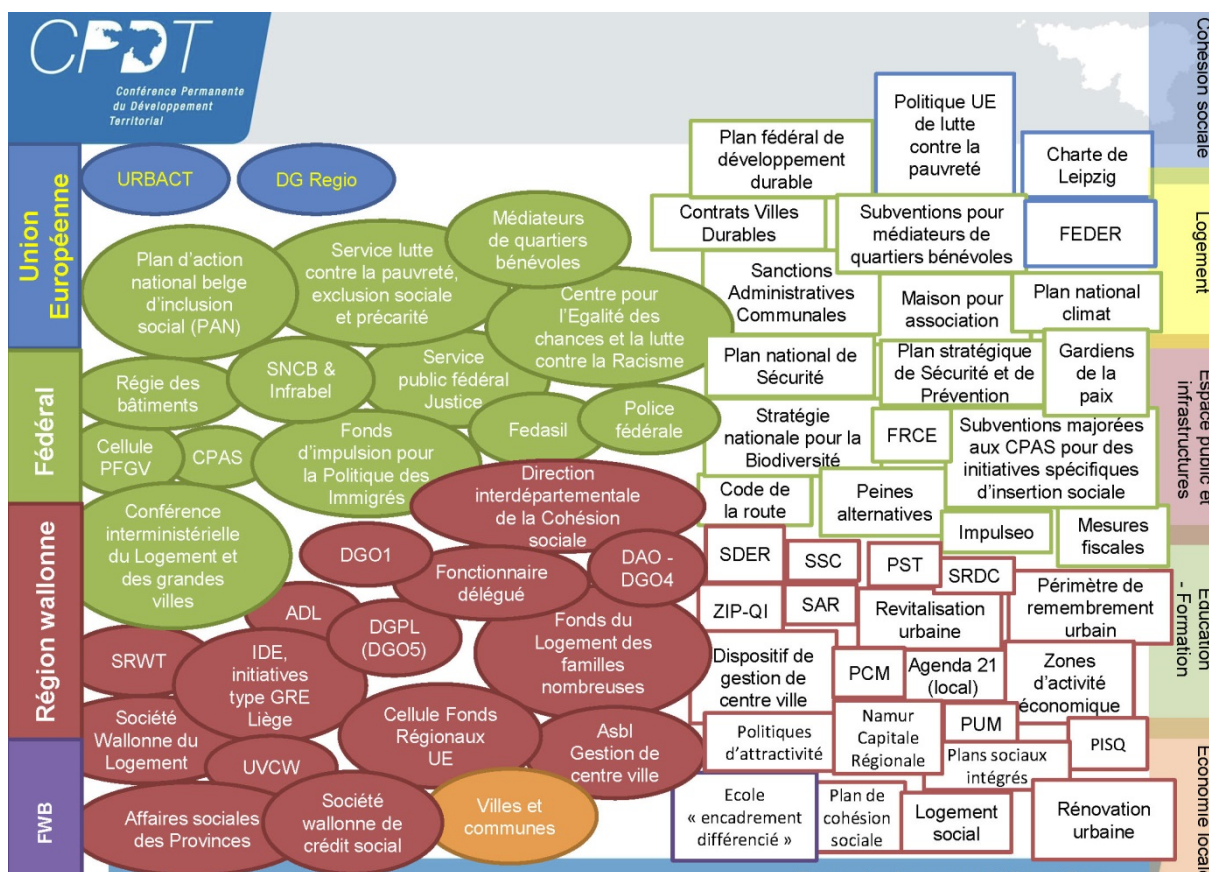


Figure 1 : Opérateurs et mécanismes susceptibles d'être mobilisés sur le territoire urbain

## 2. EVALUATION DES POLITIQUES FEDERALES RELATIVES AUX VILLES (VOLET 1)

### 2.1 POLITIQUE FÉDÉRALE DES GRANDES VILLES (PFGV)

#### 2.1.1 Introduction et historique

La politique fédérale des grandes villes est une politique qui a beaucoup évolué au cours de ses 10 premières années d'existence. Tant en termes d'objectifs, de critères de sélection, de modalités de mise en œuvre ou de gouvernance, elle s'est logiquement adaptée aux différents contextes rencontrés (transferts de compétences, budgets...) et documents stratégiques (charte de Leipzig...). C'est pourquoi les premiers paragraphes introductifs ci-dessous vont permettre d'introduire cette politique dans son contexte évolutif, avant de décrire plus strictement l'héritage sous sa forme actuelle (dernière convention 2014) et son transfert dans les chapitres qui suivent. Les paragraphes qui suivent sont fortement inspiré et actualisent la note de recherche CPDT n° 33 de Harou et Lejeune (Raphaëlle Harou, Lejeune 2012).

Lancée en 2000, la PFGV avait pour objectif d'améliorer les conditions de vie et de logement dans les villes belges et repose sur le constat d'un problème spécifique aux villes et au développement urbain en Belgique. « *C'est, en effet, dans les grandes villes se manifestent avec le plus d'acuité les phénomènes de chômage, d'exclusion sociale et de détérioration du cadre de vie dont souffrent nos sociétés. Dans le même temps, pourtant, les villes constituent l'espace privilégié où se concentrent les activités de développement économique, d'innovation et de services* » (SPP Intégration sociale - Site Web 2015). Pour ce faire, le Service Politique des Grandes Villes a été créé en janvier 2001 afin d'assurer la mise en œuvre de la Politique fédérale des Grandes Villes et d'en centraliser l'expertise.

La loi du 17 juillet 2000 détermine « *les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaine* ». La politique à destination des villes (quartiers et populations défavorisés) qui a été mise en place en Belgique se base sur le principe de la contractualisation entre l'Etat fédéral et les autorités locale (Contrats de villes), qui précisent les projets qui seront développés au moyen des budgets consentis par l'Etat.

Le contenu des contrats de ville était alors orienté autour des 4 axes suivants :

- Améliorer la qualité de vie
- Améliorer les conditions de vie
- Promouvoir la sécurité
- Promouvoir la relance de la fonction économique

« *Lors du lancement de la Politique fédérale des grandes villes en 1999, il a été décidé de concentrer les fonds disponibles sur les cinq plus grandes villes du pays afin d'éviter une trop grande dispersion des moyens disponibles et de maximiser l'efficacité des actions en faveur de la revitalisation des villes* ». Pour l'exercice budgétaire 2000, deux villes wallonnes de plus de 150.000 habitants (Liège et Charleroi) ont reçu l'intervention du gouvernement fédéral. « *Le partage de l'enveloppe disponible entre les villes s'est fait en fonction de l'ampleur relative de la population des grandes villes concernées, étant entendu que, pour le partage du budget de la Région bruxelloise entre les sept communes retenues, seuls les chiffres de population dans les zones Objectif2 ont été pris en compte.* » (SPP Intégration sociale - Politique des Grandes Villes 2002).

En 2001, d'autres villes (Mons, La Louvière et Seraing pour la Wallonie) sont intégrées au processus en fonction de nouveaux critères : villes de plus de 60.000 habitants, dont au moins 10% vivent dans des quartiers défavorisés et dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale (Van Hamme et al. 2001). L'enveloppe disponible a été élargie afin de maintenir la même intervention dans les 11 communes de départ et le solde a été réparti entre les nouvelles villes selon le même principe du nombre d'habitant.

Les contrats de ville, à destination des quartiers défavorisés, doivent s'inscrire dans certains objectifs stratégiques définis par le niveau fédéral, traduits ensuite en objectifs opérationnels par les villes au travers des contrats. Ces conventions sont établies après analyse, évaluation et approbation par les autorités fédérales d'un projet présenté par les autorités locales sur base des directives fédérales. La plus grande transparence est exigée en ce qui concerne la présentation des budgets et des comptes, scindés en dépenses d'investissement, de fonctionnement et de personnel. En fin de contrat, un rapport d'évaluation doit mettre l'accent sur les actions concrètes menées, sur les résultats obtenus et sur l'impact constaté. Des méthodes d'évaluation et de mesure des résultats ont été mises en place, à plusieurs niveaux.

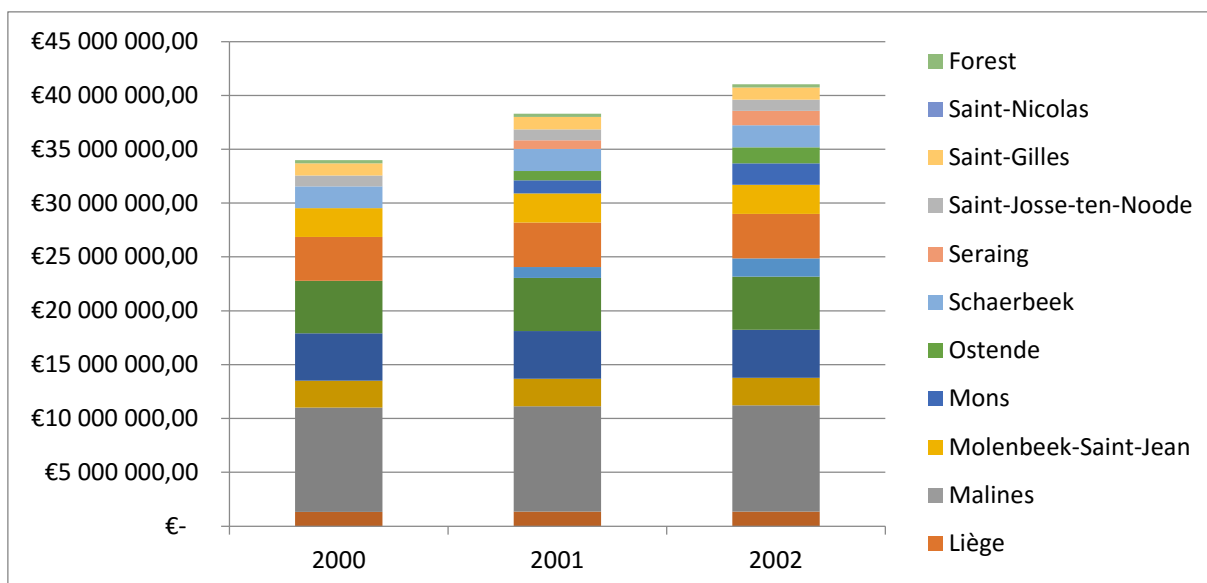
- Évaluation des actions grâce à des indicateurs pertinents
- Evaluation générale des actions et résultats atteints tant au niveau de la ville que de la cellule PFGV
- Les mandataires communaux se portent garants de la majorité de leurs projets car ils entrent dans le cadre d'une stratégie de développement global. Cette stratégie devant également être évaluée.

Suite à l'analyse des évaluations des deux premières années, il est apparu opportun de baliser plus concrètement le contenu des objectifs de départ. Dès 2002, le programme a été ramené à trois axes plus identifiables :

- Améliorer la vie quotidienne dans les quartiers et offrir une perspective à tous les habitants
- Réhabiliter le cadre de vie urbain dans les quartiers en difficultés
- Ancrage du quartier dans l'agglomération ou la communauté urbaine.

D'autres directives sont adressées aux communes pour favoriser les projets durables et visibles (35% de l'enveloppe destinée à l'investissement, subvention aux asbl ayant des projets à valeur ajoutée, priorité aux quartiers en difficulté, mise en avant du côté novateur, partenariat entre les habitants et les autres acteurs de la ville)

Au même moment, pour les contrats 2002, les subventions pour les nouvelles villes de 2001 ont été majorées pour qu'elles puissent disposer d'un même budget par habitant. Le graphique ci-dessous illustre clairement cette évolution.



**Figure 2 : Histogramme de l'évolution et de la ventilation du budget PFGV entre 2000 et 2002**

En 2004, la Ministre de la Politique des Grandes Villes entend renforcer l'efficacité de la prochaine génération de contrats de ville. Un appel d'offre a été lancé pour faire une étude d'évaluation (principalement qualitative) des contrats de ville conclus entre 2000 et 2004 (CDO, SEGEFA, Mens&Ruimte 2004), dans le but de proposer des pistes afin d'améliorer l'efficacité des contrats de ville dans le cadre de cycles pluriannuels à partir de 2005.

A partir de 2005 les contrats sont passés sur une base pluriannuelle. « *Ce caractère pluriannuel donne aux villes la possibilité de mettre en œuvre une approche à plus long terme et d'élaborer leur contrat autour d'un certain nombre d'objectifs stratégiques.* » (SPP Intégration sociale - Politique des Grandes Villes 2004)

Les cinq objectifs stratégiques sont alors les suivants :

1. Un développement intégré des quartiers dans la ville
2. Une économie locale vivante, des emplois durables et de proximité
3. Une cohésion sociale forte dans les quartiers
4. Une ville en santé dans un environnement sain
5. Une meilleure offre de logements

Ces objectifs devant être traduits en objectifs opérationnel par la commune par un programme d'actions également établis sur une base trisannuelle.

Une méthodologie est alors proposée pour inscrire les contrats dans un processus allant du diagnostic à l'évaluation.

En parallèle, le Gouvernement fédérale décide d'augmenter les crédits réservés à la Politique des Grandes Villes, en faveur du logement. « *Le logement est un levier essentiel au niveau local, et ceci particulièrement dans les grandes villes, pour créer ou rétablir des liens sociaux. Le Gouvernement entend ainsi soutenir la politique communale de mixité et de cohésion sociale, à travers les efforts entrepris dans ce secteur. Les autorités locales, Commune et CPAS, ont en effet la capacité d'être acteurs à part entière en matière immobilière. Ils peuvent ainsi jouer un rôle dynamisant et régulateur, afin de répondre aux besoins de logement de tous les habitants résidant sur leur territoire. C'est ce rôle-là que le budget supplémentaire du Programme 'Grandes Villes' renforcera, en complémentarité avec les Régions, afin d'intervenir de manière ciblée et concentrée sur les quartiers défavorisés et renforcer ainsi leur mixité et leur cohésion sociale.* » (SPP Intégration sociale - Politique des Grandes Villes 2004)

C'est ainsi que les **contrats de logement** voient également le jour ; leur durée est de trois ans et intègrent deux villes supplémentaires (Sint-Niklaas et Mechelen). L'objectif de ce nouvel outil s'axe autour quatre priorités :

1. Augmenter l'offre locative de qualité, adaptée aux besoins actuels et futurs des habitants.
2. Favoriser l'accès à la propriété pour les ménages disposant de faibles ou moyens revenus, ainsi que pour les jeunes.
3. Renforcer la politique communale de lutte contre l'insalubrité et les marchands de sommeil ainsi que l'abandon des logements.
4. Mettre sur pied des actions transversales visant à réinsérer des publics-cibles, au travers de l'accès au logement.

En décembre 2007, la Cour des Comptes réalise une première évaluation de la Politique fédérale des grandes villes en ce qui concerne les contrats conclus entre 2005 et 2007. Il a été jugé que les critères de sélection des villes et communes n'ont pas toujours été pertinents, ni appliqués de manière cohérente, ce qui a contribué à laisser de côté certaines villes où les besoins étaient important.

Toujours selon la Cour des comptes, les objectifs stratégiques n'étant pas contraignants, une grande marge a été laissée aux communes, avec comme conséquence que « *les moyens mis en œuvre par la PFGV ne sont pas systématiquement utilisés à bon escient* » ; les communes les allouant à d'autres fins que celles initialement prévues par les contrats de ville ou de logement. « *L'adoption d'une ligne de conduite en matière de répartition des flux de subsides [que ceux-ci proviennent de la PFGV ou de la rénovation ou revitalisation urbaine], quelle que soit leur provenance, constituerait un pas important en vue de la mise en place d'une politique de la ville en Région wallonne* ». (Cour des Comptes 2007)

Par la suite, l'étude menée par B. Francq et al. sur la PFGV a permis d'identifier quatre types de projets financés par la PFGV (Francq et al. 2008), axés sur la prévention de l'insécurité, le développement de projets urbanistiques, l'accueil du lien social et son redéploiement, l'intégration par l'emploi et le logement. L'étude note également le manque d'utilisation de la typologie élaborée dans l'atlas de Kesteloot et al. sur les quartiers urbains en difficulté alors que l'action sur les quartiers en difficulté est l'objectif principal de la PFGV.

En mai 2007, suite à l'adoption de la Charte de Leipzig, l'application de celle-ci « *devient le point de référence de la politique urbaine en se centrant sur les quartiers durables. Pour la PFGV, cette référence devient un véritable challenge dans la mesure où le développement durable devient un cadre normatif* » (Francq et al. 2008).

2008 fût une année où les contrats furent conclus en tant qu'avenant aux contrats 2005-2007, dans l'attente de l'inflexion du programme Politique des Grandes Villes de 2009.

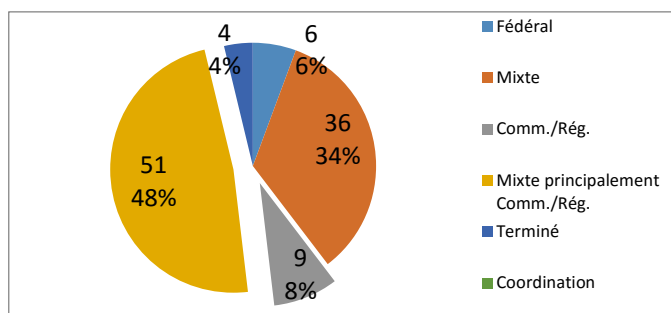
Cette grande inflexion du programme se base sur les enseignements de l'évaluation de la cours des comptes, de l'expertise acquise par la cellule PFGV et par l'assimilation des recommandations de l'étude B. Francq et al. et de la charte de Leipzig. En 2009, les contrats de « ville durable » sont créés. Ils répondent à la fusion des contrats logement et des contrats de ville pour viser une approche intégrée de la problématique des villes, assurant la prise en considération des trois dimensions du développement durable mises en exergue dans les objectifs à poursuivre par les programmes : cohésion sociale dans les quartiers (identité, lien, etc.), réduction de l'empreinte écologique des villes et soutien au rayonnement et à l'interconnexion des villes. La PFGV tente dès lors d'intégrer certains aspects mis en avant dans le cadre européen : gouvernance urbaine multi-niveaux et multi-acteurs, transversalité, participation ouverte et citoyenne.

En juin 2010, le SPP Intégration sociale a adopté un « *Vadémécum de la politique urbaine transversale au niveau fédéral* », ayant pour objectif, après 10 ans d'expérience, d'amorcer « une politique urbaine fédérale mieux définie et mieux intégrée » (SPP Intégration sociale - Politique des Grandes Villes 2010). Ce document se contente essentiellement de faire le bilan de toutes les politiques sectorielles pouvant avoir un impact sur la ville. Il propose malgré tout d'aller un peu plus loin : « *afin de transformer la politique urbaine transversale en un instrument politique régulier et structuré, il faut créer les canaux et procédures nécessaires pour la concertation et la collaboration intersectorielles. Dans ce contexte, il convient de faire la distinction entre 1. la collaboration interdépartementale au niveau de l'autorité fédérale et 2. la concertation et la collaboration entre les différents composants de l'Etat fédéral (fédéral, régional, communautaire, local)* » (SPP Intégration sociale - Politique des Grandes Villes 2010). Le Vadémécum aborde dès lors la question de la coopération entre l'Etat et les entités fédérées, via des accords de coopération. Ce Vadémécum propose donc de mieux intégrer les différentes mesures ayant un impact sur les villes ainsi qu'une meilleure collaboration entre instances intervenant de près ou de loin dans ce domaine, il ne propose cependant pas d'objectifs stratégiques ou de vision plus large et structurée de la politique de la ville au niveau fédéral.

Pour 2010, les contrats « villes durables », constituèrent un avenant aux contrats 2009. Néanmoins, concernant les nouveaux projets, seuls les trois projets (sur 21) reprenant uniquement des frais de personnel furent approuvés. Ce qui engendra la première diminution du budget affecté à la politique.

En 2010, le Conseil des ministres ordonna une inspection des finances qui visait à déterminer la compatibilité des contrats villes durables avec les compétences fédérales. Cette analyse se heurtait au fondement même d'une politique transversale car elle visait à attribuer des projets/budgets à des niveaux de compétence alors que ces projets étaient mis en place dans une optique de transversalité (plusieurs secteurs rencontrés). Les résultats avancèrent donc qu'une très grande majorité des projets furent déclaré mixtes. Dès lors, l'inspecteur des finances proposa une autre répartition des projets en tenant compte du poids des compétences au sein de l'action (voir graphique ci-dessous).





**Figure 3 : Répartition des actions PFGV par niveau de compétence (Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën 2010)**

Bien que l'inspecteur des finances recommanda plutôt une coopération (notamment financière) entre les entités concernées et une coordination de la politique urbaine avec tous les intervenants au lieu de l'organisation unilatérale, le résultat fut que les budgets 2011 alloués aux communes furent rabotés du montant des projets relevant principalement de compétences non fédérales.

C'est également en 2011 que la régionalisation de la politique fut engagée par la déclaration de Politique Générale de 2011 du gouvernement Di Rupo (Gouvernement fédéral 2011) : « *Politique des grandes villes : L'autorité fédérale cessera de consacrer des moyens à des projets relevant des compétences des Communautés ou des Régions* ».

Cette décision fut critiquée par Francq et al. : « *Quand une politique urbaine sociale et une politique de développement urbain sont réunies en une seule et même politique, l'une des deux options reste souvent moins développée que l'autre (voir par exemple Loopmans, 2007 pour une analyse du Fonds flamand des Villes). [...] nous voulons par conséquent souligner notre désaccord avec la tendance actuelle de vouloir régionaliser la politique des grandes villes : le simple fait qu'elle soit développée au niveau fédéral lui assure de remplir tout aussi bien son rôle de complémentarité avec la politique régionale* » (Francq et al. 2008)

Le budget 2012 fût encore raboté, puis stabilisé entre 2012 et 2014.

Toutes les inflexions du budget et de la politique depuis ces débuts, jusqu'à son transfert en 2014 peuvent être interprétés au sein de la Figure 4 du chapitre 2.1.3f) et du Tableau 1 ci-après, reprenant les budgets et leur répartition entre les communes au fil des années.

2014, fut la dernière année des contrats « villes durables » entre le fédéral et les communes. Les chapitres suivant vont détailler plus précisément l'outil tel qu'il existait en 2014, afin d'avoir toutes les données en main pour édifier une politique à l'échelle de la Wallonie bénéficiant de toute l'expérience acquise par le programme transversal fédéral.

**Tableau 1 : Evolution du budget de la PGV et de sa répartition (source : SPP Intégration Sociale)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Bruxelles-capitale</b>	<b>10.979.424</b>	<b>11.112.213</b>	<b>11.145.790</b>	<b>11.319.463</b>	<b>11.489.274</b>	<b>19.688.776</b>	<b>19.688.776</b>	<b>19.688.776</b>	<b>19.688.777</b>	<b>16.419.966</b>	<b>14.931.436</b>	<b>18.510.272</b>	<b>14.144.360</b>	<b>14.413.284</b>	<b>14.413.284</b>
Anderlecht	1.338.625	1.346.111	1.358.482	1.385.363	1.406.143	1.981.084	1.981.084	1.981.084	1.981.085	2.007.726	1.227.726	1.227.727	1.227.726	1.251.069	1.251.069
Forest	304.364	308.320	308.320	312.945	317.643	6.805.064	6.805.064	6.805.064	6.805.064	455.848	452.318	6.846.748	452.318	460.918	460.918
Molenbeek	2.674.473	2.709.242	2.709.246	2.749.885	2.791.137	3.936.178	3.936.178	3.936.178	3.936.178	3.989.193	3.989.193	3.989.195	3.989.194	4.065.040	4.065.040
Saint-Gilles	1.128.957	1.143.633	1.143.633	1.160.781	1.178.192	2.982.356	2.982.356	2.982.356	2.982.355	1.685.920	1.285.920	2.812.040	1.285.920	1.310.369	1.310.369
Saint-Josse	1.000.977	1.013.989	1.013.993	1.029.203	1.044.645	1.871.105	1.871.105	1.871.105	1.871.106	1.493.303	1.293.303	1.896.323	789.000	804.001	804.001
Schaerbeek	2.026.899	2.053.228	2.053.252	2.084.039	2.115.304	1.663.467	1.663.467	1.663.467	1.663.467	3.022.539	2.917.539	1.285.920	2.714.764	2.766.379	2.766.379
Bruxelles	2.505.129	2.537.690	2.558.864	2.597.247	2.636.210	449.522	449.522	449.522	449.522	3.765.437	3.765.437	452.319	3.685.438	3.755.508	3.755.508
<b>Flandre</b>	<b>14.539.650</b>	<b>15.596.313</b>	<b>16.277.928</b>	<b>16.522.028</b>	<b>16.769.946</b>	<b>29.569.656</b>	<b>29.569.656</b>	<b>29.569.656</b>	<b>29.569.655</b>	<b>29.259.656</b>	<b>25.992.475</b>	<b>23.195.817</b>	<b>20.386.548</b>	<b>20.774.153</b>	<b>20.774.153</b>
Anvers	9.667.352	9.793.027	9.859.921	10.007.824	10.157.941	16.562.709	16.562.709	16.562.709	16.562.709	16.785.905	16.785.905	15.791.942	15.297.976	15.588.833	15.588.833
Gand	4.872.298	4.935.659	4.935.638	5.009.600	5.084.827	8.223.850	8.223.850	8.223.850	8.223.850	8.334.690	7.277.371	5.233.372	3.189.372	3.250.011	3.250.011
Malines						721.522	721.522	721.522	721.522	731.234	731.234	731.235	731.234	745.137	745.137
Ostende		867.627	1.482.369	1.504.604	1.527.178	2.588.141	2.588.141	2.588.141	2.588.140	2.622.978	413.116	398.116	383.116	390.400	390.400
Saint-Nicolas						1.473.434	1.473.434	1.473.434	1.473.434	784.849	784.849	1.041.152	784.850	799.772	799.772
<b>Wallonie</b>	<b>8.470.521</b>	<b>11.590.523</b>	<b>13.621.064</b>	<b>13.825.400</b>	<b>14.032.779</b>	<b>16.850.568</b>	<b>16.850.568</b>	<b>16.850.568</b>	<b>16.850.568</b>	<b>21.320.378</b>	<b>18.290.678</b>	<b>13.640.401</b>	<b>17.560.680</b>	<b>17.894.557</b>	<b>17.894.557</b>
Charleroi	4.392.673	4.449.838	4.449.864	4.516.616	4.584.364	3.715.363	3.715.363	3.715.363	3.715.363	6.896.748	6.896.748	3.725.439	6.846.748	6.976.924	6.976.924
La Louvière		1.010.860	1.692.818	1.718.214	1.743.987	2.388.926	2.388.926	2.388.926	2.388.925	2.421.090	2.421.090	2.421.091	2.421.090	2.467.122	2.467.122
Liège	4.077.848	4.130.861	4.130.871	4.192.838	4.255.730	7.015.896	7.015.896	7.015.896	7.015.896	7.110.431	6.109.431	5.796.932	5.484.432	5.588.706	5.588.706
Mons		1.199.309	2.008.392	2.038.522	2.069.100	2.955.960	2.955.960	2.955.960	2.955.960	2.995.788	967.088	912.088	912.088	929.429	929.429
Seraing		799.655	1.339.119	1.359.210	1.379.598	774.424	774.424	774.424	774.424	1.896.321	1.896.321	784.851	1.896.322	1.932.376	1.932.376
<b>Total général</b>	<b>33.989.595</b>	<b>38.299.049</b>	<b>41.044.782</b>	<b>41.666.891</b>	<b>42.291.999</b>	<b>66.109.000</b>	<b>66.109.000</b>	<b>66.109.000</b>	<b>66.109.000</b>	<b>67.000.000</b>	<b>59.214.589</b>	<b>55.346.490</b>	<b>52.091.588</b>	<b>53.081.994</b>	<b>53.081.994</b>

## 2.1.2 Présentation de l'outil

### a) Date de création de l'outil

1999 « *Le gouvernement a souhaité remédier à l'atmosphère négative prévalant dans les quartiers urbains et suscitée par l'insécurité, la paupérisation, l'exode urbain, la spéculation et l'insuffisance des infrastructures* » (Cour des Comptes 2007)

### b) Objectifs généraux de la politique

La Politique des Grandes Villes a pour ambition de « *permettre un développement harmonieux de la ville qui contribue à la croissance économique de la nation, tout en assurant l'habitabilité des centres urbains et le respect des citoyens* » [Site SPP Intégration sociale]

La PFGV voit son intervention structurée autour de quatre axes majeurs :

- la programmation, au travers des **contrats « ville durable »** (voir objectif spécifiques ci-dessous) ;
- la **concertation et la collaboration** avec les différents niveaux de pouvoir : local, régional, communautaire, fédéral, européen ;
- **centraliser les mesures transversales du gouvernement à destination des villes**, notamment des mesures fiscales permettant de soutenir des programmes de rénovation urbaine des quartiers ;
- la **gestion des connaissances relatives à la ville** : savoirs, échanges d'expériences et diffusion de connaissances. Le PFGV a notamment lancé l'atlas des quartiers en difficulté.

### c) Gouvernance de l'outil

Le dernier Ministre de tutelle de l'outil fut Jean-Pascal Labille, Ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement, chargé des Grandes Villes.

Différents acteurs régissent les contrats « villes durables » :

#### Comité interministériel de la Ville (fédéral).

Soumission des projets de contrats "ville durable" à l'approbation du Conseil des Ministres et supervision de la bonne exécution.

Il était composé des Ministres de l'Intérieur, de l'Emploi, de la Mobilité, de l'Intégration Sociale, de la Politique des Grandes Villes, ainsi que du Ministre en charge de la tutelle sur la Régie des Bâtiments :

#### Le Service Politique des Grandes Villes

Expertise et gestion courante

Créé en janvier 2001, il fait partie de l'administration de l'Intégration Sociale (Service Public de Programmation Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale et Politique des Grandes Villes)

#### Responsable politique communal et Coordinateurs communaux (souvent une équipe de 4-5 personnes)

Ils rédigent le programme local, en assurent la bonne mise en œuvre et représentent celui-ci auprès des autorités subsidiaires.

d) *Fonctionnement de l'outil*

- Etablir le diagnostic local
- Déterminer les besoins prioritaires
- Choisir les objectifs stratégiques
- Définir les objectifs opérationnels
- Déterminer les résultats à atteindre
- Elaborer les projets
- Evaluer

Cette procédure idéale ne fut que rarement reproduite dans les faits étant donné l'impossibilité d'établir ces documents en une année. La phase préalable à l'élaboration des projets fut donc souvent minimisée.

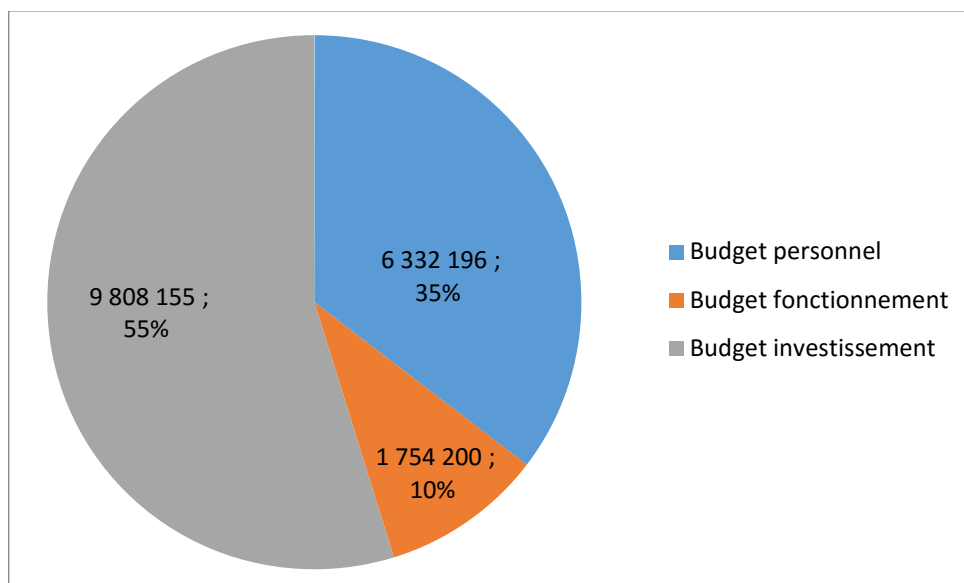
Les communes répartissent de façon autonome le budget qui leur était alloué en projets, ceux-ci étant distillés en une série d'actions. Quelques directives orientaient le choix des communes mais sans obligation formelle concernant cette répartition (voir chapitre suivant, a) Principaux documents fondateurs).

Cette liberté de mise en œuvre est visible dans le tableau ci-dessous, qui détaille pour chaque commune, le nombre de projet et de personnel impliqués dans les programmes des conventions « ville durable » 2014.

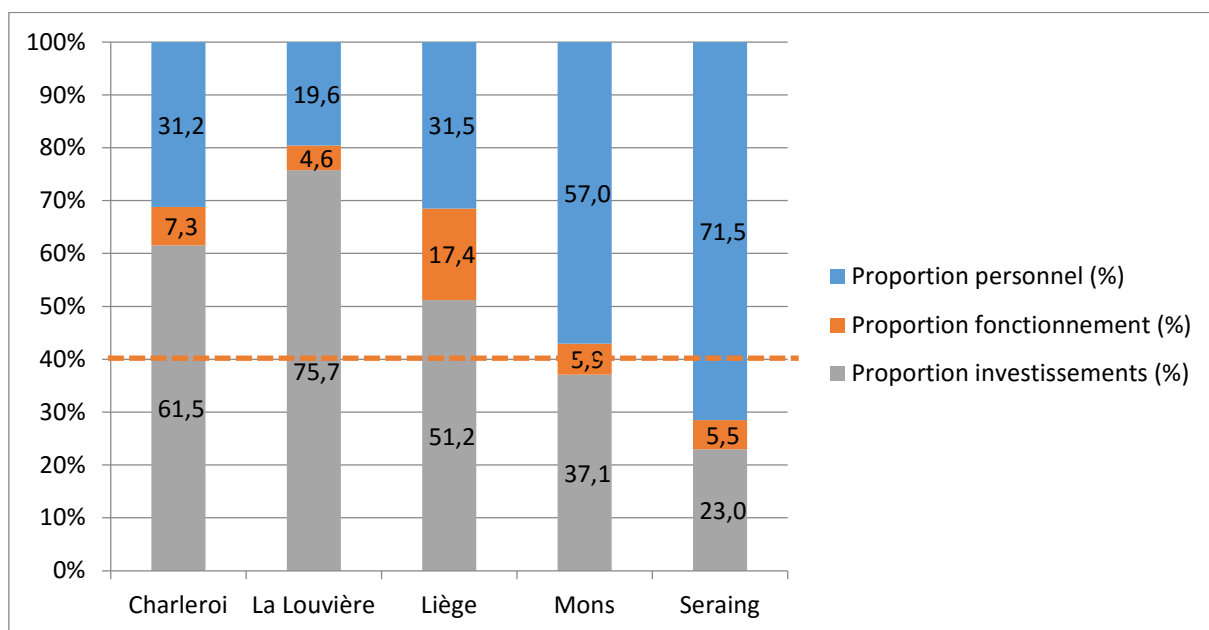
**Tableau 2 : Ventilation du budget en termes de projet et personnel des conventions 2014**

Ville	Budget (€)	Projet (nb)	Personnel (nb)	Budget moyen/projet	Personnel moyen/projet
Charleroi	6.976.924	8	55	872.116	6,9
La Louvière	2.467.122	3	16	822.374	5,3
Liège	5.588.706	7	70	798.387	10,0
Mons	929.429	4	10	232.357	2,5
Seraing	1.932.376	4	25	483.094	6,3
<b>Total</b>	<b>17.894.557</b>	<b>26</b>	<b>176</b>	<b>3.208.327</b>	<b>6,8</b>

Trois types de dépenses furent autorisés : Investissement, personnel et frais de fonctionnement. Les pouvoirs locaux sont également autonomes quant à la répartition de ces dépenses. Les graphiques ci-dessous illustrent la répartition du budget 2014 pour la Wallonie et pour chaque ville.

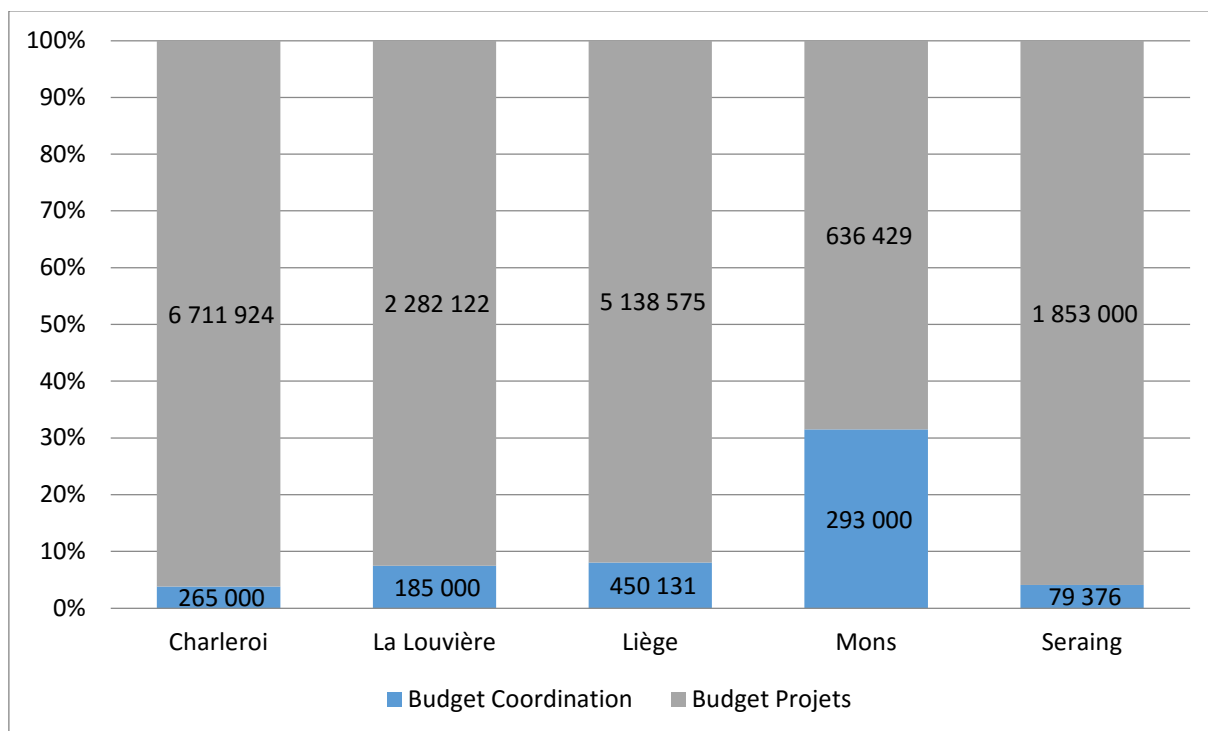


**Figure 4 : Graphique synthétique de la répartition du budget 2014 des conventions « ville durable » pour la Wallonie, par type de dépense**



**Figure 5 : Histogramme de la répartition en 2014, par type de dépense, des subventions relatives aux conventions « ville durable » pour chaque commune wallonne**

Une part non négligeable est également dévolue à la coordination de la politique au niveau du pouvoir local. Le graphique ci-dessous indique la part des subventions utilisées par les communes à des fins de coordination de la politique.



**Figure 6 : Proportion communale du budget PFGV 2014 affecté aux projets et à la coordination**

Ces dépenses sont généralement affectées à du personnel mais peuvent également être affectées à du fonctionnement ou de l'investissement (voir tableau suivant).

**Tableau 3 : Affectation du budget relatif à la coordination des programmes des conventions « ville durable » 2014**

Ville	Coordination personnel (€)	Coordination fonctionnement (€)	Coordination investissements (€)	Budget Total
<b>Charleroi</b>	215.000	50.000	-	<b>6.976.924</b>
<b>La Louvière</b>	120.000	25.000	40.000	<b>2.467.122</b>
<b>Liège</b>	180.000	260.131	10.000	<b>5.588.706</b>
<b>Mons</b>	275.000	18.000	-	<b>929.429</b>
<b>Seraing</b>	76.376	1.000	2.000	<b>1.932.376</b>

Ce personnel de coordination assure, tout au long de l'année de la convention, la bonne mise en œuvre des actions et renvoient les états d'avancement à l'administration fédérale.

### 2.1.3 Montage juridique et financier

#### a) Principaux documents législatifs fondateurs

La politique des grandes villes est régie par la loi du 17 juillet 2000 (modifiée par la loi-programme du 27 décembre 2004). Loi déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaine. Elle déclare octroyer « ...dans les limites des crédits disponibles, une allocation, destinée à l'accomplissement de missions attribuées par l'autorité fédérale dans les limites de ses compétences, notamment en matière d'intégration sociale, d'emploi, de lutte contre la criminalité urbaine et de projets relevant de la Régie des Bâtiments. »

La loi prévoit de définir au sein de convention pluriannuelles :

- les missions confiées à l'autorité locale;
- les objectifs à atteindre;
- le responsable du projet au sein de l'autorité locale;
- les services que l'Etat fédéral désigne en vue de s'assurer du respect des objectifs définis.

La loi prévoit la liquidation de l'allocation par le Ministre chargé de la Politique des grandes villes.

La loi prévoit la liquidation en plusieurs tranches. « *La première tranche est liquidée dans les meilleurs délais après l'entrée en vigueur de celle-ci. Le solde est liquidé par tranches successives sur base de déclarations de créances établies par l'autorité locale en fonction des dépenses réalisées et en fonction des possibilités d'ordonnancement de l'Etat fédéral. Chaque déclaration de créance est accompagnée d'un rapport établissant explicitement le lien entre les dépenses réalisées par l'autorité locale et les initiatives visées par la convention.* »

La loi-programme du 22 décembre 2008 instaura une dérogation pour l'année 2009 en rendant la convention annuelle. Dans les faits, les conventions continuèrent à être établies annuellement.

L'arrêté royal du 12 août 2000 (modifié par les arrêtés royaux du 26 septembre 2001, du 27 et du 28 avril 2005), précise les modalités d'application de la loi du 17 juillet 2000. Il ne définit en aucun cas les critères de sélection des villes, mais identifie celles-ci : autorités locales des centres urbains d'Anvers, Charleroi, Gand, Ostende, Mons, La Louvière, Seraing, Liège, Bruxelles, Anderlecht, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Forest, Malines et Saint-Nicolas. Il institue un comité interministériel (Intérieur, emploi, mobilité, intégration sociale, pgv, régie des bâtiments) qui doit soumettre les projets de conventions à l'approbation du Conseil des Ministres et doit en superviser la bonne exécution. Ladite convention « *définit notamment les missions confiées à l'autorité locale, les résultats à atteindre, la désignation du responsable du projet au sein de l'autorité locale et les services que l'Etat fédéral désigne en vue de s'assurer du respect des objectifs définis* ».

Tous les ans, un arrêté ministériel définit juridiquement les modalités d'engagement et de liquidation ainsi que les conditions d'octroi. Cet arrêté détaille la répartition des moyens sur les 17 villes et communes.

En 2009, lors de la passation des conventions de ville et des conventions logement en convention « ville durable », des **directives générales** furent rédigées pour encadrer la rédaction des conventions. Ces directives ne furent plus strictement imposées pour les conventions suivantes, mais continuèrent globalement à être généralement poursuivies dans les faits. Ce document donne une explication des objectifs stratégiques (voir chapitre suivant) et détaille les conditions auxquelles les contrats doivent satisfaire :

- Approche intégrée
- Gouvernance
- Principes de base devant être intégré dans l'ensemble du programme (Egalité hommes-femmes ; Diversité et interculturalité ; Participation ; Insertion socioprofessionnelle)
- Nombre limité de projets (min 100 000€/projet)
- 40% d'investissements
- Limites territoriales des programmes et projets
- Méthodologie d'élaboration des contrats « ville durable »
- Pilotage et suivi des programmes
- Procédure

Chaque année, la Cellule Politique des Grandes Villes définit les directives financières, qui précisent les directives générales et les procédures pratiques d'aide et de financement (voir f) Procédures pratiques d'aide et de financement).

#### b) Objectifs stratégiques

1. Renforcer la cohésion sociale des quartiers en difficulté, via des politiques de construction d'identité de quartier, de création de lien, de connexions et d'accessibilité
2. Contribuer à la réduction de l'empreinte écologique des villes
3. Soutenir le rayonnement et l'interconnexion des villes

#### c) Objectifs opérationnels sur le territoire

Le principe de la convention « ville durable » est de laisser le pouvoir local définir sur son territoire des objectifs opérationnels propre à la dynamique de la commune (suite à un diagnostic local). Ces objectifs doivent néanmoins s'inscrire dans le cadre des objectifs stratégiques ci-dessus. Les objectifs opérationnels sont donc volontairement variés pour cadrer à l'approche d'une gouvernance multi-niveaux. Par exemple, les objectifs stratégiques de 2014 sont les suivants :

**Tableau 4 : Relevé exhaustif des objectifs opérationnels des programmes des conventions « ville durable » 2014**

#### Liège

- Mener des projets d'activités et d'aménagements publics
- Réaliser des projets liés aux actions prioritaires du projet de ville
- Mettre en œuvre des projets intégrés et innovants pour inciter la population à consommer moins d'énergies au quotidien
- Concevoir globalement l'aménagement de l'espace public (bâtiments publics, espaces verts et liaisons douces) en vue d'attirer de nouveaux habitants et investisseurs.
- Augmenter l'offre de logements sociaux et moyens locatifs
- Mettre à disposition des habitants des logements rénovés, des espaces collectifs et communautaires pour encourager la création de liens sociaux (jardins collectifs, pièces communautaires au sein des immeubles, etc.)
- Assainir le bâti dégradé, insalubre, à l'abandon
- Poursuivre la stratégie de maîtrise foncière et rénover des logements au-dessus des commerces pour y accueillir des familles à bas et moyens revenus
- Augmenter l'offre en logements décentes disponibles
- Améliorer la performance énergétique des logements
- Réduire les besoins de déplacement en densifiant l'habitat dans le centre-ville
- Poursuivre la stratégie de maîtrise foncière et rénover des logements pour y accueillir des familles à bas et moyens revenus.
- Acquisitions, études et rénovations de bâtiments abandonnés ou en ruine et sensibilisation, conseil et formation à la diminution de l'empreinte écologique des logements
- Mener des actions de propreté et de sensibilisation à la propreté
- Informer le citoyen des aides globales en matière de réduction de l'empreinte écologique



**Charleroi**

- Développer et optimiser le secteur associatif
- Repérer et créer des interconnexions en soutien à une stratégie territoriale dynamique et prospective via des réseaux de villes ou d'acteurs urbains
- Développer des actions qui permettent une réelle égalité des chances et une plus grande intégration sociale des citoyens à l'environnement urbain, à travers une approche multidimensionnelle et de mixité socioculturelle.
- Valoriser l'outil sportif comme levier complémentaire à l'intégration sociale, interculturelle, intergénérationnelle et professionnelle des publics ciblés par la cohésion sociale.
- Renforcer l'intégration sociale et culturelle des publics les plus marginalisés et/ou fragilisés via une approche multidimensionnelle mettant l'accent sur la coproduction, l'animation et la participation.
- Développer la participation citoyenne et solidaire par des politiques de capacitation
- Soutenir les initiatives de logement durable et accompagner les allocataires sociaux.
- Valoriser les identités locales et travailler en réseau.
- Améliorer les relations entre voisins, ainsi que propriétaires et locataires.
- Favoriser les projets qui créent du lien entre les différents groupes d'un même espace de vie.
- Favoriser l'accès aux biens de droit commun (la santé, l'éducation, la culture).
- Agir préventivement contre le sentiment d'insécurité par la mise en œuvre de projets qui promeuvent un cadre de vie sûr et agréable.
- Contribuer à une meilleure application des règlements communaux pour l'essentiel dans le cadre de la loi du 15 mai 2007 relative à la fonction de Gardien de la Paix et de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.
- Stimuler la promotion individuelle des publics fragiles et peu qualifiés via un accès à la formation et à l'accompagnement dans le cadre d'une politique d'activation et de mise à l'emploi.
- S'inscrire dans un projet global qui permettra de proposer un cadre de vie globalement meilleur.
- Améliorer la qualité de vie urbaine en matière de propreté et salubrité publique.
- Stimuler la promotion individuelle des publics les plus fragiles et les moins qualifiés via un accès à la formation et à l'accompagnement dans le cadre d'une politique d'activation et de mise à l'emploi.
- Promouvoir les besoins spécifiques des plus fragiles en matière d'habitat urbain.
- Soutenir les initiatives de logement durable.
- Désenclaver les quartiers en difficulté et soutenir durablement des zones laissées à l'abandon.
- Développer la participation citoyenne et solidaire par des politiques de capacitation
- Renforcer l'intégration sociale et culturelle des plus marginalisés ou fragilisés par une approche multidimensionnelle.
- Promouvoir des besoins spécifiques des plus précarisés en matière d'habitat urbain.
- Combattre les risques de pauvreté des enfants en ouvrant la Maison familiale au public qui en a le plus besoin, par un travail à la fois préventif et curatif.
- Eviter le décrochage social d'enfants en situation d'urgence.

**La Louvière**

- Développer un Projet de ville collectif, portant sur différentes dimensions, avec les habitants et autres acteurs du territoire pour plus de cohésion sociale
- Mobiliser les habitants par et entre quartiers en favorisant la démarche d'empowerment dans le cadre d'ateliers projets ville durable
- Soutenir le monde associatif afin de le rendre efficient et incontournable dans le renforcement de la cohésion sociale
- Réaliser des constructions intégrant les principes de l'éco-construction et de l'éco-gestion
- Aménagement expérimental de trois chantiers : Suppression de chancres urbains

**Mons**

- lutter contre l'exclusion sociale et la grande précarité
- Soutenir le développement du milieu associatif local
- Renforcer le lien entre formation et emplois locaux en s'appuyant sur les réseaux d'insertion

**Seraing**

- Impliquer, responsabiliser et coordonner les acteurs concernés par les projets de requalification urbaine.
- Agir sur l'habitat au cœur des quartiers, attirer de nouveaux habitants et informer sur les techniques de rénovation durable.
- Proposer des locaux d'accueil, d'écoute et d'accompagnement à une population fragilisée
- Offrir tout au long de l'année un repas communautaire quotidien à une population fragilisée
- Améliorer la participation des citoyens à la gestion de leur quartier et au processus de requalification urbaine en cours
- Améliorer l'accès du public le plus précarisé et le moins mobile aux services de base de la collectivité (administration, action sociale, police de quartier...)
- Réinsérer des personnes précarisées et peu qualifiées dans la vie active.
- Améliorer l'image des quartiers par des actions quotidiennes de nettoyage et de sensibilisation à la propreté publique.

d) *Type d'aide*

Subside contractuel

e) *Durée des aides*

Annuel (bien que prévu pluriannuellement dans la législation)

f) *Procédure pratique d'aide et de financement*

- a. Fin d'année, les communes remettent leur programme pour l'année suivante, en fonction du budget qui leur est octroyé.
- b. Le programme est intégré dans une convention « ville durable » entre les deux parties.
- c. Toutes les dépenses doivent être engagées au courant de l'année de la convention (exception faite pour les investissements où une prolongation est autorisée jusqu'au 30 juin de l'année suivante, moyennant accord du ministre).
- d. Les paiements sont effectués par tranches, sans avance. Chaque demande de paiement se fait sur base d'une déclaration de créance établie par l'autorité locale. Elle doit être accompagnée d'un décompte complet introduit en une seule fois, reprenant les états de dépenses des projets sur lesquels porte la demande de paiement. Les pièces justificatives proprement dites sont conservées par l'autorité locale compétente dans un classement distinct (voir plus loin). Celui-ci devra toujours être disponible pour les organes de contrôle. En ce qui concerne les décomptes des frais de personnel et de fonctionnement, l'autorité locale doit introduire son dossier de demande de paiement à l'administration fédérale pour le 30 juin de l'année suivante au plus tard. Après cette date, les pièces justificatives ne seront prises en considération que moyennant l'accord du Ministre.  
Pour les investissements, cette date ultime est le 1<sup>er</sup> octobre 2016. Après cette date, les pièces justificatives ne seront prises en considération que moyennant l'accord du ministre.  
Des souplesses sont laissées aux pouvoirs locaux concernant des glissements entre budgets des différents projets ou actions au sein d'un projet, mais avant fin de convention.
- e. Contrôle organisé annuellement sur base des déclarations de créances, des tableaux des relevés des dépenses et des pièces justificatives.

Principes généraux d'utilisation de la subvention :

- L'autorité locale concernée veille à ce que les frais présentés n'aient pas été ou ne soient en aucune manière subventionnés deux fois.
- L'autorité locale s'engage à utiliser les subsides de la manière la plus efficace et la plus efficiente, conformément aux dispositions de la convention, et à fournir sur demande toute information utile sur l'affectation de ces subsides, à permettre tout contrôle et à prêter toute l'assistance nécessaire en la matière.
- Seuls les frais qui ont un lien réel et direct avec les projets décrits dans la convention et donc aussi avec les collaborateurs payés par le subside et travaillant pour ces projets sont pris en considération.
- Les dépenses faites dans le cadre de l'exécution de la convention résultent d'une bonne gestion des moyens. Elles sont justifiées et raisonnables (par ex. pas d'achat de produits de luxe). Elles tiennent compte dans la mesure du possible des normes environnementales, c'est-à-dire de l'impact du produit/service sur l'environnement pendant tout son cycle de vie (production-distribution-consommation-élimination ou recyclage). Ceci afin d'aider l'administration à respecter ses engagements environnementaux (certification EMAS depuis août 2010).

g) *Mécanisme de suivi*

Le suivi des contrats se font principalement par l'analyse des déclarations de créances, des tableaux des relevés des dépenses et des pièces justificatives. Les organes de contrôle sont habilités à effectuer un contrôle sur place.

En cas de non-respect éventuel des directives et/ou d'une mauvaise volonté manifeste de l'autorité locale dans le respect des clauses de la convention, l'autorité fédérale refusera de poursuivre le paiement des subsides.

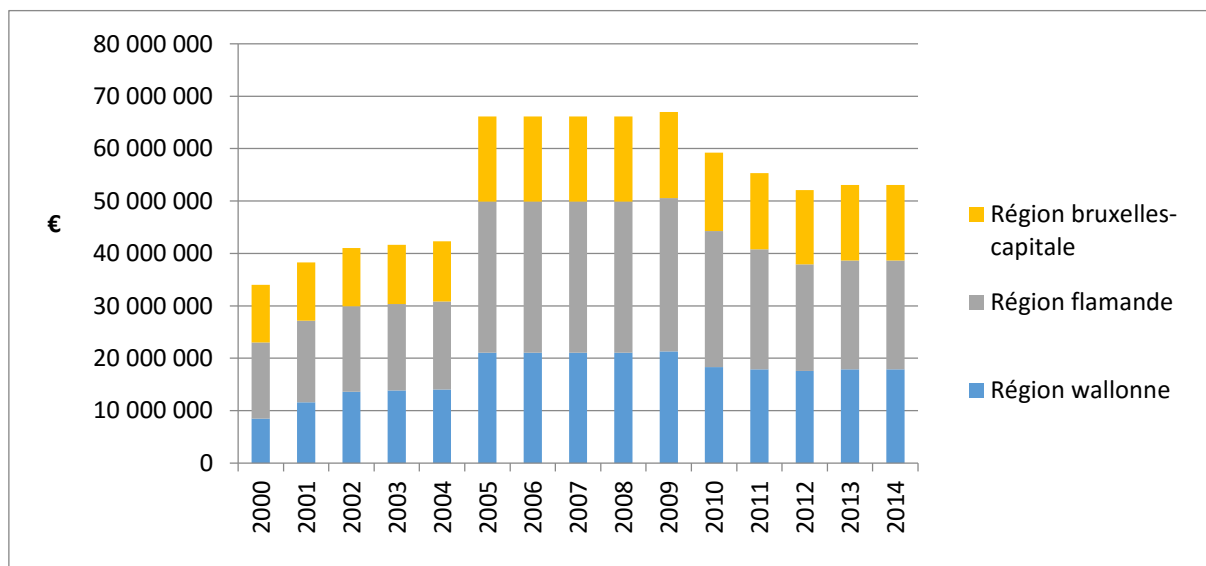
Chaque commune est en contact avec une personne de la cellule fédérale de la politique des grandes villes. Cette personne assure le suivi et l'appui au programmes et démarches administratives (voir tableau ci-dessous).

**Tableau 5 : Personnes de contact de la cellule politique des grandes villes.**

Nom	Villes/communes	E-mail
Rik Baeten (Chef de service)		<a href="mailto:rik.baeten@mi-is.be">rik.baeten@mi-is.be</a>
Stijn Van Wolputte (Attaché)	Antwerpen, Anderlecht, Oostende, St. Gilles, Gent, Mechelen, Sint-Niklaas	<a href="mailto:stijn.vanwolputte@mi-is.be">stijn.vanwolputte@mi-is.be</a>
Marie-Sabine Amato (Attaché)	Charleroi, La Louvière, Molenbeek, Forest, Bruxelles	<a href="mailto:marie-sabine.amato@mi-is.be">marie-sabine.amato@mi-is.be</a>
Jean-Marc Dubois (Attaché)	Liège, Seraing, Schaerbeek, Mons, Saint-Josse	<a href="mailto:jean-marc.dubois@mi-is.be">jean-marc.dubois@mi-is.be</a>

h) *Importance des moyens déployés*

Les budgets pour la Wallonie sont relativement stables et approchent les 18 millions d'euros en 2014. Le graphique ci-dessous en reprend l'évolution.



**Figure 7 : Graphique reprenant l'évolution du budget PFGV et sa répartition entre les régions**  
Ci-dessous le graphique détaille la répartition régionale pour l'année 2014.

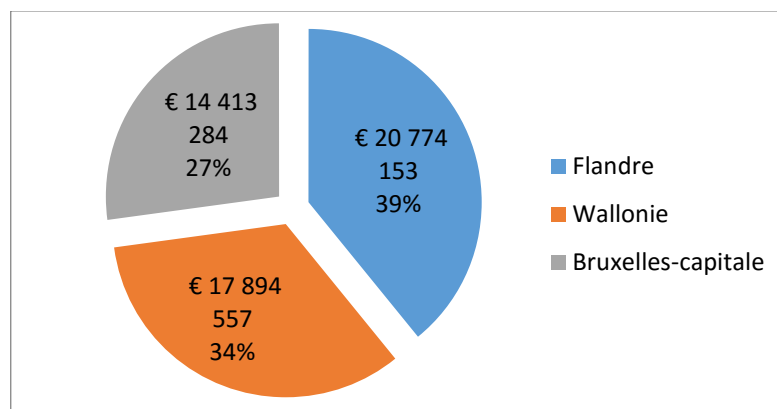


Figure 8 : Répartition du budget PGV en 2014 (source SPP Intégration Sociale)

### 2.1.4 Orientation sectorielle

#### a) Principales orientations sectorielle de l'outil

Les contrats « ville durable » s'inscrivent dans une approche de développement urbain intégré, se basant notamment sur la charte de Leipzig et sur la déclaration de Marseille (2008). Par définition donc, voulant lier les différents secteurs de la politique urbaine, gouvernance, environnement, économie et inclusion sociale sont concernés par la PFGV. Ce type d'approche a en outre l'avantage de ne pas se cloisonner dans un secteur d'activité, en mettant en avant par exemple la mobilisation citoyenne, les projets de quartier...

Les secteurs principalement concernés, au sens large, sont : la cohésion sociale, la réduction de l'empreinte écologique (rationalisation et efficacité énergétique, ressources naturelles), le rayonnement et l'interconnexion des villes.

En 2010, l'inspecteur des finances a relevé les compétences rencontrées au sein des programmes PFGV (voir tableau ci-dessous).

Néanmoins, depuis 2011, le financement étant fédéral, les actions doivent s'inscrire principalement dans le cadre des compétences fédérales (voir Tableau 6). Les programmes actuels (2014) doivent donc s'axer majoritairement sur les compétences fédérales.

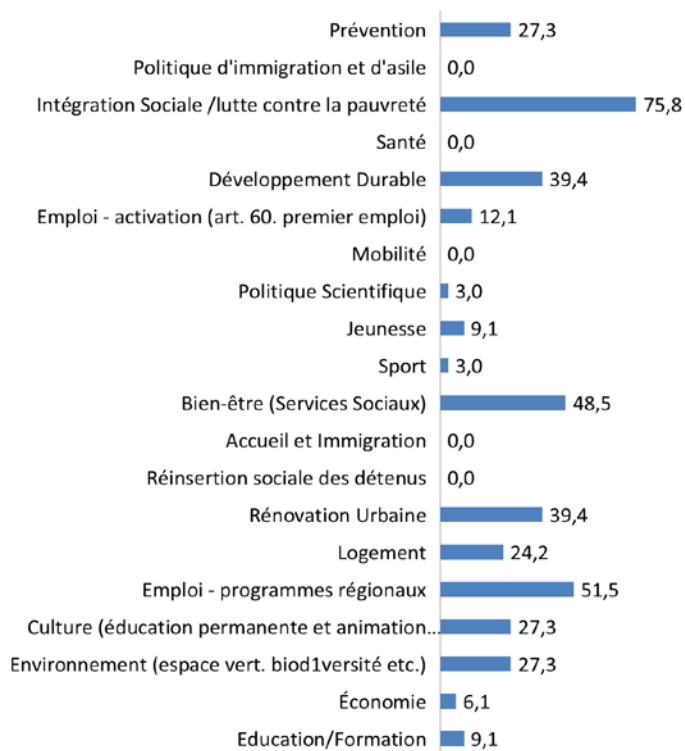
**Tableau 6 : Compétences rencontrées dans les conventions « ville durable » de 2010. En rouge, compétences transférées par la 6<sup>ème</sup> réforme de l'état, en orange, compétences partiellement transférées. (Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën 2010)**

Compétences fédérales	Compétence régionales ou communautaires
Prévention	Jeunesse
Politique d'immigration et d'asile	Sport
Intégration Sociale dont politique de lutte contre la pauvreté et la fracture numérique	Bien-être (Services Sociaux)
Santé	Accueil et Immigration
Développement Durable	Réinsertion sociale des détenus
Emploi - activation (art. 60. premier emploi)	Rénovation Urbaine
Mobilité	Logement
Politique Scientifique	Emploi - programmes régionaux
	Culture (éduc. permanente et animation culturelle)
	Environnement (espace vert. biodiversité etc.)
	Économie
	Education/Formation

b) Répartition sectorielle des moyens sur les programmations récentes

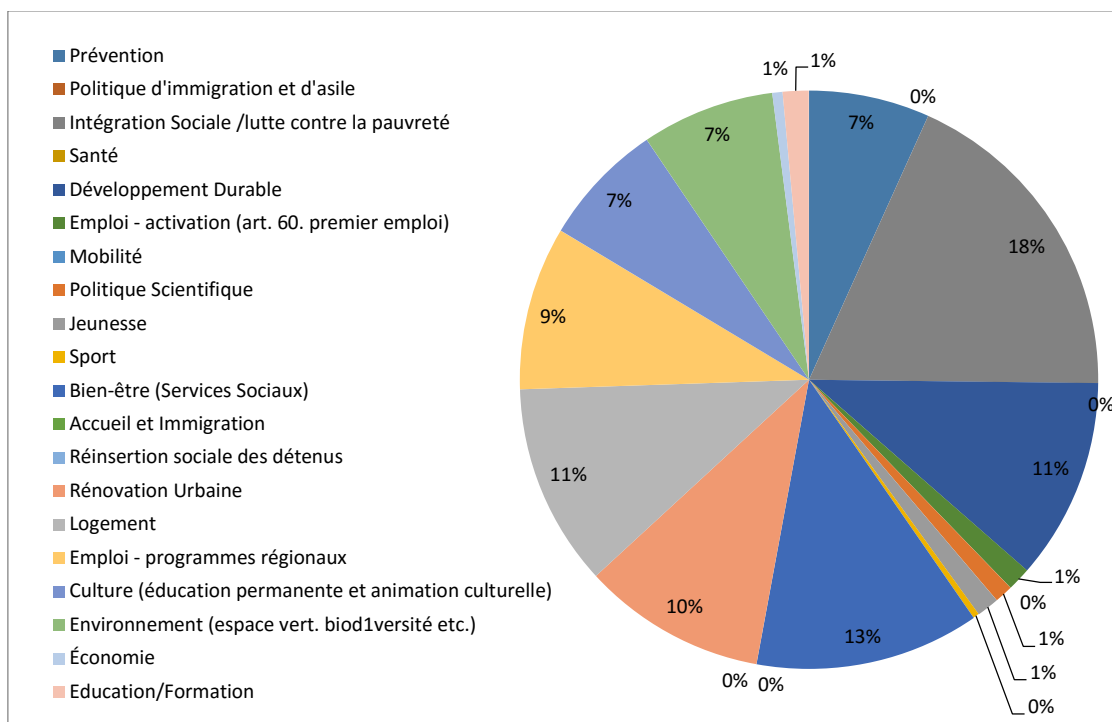
Les projets des conventions « ville durable » étant multisectoriels, il est difficile de quantifier la répartition des moyens. Cependant, le travail effectué en 2010 par l'inspecteur des finances permet d'illustrer la diversité sectorielle des actions.

D'un côté, le graphique ci-dessous nous permet de mettre en évidence les secteurs les plus souvent représentés par les projets. Ce graphique n'est cependant pas aisé à interpréter car les projets font de manière générale intervenir de nombreux secteurs d'activité.



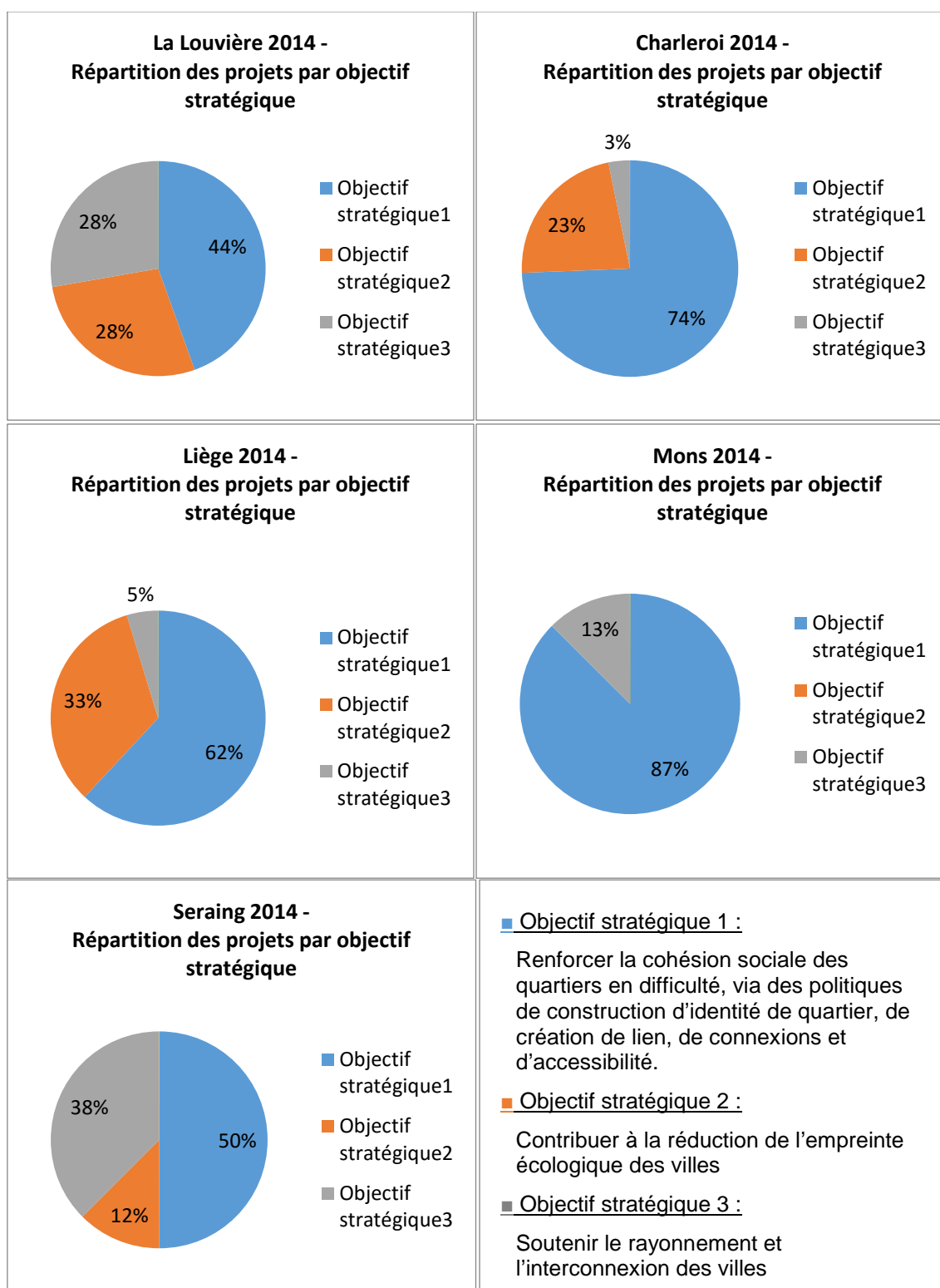
**Figure 9 : Pourcentages des projets wallons concernant les secteurs d'activités (source : Inspecteur des finances)**

D'un autre côté, le graphique général suivant illustre la bonne dispersion du budget au sein des différents secteurs d'activité. Cette information est pourtant peu précise car les projets sont majoritairement multisectoriels et le poids du secteur au sein de chaque projet n'est pas pris en compte.



**Figure 10 : Poids des secteurs d'activités dans le budget des Contrat villes durables wallons**

Les projets peuvent également s'axer autour d'un ou plusieurs objectifs stratégiques des conventions « villes durables ». Les graphiques ci-dessous illustrent les orientations prises par chacune des communes wallonnes.



**Figure 11 : Répartition des projets par objectifs stratégiques (attention, un projet peut relever de plusieurs objectifs stratégiques)**

## 2.1.5 Territorialisation

### a) Critères d'identification des villes et territoires concernés

#### Phase 1 (2000)

Régions wallonne et flamande : communes >150.000 habitants

Région bruxelloise : communes reconnues dans le programme européen « objectif 2 ».

(+Anvers, Gand, Charleroi, Liège, Andelecht, Bruxelles, Molenbeek, Schaerbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse et Forest)

#### Phase 2 (2001)

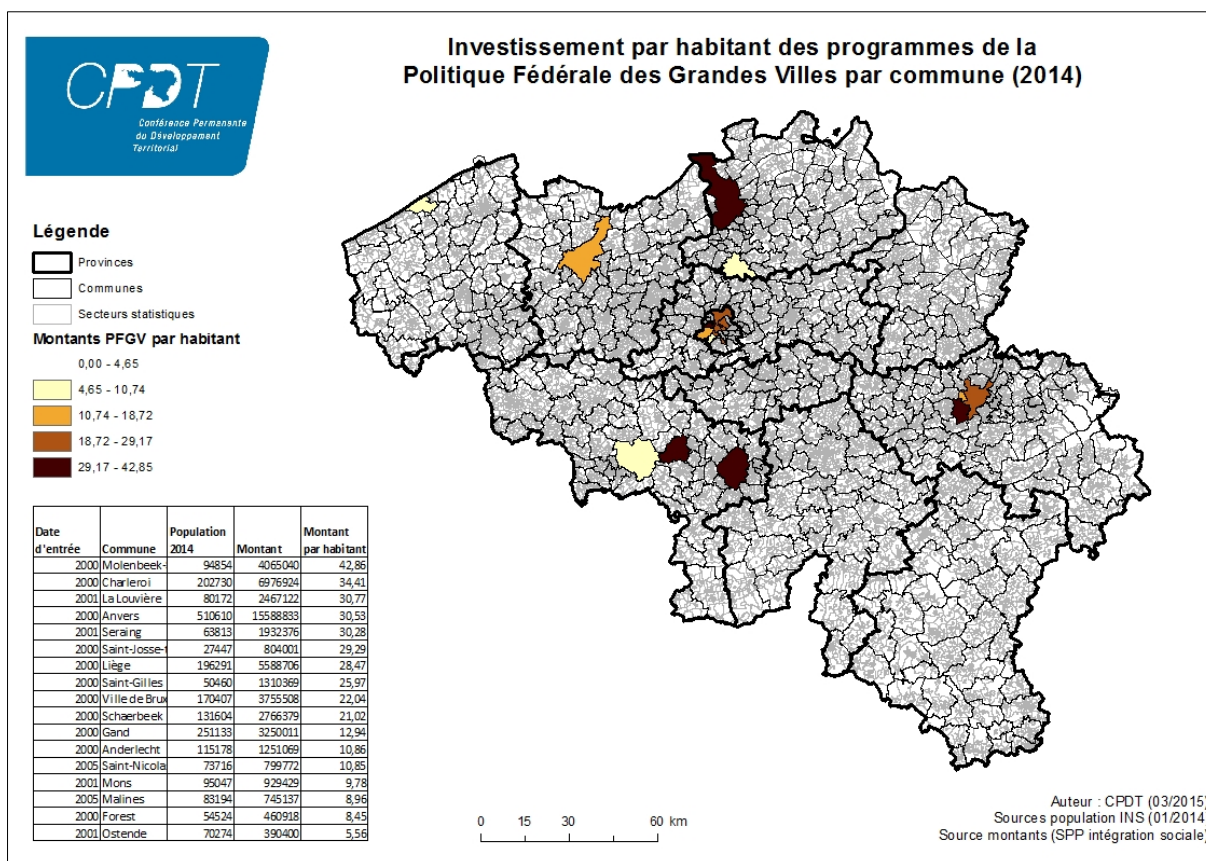
Communes >60 000 habitants ET dont revenu moyen inférieur à la moyenne nationale ET >10% population dans un quartier défavorisé (en référence à l'étude Vandermotten)

(+Ostende, Mons, La Louvière et Seraing)

#### Phase 3 (2005)

Communes > 60 000 habitants ET dont densité > 600hab/km<sup>2</sup> ET revenu moyen < moyenne nationale (par déclaration fiscale)

(+Malines et Saint-Nicolas)

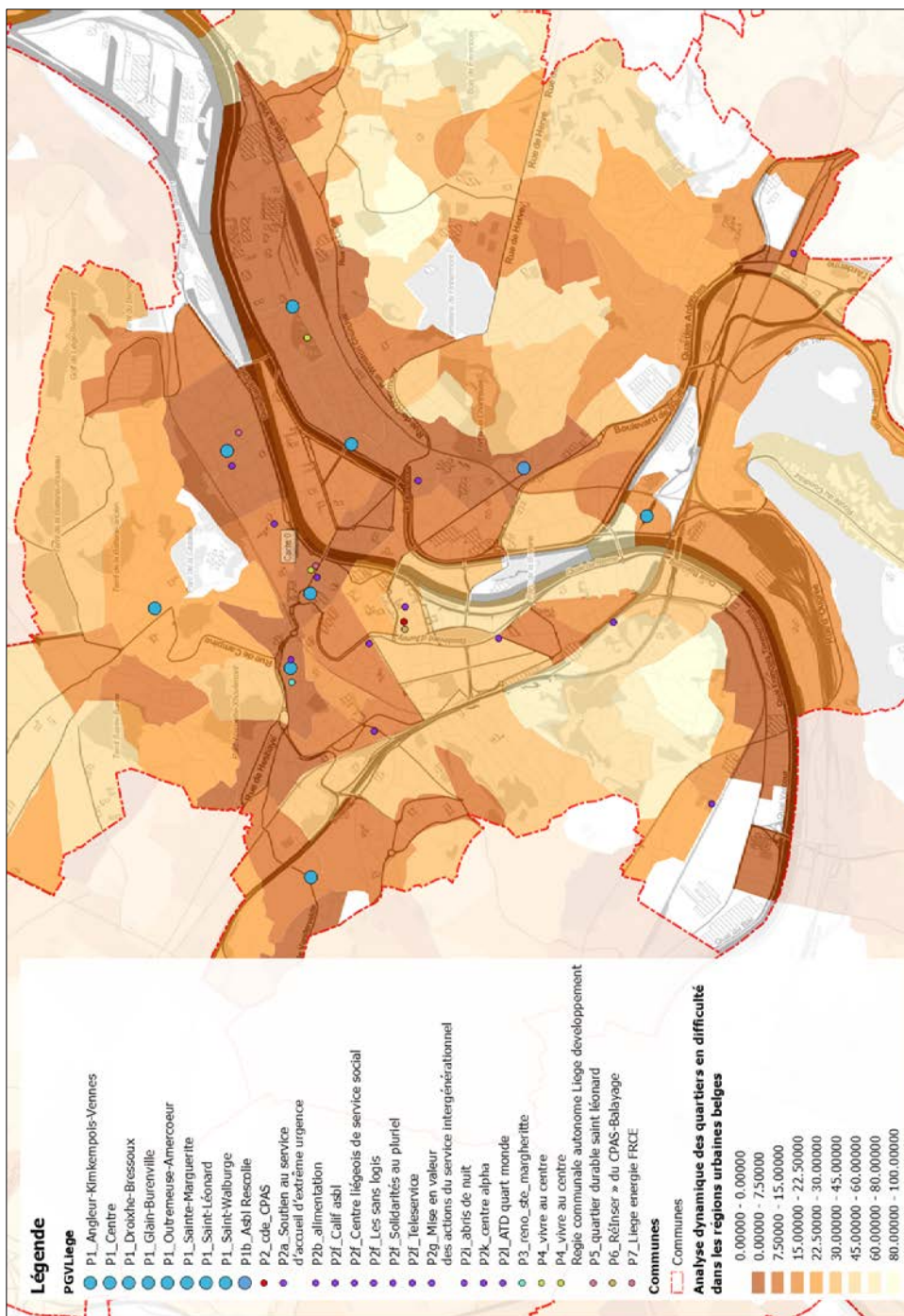


**Carte 1 : Carte des investissements par habitants de la PFGV en 2014**



b) Périmétres d'intervention

Les actions doivent se situer dans les quartiers défavorisés tels que définis par l'étude « Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges » (Vandermotten et al. 2006). Possibilité d'agir à l'extérieur en justifiant son choix (SPP Intégration sociale - Politique des Grandes Villes 2008). Néanmoins, cette directive n'est pas reprise de façon explicite depuis les directives générales de 2009. Pour exemple la carte ci-dessous représente la localisation des actions de la PFGV du programme de la ville de Liège.



Carte 2 : Carte des actions relatives aux projets inscrit dans le cadre du programme PGV 2014 pour la ville de Liège

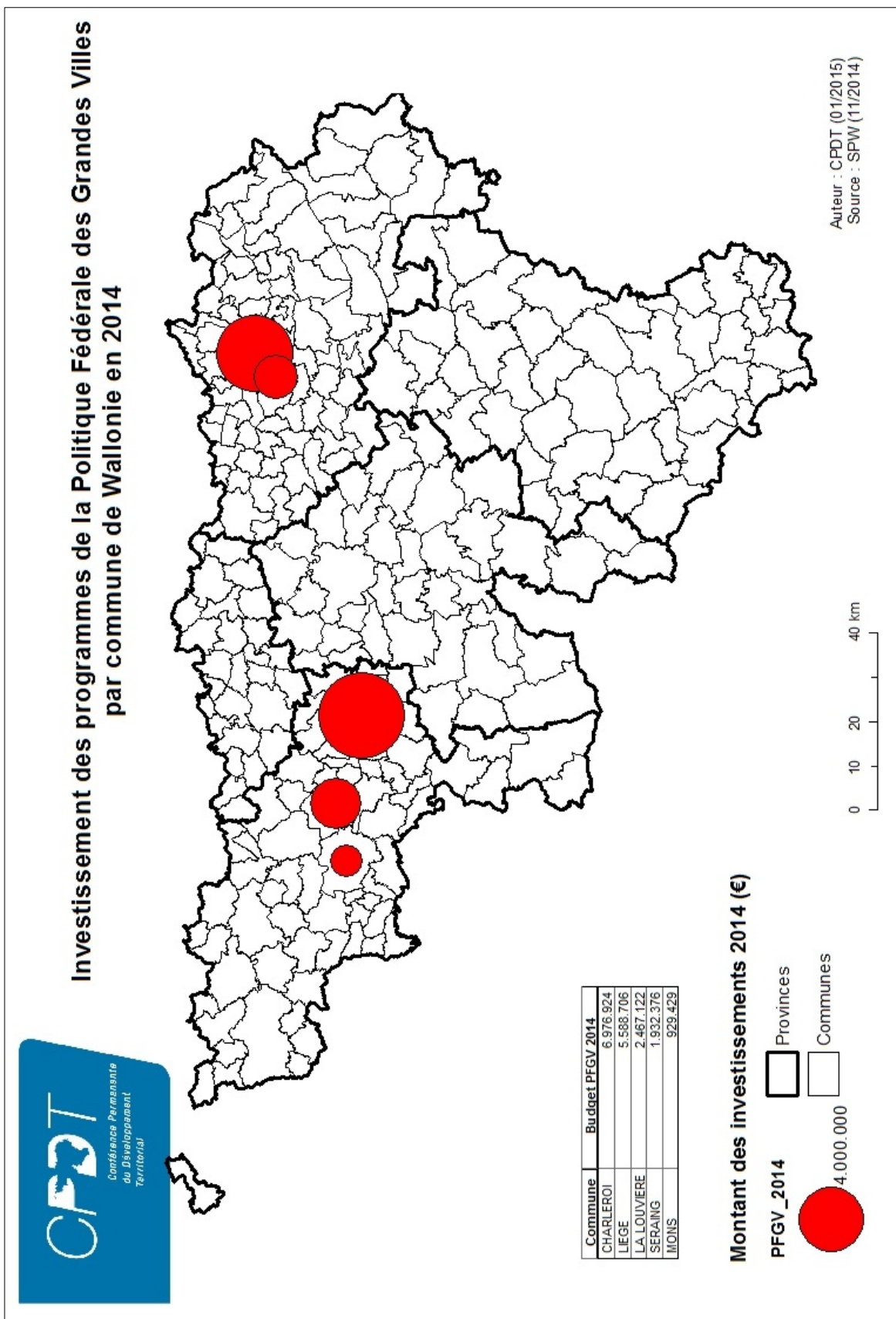
c) *Montants investis sur les territoires*

Chaque l'année, la répartition des moyens sur les 17 villes et communes est détaillée par l'arrêté ministériel. Au départ le critère de répartition du budget était le nombre d'habitants (pour les communes bruxelloises, population vivant dans les quartiers désignés Objectif 2) (SPP Intégration sociale - Politique des Grandes Villes 2002). Les communes qui se sont ajoutées au fur et à mesure se répartirent les budgets additionnels, ce qui donne, en 2014, des budgets par habitant très variables. Voici la répartition des moyens pour 2014 :

**Tableau 7 : Répartition du budget PGV en 2014 (Sources : Population : SPF économie - DG Statistique/Statistics Belgium. 2014. Budget : SPP Intégration Sociale)**

Région	Population	Budget (€)	Budget/hab (€)
<b>Bruxelles-Capitale</b>	<b>644.474</b>	<b>14.413.284</b>	<b>22,4</b>
Anderlecht	115.178	1.251.069	10,9
Forest	54.524	460.918	8,5
Molenbeek-Saint-Jean	94.854	4.065.040	42,9
Saint-Gilles	50.460	1.310.369	26,0
Saint-Josse-ten-Noode	27.447	804.001	29,3
Schaerbeek	131.604	2.766.379	21,0
Ville de Bruxelles	170.407	3.755.508	22,0
<b>Flandre</b>	<b>988.927</b>	<b>20.774.153</b>	<b>21,0</b>
Anvers	510.610	15.588.833	30,5
Gand	251.133	3.250.011	12,9
Malines	83.194	745.137	9,0
Ostende	70.274	390.400	5,6
Saint-Nicolas	73.716	799.772	10,8
<b>Wallonie</b>	<b>638.053</b>	<b>17.894.557</b>	<b>28,0</b>
Charleroi	202.730	6.976.924	34,4
La Louvière	80.172	2.467.122	30,8
Liège	196.291	5.588.706	28,5
Mons	95.047	929.429	9,8
Seraing	63.813	1.932.376	30,3
<b>Total général</b>	<b>2.271.454</b>	<b>53.081.994</b>	<b>23,4</b>

La carte ci-dessous illustre le poids du budget et sa répartition pour la Wallonie.



Carte 3 : Montants déployés par la PFGV en 2014 en Wallonie

## 2.1.6 Evaluation

### a) Grands documents d'évaluation de l'outil politique

- 2002 : Rapport d'évaluation intermédiaire (SPP Intégration sociale - Politique des Grandes Villes 2002)
- 2004 : Evaluation du Programme Politique des Grandes Villes (CDO, SEGEFA, Mens&Ruimte 2004)
- 2007 : Examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007 (Cour des Comptes 2007)
- 2008 : Une politique pour une ville durable. 25 recommandations (Francq et al. 2008)

### b) Recommandations d'évolution de la politique

La mise en exergue de la mauvaise utilisation d'une partie des fonds fédéraux consacrés à la ville (Cour des Comptes 2007) souligne l'importance d'un mécanisme de suivi et d'encadrement efficace afin de toujours veiller à répondre aux enjeux actuels des quartiers urbains en déclin sans nuire au dynamisme des actions par une lourdeur administrative. Parallèlement, des évaluations systématiques des programmes devraient pouvoir être réalisées en fin de parcours afin d'étudier concrètement l'impact de ces mesures sur la qualité de vie, d'environnement et l'attractivité économique et résidentielle des villes wallonnes ainsi que sur les conditions de vie de leurs habitants.

En 2010, le SPP intégration Sociale publia l'ouvrage : « VADEMECUM de la politique urbaine transversale au niveau fédéral ». Cet ouvrage visait à enrichir la réflexion et le développement de la politique de la ville, après 10 ans d'expérience, allant d'avantage dans le sens de la transversalité et de la coopération multi-niveaux.

Pour ce faire, l'ouvrage fait le recueil des mesures politiques fédérales relatives au milieu urbain au niveau fédéral.

Les principales recommandations sont les suivantes :

- Création de canaux et de procédures de collaboration intersectorielle au niveau fédéral.
  - Comité interministériel (décision) et intercabinets (suivi)
  - Concertation administrative (préparation des comités interministériels)
- Identification et mobilisation des crédits de droit commun dans le cadre des programmes globaux de développement urbain (répartition de l'effort financier et effet multiplicateur de cette mise à disposition).
- Création d'un accord de coopération pour la politique des villes entre l'Etat, les Régions et les Communautés.
  - Objectifs communs
  - Engagements mutuels
- Création des organes de concertation.
  - Conférence interministérielle sur la politique des villes
  - Conseil supérieur pour la politique de la ville (moindre liaison à un département fédéral pour plus d'indépendance et pouvant incarner l'accord de coopération)

L'inspection des finances (Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën 2010), propose, de son côté la coopération (notamment financière) des différents entités représentées par la politique de la ville.

D'autre part, suite à une rencontre avec la cellule en charge de la « politique de la ville » du SPP Intégration Sociale, nous avons noté les recommandations suivantes :

- Mise en œuvre d'un conseil supérieur de la ville regroupant les différents stakeholders (fédéral, communautés, régions, pouvoirs locaux, corps intermédiaires...).
- Conventions de forme pluriannuelle (inscription des activités dans le long terme, investissement avec suivi du projet qui en découle, offre plus de place à l'évaluation et au contrôle).
- Travailler avec des avances afin de soulager les finances communales.
- Souplesse administrative mais contrôlée (exemple : réajustement budgétaire autorisé, mais une seule fois).
- Davantage d'accompagnement aux pouvoirs locaux.
- Construire la politique autour d'un diagnostic socio-économique global traduit en une stratégie.
- Fixer les critères de sélection des villes (transparence et évolutivité de la politique).
- Donner plus d'amplitude au mécanisme de contrôle (évaluation et possibilité de stopper des actions) souvent malmené par les instances politiques.

Plusieurs questions peuvent également se poser lors de la mise en place d'un tel mécanisme de contractualisation (Francq et al. 2008 et Cour des Comptes 2007), ainsi, doit-on figer :

- les thématiques à privilégier ?
- les publics visés ?
- le type d'actions – sur les lieux ou sur les personnes (« people versus place ») ?
- la mise en place d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation des projets réalisés ?

### 2.1.7 Transfert de compétence

#### a) Réforme des mécanismes de financement (note globale)

La dernière réforme de l'Etat issue de l'accord gouvernemental du 1er décembre 2011 avait prévu le transfert aux entités fédérées des compétences et dépenses relatives à la politique fédérale des grandes villes (Gouvernement fédéral, 2011).

La nouvelle Loi Spéciale du 6 janvier 2014 réforme les mécanismes de financement des Communautés et Régions et organise le financement des nouvelles compétences transférées, en ce compris, organise un mécanisme de transition assurant la neutralité budgétaire de la réforme la première année de sa mise en œuvre, et assure une contribution des Régions et Communautés à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement. Les nouveaux mécanismes de financement sont les suivants (Clerbois, Ernaelstee, Pousset 2014):

- Les recettes d'additionnels à l'IPP : Confère une autonomie fiscale partielle aux Régions (faculté de lever, sur l'IPP, des additionnels régionaux différenciés par tranche d'impôt et d'introduire des réductions ou augmentations fiscales).
- Perception des recettes des amendes routières.
- Intervention de solidarité nationale (ISN) : réforme du calcul de la ventilation régionale des recettes IPP maintenues au niveau fédéral, pour les régions dont la quote-part de l'IPP est plus faible que la quote-part de la population.
- Le refinancement de la région bruxelloise.
- Le financement des compétences transférées aux régions au travers des dotations « emploi », « dépenses fiscales » et « résiduelle ».
- Responsabilisation climat : bonus (malus) aux régions en cas de réduction des émissions de gaz à effet de serre supérieure (inférieure) à l'objectif.

Le financement de la politique fédérale des grandes villes est prévue par à la dotation « résiduelle ». Celle-ci est estimée à 900 millions d'euros au premier janvier 2015. Elle regroupe les moyens liés aux compétences transférées entre 1993 et 2001, les nouvelles compétences transférées (fonds des calamités agricoles et publiques, bien-être animal, politiques des grandes villes, BIRB, etc.) et les moyens liés aux transferts de bâtiments dans le cadre de la réforme institutionnelle de 2001. La clé de répartition octroie 41,37% à la région wallonne soit 372,33 millions. A savoir, en 2016, cette dotation sera indexée et liée à 100% de la croissance réelle de l'économie. A partir de 2017, les paramètres d'évolution de la dotation résiduelle seront impactés par la participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et à la charge du coût du vieillissement [Bayenet, 2014].

#### b) *Financement de la politique des grandes villes*

Le transfert de compétence engendre un transfert d'une partie du budget affecté à la politique des grandes villes. Pour déterminer la proportion rétrocédée aux régions, le calcul fut basé sur un avis rendu par l'Inspection des Finances en novembre 2010 concernant la part des projets à compétence principalement fédérale et des projets à compétence principalement régionale. Il en est sorti que 68.17% des projets revêtaient de compétences principalement régionales. Un montant de 36.186.110€ sur 53.081.994€ reviendrait aux régions.

La répartition du transfert budgétaire aux différentes régions est faite conformément à la répartition du budget total des contrats « villes durables » de 2013 (inchangés en 2014). A ce moment, le crédit d'engagement affecté aux villes wallonnes était de 17.894.557€, soit 33,71% du budget total.

Dans un deuxième temps, le budget initial à transférer a été modifié, passant de 36.186.110 € à 39.200.00 € . Mais la même clé de répartition a été utilisée.

La région wallonne, recevra donc 33,71% de 39.200.000 €, soit 13.214.776 €.

Néanmoins, au-delà de 2014, le gouvernement fédéral reste responsable des liquidations des encours des contrats de la période 2010-2014. Il recevra les crédits de liquidation nécessaires pour respecter ses engagements. La liquidation des encours pour les projets relatifs aux contrats « villes durables » wallons est déduite du montant qui lui sera transféré.

Le tableau ci-dessous détaille la récupération progressive de cette ligne budgétaire, jusqu'à sa totalité à partir de 2020.

**Tableau 8 : Calcul du budget transféré à la Wallonie (source : SPP Intégration sociale)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montants annuels à transférer	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2
Montants des encours pour les projets wallons	13,2	7,2	5,5	3,3	0,5	0
<b>Montant définitif qui sera versé</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>7,7</b>	<b>9,9</b>	<b>12,7</b>	<b>13,2</b>

Pour information, le solde du budget fédéral a été supprimé à hauteur de 95%. Seuls 5% restent pour les articles budgétaires suivants :

- AB 1220 : Etudes, conférences, organisations d'événements, etc.
- AB 3301 : Subsidés aux associations
- AB 3501 : Contributions aux programmes internationaux (deux subsidés, l'un au programme URBACT, l'autre au réseau EUKN)
- AB 4324 : Médiation SAC
- AB 4301 : Parcours d'insertion des régularisés.

### c) *Fonctionnement et personnel*

Le service Politique des Grandes Villes (SPP intégration sociale) est transféré à 90% aux régions. Montant estimé sur base des moyens fédéraux. En pratique, le SPP a transféré 3 personnes aux Régions. Ces personnes sont parties aux Régions sur base volontaire, après un appel interne aux candidats. L'appel a été adressé à tout le personnel du SPP. Résultat : seul Stijn Van Wolputte, du service PGV, est parti à la Région flamande ; les deux autres membres du personnel fédéral à transférer aux régions viennent d'autres services.

### d) *Futur proche des Conventions « Villes Durables »*

Suite au transfert de compétence, le gouvernement wallon le Gouvernement wallon a marqué son accord quant à la subvention des projets relatifs à Politique des Grandes Villes pour l'année 2015 des villes de Charleroi, de La Louvière, de Liège, de Mons et de Seraing pour un montant global de 7.963.992,55 euros. Ceci correspond au budget personnel et fonctionnement de 2014 des conventions « Ville Durable » des 5 grandes villes wallonnes qui employaient 176 personnes. Les montants sont répartis selon le tableau ci-dessous :

**Tableau 9 : répartition budgétaire du budget de la politique des grandes villes pour 2015**

	Fonctionnement	Personnel	Totaux
Charleroi	427.183,00	2.221.867,00	<b>2.649.050,00</b>
La Louvière	95.557,76	496.641,29	<b>590.330,61</b>
Liège	902.040,00	1.760.000,00	<b>2.662.040,00</b>
Mons	51.162,00	530.000,00	<b>581.162,00</b>
Seraing	99.533,94	1.381.876,00	<b>1.481.409,94</b>

Pour 2016, la transition n'est pas encore définie, mais, par la DPR, le Gouvernement entend « renforcer les moyens antérieurement fédéraux de la politique des grandes villes et les consacrer aux quartiers dégradés des villes de Charleroi, Liège, Mons, Seraing, La Louvière, Verviers et Mouscron ».

### e) *Gouvernance de l'outil 2015*

Paul Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie

## **2.1.8 Recommandations sur une politique de la ville**

La politique fédérale des grandes villes fut, sur papier, la politique la plus proche d'une politique de la ville au sens de la charte de Leipzig. Celle-ci va disparaître prochainement. Elle a expérimenté la transversalité et la coordination des pouvoirs en milieu urbain. La première recommandation serait de valoriser pleinement cette expérience dans la mise en œuvre d'une politique wallonne ; de pérenniser les points de coordination déjà établis entre les instances de pouvoir.

En termes d'expérience positive, à favoriser dans la mise en œuvre d'une politique de la ville wallonne, on peut noter :

- Dynamisme local provoqué par des initiatives locales et cohérentes avec les contextes particuliers des quartiers (stratégie bottom-up).
- Bon fonctionnement des actions inscrites dans une démarche participative.
- Intérêt d'une cellule ayant la double fonction : assistance administrative et centre de compétence (politique de la ville).
- Supervision exécutive par un organe transversal (comité interministériel).

Tableau 10 : Tableau des atouts et faiblesses

Atouts	Faiblesses
<p>Dynamisme local provoqué par des initiatives locales et cohérentes avec les contextes particuliers des quartiers (stratégie bottom-up).</p> <p>Bon fonctionnement des actions inscrites dans une démarche participative.</p> <p>Intérêt d'une cellule ayant la double fonction : assistance administrative et centre de compétence (politique de la ville).</p> <p>Supervision exécutive par un organe transversal (comité interministériel).</p>	<p>Incohérences entre les directives et les programmes mis en œuvre (exemples : périmètres d'intervention, projet s'écartant des objectifs, projets non pertinents aux effets de levier non significatifs)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévoir un cahier des charges lié à la convention, reprendre les directives dans les conventions, donner les moyens à l'administration en tutelle de vérifier la correspondance directives vs programme.</li> <li>• Définir dans la convention les modalités d'évaluation, les modalités de contrôle, ...</li> <li>• Séparation de l'instance « appui administratif et centre de compétence » d'une instance de contrôle.</li> </ul> <p>Absence de stratégie de ville préalable à la définition des projets (pas de diagnostic), ce qui engendre une démarche inutile et contre-productive : définition des objectifs opérationnels en fonction des projets que le pouvoir local veut mettre en œuvre.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'une instance supérieure, type « observatoire de la ville » ou « baromètre communal » pour fournir une information systématique et périodique sur l'évolution des villes et appuyant les instances communale dans la mise en œuvre d'une stratégie.</li> <li>• Programmation pluriannuelle permettant aux pouvoirs locaux d'investir d'avantage dans un diagnostic et une stratégie.</li> </ul> <p>Opacité juridique, rigidité de l'outil (peu de transparence concernant la répartition du budget et le choix des territoires concerné, évolution non prévue par les textes de loi)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transcrire dans la loi les critères de sélection des villes</li> <li>• Transcrire dans la loi les critères de répartition du budget.</li> </ul>



## 2.2 PLAN STRATÉGIQUE DE SÉCURITÉ ET DE PRÉVENTION

### 2.2.1 Présentation de l'outil

#### a) *Date de création de l'outil*

Le Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention provient des « Contrats de sécurité », lancé en 1992 pour développer les projets locaux en matière de lutte contre le sentiment d'insécurité et la « petite délinquance » (Strebelle 2002). Il est ensuite devenu « Contrat de sécurité et de société en 1996 avant de s'intituler « Contrat de sécurité et de prévention » depuis 2007.

#### b) *Objectifs généraux de la politique*

Mettre en place une politique de prévention et de sécurité locale

#### c) *Gouvernance de l'outil*

- Tutelle et autorité subsidiaire : Etat fédéral Ministre de l'intérieur
- Gestion courante : SPF Intérieur (IBZ)
- Utilisateurs de la politique : communes et acteurs des projets mis en œuvre.

#### d) *Fonctionnement de l'outil*

Les communes établissent leur diagnostic local de sécurité et vérifient la concordance des données utilisées avec celles employées par les services de police dans le cadre des plans zonaux de sécurité.

Sur cette base les communes déterminent leurs priorités dans leur projet de convention.

Les pouvoirs locaux déclinent leur convention sous forme d'objectifs généraux, stratégiques et opérationnels et sont orientés vers des résultats à atteindre en fin de convention.

Les allocations se font annuellement. Les communes bénéficient de 80% d'avance sur l'allocation prévue. Elles déploient les moyens conformément à la convention et reçoivent le solde après un contrôle approfondis des dépenses (POLINFO 2015).

#### e) *Principaux documents législatifs fondateurs*

Arrêté royal du 7 novembre 2013 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention et aux dispositifs Gardiens de la Paix (remplacement de l'arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention).

Arrêté ministériel du 24 décembre 2013 déterminant les modalités d'introduction, de suivi, d'évaluation et déterminant les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle d'allocation financière relatives aux plans stratégiques de sécurité et de prévention 2014-2017.

### 2.2.2 Montage juridique et financier

#### a) *Objectifs stratégiques*

- Faire baisser la criminalité, les incivilités et améliorer la sécurité routière (note cadre de Sécurité Intégrale 2004),
- Veiller à une société sûre et viable (PNS 2012-2015).

#### b) *Objectifs opérationnels sur le territoire*

- Développer des politiques de prévention répondant aux priorités de la Note-cadre de sécurité intégrale et/ou du Plan national de sécurité en cours,

- Permettre le recrutement du personnel de prévention et de sécurité en vue d'appliquer les politiques de prévention visées dans la Note-cadre / le Plan (supra) ou à la loi du 24 juin 2013 relative aux SAC,
- Assurer des investissements en vue de sécuriser l'espace public.

c) *Type d'aide*

Subside contractuel permettant des dépenses en termes de personnel, fonctionnement et investissement (maximum 10%).

d) *Durée des aides*

Les conventions couvrent et assurent la continuité des projets pour quatre années (ici 2014-2017). Les allocations se font sur base annuelle.

e) *Mécanisme de suivi*

Les conventions sont déclinées sous forme d'objectifs généraux, stratégiques et opérationnels et sont orientés en termes de résultats à atteindre avant la fin de la période de validité de la convention.

Cette obligation de résultat qui découle de la convention oblige les communes à procéder à un suivi régulier et une évaluation de leurs objectifs.

En cas de non-respect des obligations de résultat tels qu'annoncés dans la convention, les sommes indues peuvent être récupérées. La récupération est réalisée à la requête du Ministre de l'Intérieur (POLINFO 2015).

Depuis 1996, le ministère de l'Intérieur a confié la tâche d'évaluation au sein des communes à des évaluateurs internes dont la désignation est devenue une obligation. Ces évaluateurs internes sont désormais responsables de la réalisation des rapports d'évaluation qui doivent être transmis au ministère de l'Intérieur. L'IBZ (Service public fédéral Intérieur) publie un document d'orientation qui régit le processus d'évaluation des plans stratégiques de sécurité et de prévention (récemment, celui pour les conventions 2014-2017). L'évaluation est structurée autour de deux réunions d'évaluation. L'une intermédiaire, permet notamment de réorienter les objectifs, résultats et indicateurs. La deuxième a pour but d'examiner si les objectifs du plan sont atteints et de tirer la conclusion finale des quatre années de son déroulement. Des dossiers sont constitués à ces occasions : un dossier d'évaluation intermédiaire et un dossier d'évaluation (final) qui comprennent un rapport d'avancement et un diagnostic local de sécurité comparatif. Le fil conducteur qui parcourt ladite évaluation est de prévoir un soutien, de procurer un coaching et une inspiration, bref, de générer un échange constructif entre les autorités locales et le SLIV (Direction Sécurité Locale Intégrale du Service public fédéral Intérieur) en vue du développement continu du travail de prévention au sein de la politique locale de sécurité intégrale. Un accent est donc tout particulièrement mis sur l'analyse SWOT ainsi que sur les besoins et attentes du niveau fédéral. (IBZ 2013)

Les équipes universitaires, quant à elles, ont été chargées depuis 1993 par le Ministère de l'Intérieur d'une évaluation scientifique beaucoup plus approfondie de la mise en œuvre et des effets des contrats. À la différence des évaluations administratives, il s'agit d'évaluations à plus long terme pour lesquelles les évaluateurs scientifiques ont été amenés à procéder à des analyses transversales (Strebelle 2002).

f) *Importance des moyens déployés*

Le budget global de la politique est de 35 M d'€, dont un peu plus d'un tiers est adressé aux communes wallonnes (12,5 M d'€). Ce budget est fixé annuellement pour les 4 années de la convention. 2,39 M d'€ supplémentaires sont déployés spécifiquement pour les gardiens de la paix (dont 776.690€ en Wallonie). Les communes bénéficient en moyenne 6,7 €/habitant.

### 2.2.3 Orientation sectorielle

Sécurité et prévention ; sécurité routière

### 2.2.4 Territorialisation

#### a) Critères d'identification des villes et territoires concernés

Le nouvel arrêté royal<sup>1</sup> établi que les communes voulant faire partie du PSSP doivent avoir réalisé un diagnostic local de sécurité et remplir une des conditions suivantes :

- être bénéficiaire d'un plan stratégique de sécurité et de prévention en date du 1er juillet 2013 ;
- atteindre une population supérieure à 30.000 habitants et appartenir aux communes qui possèdent un indice de prospérité en dessous de la moyenne belge.

Il existe une possibilité de convention pour les villes de population supérieure à 10.000 habitants et d'indice de prospérité en dessous de la moyenne belge si les crédits disponibles sont augmentés ou qu'une autre commune ne satisfait pas aux conditions précitées.

Les modalités formulées par l'arrêté consistent en l'élargissement de l'accès à cet outil. En effet, les anciens bénéficiaires, bien que sélectionnés au départ d'autres critères et seuils sont éligibles. Pour information, les précédentes 101 communes sélectionnées, devaient avoir réalisé un diagnostic local de sécurité, et remplir au moins un de ces critères :

- avoir une population de plus de 60.000 habitants ;
- appartenir aux communes qui ont le taux de criminalité par habitant le plus élevé ;
- appartenir aux communes qui ont le revenu moyen par habitant le plus faible, qui ont une population supérieure à 10.000 habitants et un taux de criminalité situé dans le premier quartile national.

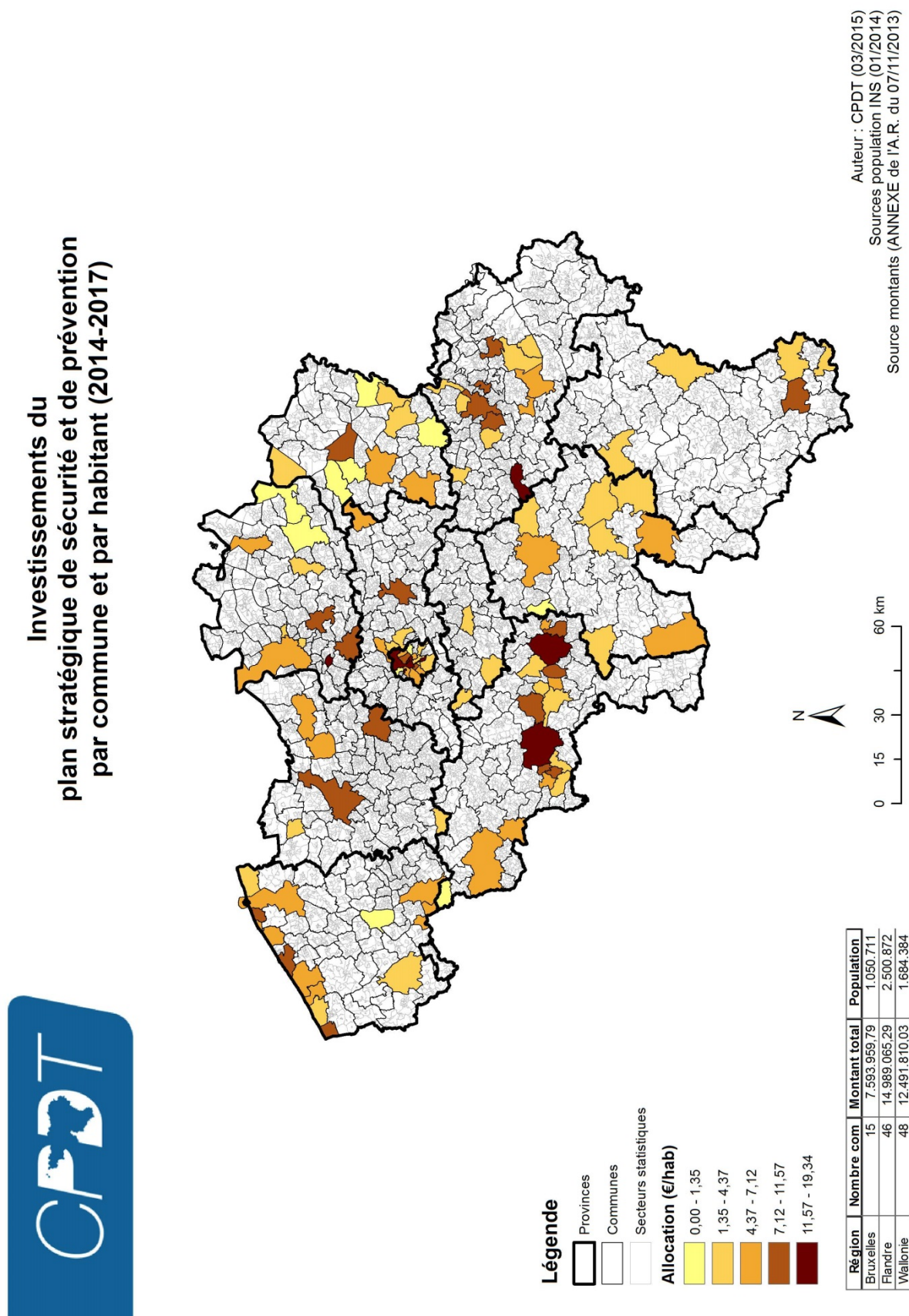
Nous notons que la politique de sécurité et de prévention, bien que stable en termes de moyens, n'a cessé de croître en termes de territoire, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous. Elle concerne 48 communes wallonne et 1.68 millions d'habitants.

**Tableau 11: Evolution territoriale et budgétaire du plan stratégique de sécurité et de prévention**

<b>Année</b>	<b>Nombre de communes</b>	<b>Budget</b>
1992	12 contrats de sécurité	14.5 M d'€ (fédéral) 2.3 M d'€ (points APE) 6 M d'€ (commune)
2000	29 contrats de sécurité et 46 contrats de prévention	35 M d'€ (fédéral)
2007-2010	102 (45 en Wallonie)	35 M d'€ (fédéral)
2014-2017	109 (48 en Wallonie)	35 M d'€ (fédéral)

<sup>1</sup> Arrêté royal du 7 novembre 2013

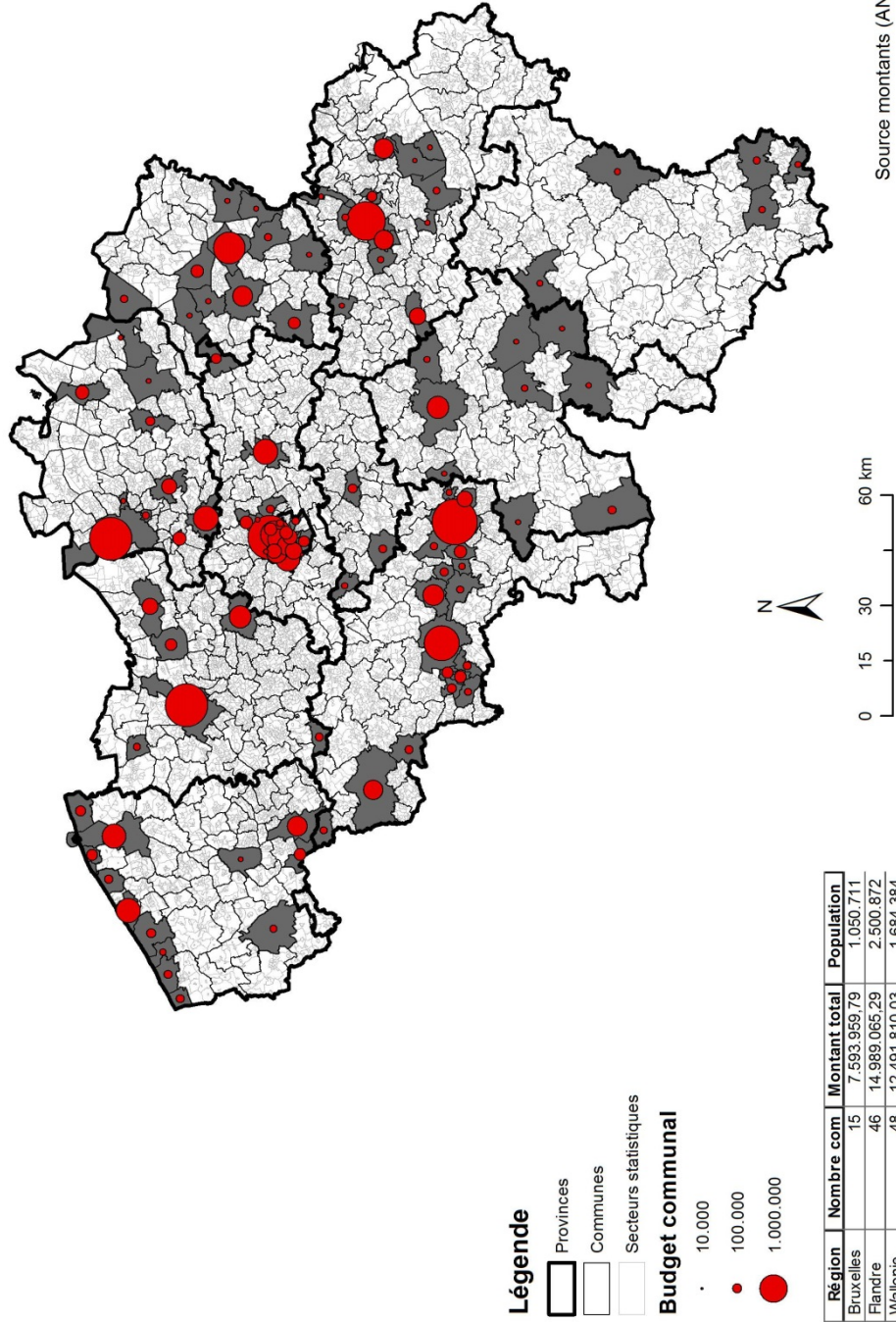
b) Périmètres d'intervention



Carte 4 : Budget annuel par habitant investi par commune par le PSSP



Investissements du  
plan stratégique de sécurité et de prévention  
par commune (2014-2017)



Carte 5 : Budget annuel investi par commune par le PSSP

## 2.2.5 Synthèse des évaluations et recommandations

### a) 2000 : *Evaluation des contrats de sécurité et des contrats de prévention* (Robert 2000)

L'évaluation des contrats de sécurité, de société et de prévention ne peut pas être liée uniquement à des statistiques de criminalité.

D'un côté, les statistiques officiellement enregistrées proviennent toujours de la reconstitution du crime en termes pénaux. Dans ce cadre, tous les autres circonstances et faits sans intérêt pour le pénal ne sont pas pris en compte. Beaucoup de données importantes pour une évaluation ne sont donc pas reprises dans ce type de statistiques. Elles peuvent tout au plus donner une première indication. Beaucoup d'éléments de la réussite d'une politique préventive ne sont par ailleurs pas ou peu mesurables, voir visent des résultats à moyen termes, sans évaluation possible à court terme.

D'autre part, les contrats visaient également la restauration de la confiance du citoyen dans les autorités et l'augmentation de la qualité de vie. Ces points ne sont pas toujours en lien avec les statistiques de criminalité (Robert 2000).

Au ce moment, les indicateurs complétés par les administrations ne pouvaient pas permettre d'évaluer la politique.

L'auteur préconise dès lors d'améliorer le suivi de la part des autorités fédérales sous trois formes :

- Créer des commissions de suivi (représentants fédéraux et locaux) en lieu et place des équipes d'inspection,
- Des conseillers compétents mis à disposition par les autorités,
- Mettre en place un véritable outil d'évaluation sur mesure (non assimilé à un mécanisme de contrôle).

La périodicité des évaluations devrait être annuelle et non tous les 6 mois.

Robert soulève également (Robert 2000) un manquement d'intégration entre la politique de sécurité fédérale et la politique d'aide sociale régionale. « *Une intégration plus poussée entre les aides fédérale et régionale est grandement souhaitée* ».

L'auteur signale également l'intérêt d'évolution de la politique en termes de pluri-annualité, d'une clarification des objectifs et de la mise en place d'évaluations intermédiaires aux projets. L'évaluation annuelle, en fin de projet, est souvent perçue comme une épée de Damoclès et source de démotivation.

La contractualisation annuelle engendre différents effets pervers liés à l'insécurité d'emploi. Les acteurs se forment et cherchent en parallèle un emploi ayant un meilleur statut. Dans ce sens, une implication structurelle des contrats est nécessaire. Les fonctionnaires de prévention doivent également se trouver dans d'autres structures que les seules concertations policières.

Pour améliorer la gestion communale des projets, l'autorité supérieure doit jouer un rôle de facilitateur pour développer une culture d'évaluation et l'approche intégrée des projets.

Il faut continuer à se focaliser sur la petite criminalité. La grande criminalité appartient à la police spécialisée et est beaucoup moins fréquente. Les phénomènes d'augmentation de violence font partie de cette politique.

### b) 2002 : *Quel bilan peut-on tirer des contrats de sécurité ?* (Strebelle 2002)

En 2002, après 10ans de contrats de sécurité, Strebelle souligne les principaux enseignements des évaluations scientifiques élaborées par les équipes universitaires depuis 1993 :

- Manque d'initiative de la part des autorités locales,

- Minimalisation du travail et opportunisme pouvant être expliqué par le principe de contractualisation en absence de sentiment de responsabilité quant aux objectifs de la part du pouvoir local,
- Echec relativisé des C.C.C.P. (Conseil Consultatif Communal de Prévention) : tous les acteurs familiarisés avec les problèmes n'y sont pas représentés ou sont écartés par les autorités communales. « chambre d'entérinement formelle dont la création visait surtout à répondre à l'obligation contractuelle de créer ces instances afin de bénéficier des subsides »,
- Les textes sont vagues concernant la mise en œuvre de la prévention sociale
- Une politique qui viserait les causes de la délinquance ne peut compter sur l'intervention des seules instances, sociales et policières, ayant pour mandat le traitement des symptômes,
- Il est difficile, voire impossible, d'évaluer l'impact de ces dispositifs sur le sentiment d'insécurité. Non seulement parce qu'on ne dispose pas de point de comparaison, mais également en raison du caractère flou de cette notion.

### **2.2.6 Recommandations sur une politique de la ville**

- La transparence de territorialisation des allocations paraît un bon modèle, d'autant plus que la sélection des bénéficiaires se fait sur des critères objectifs et qu'un éventuel élargissement s'opère sur le même critère (nombre d'habitants). Néanmoins, on note l'absence, dans la loi, du mode calcul ayant mené à cette répartition du budget.
- Cette politique a connu plusieurs révisions des processus d'évaluation. Les acteurs actuels de ces évaluations devraient être rencontrés en vue de s'interroger sur une éventuelle réutilisation du modèle d'évaluation (dans l'éventualité d'une politique de la ville Wallonne par contrat subsidié).
- La présente politique rappelle la nécessité de construire une politique sur un diagnostic, associé à des objectifs stratégiques qui doivent être repris comme socle. Des indicateurs doivent être mis en place dès le départ pour permettre l'évaluation des politiques menées. La présente politique met également en lueur le besoin de clarifier la temporalité des objectifs (moyen ou long terme) et les modalités de collectes de ces indicateurs. Des balises claires sont toujours appréciées par les pouvoirs locaux.
- Le second niveau de l'évaluation (évaluation opérationnelle suivant les objectifs opérationnels propre au territoire donné) doit être élaboré suivant la même structure et transparence.
- Les analyses de cette politique ont mis en avant la nécessité d'un suivi administratif de la part des autorités, par exemple en créant des commissions de suivi (représentants fédéraux et locaux) et non des équipes d'inspection. Notamment une demande de fournir des conseillers compétents, ce qui relève un manque d'expertise de l'autorité locale, ou un manque d'externalisation des phénomènes.

- L'intégration entre les secteurs a été soulevée par cette politique. Même si celle-ci, étant fédérale, sera difficilement adaptée à une politique de la ville, il faut néanmoins prévoir des interactions : au niveau de la stratégie et de l'homogénéisation avec la Direction Sécurité Locale Intégrale de l'IBZ et au niveau local par l'interaction avec les coordinateurs locaux. Le terrain est déjà préparé au niveau de cette politique car elle prévoit, dans la partie « coordination » du document d'évaluation, la mise en lueur des différents liens et coordination avec d'autres dispositifs (Plan zonal de Sécurité, PFGV, Plan local de sécurité intégrale, Fonds flamand des Villes, Plan de Cohésion sociale, Plan bruxellois de prévention et de proximité, autres canaux de subventions). La nouvelle politique de la ville devrait prendre compte de ces évaluations pour l'élaboration d'un document stratégique local. Eventuellement, si le résultat semble concluant pour le PSSP, la politique de la ville pourrait s'inspirer de ce procédé pour tisser des liens entre les dispositifs en interaction avec la politique de la ville et non directement intégrée à celle-ci.
- En termes de contractualisation, la pluri annualité semble également (voir PFGV) une condition nécessaire à une mise en œuvre cohérente des programmes (actions sur le long terme ou projet non mis en œuvre en un an) et de leurs évaluations. La budgétisation peut être éventuellement morcelée tout au long du contrat.
- En cas de mise en place d'une commission consultative locale, veiller à éviter une « chambre d'entérinement formelle » inutilement contraignante par l'obligation contractuelle mais viser la majeure dynamisation de celle-ci par les acteurs pour favoriser l'aspect constructif de la structure.
- Coordination des agents de terrains (stewards, gardiens de la paix...)

Tableau 12 : Tableau des atouts et faiblesses

Atouts	Faiblesses
Politique ciblée avec des critères objectifs Projets élaborés sur base des priorités issues d'un diagnostic local en concordance avec d'autres services Objectifs clairs et évaluation	Dilution croissante des moyens Difficulté d'évaluer l'impact



## 3. EXAMEN DES POLITIQUES ET OUTILS WALLONS (VOLET 2)

### 3.1 RENOVATION URBAINE

Ce chapitre sur la rénovation se base sur les précédentes recherches effectuées notamment par la CPDT : « *Expertise Politique de la Ville* » (CPDT 2008) ainsi que « *La politique de la ville* » (Harou et al. 2012).

Nous nous sommes également appuyés sur le rapport « *Rénovation et revitalisation urbaines* » (CREAT 2009) et « *L'évaluation des dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme* » (CREAT 2012).

#### 3.1.1 Présentation de l'outil

##### a) *Date de création de l'outil*

Les dispositifs de rénovation urbaine en Wallonie trouvent leur origine dans les opérations pilotes, initiée par le ministère des travaux publics en 1973. Celles-ci sont menées en réaction aux « grands travaux » modernistes réalisés dans les centres villes qui visaient la destruction et la reconstruction de quartiers anciens considérés comme insalubres. C'est à partir de 1977 que l'outil trouvera une base réglementaire.

##### b) *Objectifs généraux*

Par définition à l'article 173 du CWATUP, la rénovation urbaine est « *une action d'aménagement globale et concertée d'initiative communale qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir à sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres. L'opération de rénovation urbaine vise à maintenir et à améliorer l'habitat par une ou plusieurs actions suivantes :*

1° *La réhabilitation de construction de logements*

2° *La création ou l'amélioration d'équipements collectifs tels que définis par le Gouvernement.*

3° *La création ou l'amélioration d'espaces verts.*

4° *La création ou l'amélioration de bâtiments destinés au commerce ou à des activités de service. »<sup>2</sup>*

##### c) *Gouvernance de l'outil*

Dans le cas d'une rénovation urbaine, les principaux représentants sont :

- La Wallonie par les subventions qu'elle octroie.
- La Commune qui est l'initiateur et le gestionnaire du dossier.
- Les acteurs locaux privés et publics sont représentés au travers d'une commission de rénovation urbaine (CRU).

Suite aux rencontres avec les fonctionnaires du SPW, il ressort que le rôle de la Commission rénovation urbaine qui est supposé donner un côté démocratique en intégrant des élus, des commerçants et des habitants ne fonctionne pas réellement comme tel dans les faits.

<sup>2</sup> CWATUP- LIVRE II. – TITRE Ier. – CHAPITRE III – Art. 173 – 1<sup>er</sup>

De manière générale, la participation citoyenne se révèle compliquée à gérer car il apparaît difficile de mobiliser les habitants et de leur faire comprendre la durée des délais administratifs. En effet, la procédure de mise en œuvre d'une rénovation urbaine dure en moyenne deux ans.

d) *Fonctionnement de l'outil*

La commune décide d'initier une opération de rénovation urbaine. Elle conclut alors un marché de service avec un auteur de projet chargé de réaliser le dossier de rénovation urbaine.

Elle instaure une Commission communale de rénovation urbaine composée de représentant de la commune, de la CCAT ainsi que des autorités publiques (service extérieur de la DGO4, SLSP...), des associations et des habitants intéressés.

La Région approuve, après avis de la section d'aménagement actif de la CRAT, la composition et le règlement de la Commission de rénovation de quartier.

Depuis le décret du 28 février 2013 relatif à l'octroi par la Région wallonne de subventions pour l'exécution d'opération de rénovation urbaine, la commune a également la possibilité d'avoir recours à un conseiller en rénovation urbaine, elle doit faire la demande à la Région pour subventionner l'engagement et le maintien de celui-ci. Selon les données de la DGO4, en 2015 le programme physique compte 25 conseillers en rénovation, donc un budget total de 625.000 euros.

La commune consulte la Commission de rénovation urbaine pour déterminer un projet de périmètre de l'opération. Sur le conseil de son auteur de projet, la commune adopte le périmètre de l'opération et introduit son dossier de rénovation urbaine (le périmètre, le schéma directeur, le programme et le calendrier d'exécution) auprès de la DGO4 qui donne son aval pour le dépôt à la section d'aménagement actif de la CRAT.

Après avis de la CRAT, le Gouvernement Wallon arrête le périmètre, le schéma directeur, le programme et le calendrier d'exécution. Il indique également une estimation de la subvention globale.

Des conventions-exécution entre la Région et la commune sont ensuite établies pour fixer les conditions d'octroi et les modalités d'exécution de l'opération.

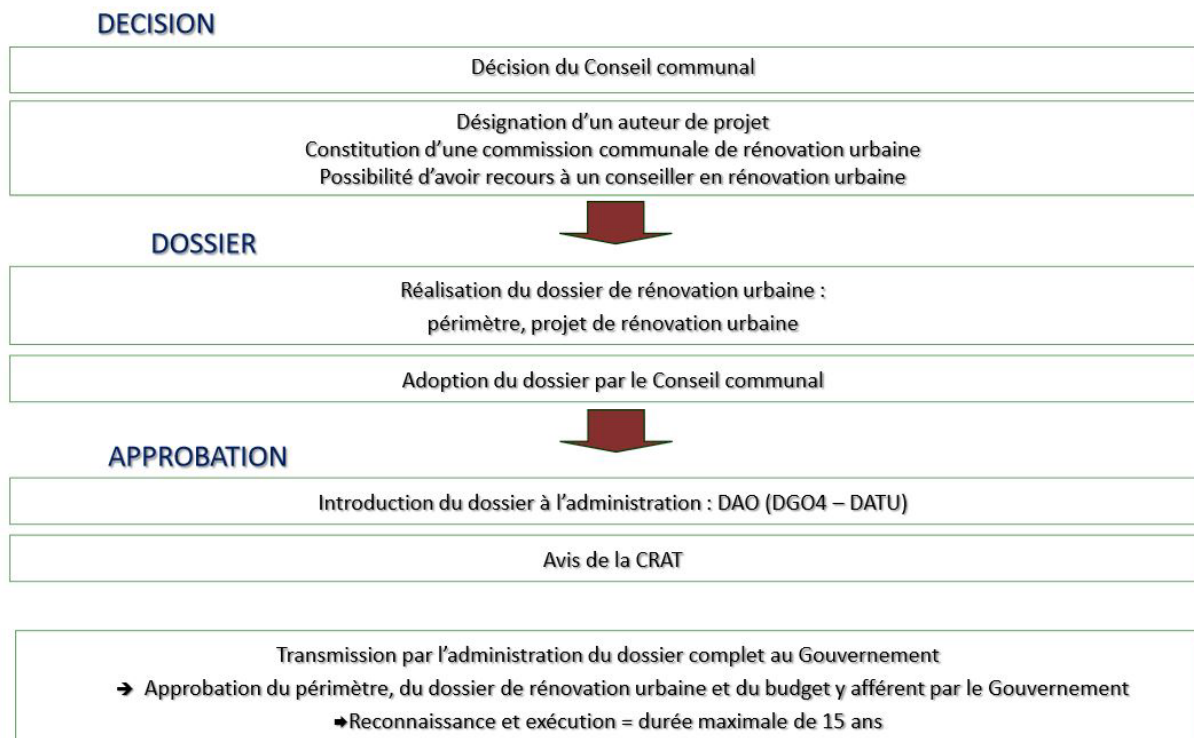


Figure 12 : Procédure de rénovation urbaine (Source : SPW)



Figure 13 : Mise en œuvre rénovation urbaine (Source : SPW)

### 3.1.2 Montage juridique et financier

#### a) Principaux documents législatifs fondateurs

Les articles du CWATUP concernés :

- Art. 173. Relatif à la rénovation urbaine
- Art. 174. Relatif aux zones d'initiative privilégiées
- Art. 175. Relatif au droit de préemption

L'arrêté général qui concerne la rénovation a été modifié à de nombreuses reprises.

Le dernier en date est l'arrêté du 28 février 2013 relatif à l'octroi par la Région wallonne de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine.

#### b) Objectifs stratégique

La réussite des opérations de rénovation urbaine réside dans l'existence d'une *stratégie globale, volontariste et cohérente de renouveau*<sup>3</sup>.

On parle d'une stratégie en trois temps :

1. Faire un bon diagnostic de la situation existante du centre urbain,
2. Identifier les lieux et les éléments névralgiques sur lesquels il faut agir en priorité,
3. Identifier les moyens à mobiliser pour agir au mieux et définir un programme concret d'actions prioritaires.

Même si la rénovation urbaine telle que définie dans l'Art. 172 du CWATUP, possède des objectifs très spécifiques comme la création de logements, d'équipements collectifs,...elle constitue une démarche visant à mobiliser différentes ressources au-delà de celles qui lui sont propres.

En effet, la rénovation urbaine est de plus en plus liée à des opérations de réaménagement des sites à réaménager, avec les aides aux particuliers qui rénovent un immeuble (aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation) et enfin les zones d'initiative privilégiées.

« *Le dossier de rénovation urbaine est donc en réalité un vaste incitant à adopter une démarche d'aménagement active (opérationnelle), globale, cohérente et participative.* »<sup>4</sup>

#### c) Objectifs opérationnels sur le territoire

Selon les enquêtes auprès des communes (CREAT 2009), on peut distinguer différentes stratégies et différents objectifs motivant le recours à l'outil :

- La revalorisation et l'amélioration de l'attractivité des centres.
- La préservation du patrimoine.
- L'amélioration de l'habitat et le développement des quartiers défavorisés.
- La suppression de chancres et le réinvestissement d'anciens sites industriels.
- La construction de nouveaux « morceaux de ville ».

#### d) Type d'aide

<sup>3</sup> Source : Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie. SPW

<sup>4</sup> Source : Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie. SPW

Selon l'article 8 de l'AGW du 28 février 2013 relatif à l'octroi par la Région wallonne de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine, le taux de subvention relative aux acquisitions est de :

- 80% lorsque l'acquisition permettra la réhabilitation ou la construction de logements, de garages intégrés aux logements, à raison d'un emplacement par logement maximum, ou la création ou l'amélioration d'espaces verts et d'espaces de convivialité;
- 60% lorsque l'acquisition permettra la création ou l'amélioration des équipements collectifs à l'exception des espaces de convivialité, la réhabilitation ou la construction des garages autres que ceux visés au 1°, de l'infrastructure de proximité, ainsi que des surfaces des immeubles destinées aux activités de commerces et de services, dont la surface commerciale est inférieure à deux cent cinquante mètres carrés et dont les étages sont destinés exclusivement au logement; ces immeubles se situent dans des zones commerçantes qui connaissent un problème de désaffectation pour les logements aux étages.

Selon l'article 10, le taux de subventions relatives à l'exécution des travaux :

- 80% en vue de la réhabilitation ou la construction de logements, de garages intégrés aux logements, à raison d'un emplacement par logement maximum, ou en vue de la création, l'amélioration d'espaces verts et d'espaces de convivialité;
- 60% en vue de la création ou de l'amélioration des équipements collectifs à l'exception des espaces de convivialité, la réhabilitation ou la construction des garages autres que ceux visés au 1°, de l'infrastructure de proximité, ainsi que des surfaces des immeubles destinées aux activités de commerces et de services, dont la surface commerciale est inférieure à deux cent cinquante mètres carrés nets et dont les étages sont destinés exclusivement au logement; ces immeubles se situent dans des zones commerçantes qui connaissent un problème de désaffectation pour les logements aux étages.

Dans les ZIP, les taux sont portés à 90% pour les acquisitions et travaux en vue de la réhabilitation ou la construction de logements, de garages intégrés aux logements, à raison d'un emplacement par logement maximum, ou en vue de la création, l'amélioration d'espaces verts et d'espaces de convivialité

A l'article 11, il est stipulé que le Ministre peut octroyer à la commune qui le demande auprès de l'Administration une subvention annuelle récurrente de 25.000€ pour l'engagement et le maintien d'un conseiller en rénovation urbaine affecté aux missions d'assistance nécessaires à la commune pour la reconnaissance et la gestion de l'opération de rénovation.

Concernant l'engagement de ce conseiller en rénovation urbaine, la commune propose la personne qu'elle souhaite pour le poste. Si celui-ci est subventionné par la Région, celle-ci ne dispose que de très peu de moyen pour suivre le travail de ce conseiller.

Dans les faits, comme l'a souligné une personne ressource, il semblerait que ce conseiller ne soit pas forcément utile durant toute l'opération de rénovation. Il y a une charge importante de travail à fournir au départ, pour initier l'opération, mais ensuite sa présence semble moins nécessaire dans certains cas.

De plus il faut rappeler que les Articles 12 et 257/1 à 6 du CWATUP prévoient également une subvention aux communes pour l'engagement ou le maintien d'un ou de plusieurs conseillers en aménagement du territoire et urbanisme. Dans certains cas ainsi, le rôle du conseiller en rénovation et celui du CATU peuvent se superposer.

e) *Durée des aides*

Pendant une durée de quinze ans, à dater de la réception provisoire des travaux, la commune doit respecter l'affectation des immeubles acquis, réhabilités ou construits à l'aide de subvention à la rénovation urbaine.

Selon l'arrêté du Gouvernement wallon daté du 28 février 2013 relatif à l'octroi par la Région wallonne de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine, article 5 : « *La reconnaissance de l'opération et de son exécution complète porte sur une durée maximale de quinze ans.* »

f) *Mécanisme de suivi*

Selon l'Article 15 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2013 relatif à l'octroi par la Région wallonne de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine, pendant la durée de l'opération de rénovation urbaine, la commune doit établir deux rapports sur l'état d'avancement des opérations.

Le premier rapport doit être envoyé par recommandé après un délai maximum de quatre ans et six mois à dater de la notification de l'arrêté de reconnaissance visé à l'article 5. Le second rapport est envoyé après un délai maximum de neuf ans et six mois à dater de la notification de l'arrêté de reconnaissance.

Ces rapports peuvent contenir une demande d'actualisation du dossier de rénovation urbaine. Cette actualisation ne peut porter uniquement que sur l'ordre de réalisation des projets.

Sur base des rapports, l'administration wallonne évalue l'opération, le respect des délais, l'atteinte des objectifs visés dans le dossier, la pertinence de l'actualisation. En cas d'évaluation positive, la Dgo4 notifie la décision de poursuite de la commune. En cas d'évaluation négative ou si les rapports n'ont pas été transmis dans les délais, le Gouvernement abroge l'arrêté de reconnaissance visé à l'article 5.

L'arrêté d'abrogation est pris après consultation de la CRAT qui émet son avis dans les 45 jours à dater de la réception du dossier.

A défaut pour la commune d'obtenir une décision dans l'année de la date de réception des rapports, l'opération peut être poursuivie.

Dans les faits rapportés lors de nos entretiens avec la Dgo4, sans être abrogées par le Gouvernement, beaucoup d'opérations restent cependant en suspens.

g) *Importance des moyens déployés*

Selon les articles budgétaires 63.01.21 et 43.05.00 le crédit d'engagement pour l'année 2015 s'élève à 2.126.000 euros, nous pouvons observer que c'est l'un des plus petits budgets engagé depuis le début de la rénovation urbaine, exception faite des années 1977, 1984 et 1985.

Les subsides régionaux par opération ne sont pas constants. Ils sont fixés en fonction du programme retenu dans l'étude du quartier. En moyenne, chaque opération de rénovation urbaine bénéficie d'une aide régionale de 2.600.000 euros.

On observe des variations importantes d'une opération à l'autre qui n'est pas proportionnelle à la taille des périmètres. Au sein d'une opération, de nombreux projets doivent être financés. Or, la moyenne de 2.600.000 euros pour chaque opération ne suffit pas à donner une réelle visibilité de l'action publique. (CPDT 2008)

Comme le souligne le CREAT : « *En raison de cette dispersion de l'action publique et de la faiblesse des moyens financiers, les plus grandes villes wallonnes ne sont pas parvenues à changer fondamentalement leur image car les opérations de rénovation ne sont visibles que ponctuellement.* » (CREAT 2009)

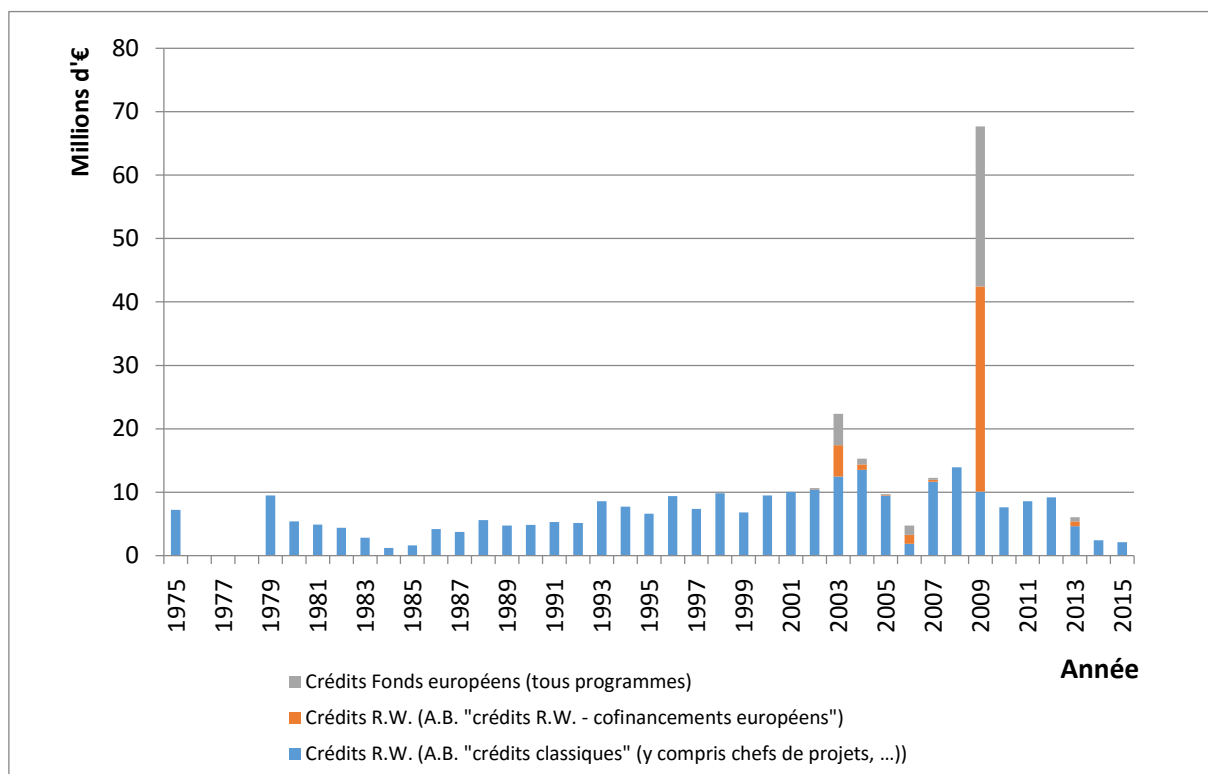


Figure 14 : Rénovation-Evolution des crédits d'engagement de 1975 à 2014

### 3.1.3 Orientation sectorielle

Les aides financières relatives à la rénovation urbaine se concentrent principalement sur le secteur du logement.

### 3.1.4 Territorialisation

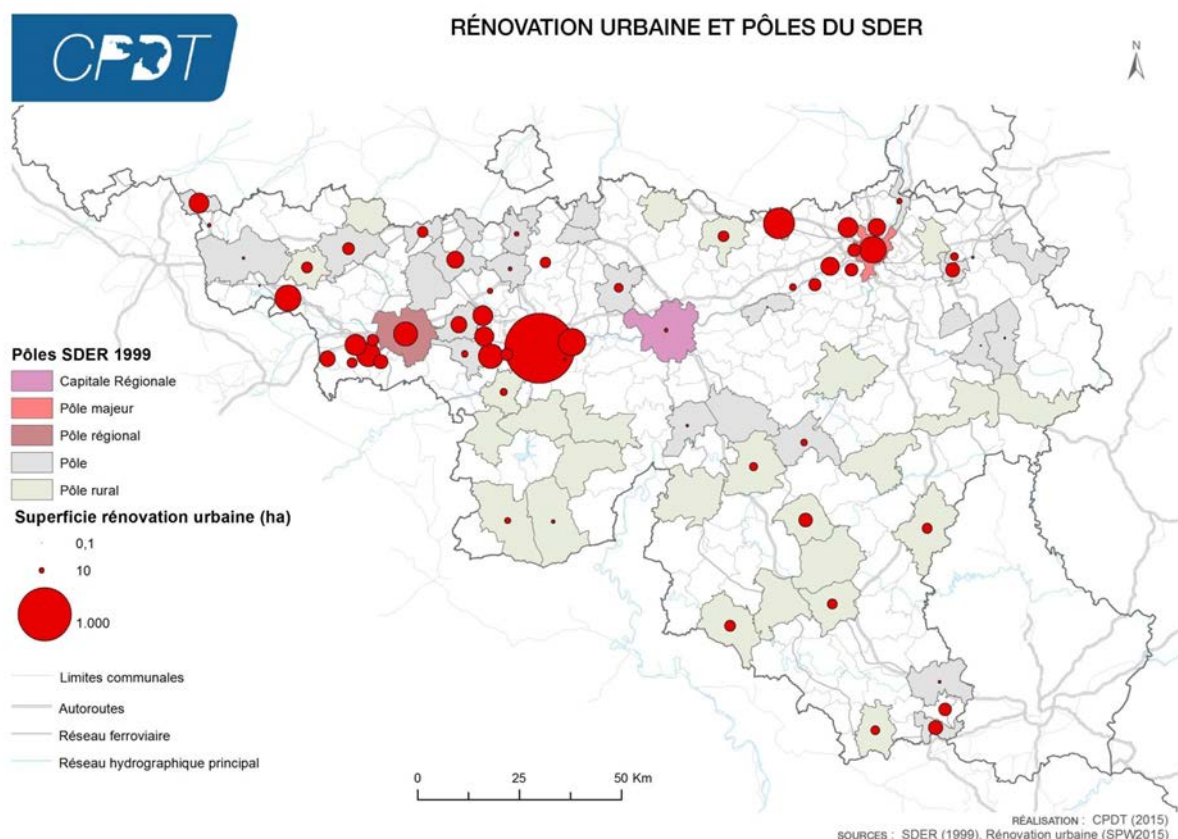
#### a) Critères d'identification des villes et territoires concernés

L'outil de rénovation urbaine est par définition « urbain ». Cependant, il n'existe pas de liste reprenant officiellement les communes qui peuvent être jugées « urbaines ». Les outils sont utilisés depuis les quartiers des grandes agglomérations jusque dans les petites villes que l'on peut qualifier de bourgs.

Le SDER identifie les pôles qui structurent le territoire. Cette structure spatiale peut être un critère pour orienter les opérations et ainsi utiliser la politique urbaine pour renforcer l'attrait de ces pôles.

Cette carte ci-dessous met en perspective la localisation et la superficie des opérations de rénovation urbaine avec les pôles du SDER. Les résultats montrent que ce sont les pôles majeurs et régionaux et ensuite les pôles, qui bénéficient du plus grand nombre d'opérations de rénovation urbaine.

Celles-ci sont également présentes, mais en quantité plus modeste, dans les pôles ruraux ou hors pôles. On compte une vingtaine d'opérations qui sont situées en limite d'agglomération ou en dehors des pôles. Dès lors, s'il est logique, vu la plus forte densité de population, que les opérations de rénovation urbaine soient davantage présentes au sein des pôles régionaux, l'outil n'apparaît nullement spécifique aux villes, et encore moins à leur centre.



**Carte 6 : Localisation et superficie des opérations de rénovation urbaine en lien avec les pôles du SDER de 1999 (Source : CPDT 2015)**

**Tableau 13 : Comparaison, selon les dates d'Arrêtés, de la localisation des opérations de rénovation urbaine par rapport aux pôles du SDER de 1999 (Source : CPDT 2015)**

Date arrêté	Pôles principaux (régional, majeur, capitale)		Pôle		Pôle rural		Hors pôle		Total	Total
	Sup. (%)	Nb. (%)	Sup. (%)	Nb. (%)	Sup. (%)	Nb. (%)	Sup. (%)	Nb. (%)	Sup. (%)	Nb. (%)
1975-1987	22,3%	7,9%	0,8%	9,9%	0,3%	3,0%	1,0%	10,9%	24,4%	31,7%



1988-2002	10,5%	7,9%	11,3%	11,9%	4,5%	5,9%	5,6%	12,9%	31,9%	38,6%
2003-2015	4,2%	5,0%	5,0%	4,0%	1,1%	3,0%	33,3%	17,8%	43,6%	29,7%
Total général	37,0%	20,8%	17,1%	25,7%	6,0%	11,9%	39,9%	41,6%	100,0%	100,0%

Le tableau ci-dessus nous montre qu'au lancement de l'outil, les opérations ont été majoritairement mises en œuvre dans les pôles du SDER. Par la suite, la rénovation urbaine dans ces pôles s'est affaiblie. Depuis 2003, la majorité des opérations de rénovation urbaine se font hors des pôles du SDER en termes de nombre et de superficie.

Le problème majeur est que les motivations des communes quant aux choix des opérations et des périmètres ne rencontrent pas toujours les objectifs initiaux du cadre légal. Les projets émanent dans certains cas de manière fortuite et sont le résultat d'une prise d'opportunité des communes.

### 3.1.5 Synthèse des évaluations et recommandations

- Mieux cibler les opérations sur le territoire en énonçant des priorités : telle que définie actuellement, une opération de rénovation urbaine, peut être mise en œuvre dans n'importe quel périmètre urbain. Il est proposé de privilégier les pôles du SDER et les centres structurants (CREAT 2009).
- Privilégier les opérations menées dans les centres urbains, dans les centres secondaires ou dans les quartiers centraux, plutôt que d'utiliser les outils de rénovation dans des quartiers périphériques ou surtout des sites vierges de toute urbanisation (CREAT 2009).
- Imposer la désignation d'un coordinateur responsable de projets d'une certaine ampleur à l'échelle de la grande ville (CREAT 2009).
- Changer l'image de la commission de quartier qui doit devenir un lieu de discussion sur tous les projets du quartier au lieu de procéder à un découpage selon la procédure administrative en cause : ce système permettrait d'instaurer davantage de continuité dans la mobilisation, indépendamment des temps morts de l'opération de rénovation urbaine (CREAT 2009).
- Collaborer avec les gestionnaires de centre-ville, dans le cas d'une opération de rénovation urbaine qui intègre l'aménagement de surfaces commerciales : les professionnels de la gestion commerciale de centre-ville peuvent aider les autorités et auteurs de projet à bien analyser le contexte sur le plan commercial (relevés du commerce existant, analyse de saturation, analyse des niches exploitables, ...) et à faire des propositions réalistes et viables (CREAT 2009).
- Donner aux opérations une fonction d'impulsion : l'option proposée est d'induire une première impulsion importante grâce à une action-phare et de faciliter ensuite la réalisation d'actions via d'autres sources de financement et d'autres acteurs. En ce sens l'instauration d'un partenariat mobilisateur deviendrait une étape préparatoire importante (CREAT 2009).
- Evaluer les opérations : il s'agit d'évaluer l'impact des réalisations et d'accompagner la mise en place d'autres actions en fonction des effets d'impulsion souhaités (CREAT 2009).
- Accroître le budget : le budget actuel semble dérisoire par rapport aux besoins et ne permet que des avancées lentes. Il conviendrait à la fois d'augmenter le budget et de cibler les interventions plus précisément sur certains territoires, et sur certains actes (CREAT 2009).
- Dans le cadre d'autres filières de financement, donner une priorité ou un taux majoré au financement de réalisations effectuées dans un périmètre de rénovation urbaine reconnu (CREAT 2009).

- Le modèle de *Contrat de quartier* à Bruxelles pourrait servir d'exemple au modèle wallon. (Stangherlin 2009).

### 3.1.6 Recommandations sur une politique de la ville

Il s'agit d'un outil urbain avec pour objectifs : « *la revalorisation et amélioration de l'attractivité des centres, la préservation du patrimoine, l'amélioration de l'habitat ainsi que le développement des quartiers défavorisés* ».

Cependant, dans les faits, on ne peut pas considérer la rénovation urbaine en Wallonie comme un dispositif qui participe réellement et spécifiquement à une politique de la ville concertée et concentrée sur les quartiers en difficulté.

En effet, la forte autonomie des communes par rapport au choix des périmètres, qui ne s'inscrivent pas forcément dans une vision stratégique formelle ou informelle, ainsi que le déficit de mécanisme de suivi par la Région, entraînent une dilution des moyens financiers destinés à la rénovation. Ce qui rend la visibilité et l'amplitude de l'action publique assez faibles dans les villes, avec, évidemment, des résultats très contrastés en fonction des lieux.

Par rapport à l'outil, il serait intéressant d'instaurer un seuil de densité de population, vu la difficulté qu'il y aurait à définir des critères de localisation.

Pour articuler une approche intégrée de la politique de la ville avec les dispositifs de rénovation urbaine, il s'agirait de renforcer la vision stratégique communale, voire supra-communale, validée et soutenue par l'autorité wallonne. Celle-ci permettrait à la Région d'avoir plus de maîtrise et de développer un mécanisme d'aide et de suivi par rapport aux opérations, tout en respectant l'autonomie communale.

## 3.2 REVITALISATION URBAINE

Ce chapitre sur la revitalisation se base sur les précédentes recherches effectuées notamment par la CPDT : « *Expertise Politique de la Ville* » (CPDT 2008), ainsi que « *La politique de la ville* » (Harou et al. 2012).

Nous nous sommes également appuyés sur le rapport « *Rénovation et revitalisation urbaines* » (CREAT 2009) ainsi que « *L'évaluation des dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme* » (CREAT 2012).

### 3.2.1 Présentation de l'outil

#### a) Date de création de l'outil

Le concept de revitalisation urbaine est apparu au début des années nonante. Il s'inscrit dans une période de rénovation urbanistique et de valorisation du bâti. La revitalisation a été mise en place suite aux effets attendus mais non atteints des opérations de rénovation urbaine (moyens financiers limités des communes, etc).

La revitalisation urbaine s'appuie sur un décret du 20 décembre 1990. Ensuite, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 septembre 1991. Et enfin, le décret du 27 novembre 1997, reprenant la revitalisation urbaine dans le livre II « Dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme opérationnel » du CWATUP.

#### b) Objectif généraux

L'objectif principal de la revitalisation urbaine apparaît à la lecture de l'article 172 du CWATUP : « *L'opération de revitalisation urbaine est une action visant, à l'intérieur d'un périmètre défini, l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de service, par la mise en œuvre de conventions associant la commune et le secteur privé* ».

Le concept de revitalisation urbaine instaure donc, au sein de ses moyens d'intervention, la notion de partenariat « public-privé » :

- La Région finance l'aménagement des espaces publics à condition que la commune établisse une convention avec une ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit privé.
- Cette convention doit respecter le principe selon lequel, pour chaque euro pris en charge par la Région, la ou les personnes physiques ou morales de droit privé doivent investir deux euros minimum dont au moins un dans une ou plusieurs actions en relation avec la transformation ou la création de logements.

c) *Gouvernance de l'outil*

Dans le cas d'une revitalisation urbaine, les principaux représentants sont :

- La Wallonie par les subventions qu'elle octroie.
- La commune par le partenariat et l'initiative avec le particulier.
- Le partenaire privé (l'investisseur) qui forme le partenariat avec la commune.

d) *Procédure*

L'opération de revitalisation urbaine se caractérise par la mise en œuvre d'une convention associant la commune et le secteur privé. Une fois cette convention adoptée par le Conseil communal, la commune doit réaliser un dossier de revitalisation urbaine (périmètre, avant-projet travaux, estimation, programme, calendrier,...). Le dossier est adopté par le Conseil communal et est introduit à l'administration régionale.

La Cellule de coordination à 45 jours pour remettre un avis et la CRAT également. Ensuite l'administration transmet le dossier complet au Gouvernement wallon pour approbation.

Selon l'article 473 du CWATUP, Il existe une cellule pour chacun des territoires suivants : la province du Hainaut, la province de Liège, la province du Luxembourg, la province de Namur et l'arrondissement administratif de Nivelles.

Chaque cellule est composée de sept membres :

*1° un représentant du Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ;*

*2° un représentant du Ministre ayant les travaux subsidiés dans ses attributions ;*

*3° un représentant du Ministre ayant les travaux publics dans ses attributions ;*

*4° deux représentants de la direction générale de l'aménagement du territoire et du logement du ministère de la Région wallonne dont :*

*a. un représentant du service central d'aménagement actif ;*

*b. un représentant du service extérieur concerné ;*

*5° un représentant de la direction générale des pouvoirs locaux du ministère de la Région wallonne ;*

*6° un représentant de la direction générale des autoroutes et des routes du ministère wallon de l'équipement et des transports.*

*Les Ministres et les directeurs généraux désignent leurs représentants respectifs.*

e) *Contenu du dossier*

Le dossier de revitalisation urbaine comprend 9 éléments :

- Le projet de périmètre de revitalisation transcrit sur un fond de plan cadastral accompagné de l'extrait de la matrice cadastrale correspondant.
- Une description du projet du partenaire privé avec au minimum une esquisse et un plan masse.
- Une description des aménagements envisagés sur le domaine public.
- Une note précisant en quoi les opérations envisagées et relatives au maintien et à l'amélioration de l'habitat participent à l'objectif de restructuration d'assainissement ou de réhabilitation.
- L'estimation des investissements du promoteur privé.
- L'estimation des investissements publics envisagés.
- La programmation et le calendrier des investissements privés et des travaux envisagés sur le domaine public communal.
- La convention passée entre la commune et le promoteur.
- Un extrait des délibérations du Conseil communal adoptant le périmètre de revitalisation et approuvant la convention avec le promoteur.

**DÉCISION**

Décision du Conseil communal (options – programme logements ↔ aménagement espace public)

Recherche d'un ou de plusieurs investisseurs privés  
Signature d'une convention entre la Commune et le(s) partenaire(s) privé(s)  
Adoption de la convention par le Conseil communal

**DOSSIER**

Réalisation du dossier de revitalisation urbaine :  
→ périmètre, avant-projet travaux, estimation, programme, calendrier, ...

Adoption du dossier par le Conseil communal

**APPROBATION**

Introduction du dossier à l'administration : DAO (DGO4 – DATU)

Avis de la Cellule de coordination (45 jours)

Avis de la CRAT (45 jours)

Transmis par l'administration du dossier complet au Gouvernement wallon (G.W.)  
→ approbation du périmètre et du dossier de revitalisation urbaine y afférent par le G.W.

**MISE EN ŒUVRE**

Arrêté(s) accordant une subvention pour la réalisation (espace public) de l'opération

Acquisition(s) (espace public) :  
Réalisation acquisition(s) éventuelle(s) projetée(s)

Travaux (espace public) :  
Élaboration et introduction d'un projet  
Accord sur projet et autorisation mise en adjudication  
Permis d'urbanisme  
Mise en adjudication  
Introduction demande accord sur adjudication  
Accord sur adjudication  
→ constat de l'irréversibilité des travaux privés ou du cautionnement  
Réalisation des travaux

Paiements (espace public) :  
Introduction demande(s) de paiement(s)  
Vérification du respect du principe 1€ (public) / 2€ (privé(s), dont au moins 1 € = logements)  
→ mise en liquidation des demandes de paiements (acquisition(s) – travaux)

**Figure 15 : Procédure revitalisation urbaine (Source : SPW)**

### 3.2.2 Montage juridique et financier

#### a) Les principaux documents législatifs fondateurs

Les articles du CWATUP concernés :

- Art.172. Relatif à la revitalisation urbaine.
- Art.184. Relatif aux dispositions financières.
- Art. 471 à 476. Relatifs à la revitalisation des centres urbains.
- Art 175 à 181 relatif au droit de préemption.

#### b) Objectifs stratégiques

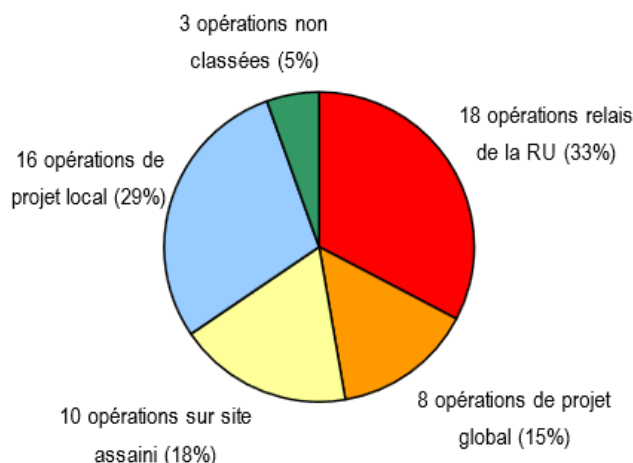
Le lancement d'une opération de revitalisation doit être précédé d'une réflexion stratégique. En effet, comme la rénovation urbaine, la revitalisation est une modalité d'intervention qui doit permettre de concrétiser la stratégie communale.

L'objectif d'une opération de revitalisation urbaine est d'inciter les promoteurs immobiliers à investir dans des lieux stratégiquement choisis par les autorités communales, lieux où à priori, ils ne se présenteraient pas spontanément.

La revitalisation doit intervenir comme un outil de négociation avec le partenaire privé, afin d'améliorer son ou ses projets vers une meilleure réponse aux intérêts collectifs.<sup>5</sup>

Une opération de revitalisation urbaine aura d'autant plus d'impact si elle est utilisée de manière complémentaire dans un projet de quartier avec d'autres outils, comme la rénovation ou encore les sites à réaménager.

Dans les faits, on remarque que seulement un tiers des opérations de revitalisation s'inscrit dans la continuité ou en parallèle à la rénovation urbaine. Par ailleurs, pas loin d'un tiers des cas correspond à des projets locaux, isolés de tout autre outil. (CREAT 2009)



Sources : d'après les 55 dossiers consultés à la DGATLP-DAO, 2006

**Figure 16 : Nombre d'opération de revitalisation par catégorie en fonction du lien avec d'autres outils (Source : CREAT 2009)**

<sup>5</sup> [http://www.uvcw.be/no\\_index/actualite/4581-49887678673902222013123909879568132226.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/actualite/4581-49887678673902222013123909879568132226.pdf)

c) *Type d'aide*

Pour la commune :

1. Subvention en vue de l'acquisition de tout ou partie des biens immobiliers repris dans le périmètre pour autant que cette acquisition serve à la réalisation d'un espace public du domaine public communal dans l'opération.
2. Subvention à concurrence de 100% couvrant le coût :
  - Des aménagements du domaine public.
  - Des honoraires d'auteur de projet concernant les aménagements du domaine public.

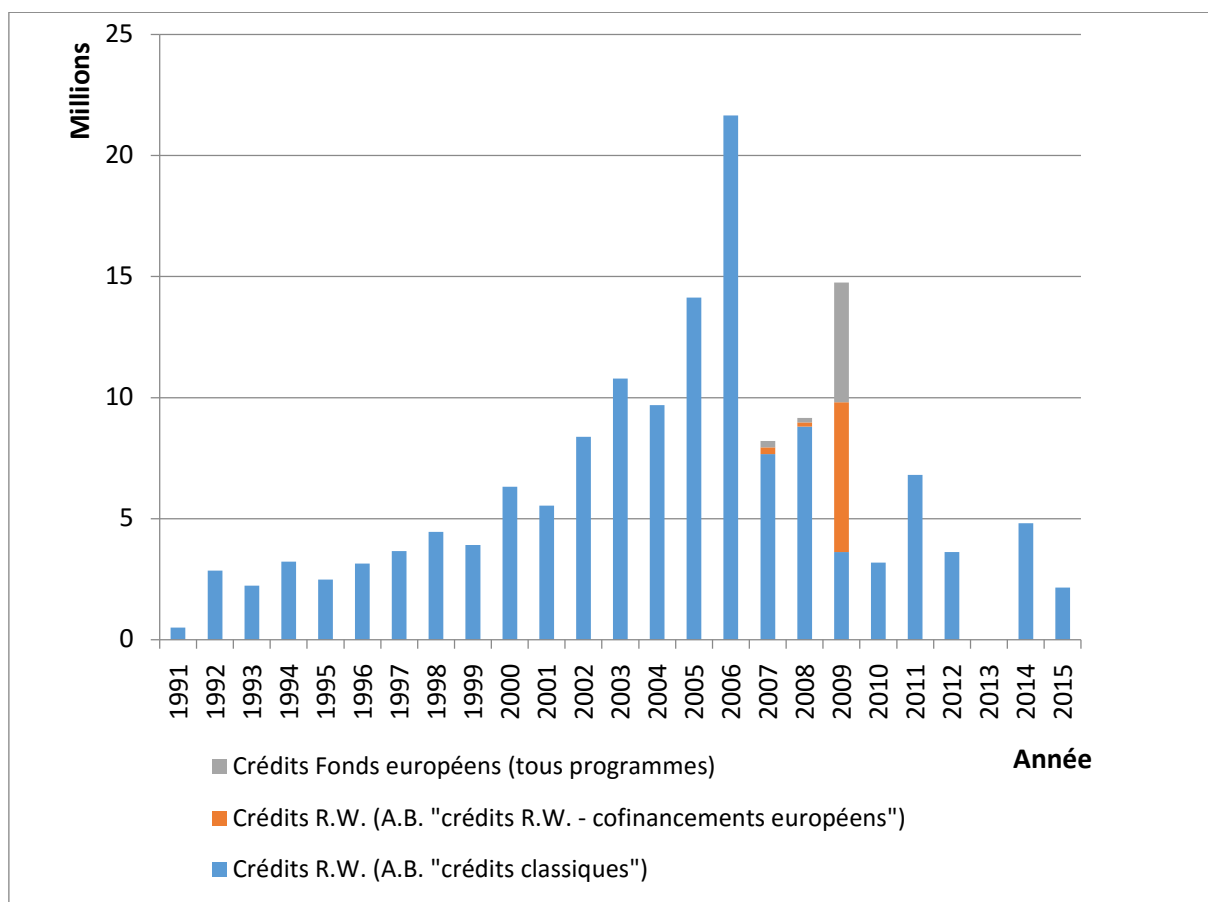
Pour le privé :

Il n'existe pas de subvention directe pour le privé. La convention entre le public et le privé doit respecter le principe selon lequel, pour chaque euro pris en charge par la Région, la ou les personnes physiques ou morales de droit privé doivent investir deux euros minimum dont au moins un dans une ou plusieurs des actions suivantes :

- La transformation et l'amélioration de logements insalubres améliorables.
- La démolition de logements insalubres et la construction de logements au même endroit ;
- La transformation d'immeubles en vue d'y aménager des logements.
- La construction de logements.

d) *Importance des moyens déployés*

**Tableau 14 : Revitalisation. Evolution des crédits d'engagement de 1991 à 2014 (Source : SPW)**





Selon les articles budgétaires 63.02.21 et 43.03.22 le crédit d'engagement pour l'année 2015 s'élève à 2.149.000 €. Il est intéressant d'observer que c'est l'un des budgets les plus bas octroyés à la revitalisation urbaine depuis le début des opérations en 1991.

Dans son rapport, le CREAT souligne que : « *depuis 2003, les sommes sont limitées pour chaque opération à un montant de 1.250.000 €, vu l'engouement pour l'outil et les propositions d'opérations de grande ampleur. Il n'est pas rare que pour de grosses opérations, la commune doive elle-même prendre en charge une partie du projet ou mettre sur pied un montage financier plus complexe* » (CREAT 2009).

### **3.2.3 Orientation sectorielle**

#### *a) Principales orientations sectorielle de l'outil*

Le logement est le secteur prioritaire visé par la revitalisation urbaine. Néanmoins, plusieurs projets ont également ciblé l'amélioration de l'offre commerciale. En ce qui concerne le logement, le partenariat public-privé dans le cadre de la revitalisation urbaine permet de produire plus de logements que la rénovation urbaine, à priori, basée sur le seul financement public. Cependant, ce sont plutôt des logements de type « standing » qui se développe.

### **3.2.4 Territorialisation**

#### *a) Critère d'identification des villes et territoires concernés.*

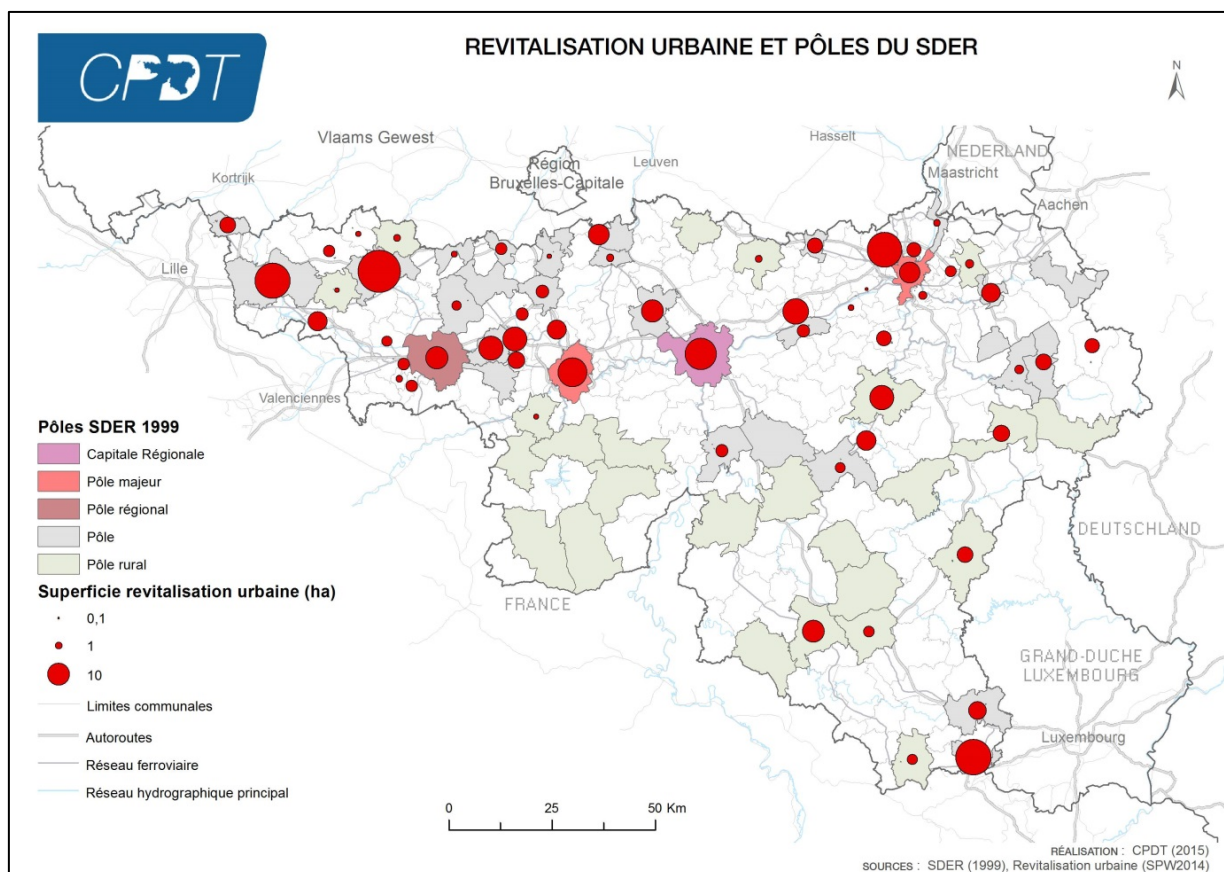
En Wallonie, comme les opérations de rénovation, les opérations de revitalisation urbaine sont des outils par définition « urbains mais dans les faits, on les retrouve localisés aussi bien dans une agglomération majeure de la Région que dans des petites villes.

Malgré l'incitant financier lié au ZIP-QI, la Région n'oblige d'aucune manière les communes à se concentrer sur ces zones, mais un cumul des différents outils est toujours possible.

#### *b) Périmètre d'intervention*

Dans les faits, de nos contacts avec l'administration wallonne, il ressort que le choix des opérations et des périmètres proposés par les communes ne correspondent pas forcément à une vision stratégique (lien avec un éventuel projet de ville, SSC,...). Les projets émanent dans certains cas de manière fortuite et sont le résultat d'une prise d'opportunité des communes.

La multiplicité des opérations dans lesquelles se sont engagées la Région et les communes questionne et interpelle parfois en regard des objectifs de départ, notamment sur la notion de centre urbain ou sur l'accessibilité des espaces publics.



**Carte 7 : Localisation et superficie des opérations de revitalisation urbaine en lien avec les pôles du SDER de 1999 (Source : CPDT 2015)**

**Tableau 15 : Comparaison, selon les dates d'Arrêtés, de la localisation des opérations de rénovation urbaine par rapport aux pôles du SDER de 1999. (Source : CPDT 2015)**

Date arrêté	Pôles principaux (régional, majeur, capitale)		Pôle		Pôle rural		Hors pôle SDER		Total	
	Sup. (%)	Nb. (%)	Sup. (%)	Nb. (%)	Sup. (%)	Nb. (%)	Sup. (%)	Nb. (%)	Sup. (%)	Nb. (%)
	1991-1998	6,8%	7,1%	7,2%	8,0%	0,6%	3,5%	1,2%	2,7%	15,7%
2000-2007	7,7%	8,8%	24,1%	17,7%	4,3%	7,1%	22,7%	18,6%	58,9%	52,2%
2007-2014	0,2%	0,9%	11,2%	11,5%	6,1%	3,5%	8,0%	10,6%	25,4%	26,5%
<b>Total général</b>	<b>14,7%</b>	<b>16,8%</b>	<b>42,4%</b>	<b>37,2%</b>	<b>10,9%</b>	<b>14,2%</b>	<b>31,9%</b>	<b>31,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

### 3.2.5 Synthèse des évaluations et recommandations

- Lier l'opération de revitalisation à un projet global, ou du moins la rattacher à une opération de rénovation. Ainsi il y aura d'avantage de chance d'avoir un effet d'entraînement sur le quartier. (CREAT 2009) ;
- Indiquer dans les dossiers des communes, les renseignements relatifs aux autres outils ou aux autres procédures dans lesquelles s'inscrit la revitalisation. (CREAT 2009) ;
- Déterminer, au préalable, des communes ou des contextes éligibles à la subvention. (CREAT 2009) ;

- Eviter une dispersion des moyens en ciblant les contextes qui répondent le mieux aux objectifs des outils. (CREAT 2009) ;
- Renforcer les pôles tels que définis par le SDER à travers la politique de rénovation-revitalisation urbaine. (CREAT 2009).

### 3.2.6 Recommandation sur une politique de la ville

L'outil de revitalisation est un outil urbain dont la finalité au départ est identique à la rénovation urbaine : « *intervenir sur les zones en difficulté* ». La différence majeure est que le pouvoir public n'est pas le seul bailleur de fonds grâce au partenariat public-privé que cet outil exige. C'est cet apport financier de la part du privé et la formule « win-win » qui fait le succès de cet outil.

Cependant, dans les faits, on ne peut pas considérer la revitalisation urbaine en Wallonie comme un dispositif qui participe spécifiquement à une politique de la ville concertée et concentrée sur les quartiers en difficulté.

En effet, sachant que la revitalisation est une opération qui se développe plutôt à l'échelle de l'îlot ou de la parcelle, il serait judicieux que la localisation de ces opérations coïncide davantage avec les opérations de rénovation urbaine (souvent à l'échelle d'un quartier) et d'orienter davantage le financement dans cette optique.

Dans ce cas, il faudrait alors que la localisation des périmètres de ces opérations de rénovation et revitalisation soient définie de manière stratégique que ce soit à l'échelle communale ou supra-communale. Ainsi on éviterait le saupoudrage des moyens financiers et l'action publique serait d'autant plus visible dans les villes.

## 3.3 ZONE D'INITIATIVE PRIVILÉGIÉE

Ce chapitre sur les zones d'initiatives privilégiées, ZIP, se base sur les précédentes recherches effectuées notamment par la CPDT : « Expertise politique de la ville » (CPDT 2008), ainsi que « La politique de la ville » (Harou et al. 2012).

Nous nous sommes également appuyés sur : « La rénovation et revitalisation urbaines » (CREAT 2009), ainsi que « L'évaluation des dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme » (CREAT 2012).

### 3.3.1 Présentation de la politique

#### a) Date de création de la politique

La politique ZIP apparaît au tournant des années 90, à l'instar d'initiatives identiques dans d'autres pays d'Europe. L'outil est, notamment, basé sur le modèle français des politiques de rénovation des quartiers en difficultés. En Wallonie, la rénovation urbaine se voit ainsi renforcée, dans certaines zones considérées comme dégradées, par un dispositif d'inclusion sociale à destination des habitants du quartier.

Les ZIP sont évoquées pour la première fois dans l'Arrêté du G.W du 04 novembre 1993 qui modifie l'Arrêté de l'Exécutif régional du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution des opérations de rénovation urbaine (M.B. 10.12.93).

Le 7 juillet et le 8 septembre 1994, une dizaine d'arrêtés gouvernementaux qui instituent les ZIP, énoncent les critères utilisés pour les déterminer, fixent les aires qu'elles concernent et prévoient des possibilités d'octroi ou de majoration de diverses primes et subventions principalement liées au logement, ainsi que la prime à l'embellissement des façades.

Dans le courant de l'année 1995, un arrêté du G.W précise les modalités de création et de mise en œuvre des régies de quartier de rénovation urbaine. Cette réglementation se rattache plus particulièrement au ZIP de type 3 (Quartier d'initiative).<sup>6</sup>

#### b) *Objectifs généraux*

Les ZIP ne sont pas des opérations (rénovation, revitalisation,...) mais s'apparentent plutôt à une « politique » qui se distingue par son caractère transversal. Dans le cadre des ZIP, les acteurs doivent se concerter et coordonner leurs actions, en intégrant d'autres outils de l'aménagement opérationnel et d'autres secteurs d'intervention comme le logement, les travaux subsidiés, l'action sociale, etc.

Le principe des ZIP est de concentrer les actions et les aides financières publiques sur des périmètres où les problèmes sociaux et économiques sont les plus évidents :

- ZIP 1 : zones à forte pression foncière qui visent les communes où le prix du terrain à bâtir est plus élevé que la moyenne régionale ;
- ZIP 2 : zones de requalification des noyaux d'habitats qui concernent les quartiers dont la dégradation progressive entraîne la désertion des lieux par la population ;
- ZIP 3 : zones de développement global de quartier où sont menées des politiques intégrées de revitalisation qui concernent les quartiers où la composition de la population cumulée à la faible qualité de l'habitat génère des problèmes sociaux ;
- ZIP 4 : zones de cités sociales à requalifier abritant une population similaire à celle définie pour les ZIP 3.

#### c) *Gouvernance de la politique*

- La Région : c'est le Gouvernement qui a défini préalablement les critères objectifs et les périmètres précis délimitant les zones.
- Le chef de projet : c'est la commune qui désigne le chef de projet. Son statut, son rôle et sa fonction de « chef de projet » ne sont pas définis par un texte à valeur légale. Des documents de nature méthodologique précisent qu'il s'agit d'un universitaire, engagé pour une période de 5 années. Il y est défini comme une sorte de chef d'orchestre de l'opération dont la fonction est d'organiser la collaboration et les synergies entre les différents organismes communaux, régionaux et privés appelés à collaborer dans la mise en œuvre du projet de quartier. Il doit donc superviser la réalisation du projet de quartier.<sup>7</sup>

#### d) *Fonctionnement de la politique*

L'instauration des zones d'initiatives privilégiées de type 3 a permis la mise en place d'un outil spécifique : la régie de quartier de rénovation urbaine.

La régie de quartier de rénovation urbaine a quatre missions à préparer avec la population locale pour le projet de quartier :

- Assurer une préformation de stagiaires habitant le quartier en les occupant à des activités qui s'inscrivent dans les fonctions physiques, sociales, culturelles et de loisirs jugées utiles pour le redéploiement du quartier.
- Encourager l'éducation permanente par la participation des habitants à l'élaboration du projet, par la sensibilisation des habitants à l'opération de rénovation urbaine.

<sup>6</sup> Source : Dgo4

<sup>7&10</sup> Source : Dgo4

- Informer et se tenir à disposition pour renseigner la population quant à la participation au projet de quartier et aux modalités d'obtention des diverses primes à la rénovation du bâti, ainsi que pour sensibiliser la population locale au respect du patrimoine monumental, à l'héritage social et culturel et au vécu du quartier.
- Etre l'accompagnateur de projets développés par la population locale et accompagner les démarches.

### 3.3.2 Montage juridique et financier

#### a) Principaux documents législatifs fondateurs

Art.174 du CWATUP relatif aux zones d'initiatives privilégiées.

#### b) Objectifs stratégiques

La politique ZIP est reconnu par le SDER pour répondre aux enjeux des quartiers dégradés. La stratégie d'atténuation des effets de la pauvreté vise améliorer le quartier dans son environnement physique et social.

#### c) Objectifs opérationnels sur le territoire

Les zones d'intervention prioritaire doivent permettre à la Wallonie de cibler ses interventions sur le territoire dans une vision stratégique de développement.

#### d) Type d'aide

Dans une Zone d'initiative privilégiée :

Dans un premier temps, des outils d'aménagement déjà mis en œuvre s'appliquent ou sont renforcés dans les Z.I.P., hormis toutefois les zones à forte pression foncière (Z.I.P. 1). Il s'agit principalement de la rénovation urbaine pour laquelle un taux de subsidiations préférentiel est appliqué pour les travaux concernant principalement le logement et les espaces verts (90% au lieu de 80%).

Dans une zone d'initiative privilégiée type 3 :

Les subventions sont accordées dans les limites budgétaires disponibles. La régie de quartier agréée reçoit :

- 75% des frais de rémunération du médiateur social ; rémunération plafonnée à l'échelle barémique B3 (ancienneté de 30 ans) du statut pécuniaire des agents du Ministère de la Région wallonne ;
- 100% des frais de rémunération du compagnon ; rémunération plafonnée à l'échelle barémique D2 (ancienneté de 30 ans) du statut pécuniaire des agents du Ministère de la Région wallonne ;
- une somme de 24.790 € la première année (frais d'installation);
- une somme (fixée par le Ministre) pour les frais généraux des années suivantes. <sup>8</sup>

En Outre, des subventions peuvent être également octroyées aux communes pour l'engagement à temps plein d'un « chef de projet », affecté exclusivement à la gestion de l'opération de rénovation urbaine.

#### e) Durée des aides

L'Arrêté daté du 28 février 2013 relatif à l'octroi par la Région wallonne de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine limite la durée des subventions à 15 ans.

### 3.3.3 Orientation sectorielle

La politique des ZIP concerne principalement le logement, la maison de quartier et les équipements collectifs (voiries, place publique,...) directement liés à un ou plusieurs logements subventionnés.

---

<sup>8</sup> Source Dgo4

### 3.3.4 Critères d'identification des villes et territoires concernés

Comme nous l'avons vu précédemment dans le point 3.1.3.1 *Présentation de la politique*, il existe depuis 1994, une dizaine d'arrêtés gouvernementaux qui instituent les ZIP. Dans ces arrêtés sont énoncés les critères utilisés pour déterminer les ZIP et fixer les aires qu'elles concernent. Depuis cette date, il n'y a plus eu de nouveau périmètre.

Par rapport à son équivalent, le contrat de quartier en Région bruxelloise qui mobilise des budgets important sur une durée de 4 ans, et qui permet un certain turn-over intéressant dans le choix des territoires jugés défavorisés, la politique ZIP apparait moins flexible et reste calée sur une définition au départ de statistiques de 1981.

### 3.3.5 Synthèse des évaluations et recommandations

- Gérer dans les quartiers à la fois le volet physique et le volet social pour tendre vers une approche globale de développement intégré (Harou et al. 2012), ce qui est éventuellement le cas dans les faits ;
- Améliorer la prise en considération des préoccupations environnementales.(Harou et al. 2012) ;

### 3.3.6 Recommandation sur une politique de la ville

Les principes de la politique des ZIP semblent correspondre le mieux à ceux de la politique de la ville. Ce qui est intéressant c'est son caractère transversal qui permet de la lier à d'autres opérations (rénovation, revitalisation) et d'autres secteurs d'intervention (logement, travaux subsidiés, action sociale,...). La procédure apparaît également originale du point de vue de la territorialisation puisque c'est le Gouvernement qui a fixé les critères de choix et, dès lors, les périmètres des ZIP, ce qui permet ainsi de concentrer les aides sur les quartiers en difficulté.

Cependant pour que cette politique participe réellement à une politique de la ville, il faudrait avant tout revoir les critères et périmètres qui n'ont plus été modifiés depuis 1994. Par ailleurs, les choix effectués à l'époque apparaissent conformes à l'objectif ciblé, à savoir d'intervenir sur les quartiers urbains les plus dégradés, ce qui ne correspond pas – forcément – au cœur de ville.

Pour gérer au mieux le caractère transversal de la politique, les modalités du choix et du suivi du chef de projet doivent être revues. Il faudrait que soit développé au niveau de la Région, une véritable dynamique de suivi et d'accompagnement.

## 3.4 REMEMBREMENT URBAIN

Ce chapitre sur le remembrement urbain se base sur les précédentes recherches effectuées notamment par la CPDT : « *Expertise Politique de la Ville* » (CPDT 2008), ainsi que « *Le remembrement urbain* » . (Marique et al. 2010).

Nous nous sommes également appuyés sur : « *L'évaluation des dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme* » (CREAT, 2012).

### 3.4.1 Présentation de l'outil

#### a) Date de création de l'outil

Le Périmètre de remembrement urbain (PRU) est un outil récent, datant de 2006. Il a été mis en place pour faciliter le développement de projets structurants en milieux urbains. En effet, certains promoteurs privilégient la périphérie au détriment des espaces centraux, pour éviter différentes difficultés et sources de blocages (acquisition foncière, surcoûts techniques, permis, obtentions de financement, recours,...).

#### b) Objectifs généraux

De manière générale, cet outil permet aux autorités publiques de mettre en œuvre la structure territoriale désirée en favorisant l'appropriation du sol. Si on le compare à la rénovation (subvention pour le secteur public) ou la revitalisation urbaine (PPP), dans le cas d'un PRU, l'incitant n'est pas financier, mais réside dans la flexibilité des dispositions réglementaires et la capacité à déroger au cadre légal en vigueur.

#### c) Gouvernance de l'outil

Dans le cas d'un PRU, la Région joue un rôle majeur puisque c'est le Gouvernement wallon qui approuve le périmètre de remembrement urbain et dans le cadre de ce périmètre c'est le fonctionnaire délégué qui délivre l'ensemble des permis. « *Les opérations de remembrement urbain étant supposées concerner des projets à caractère régional ou qui touchent l'intérêt collectif, le législateur a octroyé à la Région un rôle de garant ou d'arbitre pour vérifier l'intérêt collectif de telles opérations. Plutôt qu'un retour en arrière ou une remise en cause de l'autonomie communale, on peut y voir un rééquilibrage des compétences entre la Région et les communes.* » (Harou et al. 2012)

Le remembrement s'articule donc principalement autour de quatre acteurs :

- Le secteur privé (investisseur)
- La commune (droit véto si initiative GW mais ne délivre plus les permis à posteriori)
- Le Gouvernement Wallon
- Le Fonctionnaire délégué qui délivre les permis

#### d) Fonctionnement de l'outil

Le remembrement urbain repose sur trois grands principes :

- L'octroi des permis par le Fonctionnaire délégué.
- La possibilité de s'écarter du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement moyennant deux conditions :
  - La demande de permis doit être soumise aux mesures particulières de publicité déterminée par le Gouvernement.
  - Les actes et travaux doivent soit respecter, soit restructurer, soit recomposer les lignes de forces du paysage.
- La possibilité de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### e) Contenu d'un dossier de PRU

Selon la procédure, le projet de périmètre doit être accompagné d'un projet concret d'urbanisme et de l'évaluation d'incidences relative à ce projet.



Cependant, le contenu d'un dossier de périmètre de remembrement urbain n'est pas défini légalement dans le CWATUP. « *Ce manque de précision en termes de contenu semble mettre dans l'expectative un certain nombre d'acteurs rencontrés qui souhaiteraient pouvoir disposer d'un cahier des charges plus précis. Dans les projets réalisés et dossier en cours, le contenu a été précisé au cas par cas par le cabinet du Ministre de l'aménagement du territoire en fonction de leur spécificité.* » (Marique et al. 2010).

Différentes études soulignent un manque de stabilité juridique du processus de mise en œuvre d'un PRU, qui résulte des questions qui persistent autour de l'évaluation d'incidences environnementales de ce périmètre, ainsi que du projet d'urbanisme qui s'y rapporte.

Dans certain cas, le projet peut être soumis à :

- Une étude d'incidence environnementale complète relative au projet : dans ce cas, le Fonctionnaire délégué peut délivrer le permis sans repasser par une nouvelle évaluation d'incidences après l'adoption du périmètre. Ce système permet donc d'accélérer les démarches ultérieures. Ce n'est cependant pas toujours le cas, à Mouscron malgré l'étude d'incidence complète, les demandes de permis après adoption du périmètre ont du faire l'objet d'une évaluation d'incidences.
- Un rapport d'incidence environnementale (RIE) par rapport à un plan masse (Droixhe et Guillemins) : ce système ne permet pas, au stade de la procédure d'approbation du périmètre, d'évaluer précisément l'ensemble des incidences du projet sur son environnement. Il faut dans ce cas différencier deux types d'évaluation d'incidence. Dans un premier temps, celle qui porte sur le plan masse général et par la suite celles relatives aux demandes de permis ultérieures.

Concernant le rapport d'incidences environnementales, alors que le CWATUP, en l'article 168, relatif aux SAR, précise un contenu minimum inspiré du Code de l'environnement, il n'y aucune directive concernant le remembrement urbain. « *Remarquons que l'étude d'incidence est clairement encadrée par la législation sur l'environnement et elle doit être réalisée par un auteur agréé alors que le RIE peut être confié à un auteur agréé ou pas, avec le risque de différence de qualité importante que cela engendre.* » (Marique et al. 2010)

### 3.4.2 Montage juridique et financier

#### a) Principaux documents législatifs fondateurs

Les articles du CWATUP concernés :

- Art. 127. Relatif aux permis délivrés par le Gouvernement wallon ou le fonctionnaire délégué ;
- Art. 81. Relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- Art 72. Relatif au remembrement et au relotissement.

#### b) Objectifs stratégique

Le rôle de l'outil opérationnel est de permettre la concrétisation de la vision stratégique territoriale de la Wallonie en facilitant la délivrance de permis et donc la mise en œuvre d'un projet final en agissant :

- Sur la simplification juridique ;
- En débloquent le foncier par expropriation, préemption ou remembrement.

### c) Objectifs opérationnels sur le territoire

Une opération de remembrement urbain est, en vertu de l'article 127, toujours d'initiative publique. Le remembrement urbain peut-être comparé à une forme particulière de PPP de fait dans laquelle le portage foncier est public et le co-financement du projet est privé. De cette manière, on réduit le risque pour le promoteur de faire face à la problématique des blocages en milieu urbain.

Deux stratégies d'utilisation du PRU ont été identifiées :

1. Une stratégie proactive, où les communes conçoivent dans un premier temps un projet et cherche un promoteur/développeur privé dans un second temps.
2. Une stratégie de prise d'opportunité, où c'est le promoteur/développeur privé qui développe son projet et qui tente par la suite de convaincre les pouvoirs publics du bien fondé de celui-ci.

A noter que les communes qui disposent d'un SSC, au moment de rendre un avis sur une opération de remembrement urbain, pourront s'y référer ou adopter une stratégie proactive en utilisant ce document pour attirer les investisseurs.

### d) Type d'aide

Le remembrement urbain n'ouvre pas de possibilité de subsides. Il peut toutefois être combiné à des opérations de rénovation et/ou revitalisation urbaines pour permettre un financement public des espaces publics et des voiries. « *Le périmètre de remembrement urbain des Guillemins, par exemple, est complémentaire à l'opération de rénovation urbaine dont le périmètre et le schéma directeur ont déjà été approuvés par le Gouvernement wallon en novembre 2003.* » (Marique et al. 2010)

### e) Durée des aides

A terme, si le projet est totalement réalisé, on doit abroger le périmètre. S'il est partiellement réalisé, on modifie le périmètre. Si le projet est abandonné, on doit également abroger le périmètre.

## 3.4.3 Orientation sectorielle

### a) Principales orientations sectorielle de l'outil

Cet outil peut concerner tout projet d'urbanisation, de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la modification de voiries et d'espaces publics.

## 3.4.4 Territorialisation

### a) Critères d'identification des villes et territoires concernés

Il n'est pas précisé dans le CWATUP que les opérations doivent s'implanter en milieu urbain. C'est le Gouvernement wallon et le fonctionnaire délégué qui doivent empêcher toute dérive.

### b) Périmètres d'intervention

A ce jour, seulement neuf périmètres ont été adoptés :

- Droixhe et Guillemins à Liège ;
- Motte-Aqualys à Mouscron ;
- Bellecourt à Manage ;

- Quartier Saint-Piat à Tournai ;
- Site des grands prés et Chemin de l'Inquiétude à Mons ;
- Site de la Caserne Léopold à Namur ;
- Marie-José à la Louvière ;
- Quartier ville basse à Charleroi ;
- Ancienne brasserie du peuple à Dour.

La superficie de ces périmètres varie de 2 à 45 hectares. On peut noter que les dossiers issus d'une stratégie de prise d'opportunité sont liés à des superficies plus faibles que ceux qui émanent d'une stratégie proactive (4 hectares à Mouscron, contre 21 hectares pour Droixhe et pour les Guillemins). On peut mettre en lien stratégie-superficie et projet en opposant à nouveau deux types d'utilisation du PRU :

- Le projet « one shot » émanant de la stratégie de prise d'opportunité où un seul permis concerne l'ensemble du développement. Le périmètre est égal au projet.
- Le « plan masse » découlant d'une stratégie proactive. Dans le périmètre de remembrement urbain défini, un phasage des opérations est prévu et les opérations immobilières seront réalisées par différents promoteurs. Ce type d'approche permet de garantir une certaine cohérence d'ensemble.

### 3.4.5 Synthèse des évaluations et recommandations

- Préciser la portée de l'outil et l'améliorer au niveau de la sécurité juridique. « *Il semble qu'il dépasse l'outil opérationnel pour se rapprocher d'un outil d'aménagement réglementaire plus large pouvant entrer en concurrence ou en complémentarité avec d'autres instruments d'aménagement et d'urbanisme* » (Harou et al. 2012) ;
- Mener une réflexion à deux échelles et définir un périmètre d'étude de réflexion d'ensemble, ainsi qu'un périmètre d'opération qui ferait l'objet de la procédure de remembrement urbain. (Marique et al. 2010) ;
- Préciser davantage le contenu des dossiers de demande de reconnaissance. (Marique et al. 2010) ;
- Eviter le flou qui persiste autour de l'évaluation d'incidence, qui constitue une faiblesse importante de l'instrument. Le CWATUP précise en l'article 168, relatif aux SAR, pour le rapport d'incidences environnementales, un contenu minimum inspiré du Code de l'environnement qui pourrait être transposé au remembrement urbain. (Marique et al. 2010) ;
- Eviter que le RIE soit confié à un auteur de projet non agréé car risque de différence de qualité importante. (Marique et al. 2010) ;

- Combiner les avantages de l'outil PRU : l'impact juridique et l'accélération des procédures, avec les incitants financiers propres à la revitalisation, à la rénovation urbaine et aux ZIP, essentiellement en ce qui concerne le financement par les pouvoirs publics des espaces publics. Cette combinaison permet de prendre en compte tout le volet « social » et les mécanismes de protection des populations voisines véhiculés par les opérations de revitalisation, de rénovation et de ZIP mais totalement absent du remembrement urbain. (Marique et al. 2010) ;
- Donner le rôle à l'administration régionale, d'organiser les contacts entre les fonctionnaires délégués et les communes. Une même législation doit être appliquée de la même façon sur tout le territoire. C'est ainsi typiquement le rôle d'un service central que de nourrir les réflexions des fonctionnaires délégués. (Marique et al. 2010) ;
- Inscire le remembrement urbain dans un schéma de structure communal ou faire du remembrement urbain un « masterplan » pour définir une vision d'ensemble du développement lorsque le projet dépasse le « one shot ». (Marique et al. 2010) ;
- Déterminer des critères de décision pour le Fonctionnaire délégué. (Marique et al. 2010) ;
- Créer une régie foncière en Région wallonne chargée de l'acquisition et de la gestion des terrains compris dans le périmètre de remembrement urbain (portage foncier public fondamental en zone urbaine). (Marique et al. 2010) ;
- Intégrer des financements plus directs. (Marique et al. 2010) ;
- Préciser le contenu du remembrement urbain ainsi que son utilisation exacte : dans quelles zones du PS de manière précise, quelle est sa valeur juridique ? Et après les travaux : quelle est la situation juridique ? (Marique et al. 2010) ;
- Combiner cette politique de requalification urbaine avec une véritable politique qui contre la périurbanisation. (Marique et al. 2010) ;
- Eviter la multiplication d'outils concurrents dans un domaine qui a besoin de sécurité juridique, de prédictibilité et d'adaptabilité tout à la fois or, actuellement, les outils opérationnels SAR, PRU ou RUE se concurrencent, ce qui ne facilite pas leur utilisation par les acteurs concernés.

### **3.4.6 Recommandations sur une politique de la ville**

Il s'agit d'un outil typiquement urbain de fait dont le bon usage, en regard du risque d'un « urbanisme d'opportunité immobilière », apparaît garanti par le double contrôle du fonctionnaire délégué et du Gouvernement wallon.

L'effet de levier de l'outil, vu sa vocation de « facilitateur réglementaire » apparaît d'un grand d'intérêt vis-à-vis de projets urbains structurants. Toutefois, l'insécurité juridique et l'absence de moyen financier réduisent l'attrait de l'outil et, sans doute, est-ce pour cela que, au bout du compte, il est très peu utilisé.

Sans doute serait-il préférable d'intégrer ce principe de « facilitateur réglementaire » à d'autres outils, avec une meilleure sécurisation juridique, ce qui permet d'en préciser la vocation urbaine et de le doter de moyens financiers (ce qui est envisagé dans le projet de CoDT).

### 3.5 SAR (SAED) – SRPE (SIR) – PLANS MARSHALL

#### 3.5.1 Historique et définitions

L'outil SAR est issu de l'évolution, en 2006, de l'outil d'assainissement et de rénovation des sites d'activité économique désaffectés (SAED). Ce dernier trouve ses origines dans la problématique de la reconversion des sites charbonniers qu'a connus la Wallonie à la fin des années 60. Le concept des SAED désignait « *un ensemble de biens, principalement des immeubles bâtis ou non bâtis qui ont été le siège d'une activité économique et dont le maintien en leur état actuel est contraire au bon aménagement du site* » (MAINIL, STREEL 2000). Le champ d'application de la législation s'est élargi en 2004, en créant le concept de « Sites à Réaménager » ou SAR (régit par l'article 167 du CWATUP). Les sites à réaménager sont définis désormais comme : « *un bien immobilier ou un ensemble de biens immobiliers qui a été ou qui était destiné à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé.* », et permet d'étendre leur périmètre à un ou des biens immobiliers ou parties de biens immobiliers 1) encore affectés à une activité, à la condition que le réaménagement du site permette la poursuite de cette activité 2) sièges d'une activité mais occupés à titre précaire 3) affectés ou destinés au logement.

Cette définition inclut désormais une grande diversité de cas, allant d'infrastructure publiques (scolaires, hospitalières, gares...) à de nombreux bâtiments urbains délabrés ayant connu une quelconque activité au cours de leur histoire (commerce, stations essence, petites manufactures, artisans, ferrailleurs...). C'est pourquoi cet outil opérationnel touche désormais davantage les quartiers urbains et est fréquemment mobilisable comme dispositif opérationnel en politique urbaine.

Le réaménagement prévu par la procédure légale vise tous actes et travaux de réhabilitation, de rénovation et d'assainissement du terrain (article 167). Notons que la réaffectation n'est plus prévue par la législation depuis 1997.

#### 3.5.2 Procédures

L'outil opérationnel SAR, n'est pas un outil planologique mais plutôt une procédure administrative visant à faciliter le réaménagement de ces sites 1) par les effets de droit découlant de la reconnaissance du site ; 2) par la subsidiarité et majoration d'autres financements publics pour les actes et travaux relatifs au réaménagement.

Les effets de droits sont :

1. obligation de « restaurer l'aspect des lieux » (article 182, § 2) ;
2. octroi de permis d'urbanisme par le fonctionnaire délégué, si nécessaire en dérogation (article 127) ;
3. nécessité d'une autorisation du ministre pour vendre un bien compris dans le périmètre ou pour y constituer un droit réel (article 171) ;
4. application du droit de préemption (article 175 à 180) ;
5. expropriation (article 181).

Les subventions spécifiques (article 184), couvrent 100% des actes et travaux de rénovation et réaménagement contre 60% pour l'acquisition du site, sous réserve de disponibilité budgétaire. Dans les faits, cette procédure est surtout utilisée afin, d'une part, de déroger au plan de secteur et, d'autre part, d'acquiescer les sites et les assainir.

La majoration d'autres subventions concerne les aides octroyées aux sociétés de logements et aux primes à la restructuration de logements améliorables et création de logements à partir de bâtiments à vocation non résidentielle, ainsi qu'aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

La procédure se déroule en 4 grandes étapes :

1. adoption d'un arrêté de reconnaissance provisoire ;
2. adoption d'un arrêté de reconnaissance définitif ;
3. réaménagement du SAR ;
4. adoption d'un arrêté d'abrogation du périmètre.

Le schéma ci-après détaille les différentes démarches administratives et les intervenants relatifs à cette procédure.

En résumé, les grandes étapes de la reconnaissance d'un site sont :

- proposition d'un site par un opérateur ;
- complétude du dossier d'instruction par l'opérateur ;
- constitution d'un RIE (exonération possible si incidences sur l'environnement négligeables ou concernant une petite zone, validé par CCATM ou la CRAT et le CWEDD) ;
- fixation du périmètre par un arrêté provisoire ;
- phase de notifications de nombreuses instances et d'examen des avis (CCATM, CRAT, Collège, enquête publique, CWEDD, DUA, DAL, DAR, DEPA, SEVESO, propriétaires, occupants...) ;
- arrêté définitif ;
- notification des instances ;
- réaménagement (subsidé si budget disponible).

Il s'agit donc d'une procédure d'initiative<sup>9</sup> privée ou publique. Néanmoins, elle est destinée à des opérateurs pouvant s'accommoder à de longs délais. En effet, dans les faits cette procédure est longue, d'autant plus si le site appartient à des propriétaires opposés à la procédure ou si le site compte plusieurs propriétaires. A titre d'exemple, la Cour des comptes évoque une durée moyenne d'instruction d'un dossier de reconnaissance de 3 ans et 3 mois (Cour des Comptes 2002).

Notons que suivant l'arrêté du 14 mars 2008 relatif aux sites à réaménager, ce problème de pollution est géré par la DGO4/DAO lorsque le coût d'assainissement n'excède pas 25% du montant des travaux de réaménagement calculés au stade de l'avant-projet ; les sites sont alors repris dans la catégorie des SAR pas ou peu pollués. Les autres sont inscrits dans la catégorie de SAR pollués et sont gérés par la DGO3 avec l'aide de l'opérateur s.a. SPAQuE (IWEPS 2014). Cette recherche s'est penchée uniquement sur les sites traités par la DGO4.

---

<sup>9</sup> CWATUPE – LIVREII – TITRE Ier – CHAPITRE Ier – Art. 169, 1°

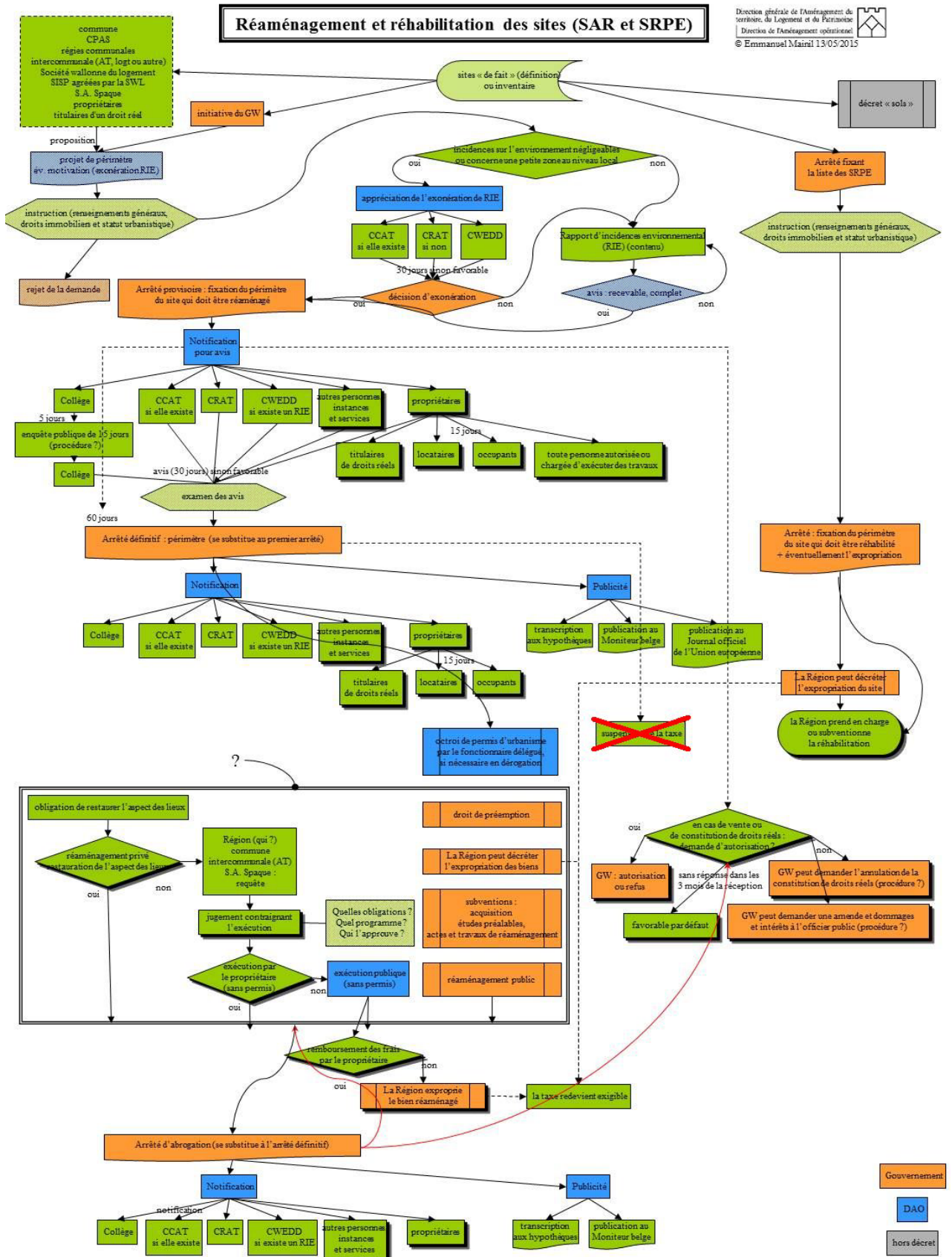


Figure 17 : Organigramme des procédures administratives et des intervenants de la reconnaissance et l'abrogation des périmètres SAR. (Source : SPW DGO4)

### 3.5.3 Montage opérationnel

#### a) Objectifs stratégiques et opérationnels sur le territoire

Bien que l'objectif opérationnel soit sous-entendu par le concept même du réaménagement défini par le CWATUP (*y réaliser des actes et travaux de réhabilitation, de rénovation, d'assainissement du terrain...*), les objectifs stratégiques ne sont volontairement pas explicites.

Pourtant, l'historique même de l'outil, des décrets et documents stratégiques d'aménagement du territoire identifient toutefois trois axes stratégiques : la restauration paysagère par la suppression des chancres, la gestion parcimonieuse du sol (reconstruction de la ville sur la ville) et le traitement des problèmes de pollution.

Depuis le lancement des plans Marshall (2005), une orientation plus précise semble être donnée : la relance économique, notamment via l'éradication des friches et l'amélioration concomitante de l'attractivité. En effet une grande majorité du budget SAR passe par les sites sélectionnés par le plan Marshall 1.0 et PM2.vert, respectivement dans les axes « stimuler la création d'activité » et « Une priorité visant la mise en place d'un cadre propice à la création d'activités et d'emplois de qualité » (voir chapitre 3.5.8 Plans Marshall).

Mais la réaffectation n'est pas prévue par la procédure et ne peut donc pas restreindre l'outil qui répondra prioritairement à la problématique rencontrée.

Cette vision est développée dans le cadre du SDER. Elle proposait d'adapter les interventions à la nature des problèmes rencontrés et l'illustre de différentes manières<sup>10</sup> :

- « *L'assainissement des friches industrielles et urbaines permettra d'accroître l'offre de terrains pour les entreprises. Cependant, il est nécessaire d'évaluer avec soin les potentialités de reconversion des différents sites afin de leur choisir une nouvelle affectation réaliste qui présente toutes les chances de réussite* ».
- Mettre fin à l'effet boule de neige que la désaffectation d'un site peut engendrer au quartier voisin.
- « *Éliminer systématiquement les chancres pour valoriser l'image de la Wallonie* ».
- « *Améliorer l'aspect visuel de ces entrées d'agglomération* ».
- Remédier au problème des zones de grande fréquentation touristique en déclin souffrant de la vétusté des infrastructures ou de l'incohérence de leur aménagement.
- Requalifier des (parties de) vallées dénaturées par des interventions inappropriées.

Pour ce faire, le SDER propose « *d'évaluer avec soin les potentialités de reconversion* »<sup>11</sup>, ce qui est formalisé dans le RIE accompagnant l'introduction de la demande de reconnaissance : « la présentation des alternatives possibles de réaménagement du site et de leur justification en fonction des points 1° à 4° »<sup>12</sup>.

#### b) Type d'aide

L'aide fournie par l'outil est principalement le panel d'obligations et d'opportunités juridiques citées plus haut.

<sup>10</sup> SDER – Troisième partie : Mise en œuvre du projet SDER – I.6. Apporter des solutions adaptées aux situations dégradées (p.158 et 159)

<sup>11</sup> SDER – Troisième partie : Mise en œuvre du projet SDER – V.1. Développer les atouts spécifiques de la Wallonie par rapport au contexte suprarégional - B.Profiter de la fluidité des déplacements et de l'espace d'accueil destiné aux entreprises (p.184)

<sup>12</sup> CWATUP – LIVREII – TITRE Ier – CHAPITRE Ier – Art. 168, 5°



La Région wallonne peut subsidier également les personnes de droit public et les personnes de droit privé pour les opérations portant sur l'acquisition, la réalisation d'études préalables et les actes et travaux concourant au réaménagement du site. Concrètement, il y a deux cas de figures.

- Les périmètres reconnus sont sélectionnés par les Plans Marshall ou via les fonds Feder. dès lors, un budget leur est affecté par le biais de ce plan.
- Les périmètres reconnus ne sont pas dans ces listes : ils peuvent être subsidiés grâce au crédit classique affecté à l'outil. Si celui-ci n'est pas suffisant, l'administration remet le listing et le budget requis pour ces sites au gouvernement qui décide quels sites seront subsidiés. Depuis l'arrivée des plans Marshall, les crédits classiques ont drastiquement diminués et ne permettent quasiment plus de réaménager ces sites. Par exemple, en 2015, le budget requis pour les sites reconnus est de 3,805 millions d'euros, alors que le crédit classique disponible est de 425 000 euros.

Les subsides concernent toujours 100% des actes et travaux et 60% de l'acquisition, si nécessaire.

Pour le privé, les subsides concernent une aide de 5% par an pendant 5 ans de l'emprunt contracté, d'un maximum de 500.000 €. Dans les faits, les privés n'ont plus droit à des subsides vu que le gouvernement ne met plus de crédits à disposition pour ce faire (voir tableau suivant).

**Tableau 16 : Evolution des subventions (en euros) aux personnes physiques ou morales de droit privé en vue de procéder au réaménagement des sites à réaménager (source DGO4 – SPW).**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
-	-	2.350.000	1.500.000	-	-	-	-	-	-

#### c) Mécanisme de suivi

Le suivi de la mise en œuvre se fait de deux manières, par l'administration.

- Contrôle des pièces justificatives (factures, états d'avancement...) par le gestionnaire du dossier au sein de la DGO4-DAO et par la cellule comptable
- Trois chefs de chantiers se partagent le suivi hebdomadaire des chantiers concernant la rénovation urbaine, la revitalisation et les sites à réaménager.

### 3.5.4 Territorialisation

#### a) Identification et sélection des sites

Plusieurs cas sont rencontrés. Soit un organisme en fait la proposition, comme établi par le CWATUP, soit le gouvernement lance un appel dans le cadre des Plans Marshall ou SRPE (voir chapitres 3.5.7 et 3.5.8).

Dans le premier cas, l'identification sera appréciée par l'administration qui confrontera l'état du site à la définition du CWATUP, puis commenceront les procédures afin d'aboutir à la reconnaissance si toutes les conditions et avis y concourent. La sélection des sites subsidiés est faite par le gouvernement parmi les sites ayant fait l'objet de reconnaissance, en fonction du budget disponible (crédit classique).

Dans le deuxième cas, le gouvernement sélectionne parmi les sites renvoyés par les communes et/ou opérateur lors de l'appel, ceux qui poursuivront les procédures et seront subsidiés. Dans le cadre des sites plan Marshall actuels (PM2.vert) le gouvernement a sélectionné une première liste de sites selon les critères suivants :

- localisation dans une zone agglomérée d'une manière telle que son potentiel de reconversion soit optimisé, notamment à des fins de logement ;
- accessibilité et équipement existant tels que soit privilégiée sa reconversion en zone d'accueil d'activités économiques, au sens du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

Par soucis d'exhaustivité et d'objectivité concernant la situation en Wallonie, une actualisation de l'inventaire a été mise en œuvre par la DGO4 en 2014 et 2015 (par l'intermédiaire du consortium Lepur-Converto-Walphot). Ces recueils de sites constituent une base de données reprenant les sites « de droit » (avec arrêté de reconnaissance) et ceux dénommés « de fait », car ils répondent à la définition théorique légale du site à réaménager. La problématique d'apparition de site étant continue, la mise à jour de cet inventaire est nécessaire. Dans ce contexte, une recherche CPDT (Hanin 2014), propose trois protocoles d'actualisation de la base de données, mais les modalités ne sont pas encore fixées à l'heure actuelle.

#### b) Localisation des interventions

Les périmètres d'intervention peuvent être analysés selon deux approches. La première consiste à aborder la problématique SAR dans sa situation de fait, c'est-à-dire tenant compte non seulement des sites ayant déjà été reconnus mais aussi de ceux qui n'ont jamais eu reconnaissance mais qui ont été ou sont nouvellement identifiés comme répondant à la définition. Elle peut être réalisée grâce à l'inventaire SAR 2014. La deuxième approche consiste à analyser la mobilisation de l'outil SAR, autrement dit, les sites qui font l'objet d'une reconnaissance.

Dans notre contexte de politique urbaine, nous nous sommes penchés sur le caractère urbain ou non de la problématique SAR. Trois définitions du caractère urbain, ont été utilisées dans le but d'associer la problématique et l'utilisation de l'outil SAR selon trois approches possibles de la définition de ville ou d'urbanité. La première sélection a été faite sur base des communes urbaines selon Van Hecke (1997), la deuxième selon les noyaux urbains groupant plus de 5.000 habitants (Van Hecke et al. 2009) et la troisième, les noyaux principaux de chaque commune (Van Hecke et al. 2009).

**Tableau 17 : Proportion des SAR de fait rencontrés en zone urbaine (source : inventaire 2014 consortium Lepur-Converto-Walphot)**

	Non SAR		SAR		Total	
	Nombre de sites (%)	Surface (%)	Nombre de sites (%)	Surface (%)	Nombre de sites (%)	Surface (%)
Communes urbaines selon Van Hecke	33,2	35,7	33,1	31,8	33,1	33,6
Noyaux urbains de plus de 5000 habitants	48,8	42,0	47,0	49,0	47,6	45,6
Principal noyau par commune	57,7	43,4	60,5	54,8	59,6	49,3

De cette manière, on peut se donner une idée de l'intérêt et l'impact de l'outil. Le premier tableau illustre qu'un tiers des sites non reconnus (réaménagés ou non) se trouve dans les communes les plus urbaines de Wallonie. Un peu moins de la moitié des sites non reconnus (réaménagés ou non) se trouvent dans les principaux noyaux urbains, alors que presque 60 % des sites se situent dans le noyau principal de chaque commune.

**Tableau 18 : Proportion des SAR de droit rencontrés en zone urbaine (source : SPW DGO4).**

	Réaménagés		Procédure en cours		Total	
	Nombre de site (%)	Surface (%)	Nombre de site (%)	Surface (%)	Nombre de site (%)	Surface (%)
Communes urbaines selon Van Hecke	44,4	58,3	30,0	36,0	39,1	51,9
Noyaux urbains de plus de 5000 habitants	74,2	82,7	58,9	69,4	68,5	78,9
Principal noyau par commune	83,3	85,2	76,0	77,8	80,6	83,1

Comme l'illustre le deuxième tableau, on constate que les SAR ciblés par l'outil de droit, le sont prioritairement en milieu urbain. Toutes les taux sont en effet supérieurs au tableau précédent. On remarque également que les proportions en termes de superficies sont plus importantes ce qui reflète qu'on opère préférentiellement sur les sites en milieu urbain de grande taille. 83,3 % des sites réaménagés par l'outil SAR le sont dans le principal noyau de chaque commune urbaine alors que 44,4 % de sites se situent dans communes urbaines, ce qui laisse sous-entendre la bonne dilution de l'outil SAR sur le territoire, mais activé clairement de façon préférentielle dans les noyaux.

A l'heure actuelle 418 sites, hors plan Marshall 2.vert, ont été réaménagés depuis 1978 par l'intermédiaire de la procédure (sites ayant un arrêté d'abrogation du périmètre), soit 2.159 hectares, mais déjà 17% de ceux-ci sont redevenus SAR (Lepur ULg - Convertio - Walphot 2015), notamment parce que les travaux entrepris, éventuellement il y a plusieurs dizaines d'années, se sont révélés insuffisants.

### 3.5.5 Budget

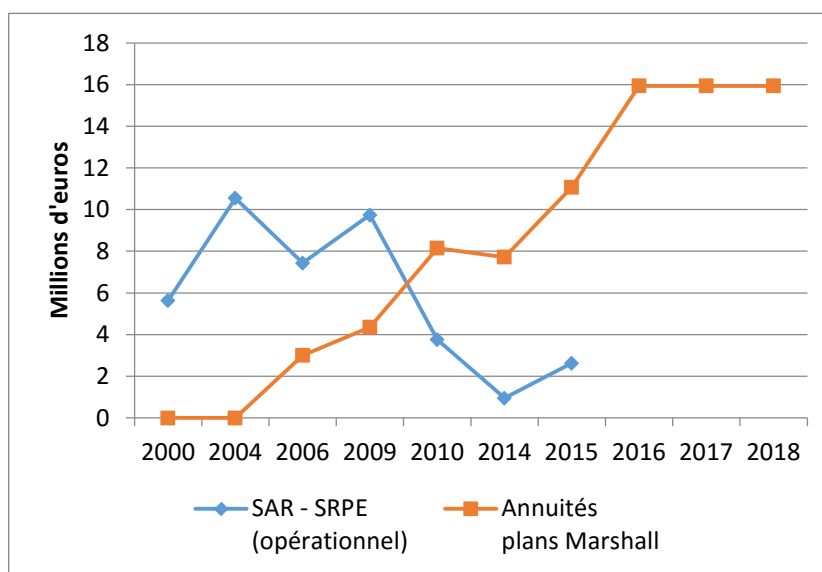
Le budget affecté aux outils SAR est soumis à différents types de variations, notamment des crédits octroyés aux différents mécanismes de financement. Le tableau suivant illustre l'évolution de ces différents crédits.

Par cet exercice, on constate que le budget total affecté à ces fins reste globalement stable depuis le début des années 2000, avoisinant les 10 millions d'euros. On note que le mécanisme SRPE n'est plus financé depuis 2010, et que les subventions destinées au privé n'ont été mobilisées que temporairement. Les budgets relatifs aux mécanismes de financement alternatifs (annuités résultant du remboursement d'un crédit contracté dans le cadre des Plans Marshall – voir chapitre 3.5.8), prennent désormais le pas sur les financements classiques des outils. Cette inflexion est clairement visible sur le graphique qui suit, qui oppose les financements classiques aux financements alternatifs. L'extrapolation de ce graphique est une estimation concernant les budgets futurs étant donné les retards rencontrés concernant la mise à disposition des crédits par les banques (IWEPS 2013).

Si on veut connaître l'impact réel des financements alternatifs sur les moyens réellement à disposition pour l'outil, il est préférable de se référer au budget total prévu par les crédits contractés à cet effet par la SOWAFINAL et de le répartir par la période prévue pour son utilisation, soit 2010-2018. Le budget de 100 millions d'euros réparti en 9 années équivaut à une moyenne de 11,11 millions d'euros disponible annuellement.

**Tableau 19 : Evolution des budgets concernant la réaffectation des sites à réaménager ventilés par mécanismes (source : SPW - DGO4)**

Année	Remarque	Fonds opérationnels (art. 183 et 183bis)	Crédits classiques SAR	Crédits SAR PPP	SRPE	Financement alternatif (PAP)	Financement alternatif PM2.vert	Total hors financement alternatif	Total avec financement alternatif
2000	Avant PAP et SOWAFINAL	0,07	5,56	-	-	-	-	5,63	-
2004	Précédent PAP et SOWAFINAL	0,03	10,51	-	-	-	-	10,54	-
2006	Début PAP	0,05	0,33	-	7,05	3,00	-	7,43	10,38
2009	Pendant PAP ajustement des enveloppes SOWAFINAL	0,05	3,19	1,50	5,00	4,35	-	9,74	14,04
2010	Début PM2.vert	0,05	3,71	-	0,00	8,15	-	3,76	11,86
2014	Pendant PM2.vert	0,18	0,67	-	0,10	7,46	0,25	0,95	8,48
2015	Actuel	2,20	0,43	-	0,00	10,01	1,07	2,63	11,50

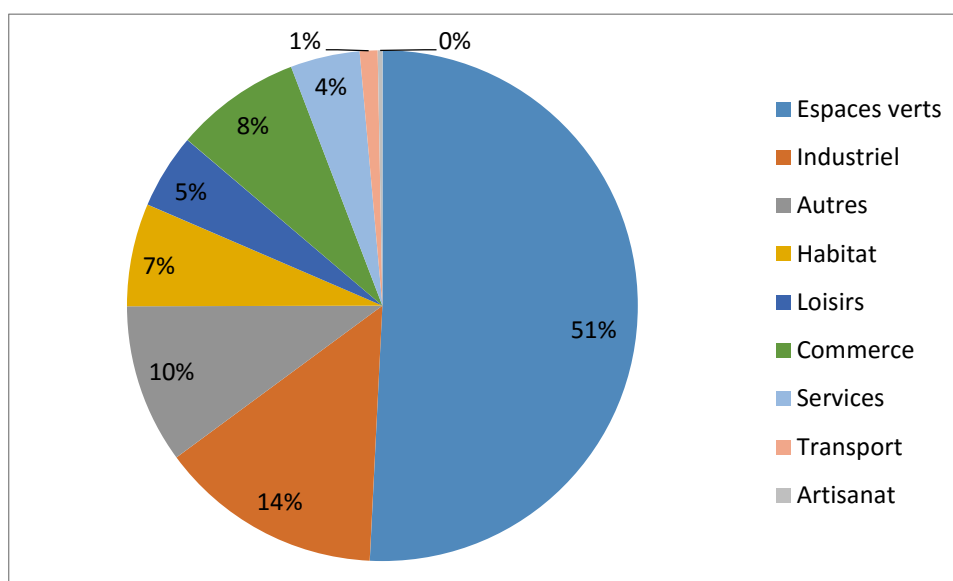
**Figure 18 : Evolution des financements classiques et des financements alternatifs relatifs aux sites à réaménager non pollués (sources : SPW - DGO4 et IWEPS 2013)**

### 3.5.6 Orientation sectorielle après reconversion

Comme la vocation des sites réaménagés n'est pas systématiquement collectée, la réaffectation des SAR de droit réaménagés relevée lors de l'inventaire 2014 (Lepur ULg - Converto - Walphot 2015) est un bon indicateur des types de reconversion profitant au plus de l'outil opérationnel.

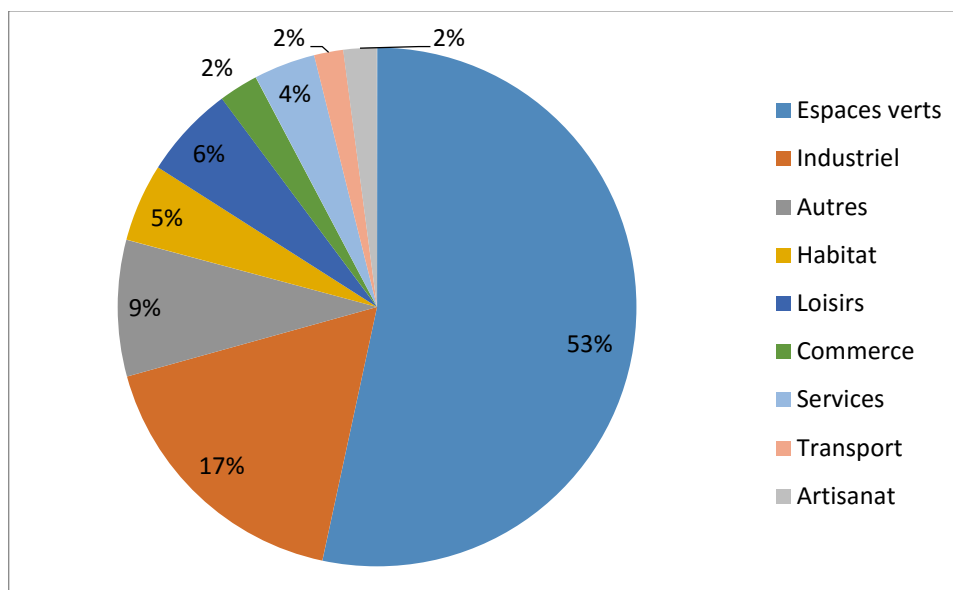
La répartition (en termes de surface) reprise par le graphique ci-dessous soulève plusieurs constatations :

- Plus de la moitié des sites réaménagés sont désormais affectés en espace vert. Toutefois ce vocable englobe de nombreux cas de figure tels des sites de grande taille non bâtissables (terrils, carrières, ...), des zones agricoles ayant souvent été rattachées sans raison aux périmètres SAR et des sites non valorisés après assainissement (terrains vagues, décharges assainies ou recouvertes). En fait, une minorité de ces sites ont volontairement été reconvertis en parcs et jardins. Ce constat illustre parfois un déficit de réflexion stratégique en regard de la réaffectation mais n'est pas quantifiable dans cette analyse.
- Si on s'intéresse aux autres types de réaffectation, on remarque que la majorité est d'ordre industriel. On pourrait donc dire que la volonté de réaménagement est donc majoritairement d'ordre économique, mais s'explique par le contexte historique et la localisation. Les sites industriels sont également généralement plus grands, ce qui réduit également cette proportion en termes de nombre de sites.
- Le réaménagement produit souvent des zones mixtes.



**Figure 19 : Répartition des SAR de droit réaménagés par type de réaffectation, en termes de superficie. (Source : inventaire SAR 2014 consortium Lepur-Converto-Walphot)**

Si on compare cette analyse aux sites réaménagés sans être passés par l'outil opérationnel on note une certaine divergence. Les sites sont davantage reconvertis en espaces verts et industriels. A l'inverse, le commerce et l'habitat sont moins représentés, ce qui peut indiquer une propension plus faible de reconversion vers ces affectations mais qui, bien souvent, impliquent une modification de plan de secteur. Il faut cependant relativiser cette conclusion car les sites désigné par arrêtés ont des caractéristiques globalement différentes de l'ensemble des sites de fait (taille, pollution, proximité de l'habitat...). Le type de réaffectation est donc logiquement influencé par leurs caractéristiques.



**Figure 20 : Répartition des SAR de fait réaménagés par type de réaffectation, en termes de superficie (Source : inventaire SAR 2014 consortium Lepur-Converto-Walphot)**

### 3.5.7 SRPE (anc.SIR)

Certains sites désaffectés posent des problèmes majeurs et urgents. Il est apparu que l'outil SAED était extrêmement lourd et lent. L'autorité wallonne a ainsi créé un dispositif spécifique permettant d'agir urgemment sur certains chancres industriels et urbains qui ternissaient l'image de marque de la Région.

C'est pourquoi, depuis 1997, leur assainissement peut être reconnu d'«intérêt régional» par le Gouvernement wallon, en utilisant une procédure rapide et volontariste, dans un objectif de « dépollution visuelle » : les sites d'intérêt régional (SIR). Pour chacun de ces sites, le gouvernement devient propriétaire et effectue les travaux<sup>13</sup>.

Quant à la notion de site de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE), elle a été introduite par le Gouvernement wallon, dans le cadre du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative. Le concept est globalement le même celui des SIR, notamment élargi par la prise en considération de travaux de rénovation (consolidation de la structure portante, mise "hors eau" des bâtiments, ...) (DGO4 [sans date]).

Le propriétaire d'un SRPE est tenu de réaliser les études et travaux ayant pour effet de restaurer l'aspect des lieux tant au niveau paysager qu'au niveau environnemental. A défaut de se conformer, le propriétaire ou titulaire d'un droit réel immobilier peut y être contraint par le tribunal compétent, à la requête de la Région, de la société, d'une intercommunale ayant l'aménagement du territoire dans son objet social ou de la commune.

<sup>13</sup> CWATUP – LIVRE II – TITRE Ier – CHAPITRE Ier – Art. 182, §1er

Théoriquement, l'outil SRPE<sup>14</sup> s'articule sur les principes généraux suivants<sup>15</sup> :

- fixation d'une liste des sites d'activité économique désaffectés dont la réhabilitation est prioritaire au niveau paysager et environnemental ;
- pour la mise en œuvre de chacun de ces sites, prise d'un seul arrêté qui :
  - arrête que le site est désaffecté et doit être réhabilité ;
  - fixe le périmètre du site (sans aucune consultation ni rapport d'incidences) ;
  - peut décréter d'utilité publique son expropriation (au sens de l'article 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine) ; et prise en charge de son acquisition, s'il échet, ainsi que, en tout ou en partie, des études et travaux visés à l'article 167, 2°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Le texte laisse au Gouvernement une grande liberté quant aux modalités de procédure de sélection et de traitement de ces sites.

Une première liste SRPE a été arrêtée le 1er décembre 2005 et modifiée le 10 novembre 2006. Le dernier arrêté gouvernemental relatif aux sites de réhabilitation paysagère et environnementale date du 30 avril 2009. Il désigne 43 sites.

L'outil SRPE peut être considérée comme une procédure d'exception de l'outil SAR mais ayant, comme son nom l'indique, l'objectif non dissimulé de traitement visuel de sites non ou peu pollués.

La procédure de sélection n'est pas reprise dans le code mais le dernier arrêté mentionne avoir procédé par un appel aux administrations communales, et suivi deux critères (identiques à ceux qui furent utilisés pour la sélection de sites PM2.vert) :

- le site est localisé dans une zone agglomérée en manière telle que son potentiel de reconversion soit optimisé, notamment à des fins économiques ;
- le site est bénéficiaire d'une accessibilité et d'un équipement en infrastructures existants tels, que soit privilégiée sa reconversion en zone d'accueil d'activités économiques (au sens du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques).

Trois sites ont été rajoutés par le gouvernement sans avoir suivi la procédure ci-dessus.

Dans les faits, le gouvernement n'affecte plus de budget pour cet outil ce qui laisse la liste désignée par le dernier arrêté en couveuse.

---

<sup>14</sup> CWATUPE – LIVRE II – TITRE II – CHAPITRE III – Art. 182

<sup>15</sup> Suite à un recours au conseil d'état par un propriétaire, le périmètre du site doit être reconnu par la procédure SAR, ce qui rend l'outil désormais plus lent que l'outil SAR lui-même. L'outil est donc grandement vidé de son intérêt. La seule consolation étant l'impact et/ou la pression qu'engendre la désignation d'un site par la région sur le propriétaire.

### 3.5.8 Plans Marshall

Afin de dynamiser la relance économique, les derniers gouvernements wallons ont initié des plans d'actions prioritaires : le premier plan Marshall (plan d'action prioritaire pour l'avenir Wallon ou Plan Marshall 1.0), de 2006 à 2009 fut suivi du Plan Marshall 2.Vert (2010-2014), tandis que le nouveau Plan Marshall 4.0 vient d'être présenté. Ces plans prévoient la concentration du budget autour d'une série de mesures visant à stimuler l'activité économique dont l'assainissement de sites désaffectés (voir pollués) afin d'améliorer l'image de la Wallonie et son attractivité. La mise en œuvre suit celle prévue par l'outil SAR, en subventionnant les réaménagements à hauteur de 100% s'ils sont menés par un opérateur public.

Ces plans d'ampleur sont intéressants dans le cadre de l'outil SAR car ils ont un effet multiplicatif sur celui-ci. Toutefois, ils proposent une concentration de moyens sur une courte durée basée sur le principe d'endettement, à l'inverse des crédits classiques. En effet, ces plans sont financés par un emprunt sur une durée d'au minimum 20 ans (Cipriano 2011).

*« En 2005, un montant de 104,9 millions d'euros était réservé, via un financement alternatif, pour la réhabilitation de sites peu ou pas pollués. Contrairement aux enveloppes consacrées aux trois autres mesures, l'enveloppe allouée au réaménagement des SAR dans le Plan Marshall 1.0 n'a pas été modifiée. Au 31 décembre 2012, 83,8 millions d'euros avaient été consommés par les opérateurs, soit 79,8%. »*

*« De 2006 à 2012, le budget ordinaire wallon consacré à la politique des SAR s'élevait à 65,8 millions d'euros (source : budgets ajustés de la Région wallonne). Sur cette période, les moyens consacrés à la réhabilitation des SAR ont donc plus que doublé. » (IWEPS 2013)*

#### a) Plan Marshall 1.0

Pour le premier plan Marshall le gouvernement wallon a décidé d'assainir 128 sites d'activité économique désaffectés non pollués (IWEPS 2009). Cela a nécessité, selon une première estimation, un montant de l'ordre de 104.9 millions d'euros. En ce qui concerne les sites pollués, des moyens financiers beaucoup plus considérables, de l'ordre de 243 millions € pour 24 sites localisés en milieu urbain et péri-urbain, ont été mobilisés. Le budget total s'élevait donc à 343 millions €.

#### b) Plan Marshall 2.vert

Pour le Plan Marshall 2.vert, sur les 30 sites pollués à assainir: 4 chantiers sont en cours et 1 est terminé (SPW Cellule des Stratégies transversales 2014). Sur les 93 sites à réaménager : 9 chantiers sont en cours et 13 sont terminés.

Le rapport d'évaluation du PM2.vert relève cependant que l'effet de ces mesures ne répond pas directement à l'objectif de l'intervention (développement économique). En effet, le PM2.vert suit le processus SAR qui établit la réaffectation selon une évaluation, qui n'est pas toujours d'ordre économique.

### 3.5.9 Evaluation

#### 3.5.9.1 Grands documents d'évaluation de l'outil politique

Les outils SAR et SRPE n'ont pas été souvent sujet à évaluation. On trouve toutefois quelques analyses relatives à ces outils. Nous épinglons plus particulièrement quelques éléments de deux rapports d'évaluation.

a) *L'évaluation de la Cours des Comptes relative à « L'assainissement des sites d'activité économique désaffectés. Le cas des sites d'intérêt régional (SIR) » de 2002 qui notent, notamment :*

- La complexité de l'arsenal juridique ;



- La difficulté de contraindre les propriétaires de sites désaffectés à assumer leur responsabilité (absence d'outils simples et efficaces) ;
  - Le problème de connaissance du stock de sites directement disponible à l'assainissement (maîtrise foncière, connaissance des problèmes de pollution...) engendrant le non-engagement de plus de la moitié des moyens FEDER fixés au départ ;
  - La sélection des sites SIR à la hâte, sans définition sereine du critère d'intérêt régional ;
  - L'absence de base de données complète de référence empêche l'administration de jouer son rôle d'expert du ministre concerné ;
  - L'absence de suivi dynamique des projets par la DAO ;
  - L'absence de moyen de pression de la DAO sur les opérateurs ;
  - Les procédures trop longues et nombreuses ;
  - La mauvaise perception du concept et de la procédure SIR par certaines entités locales et des problèmes de circulation de l'information au sein de leurs services administratifs.
  - Le coût des opérations reste un frein majeur à l'utilisation des outils.
  - Incertitude sur la délivrance finale des permis.
- b) *L'évaluation de l'IWEPS. Relativité à la « thématique n°5 : Terrains mis à disposition du développement économique. Evaluation du Plan Marshall 2.Vert » de 2013 qui note, notamment :*
- La mise en œuvre de dispositifs publics portant sur la gestion et l'aménagement du territoire doit s'inscrire dans une stratégie établie à long terme (de 10 à 20 ans), comportant une structuration claire des objectifs poursuivis. La première recommandation plaide pour l'élaboration d'une telle stratégie ; importante dans l'évaluation de l'efficacité de la politique.
  - S'agissant d'une stratégie visant à intervenir en matière d'inadéquation de l'offre de terrains à la demande de terrains, elle doit se fonder sur une connaissance approfondie de ces deux composantes, au départ de laquelle la sélection des sites à réaménager pourrait être basée.
  - En fonction de la variété des opérateurs intervenant dans ces dispositifs, de l'étendue de leurs missions et de la complexité des procédures, la communication avec ces opérateurs au cours des différentes étapes de la mise en œuvre des mesures devrait être renforcée.
  - Le développement, à travers des Plans spécifiques, de politiques complémentaires aussi importantes telles que celles concernées ici, notamment en termes budgétaires, devrait se concevoir et se mettre en place en cohérence avec le développement des politiques ordinaires qu'elles visent à renforcer.
  - « en termes d'effets sur les riverains (...) de très nombreux logements ( $\pm$  58 000), voisins de sites en friches et réaffectés dans le cadre du Plan Marshall 1.0 bénéficiant d'une amélioration de leur cadre de vie, tant d'un point de vue de leur santé que du point de vue de leur environnement paysager. » (IWEPS 2013)

### **3.5.10 Recommandations sur une politique de la ville**

Au vu de l'amplitude d'action des outils SAR et SRPE en termes de secteurs concernés et l'importance de la problématique SAR en milieu urbain, ceux-ci doivent intervenir dans les politiques urbaines.

Le « diagnostic territorial » que constitue l'inventaire SAR doit être pris en considération dans la définition de la stratégie urbaine. Par ailleurs, la mobilisation de l'outil pour la mise en œuvre de réaménagements urbains intégrés requière davantage de clarté concernant l'accessibilité à l'outil (conditions d'acceptation, budget disponible...), qu'il y a lieu de corriger avant toute chose. Ces adaptations sont en effet nécessaires pour permettre d'intégrer ces outils à une politique territorialisée efficace.

L'intégration de la problématique SAR dans les réflexions et projets de requalification urbaine devraient permettre une meilleure efficacité de l'outil (rappelons que 17% des sites réaménagés par les outils opérationnels sont redevenus des SAR). Cela implique, notamment, une bonne connaissance de l'offre mais, également, de la demande en terrains. Dans cette optique, il s'agit également de préciser davantage les critères de sélection des sites à requalifier. Nombre de petits sites localisés en milieu urbain n'apparaissant pas comme prioritaires présentent pourtant un potentiel de requalification et d'effets de levier non négligeables. Des mesures spécifiques, en cas de projet, pourraient en faciliter la requalification.

### 3.6 POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ (ENJEUX MÉTROPOLITAINS - MOBILITÉ)

#### 3.6.1 Présentation de l'outil

Le gouvernement wallon a inscrit dans le budget général de 2014 et 2015, programme 16.03 destiné à l'aménagement opérationnel de la division « Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie », trois nouveaux articles budgétaires :

- Subvention annuelle à la Ville de Liège pour des politiques d'attractivité (enjeux métropolitains – mobilité) : 3,2 millions d'euros
- Subvention annuelle à la Ville de Namur pour des politiques d'attractivité (enjeux métropolitains – mobilité) : 1,5 millions d'euros
- Subvention annuelle à la Ville de Mons pour des politiques d'attractivité (enjeux métropolitains – mobilité) : 1.5 millions d'euros

Il s'agit de trois subventions annuelles spécifiques destinées « à soutenir le développement de politiques d'attractivité notamment liées à la mobilité dans cadre des grands enjeux métropolitains qui se dessinent en Wallonie. »

Ces subventions résultent de la décision du Gouvernement wallon dans le cadre du conclave budgétaire du 18 avril 2013.<sup>16</sup>

#### 3.6.2 Montage opérationnel

##### a) Objectifs stratégiques

« Soutenir le développement de politiques d'attractivité notamment liées à la mobilité dans cadre des grands enjeux métropolitains qui se dessinent en Wallonie. »<sup>17</sup>

Aucune précision n'est formulée concernant cet engagement. Seule cette ligne du décret budgétaire régit la subvention instaurée en conclave budgétaire du Gouvernement wallon 2013.

<sup>16</sup> Convention, Art. 2

<sup>17</sup> Exposé particulier du programme budgétaire 16.03

### b) Objectifs opérationnels

Les villes ont été appelées à définir des fiches projets entrant dans le cadre de l'objectif stratégique. Les objectifs opérationnels ne sont donc pas cités explicitement mais sous-entendus par les objectifs des projets sélectionnés, éventuellement en lien avec les documents stratégiques des villes. Les fiches projet se limitent à un bref descriptif du projet. La ville de Liège n'a pas dû établir de fiche projet car sa subvention entre dans le cadre de la convention tripartite (SRWT-Région-Ville de Liège) préétablie pour le projet de tram.

Les projets approuvés sont les suivants :

Namur :

1. Passerelle cyclo-piétonne « béquille entre Jambes et le Grognon »
2. Téléphérique « liaisonner le cœur de ville et la citadelle par un téléphérique »
3. Aménagement de l'Espace Confluence (parking souterrain, modifications de voiries, aménagement d'espace public, « port numérique »)
4. Aménagement/rénovation des Places Rijckmans, Saint-Aubain et Maurice Servais
5. Aménagement/rénovation des espaces publics entre les Ponts d'Heuvy, de Louvain et des Ardennes (projets de la gare multimodale et du quartier de la gare de Namur et réaménagement des espaces cités en intitulé)
6. Rénovation du site « Grand Manège » (Grand Manège et Mess provincial) en lieu culturel par excellence de Namur

Liège :

1. Tram de Liège.

Mons :

1. Aménagement d'un parking couvert en Centre-Ville (lieu et modalité en cours d'étude de faisabilité)
2. Mise en conformité et sécurisation du Parking de la Halle
3. Aménagement du parking de Messines en tant que garage collectif
4. Acquisition du site « Gobert » au Grand Large pour y aménager un parking de délestage.
5. Aménagement des abords du Musée des Beaux-Arts de Mons
6. Site « Gobert » au Grand Large – aménagement de parkings de délestage (cheminement piéton, parkings de délestage sur les deux anciens sites « Gobert Matériaux »)
7. Théâtre Royal de Mons – salle la Redoute parachèvement et installations électriques
8. Théâtre Royal de Mons – création d'une évacuation de secours pour le 2<sup>ème</sup> balcon (volume extérieur + mise à neuf des sanitaires des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> balcons)
9. Théâtre Royal de Mons – détection incendie (remplacement et mise en conformité)
10. Théâtre Royal de Mons – mis en conformité structurelle (renforcements, dispositifs de sécurité, peintures...)

### c) Type d'aide

Subside contractuel

### d) Base légale et montage financier

Ces subventions sont instaurées par décret budgétaire et formalisées par la « *Convention pluriannuelle réglant l'octroi par la région wallonne d'une subvention de ... € par an pendant 20 ans à la ville de ... afin d'apporter une solution structurelle à ses enjeux métropolitains* »

### 3.6.3 Territorialisation

#### a) *Critères d'identification des villes et territoires concernés*

Pas de critère spécifié par le gouvernement

#### b) *Périmètres d'intervention*

Pas de périmètre d'intervention spécifié par le gouvernement. La subvention doit intervenir dans le cadre des fiches projets validées par le gouvernement.

#### c) *Mécanisme de suivi*

Pour Namur et Mons le suivi est régi par l'article 6 et 7 de la convention.

Le ministre convoque avant le 31 mars une réunion d'un Comité d'accompagnement composé par une personne représentant la Région wallonne qui préside le CA, une personne représentant l'Administration et une personne représentant la Ville. La Ville doit remettre un rapport, un mois avant la réunion, comprenant : la description des actions menées, le relevé des intervenants et leur participation financière et l'état d'avancement justifié des dépenses.

Sur cette base le CA valide la correspondance entre les dépenses et les fiches projets et marque son accord concernant la libération de la subvention.

#### d) *Importance des moyens déployés*

Par ces conventions, le gouvernement s'engage à hauteur de 64 millions d'euros avec la ville de Liège, 30 millions d'euros avec les villes de Namur et Mons, sous réserve du respect desdites conventions.

### 3.6.4 Orientation sectorielle

#### a) *Principales orientations sectorielle de l'outil*

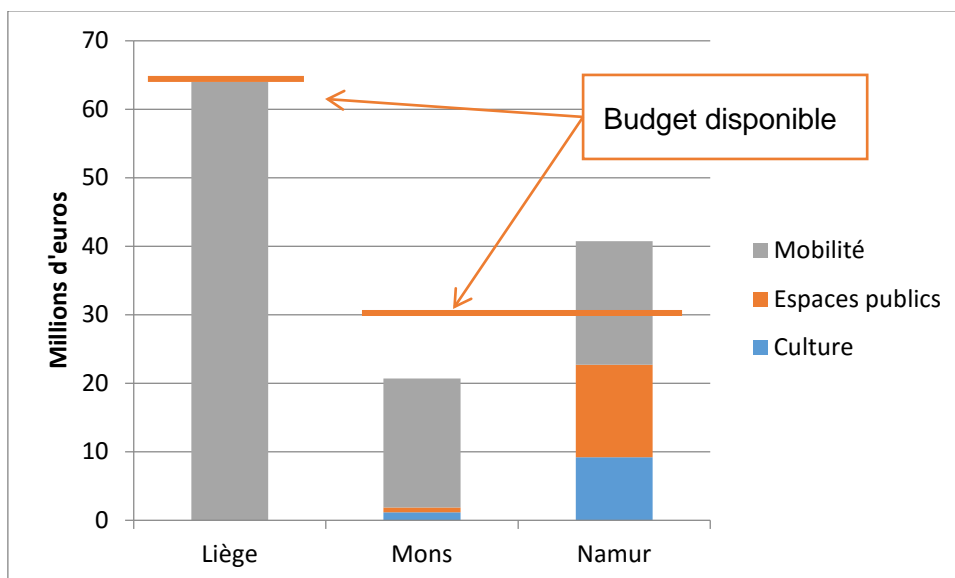
Les orientations retenues sont l'attractivité et la mobilité.

Les villes ont mis l'accent sur la mobilité au travers les projets du tram à Liège, du téléphérique et de la passerelle à Namur et de parkings à Mons. L'attractivité fut ciblée via l'aménagement d'espaces publics, principalement à Namur et en moindre mesure à Mons et par les aménagements liés au tram à Liège. L'attractivité concerne également la culture pour Mons et Namur (Théâtre Royal de Mons, Grand Manège et Espace Confluence de Namur).

#### b) *Répartition sectorielle des moyens sur les programmations récentes*

Sur base des estimations présentées par les fiches projets de Namur et de Mons, le graphique ci-dessous indique les répartitions budgétaires par secteur.

Notons que le projet de Tram de la ville de Liège contient une part d'aménagement d'espaces publics qui n'a pu être détaillé. On constate que le montant des projets namurois est supérieur à l'enveloppe et inversement pour Mons.



**Figure 21 : Graphique de la répartition budgétaire des projets repris par les fiches projets approuvées par le gouvernement dans le cadre des conventions « politiques d'attractivité »**

### 3.6.5 Evaluation

Cette politique est très récente et n'a pas encore fait l'objet d'analyse ni d'évaluation. Aucune note explicative n'est disponible.

Ces conventions ont l'avantage de donner une grande autonomie aux villes quant à leur stratégie d'attractivité et leur développement « métropolitain ». Les secteurs et types de dépenses ne sont pas restreints ce qui ne contraint pas non plus les villes dans l'appropriation du budget.

Ces conventions limitent toutefois les villes aux projets présentés. Ceux-ci sont principalement projetés à court et moyen termes, alors que le budget est réparti sur du long terme. Après travaux, ce mécanisme financera donc les charges d'emprunts consentis pour ces projets.

La principale critique relative à ce mécanisme est de situer en-dehors des outils et politiques connus et, dès lors, des procédures d'octroi et de suivi habituel. On peut également s'interroger sur la sélection des villes et les critères de répartition des budgets. Ainsi, bien que bénéficiaire d'un autre type de convention, la ville de Charleroi n'est pas concernée par celle-ci, ce qui soulève la question de la stratégie à l'échelle de la région.

Ce mécanisme a été conçu dans l'esprit d'un subside spécifique à certaines villes, mais qui, dans les faits, peut apparaître comme un by-pass vis-à-vis des outils opérationnels d'aménagement du territoire. On constate aussi le déficit d'encadrement de la subvention, qui se résume à une convention. Il se situe en marge des cadres réglementaires connus. Par ailleurs, les objectifs apparaissent flous et aucun dispositif d'évaluation du mécanisme n'est proposé.

### 3.6.6 Recommandations sur une politique de la ville

Un tel subside court-circuite les outils classiques de l'aménagement opérationnel et soulève la question des modalités d'une contribution formelle et pas uniquement de fait, à la politique de la ville. Quel que soit les futures modalités préférées dans ce cadre, il apparaît important de structurer et de répartir les moyens de façon claire, en rapport avec les enjeux ciblés.

Le mécanisme de subside contractuel a également fait ses preuves au sein de la politique fédérale des grandes villes et fut fortement apprécié pour la légèreté administrative, l'autonomie et la transversalité qu'elle procure aux pouvoirs locaux. Il s'agirait néanmoins consolider l'orientation, les processus d'évaluation et de contrôle, ainsi que la base juridique de ce genre d'outil, dimensions qui furent l'objet de plusieurs critiques ou défaillances de la PFGV.

### 3.7 PLANS DE COHÉSION SOCIALE

Le Plan de cohésion sociale (PCS) est un dispositif transversal, élaboré pour répondre aux besoins locaux identifiés grâce à un Indicateur Synthétique d'Accès aux Droits Fondamentaux (ISADF, élaboré par l'IVEPS) et un diagnostic de cohésion sociale qui recense les initiatives publiques et privées déjà mises en œuvre sur le territoire communal, les attentes de la population et les manques à satisfaire au regard des objectifs du Plan. Il doit former un ensemble cohérent basé sur des partenariats effectifs et favoriser le travail en réseau, notamment par le biais d'une commission d'accompagnement locale chargée aussi d'organiser la participation de la population.

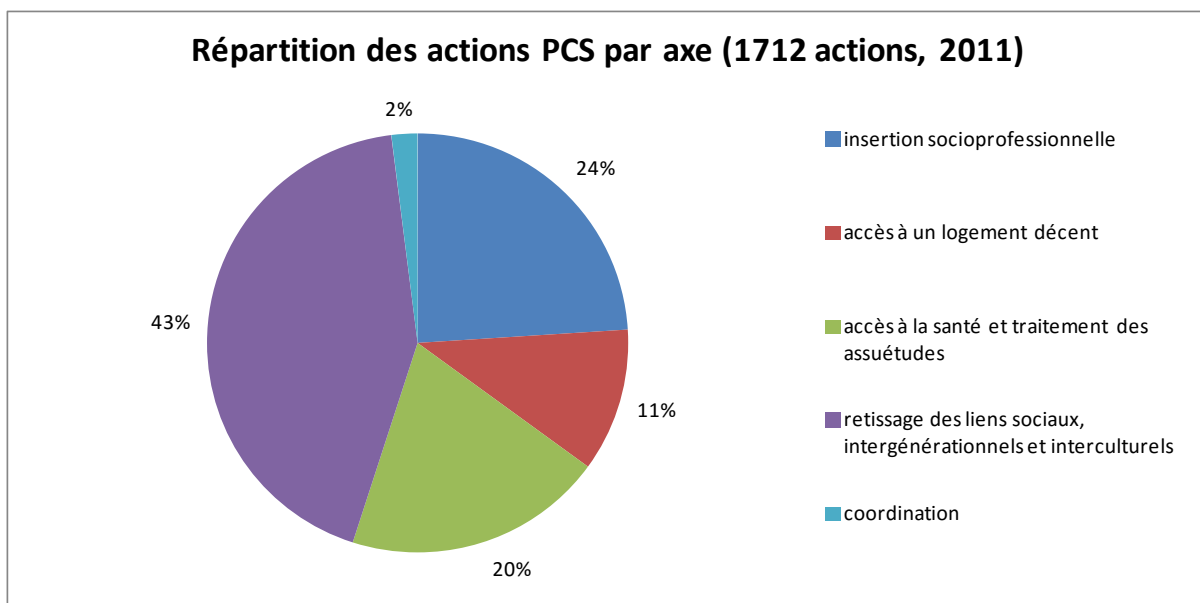
Le développement social des *quartiers* et la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité au sens large sont les deux objectifs visés par le Plan de cohésion sociale. Les actions proposées par les communes qui participent au programme s'inscrivent dans les 4 axes suivants :

- l'insertion socioprofessionnelle ;
- l'accès à un logement décent ;
- l'accès à la santé et le traitement des assuétudes ;
- le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels.

Les actions privilégient la mixité sociale tout en s'adressant prioritairement aux personnes précarisées.

L'appel à projets a été adressé une première fois à l'ensemble des communes wallonnes francophones en décembre 2008 les invitant à rentrer un projet de PCS en partenariat avec les principaux acteurs locaux concernés sur le territoire communal. En définitive, 147 communes réunies dans 140 Plans de cohésion sociale ont confirmé leur adhésion au dispositif pour la période 2009-2013. Toutes les communes les plus précaires au regard de l'ISADF ont adopté un PCS, les communes de moins de 10 000 habitants sont quant à elles nettement sous-représentées. L'outil PCS n'est donc pas spécifiquement urbain.

Du graphique ci-dessous, il ressort que l'axe le plus développé dans les PCS (2009-2013) est le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels.



Pour la deuxième programmation du PCS 2014-2019, le nombre de communes participantes est passé de 147 à 181 communes (aucune commune n'a abandonné le processus). Les moyens financiers consacrés par les Pouvoirs Locaux sont quant à eux restés constants par rapport à la subvention 2009-2013 en dépit d'un nombre plus important de communes participantes.

Le PCS est principalement financé par le Ministre des Pouvoirs locaux qui octroie aux communes une subvention calculée en fonction de leur catégorie démographique et du niveau de cohésion sociale mesuré par l'ISADF<sup>18</sup>.

En 2011<sup>19</sup>, l'ensemble des plans de cohésion sociale ont été financés à hauteur de près 35 000 000€. De ce montant, 61% proviennent des Pouvoirs locaux, 24% de la part investie par les communes, 9% des subventions APE, 4% des articles 18<sup>20</sup> et 2% d'autres recettes.

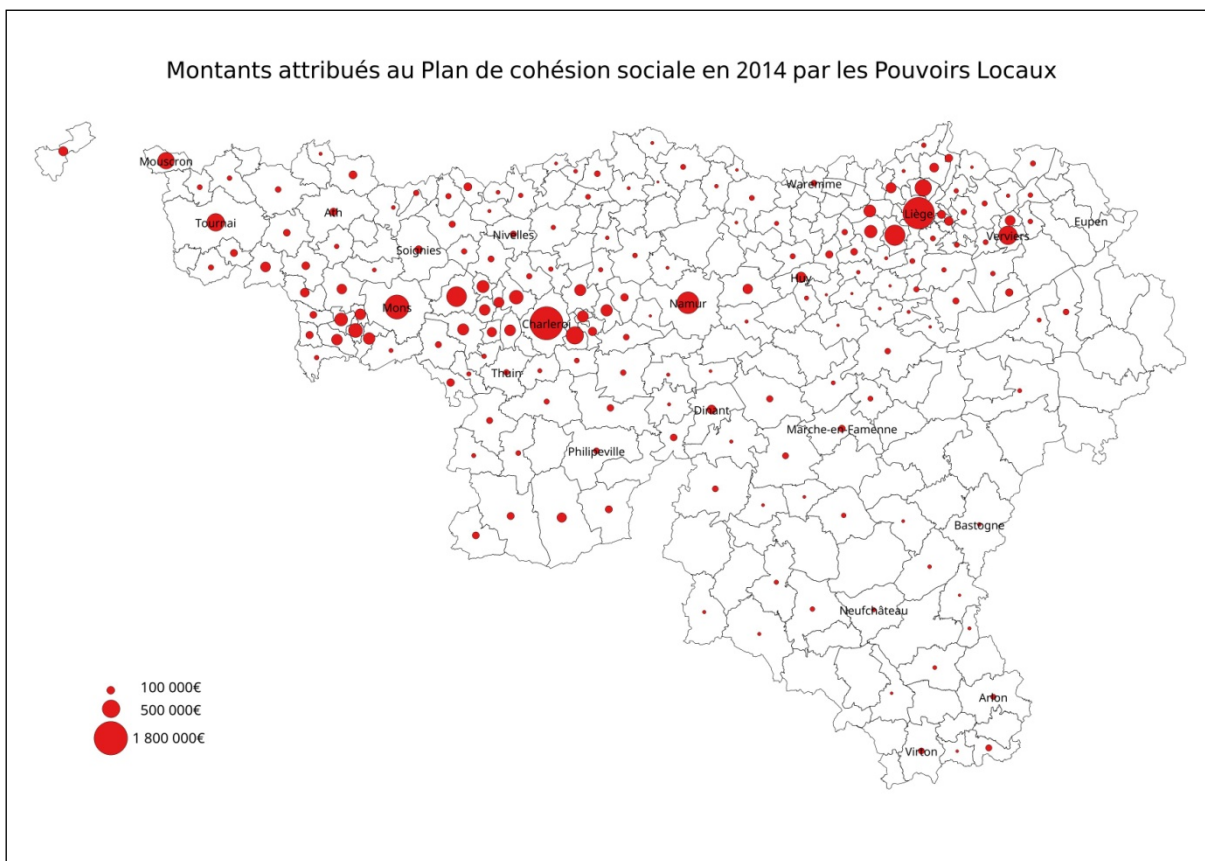
En 2014, les 9 communes qui ont plus de 50 000 habitants (Charleroi, Liège, Namur, Mons, La Louvière, Tournai, Seraing, Verviers et Mouscron) ont reçu une subvention des Pouvoirs locaux de 7 881 000€ (hors article 18 et hors subventions APE). Ces 9 communes représentent un tiers de la population wallonne et ont perçu un peu moins de 38% des subventions octroyées par la Région (hors article 18 et hors subventions APE).

Dans la figure ci-dessous sont présentés les montants alloués en 2014 par les Pouvoirs locaux au Plan de cohésion sociale pour les 181 communes participantes.

<sup>18</sup> L'ISADF sert à mesurer la situation de départ de la commune au regard des droits fondamentaux et à en dresser une photographie, mais il ne s'agit pas d'un indicateur d'évaluation du résultat des actions menées ni de leur impact sur la cohésion sociale.

<sup>19</sup> Pour 2013, nous avons des informations moins complètes : la subvention des pouvoirs locaux s'élevait à 21 170 000€, les subventions APE à 3 256 000€ et les subventions articles 18 à 1 370 000€. Par ailleurs, nous ignorons la répartition par catégorie de commune, c'est pourquoi nous présentons les chiffres de 2011 qui sont presque identiques à ceux de 2013.

<sup>20</sup> L'article 18 du Décret du 6 novembre 2008 (relatif au Plan de cohésion sociale) prévoit la possibilité, pour d'autres ministres, de contribuer au financement d'actions menées dans le cadre du Plan par des associations partenaires. Ces moyens sont destinés à favoriser le développement de partenariats avec le secteur associatif. Le bénéfice de cette subvention est limité aux associations dans les communes dont la population se situe dans la moyenne la plus défavorisée au regard de l'ISADF (ISADF>0).



**Carte 8 : Carte des montants attribués au Plan de Cohésion sociale en 2014**

Le Plan de cohésion sociale (2009-2013) a été évalué de manière participative et qualitative par la DiCS en collaboration avec l'IWEPS, le Conseil de l'Europe et l'ULg. Un résumé de cette évaluation est présenté ici en quelques points :

- De manière générale, les communes estiment que les PCS ont fourni une impulsion décisive en termes d'actions et de dynamiques locales.
- D'après les communes, l'ISADF met en évidence un type de précarité correspondant davantage à la situation des villes qu'à celle du milieu rural (par exemple en n'intégrant pas la mobilité dans son calcul).
- Les PCS doivent encourager la participation des citoyens mais les demandes formulées par ceux-ci est le facteur qui influence le moins les actions.
- Il semble que les PCS ont eu des effets sur l'évolution des pratiques et plus particulièrement sur les partenariats qui ont beaucoup progressé.
- La grande majorité des retours des différents acteurs sur les actions PCS sont positifs. Les PCS apportent une plus-value démontrée et les communes y consacrent un intérêt croissant. En témoignent notamment la volonté de donner suite à certains projets ainsi que la nette progression de la proportion de communes souhaitant participer au plan (181 pour le PCS 2014-2019, contre 147 pour le PCS 2009-2013).



- La coévaluation participative<sup>21</sup> est une contribution importante notamment par les feed-back des bénéficiaires qui, pour beaucoup de partenaires, ont été une surprise car c'était la première fois qu'ils avaient ainsi l'occasion d'entendre de la bouche des personnes ce que le PCS leur avait apporté. Or, ce sont là des éléments essentiels à comprendre pour pouvoir valoriser, ensemble, les effets démultiplicateurs possibles et les rendre effectifs. L'intérêt de la coévaluation participative a d'ailleurs été bien compris puisque beaucoup de chefs de projet vont l'intégrer comme partie prenante des prochains PCS.
- Le principe même du partenariat est au cœur du PCS. Toutefois, derrière ce concept se cachent des réalités très diverses. La définition floue des partenaires, qui rassemblent institutions et ASBL sous le même label, entraîne une lisibilité limitée de la réelle consistance du partenariat dans le PCS. En outre, le décret donne une large faculté de sélectionner les partenaires de façon arbitraire.

### 3.7.1 Recommandations du Plan de cohésion sociale (2009-2013)

De même, l'évolution du PCS (2009-2013) livre un grand nombre de recommandations. Nous en fournissons ici les principales :

- Il est nécessaire de préciser les modalités de réalisation du diagnostic local de cohésion sociale qui sert à guider les actions durant le PCS.
- La transversalité des actions en tant que caractéristique fondamentale du processus devrait être améliorée. A ce titre, il faut permettre l'inscription d'une action dans plusieurs axes thématiques.
- Il faut mener une réflexion sur le statut du chef de projet. Leur formation doit être prolongée et leurs capacités d'animation du réseau renforcées. Une mise en réseau des chefs de projet doit être organisée de même que l'échange de bonnes pratiques.
- Il faut réduire la charge administrative qui incombe aux chefs de projet.
- Le PCS impose des partenaires obligatoires<sup>22</sup>. Un grand nombre de communes ont élargi leur partenariat à des institutions, services ou associations. Toutefois, la distinction établie entre partenaires obligatoires et facultatifs a une pertinence limitée. Il convient d'encourager concrètement la création de partenariats opérationnels, c.-à-d. actifs tant au niveau des actions que de la gouvernance.
- Il est impératif de préciser le public visé par le PCS et de lever l'ambiguïté existante entre deux types de publics : le public précarisé qui présente des risques accrus en termes d'accès aux droits fondamentaux, ou le public global permettant un lien social plus diffus. Ce flou persistant se traduit notamment dans la détermination des actions du plan, qu'il conditionne en partie.
- Il faut promouvoir l'intégration, l'articulation et la complémentarité avec les différents dispositifs et plans locaux transversaux tels que le Plan local d'intégration (PLI), le Programme stratégique transversal (PST), Plan communal de développement rural (PCDR) et le Plan stratégique de sécurité et de prévention (PSSP).

<sup>21</sup> Par coévaluation participative, on entend l'organisation d'un certain nombre de tables rondes entre bénéficiaires et partenaires d'une même action, voire d'un même axe, et entre partenaires pour le PCS dans sa globalité, voire par axe.

<sup>22</sup> Les partenaires obligatoires sont : le Centre Public d'Action sociale (CPAS), l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (le Forem), le Relais social, le Centre de planning familial (CPF), le Centre de service social (CSS), la Société de Logement de Service Public (SLSP), le Plan HP, l'Agence immobilière sociale (AIS), le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie (FLW) et le Centre Régional d'Intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère (CRI). Au niveau des chefs de projet, cette obligation se traduit par un impératif d'invitation des partenaires obligatoires aux commissions d'accompagnement.

- Dans la plupart des cas, la commune semble être le niveau adéquat pour mettre en œuvre les actions PCS. Cependant, pour certaines actions, une plus grande échelle territoriale (supra-communale) mérite d'être privilégiée.

**Tableau 20 : Tableau des atouts et faiblesses**

Atouts	Faiblesses	Recommandations pour une politique de la ville
<p>Elaboration d'un diagnostic de cohésion sociale avant la mise en œuvre du PCS</p> <p>PCS a fourni une impulsion décisive en termes d'actions et de dynamiques locales</p> <p>PCS a été jugé positivement par les communes participantes</p> <p>PCS a eu des effets sur l'évolution des pratiques et sur les partenariats locaux qui ont beaucoup progressé entre 2009 et 2013</p> <p>PCS a été évalué après le premier plan (2009-2013)</p>	<p>Indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF) trop ciblé sur la précarité urbaine</p> <p>Public cible mal défini (public précarisé versus tout public pour créer du lien social)</p> <p>Les demandes des citoyens impliqués dans le PCS sont peu prises en compte pour l'élaboration des actions</p> <p>Définition trop floue des partenaires</p> <p>Outil pas spécifiquement urbain</p> <p>Pour certaines actions, l'échelle communale n'est pas adaptée</p>	<p>Besoin de territorialisation des actions à une échelle plus fine afin de concentrer les moyens</p> <p>Réduire la charge administrative qui incombe aux chefs de projets</p> <p>Généralisation de la coévaluation participative (feedback des bénéficiaires)</p> <p>Préciser les modalités de réalisation du diagnostic local de cohésion sociale</p> <p>Favoriser la transversalité des actions, notamment en permettant l'inscription d'une action dans plusieurs axes thématiques</p> <p>Réflexion à mener sur le statut du chef de projet</p>

### 3.8 ASSOCIATIONS DE GESTION DE CENTRE-VILLE (GCV)

#### 3.8.1 Présentation du concept de gestion de centre-ville

D'origine anglo-saxonne, le concept de Town Center Management ou Gestion de Centre-ville fut implémenté en Wallonie au milieu des années nonante, suite à une réflexion menée sur la redynamisation du centre de Charleroi. Le principe repose sur la mise en place d'une cellule de base composée d'un partenariat public – privé associant différents acteurs de la dynamique urbaine et sur l'engagement d'un gestionnaire dont la mission est la mise en œuvre de différentes actions définies dans un plan stratégique. Celles-ci concernent des domaines extrêmement diversifiés comme le commerce, le tourisme, la culture, l'aménagement urbain, ... On constate d'ailleurs une évolution et une diversification des actions et problématiques retenues qui, au départ, se focalisaient surtout autour de la dynamique commerciale et, maintenant s'orientent davantage vers des questions relatives à la gestion et à l'aménagement urbain comme le « placemaking ». L'objectif général est de favoriser le développement socio-économique local et de promouvoir l'attractivité des villes concernées.

Une note de cadrage fut rédigée par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi et de la Formation du Gouvernement wallon en novembre 1997. Celle-ci précise qu' « *il est urgent de rétablir un équilibre entre centre et périphérie afin d'éviter que cet espace central continue à se dégrader économiquement, socialement et urbanistiquement au risque de devenir un véritable « dépotoir urbain » générateur de tensions et de conflits.* » La première finalité de la gestion des centres-villes est bien de lutter contre le déclin des centres urbains. Notons qu'elle s'inscrit dans l'axe « emploi marchand et formation » de la Déclaration de Politique Régionale Complémentaire de novembre 1997. Cette note évoque également, notamment (SEGEFA 2002) :

- la possibilité de reconnaître les centres-villes dégradés comme des zones d'intervention prioritaire (ZIP) ;
- la mise en place d'outils financiers pour stimuler le développement commercial des centres-villes ;
- l'instauration d'une taxe sur les immeubles ou parties d'immeubles inoccupés avec un taux plus élevé sur le périmètre des centres-villes.

Ce texte a constitué la base d'une initiative pilote qui a donné la possibilité à une petite vingtaine de villes de mettre en place une cellule de gestion de centre-ville avec un seuil, théorique, de minimum 30.000 habitants.

Le 3 avril 2009, le Parlement wallon a promulgué un Décret relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions à des associations de gestion centre-ville. Il prévoit d'octroyer aux cellules de gestion centre-ville des agréments limité à cinq ans, avec un seuil d'au moins 20.000 habitants pour la commune concernée. Il confirme la forme de la structure de gestion centre-ville, en ASBL, qui comprend acteurs publics et privés et en précise l'objet social. Le financement du gestionnaire et de l'éventuel assistant devra provenir de sources locales mixtes, publiques et privées. Le décret précise également les conditions de recourt aux services de stewards urbains ou d'ouvriers urbains. Toutefois, les arrêtés d'application sont toujours en cours de rédaction.

Actuellement, 14 villes wallonnes disposent d'une cellule de gestion centre-ville : Arlon, Charleroi, Châtelet, Dour, Hannut, La Louvière, Liège, Louvain-la-Neuve, Mons, Mouscron, Namur, Sambreville, Tournai, Verviers.

### **3.8.2 Montage opérationnel**

#### *a) Objectifs stratégiques*

Le Décret de 2009 définit l'objet social principal des cellules de gestion de centre-ville : « la promotion, l'animation et le développement durable d'un ou de plusieurs centre(s)-ville(s). Elle favorise la création d'emplois au travers d'actions multidisciplinaires et transversales ». On peut y ajouter la volonté de favoriser les échanges et réseaux entre acteurs de la ville.

#### *b) Objectifs opérationnels sur le territoire*

Le Décret de 2009, dans son article 3, précisent les missions des cellules de centre-ville :

1. élaborer un plan stratégique,
2. tenir un cadastre de données dans le cadre de l'outil de gestion statistique,
3. favoriser la création de nouveaux emplois, de nouveaux métiers ou de nouveaux services dans le ou les centre(s)-ville(s),
4. participer au réseau des associations de gestion centres-villes afin de contribuer aux échanges de connaissances et de bonnes pratiques,
5. organiser périodiquement différentes rencontres et manifestations.

Comme déjà évoqué, concrètement, nous constatons un élargissement et une diversification des objectifs et centres d'intérêts avec l'emphase mise actuellement sur les actions relatives au « placemaking ».

#### *c) Procédures*

Le Décret définit également le processus et conditions d'agrément, à savoir, principalement :

- constituer un partenariat mixte privé – public sous la forme d'une ASBL avec un objet social conforme aux objectifs évoqués ;
- élaborer un plan stratégique qui doit être soumis au Gouvernement wallon ;
- disposer d'une cellule exécutive avec, au minimum, un manager.

#### d) *Type d'aide*

L'association, une fois reconnue, peut bénéficier d'une subvention base qui couvre le coût salarial réellement supporté par l'association pour la fonction de manager et, éventuellement d'autres charges annexes. Elle peut également bénéficier d'une aide complémentaire pour chaque poste de steward urbain ou ouvrier urbain occupé dans le cadre des programmes d'aides à l'emploi et de transition professionnelle.

#### e) *Mécanisme de suivi*

Le Décret prévoit l'institution d'une Commission de suivi des associations de gestion centres-villes, qui a, notamment, pour missions de :

- rendre un avis sur le plan stratégique de chaque association et évaluer périodiquement l'exécution des actions qui y sont prévues ;
- rendre des avis, soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement, sur toute question relative aux associations de gestion centres-villes ;
- rendre des avis en matière de suspension ou de retrait d'agrément.

Cette Commission n'a pas encore été instaurée. Il propose également de confier à un organisme désigné par le Gouvernement la mission de coordonner et animer le réseau des associations de gestion de centres-villes et d'assurer la promotion de la dynamique. Dans les faits, ce rôle est actuellement assuré par l'Association du Management de Centre-Ville (AMCV), créée en 1997, c'est-à-dire en parallèle à l'opération pilote.

### 3.8.3 Territorialisation

#### a) *Critères d'identification des villes et territoires concernés*

Le Décret de 2009 a, abaissé le seuil minimum de population de la commune concernée à 20.000 habitants, sans doute afin d'éviter d'être en porte à faux avec certains cellules existantes. Concrètement, cela ouvre la possibilité à 39 communes wallonnes de développer une structure de gestion de centre-ville, sachant que Dour, qui bénéficie d'une cellule, reste en-dessous de ce seuil.

#### b) *Périmètres d'intervention*

Chaque cellule de gestion de centre-ville a défini son propre périmètre d'intervention, validé par l'administration wallonne. Généralement, celui-ci correspond à l'« hypercentre » de chaque entité. Le Décret de 2009 précise la définition de « centre-ville » : « une ou plusieurs zones délimitée(s) en fonction de la forte concentration des services commerciaux ou culturels et des services au citoyen qui y sont présents et de l'attractivité qu'elle(s) exerce(nt) sur les quartiers périphériques ou sur les villes et communes avoisinantes ».

### 3.8.4 Budgétisation

#### a) *Montants investis sur les territoires*

En 2015, 4,608 millions ont été investis par la Wallonie, auxquels s'ajoutent 1,911 millions directement injectés par les villes. D'autres interventions privées interviennent également.

### 3.8.5 Orientation sectorielle

Rappelons d'abord que l'on se situe ici dans le champ de l'« animation économique territorialisée » au niveau des centres urbains plutôt que dans celui de l'« aménagement du territoire », sachant que la démarcation entre les deux domaines apparaît très ténue comme l'illustre le concept de développement territorial.

Toutefois, comme déjà souligné, si au départ les premières réflexions sur le Town Center Management se sont essentiellement focalisées sur la dynamisation de la fonction commerciale des centres-villes, aujourd'hui les préoccupations se sont élargies et diversifiées. Elles se portent davantage sur les modes de gestion et d'animation du centre-ville, avec l'accent mis sur la promotion du concept d'Urban Lifestyle Point dont l'objectif est de « gérer spécifiquement un espace du domaine public pour lui conférer de la valeur au sens marketing du terme » (AMCV).

### 3.8.6 Evaluation

#### a) Grands documents d'évaluation de l'outil politique

L'action de gestion de centres-villes a été l'objet de deux évaluations, l'une menée par le SEGEFA – ULg en 2002 et l'autre par la SA COMAS en 2007. Par ailleurs, l'avant-projet de Décret a donné lieu à un avis du CESW en 2008.

#### b) Recommandations concernant ces politiques

L'étude du SEGEFA – ULg fournit une foultitude de remarques et suggestions à la fois spécifiques en regard des différents aspects et types d'actions et générales en regard du concept. Certaines ne nous paraissent plus tout à fait d'actualité, à fortiori vu la promulgation du Décret. De manière générale, nous épinglons, plus particulièrement :

- En préalable, la difficulté qu'il y a « les liens entre l'activité des cellules et l'amélioration des centres-villes sont difficiles à établir, notamment parce qu'il est malaisé de mesurer la part due aux cellules dans les évolutions constatées ».
- La focalisation de nombreuses actions autour de la fonction commerciale, notamment vu le poids de ce secteur u niveau des partenaires privés, mais nous avons déjà évoqué cet aspect.
- Le manque de critère, notamment spécifique au centre-ville, relatif au choix des villes, hormis le seuil du volume de population de la commune.
- Toujours en regard du choix des villes, l'absence de critère relatif à la vitalité des centres-villes.
- Le fait qu'un partenariat élargi et une forte implication financière des acteurs privés soient considérés comme des preuves de succès, alors que peu de cellules de gestion de centre-ville répondent actuellement au critère d'autofinancement, la contribution des pouvoirs publics restant déterminante, aucune cellule n'apparaissant viable sans l'intervention publique.
- L'absence de lien formel entre le montant de la subvention et la hiérarchie urbaine.
- La difficulté et le déficit de compétence relatifs à l'élaboration du plan stratégique.
- Le poids qu'occupe la mission d'aide à la reconversion professionnelle et à la résorption du chômage au risque de détourner la cellule de ses missions principales.
- Le caractère ponctuel de nombreuses actions face à une problématique d'ordre structurel.

Au niveau de l'avis A.939 du CESW (CESW 2008), nous épinglons, plus particulièrement :

- Le préambule du Conseil qui considère le "concept de gestion de centre-ville comme un outil opportun pour favoriser le renouvellement des centres-villes. En effet, ce concept présente de nombreux aspects en relation avec les politiques d'urbanisme, de logement et d'aménagement du territoire. Il estime que la gestion des centres-villes doit privilégier une approche globale et prendre en considération l'ensemble des fonctions du centre. Outre la compétitivité commerciale, les fonctions sociales, culturelles, administratives et résidentielles, ainsi que les aspects urbanistiques et environnementaux doivent être intégrés dans le plan d'action ».

- Le constat qu'il faut garantir une articulation cohérente entre les actions de la cellule du centre-ville et les décisions prises au niveau local en matière de développement urbain.
- Le fait que la cellule et son gestionnaire peuvent jouer un rôle majeur en faveur de la promotion des outils d'aménagement opérationnel existants, outils insuffisamment utilisés.

### 3.8.7 Recommandations sur une politique de la ville

De notre point de vue, le premier résultat de la dynamique de gestion des centres-villes est d'avoir « fait parler du centre-ville » de manière spécifique et d'avoir suscité une prise de conscience quant à la nécessité d'agir de manière spécifique et transversale sur un territoire aussi singulier qu'est le centre-ville. Cette politique présente deux singularités majeures en regard de nos préoccupations, outre ses modalités de fonctionnement, à savoir d'être spécifiquement dédiée à l'action en cœur de ville et d'agir sur un périmètre d'intervention en centre urbain clairement défini.

Toutefois, bien que transversale à travers ses actions, la dynamique apparaît cloisonnée car se situant en marge des outils et politiques de l'aménagement du territoire. C'est d'autant plus paradoxal que son domaine d'intervention privilégié est, aujourd'hui, l'espace public.

**Tableau 21 : forces et faiblesses**

<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Politique spécifiquement dédiée au cœur de ville	Cloisonnement par rapport aux politiques et outils de l'aménagement du territoire
Existence d'un périmètre d'action délimitant le centre-ville	Caractère peu structurel de nombreuses actions
Organisation sous la forme d'une ASBL impliquant les acteurs privés	Malgré l'existence d'un partenariat public – privé, totale dépendance des financements publics
Adaptabilité du concept aux contextes locaux	Manque de critère en regard du choix des villes et centres-villes bénéficiaires
Existence d'un plan stratégique	Grande dépendance vis-à-vis de la structure faitière (notamment au niveau de l'outil de gestion)
Organisation des différentes cellules en réseaux avec une structure faitière	

## 3.9 FISCALITÉ

Certaines dépenses fiscales sont transférées aux Régions. Désormais, les Régions ont la compétence exclusive d'octroyer des réductions d'impôts ou des crédits d'impôts. Il s'agit : des dépenses en vue d'acquérir ou de conserver une habitation propre, les dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie, les dépenses pour l'entretien et la restauration de monuments et sites classés ; les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres services autres que des titres services sociaux; les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation; les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes et les dépenses de rénovation habitations données en location à un loyer modéré. Ces dépenses fiscales sont en lien avec les compétences matérielles actuelles des Régions ainsi que les nouvelles compétences transférées dans le cadre de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat.

Ces compétences peuvent être utilisées (en tant que mécanisme d'incitation ou de répression) dans le cadre d'une politique de la ville mais qui n'a pas été approfondi dans le cadre de cette recherche. Pour plus d'information ce concernant, se référer à la recherche CPDT R.6. « Fiscalité et aménagement du territoire ».

### 3.10 BILANS DES OUTILS INTERVENANTS SUR LES VILLES WALLONNES

#### 3.10.1 Atouts et faiblesses

Nous avons réalisé un tableau qui reprend d'un point de vue qualitatif les atouts et faiblesses des différents outils étudiés, ainsi que la synthèse des recommandations pour une politique de la ville.

**Tableau 22 : Synthèse des atouts et faiblesses ainsi que des recommandations pour une politique de la ville par rapport à chaque outil wallon.**

Outils	Atouts	Faiblesses	Recommandations pour une politique de la ville
<b>Rénovation urbaine</b>	Outil à vocation urbaine Présence d'un diagnostic Incitant financier public structurel Continuité dans le temps Procédure bien maîtrisée Transversalité Cohérence de l'outil (diagnostic – objectifs – mise en œuvre)	Les motivations des communes ne rencontrent pas les objectifs initiaux du cadre légal (autonomie communale, prise d'opportunité). Déficit de critères quant au choix des communes et à la définition des périmètres Absence de mécanisme de maîtrise foncière (spéculation) Manque de transversalité Manque de moyen financier Dilution des moyens au détriment des territoires spécifiquement urbains	Inscrire davantage les périmètres dans une réflexion stratégique communale, voire supra-communale. Effectuer des liens entre les diagnostics des différents outils Cibler davantage l'urbain et les cœurs de ville Profiter du caractère attractif de l'outil pour renforcer la transversalité et intégrer d'autres dynamiques au sein de la rénovation. Eviter la dilution budgétaire Préserver l'enveloppe budgétaire Pour la stratégie et le choix des périmètres se baser sur l'exemple des contrats de quartiers à Bruxelles
<b>Revitalisation urbaine</b>	Outil à vocation urbaine Incitant financier impliquant un partenariat public et privé Souplesse de l'outil Visibilité des résultats	Initiative communale, prise d'opportunité, manque d'une vision stratégique. Critères de localisation des périmètres Caractère ponctuel de certaines interventions Manque de transversalité Dilution des moyens au détriment des territoires spécifiquement urbains	Lier les opérations de revitalisation à des projets globaux et à d'autres opérations de rénovation de quartier structurant. Préserver l'enveloppe budgétaire
<b>Politique des ZIP (quartiers d'initiative)</b>	Politique spécifiquement urbaine Cible les quartiers défavorisés. Périmètres initiés par le G.W clairement définis (favorise la concentration de moyens) Périmètre transversal	Périmètre non actualisés depuis 1994 Périmètres localisés en marge des cœurs de ville Peu flexible Absence d'intervention de la Wallonie dans la gestion du chef de projet	Actualiser les critères et le choix des périmètres. Organiser davantage l'aide et le suivi au niveau de la Région pour accompagner les opérations. Transversaliser les diagnostics et les missions de coordination avec les autres outils

Outils	Atouts	Faiblesses	Recommandations pour une politique de la ville
	Rôle de coordinateur du conseiller en rénovation urbaine		
<b>Remembrement urbain</b>	<p>Outil urbain</p> <p>Effet de levier</p> <p>Implique <i>de facto</i> un partenariat privé-public</p> <p>Concerne les projets structurants</p>	<p>Insécurité juridique</p> <p>Pas de moyens financiers</p> <p>Double emploi partiel avec l'outil SAR</p>	Intégrer l'effet levier et le rôle de facilitateur à d'autres outils qui ont une meilleure sécurité juridique et qui sont dotés de moyens financiers
<b>SAR - SRPE</b>	<p>Arsenal d'opportunités juridiques sur un périmètre défini</p> <p>Possibilité de s'écarter des documents planologiques et réglementaires</p> <p>Rupture de la spirale négative</p> <p>Base de données SAR, diagnostic territorial en termes de potentiel de redynamisation</p>	<p>Lourdeurs administratives, nombre d'intervenants</p> <p>Manque de publicité de la base de donnée des SAR de fait</p> <p>Cellule opérationnelle trop réduite → manque de dynamisme projet et d'expertise terrain</p> <p>Procédure distincte selon le taux de pollution</p> <p>Faible connaissance de l'offre et de la demande, qui nuit à l'efficacité</p>	<p>Valoriser l'outil SAR dans les autres procédures (par exemple par facilitation des procédures au sein de certains périmètres liés à la ville)</p> <p>Exploiter le diagnostic territorial que constitue l'inventaire SAR</p> <p>Elaborer un système de priorités, selon des critères stricts</p> <p>Alléger les procédures et clarifier l'accessibilité (conditions d'acceptation et budget disponible) -&gt; Augmenter l'appropriation de l'outil par les opérateurs</p>
<b>Politiques d'attractivité – enjeux métropolitains</b>	<p>Autonomie du pouvoir local</p> <p>Accent sur l'aspect structurant (mobilité) et dynamisant (attractivité)</p> <p>Long terme</p>	<p>Restriction à des projets et non des objectifs (pour un une vision à long terme)</p> <p>En marge des cadres réglementaires connus</p> <p>Concurrence avec les autres outils opérationnels</p> <p>Objectifs peu défini</p> <p>Pas de dispositif d'évaluation</p> <p>Pas de critère de sélection des villes (-&gt; pas de stratégie régionale, ex : absence de Charleroi)</p>	<p>Recadrer ce mécanisme dans une stratégie « métropole » commune à l'échelle de la région</p> <p>Consolider l'orientation, l'évaluation, le contrôle et la base juridique en vue d'une interaction avec les autres politiques urbaines</p>
<b>Plan de cohésion sociale (PCS)</b>	<p>Elaboration d'un diagnostic de cohésion sociale avant la mise en œuvre du PCS</p> <p>PCS a fourni une impulsion décisive en termes d'actions et de dynamiques locales</p> <p>PCS a été jugé positivement par les communes participantes</p> <p>PCS a eu des effets sur l'évolution des pratiques et sur</p>	<p>Indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF) trop ciblé sur la précarité urbaine</p> <p>Public cible mal défini (public précarisé versus tout public pour créer du lien social)</p> <p>Les demandes des citoyens impliqués dans le PCS sont peu prises en compte pour l'élaboration des actions</p>	<p>Besoin de territorialisation des actions à une échelle plus fine afin de concentrer les moyens</p> <p>Réduire la charge administrative qui incombe aux chefs de projets</p> <p>Généralisation de la co-évaluation participative (feedback des bénéficiaires)</p> <p>Préciser les modalités de</p>



Outils	Atouts	Faiblesses	Recommandations pour une politique de la ville
	<p>les partenariats locaux qui ont beaucoup progressé entre 2009 et 2013</p> <p>PCS a été évalué après le premier plan (2009-2013)</p>	<p>Définition trop floue des partenaires</p> <p>Outil pas spécifiquement urbain</p> <p>Pour certaines actions, l'échelle communale n'est pas adaptée (supracommunauté)</p>	<p>réalisation du diagnostic local de cohésion sociale</p> <p>Favoriser la transversalité des actions, notamment en permettant l'inscription d'une action dans plusieurs axes thématiques</p> <p>Réflexion à mener sur le statut du chef de projet</p>
<p><b>Gestion de centre-ville (GCV)</b></p>	<p>Politique spécifiquement dédiée au cœur de ville</p> <p>Périmètre d'action délimité</p> <p>Structure ASBL impliquant les acteurs privés</p> <p>Adaptabilité du concept aux contextes locaux</p> <p>Existence d'un plan stratégique</p> <p>Organisation des différentes cellules en réseaux avec une structure faitière</p>	<p>Cloisonnement par rapport aux politiques et outils de l'aménagement du territoire ;</p> <p>Caractère peu structurel de nombreuses actions ;</p> <p>Malgré l'existence d'un partenariat public – privé, totale dépendance des financements publics ;</p> <p>Manque de critères en regard du choix des villes et centres-villes bénéficiaires ;</p> <p>Dépendance vis-à-vis de la structure faitière (notamment au niveau de l'outil de gestion).</p>	<p>Effectuer des connexions avec d'autres outils (diagnostics et acteurs)</p> <p>Favoriser les actions structurelles</p>

### 3.10.2 Synthèse budgétaire

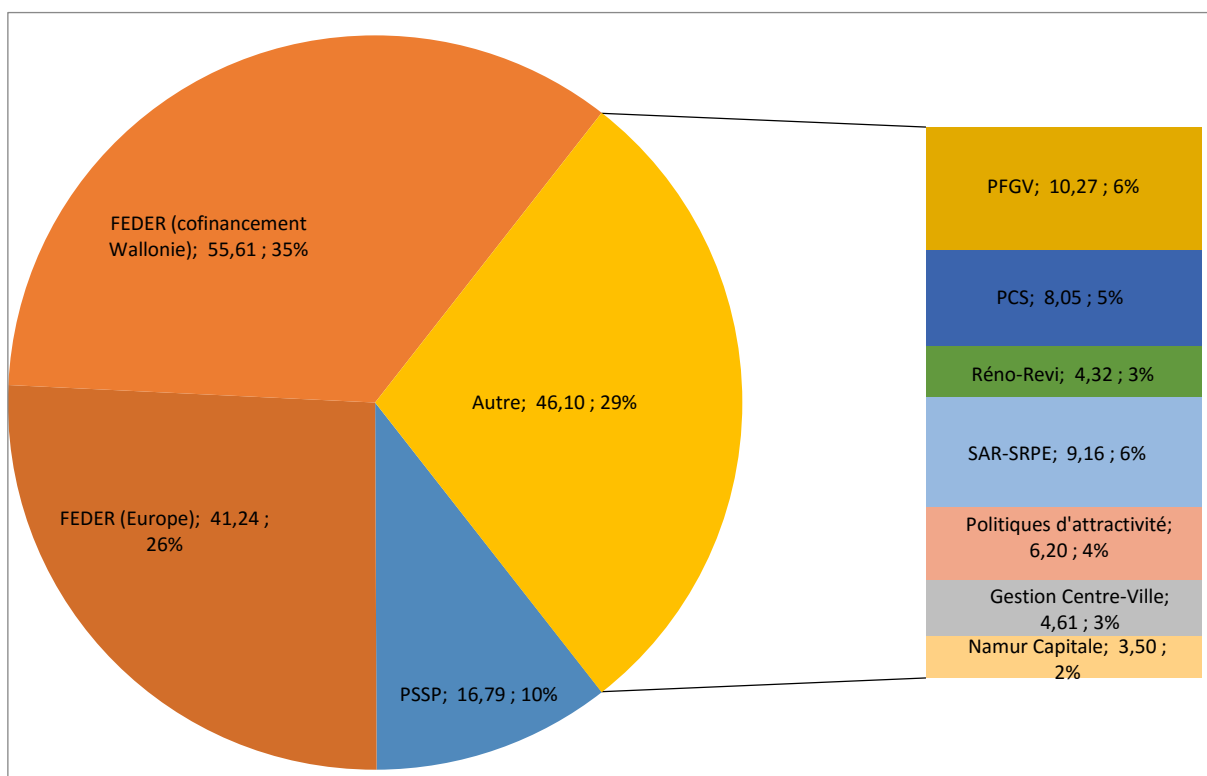
Actuellement la recherche s'est déjà penchée sur les principaux vecteurs de financement qui nous paraissent participer directement à la politique de la ville en Wallonie. Nous retenons, plus particulièrement : le FEDER (Europe), la PFGV, le plan stratégique de sécurité et de prévention et les gardiens de la paix (fédéral), la rénovation urbaine, la revitalisation urbaine, les SAR (+SRPE), les nouvelles politiques d'attractivités destinées à Liège-Namur-Mons, le plan de cohésion sociale, l'action « Namur Capitale Régionale », les gestions de centre-ville (Wallonie), et, les écoles à « encadrement différencié » pour la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ces vecteurs de financement ont tous des fonctionnements différents ce qui les rend très difficile à comparer. Pour cette raison, le budget des écoles à encadrement différenciés n'a pas été repris car trop difficilement comparable. On note cependant que l'outil totalisait un budget de 48.000.000 pour la totalité des écoles (53% des écoles sont wallonnes et le budget est réparti en fonction du nombre d'élèves). Ce budget est annoncé à la baisse pour 2015. Le tableau suivant reprend les critères de chaque vecteur étudiés, permettant de relativiser les analyses budgétaires qui suivent.

**Tableau 23 : Budgets et critères associés aux vecteurs de financement analysés**

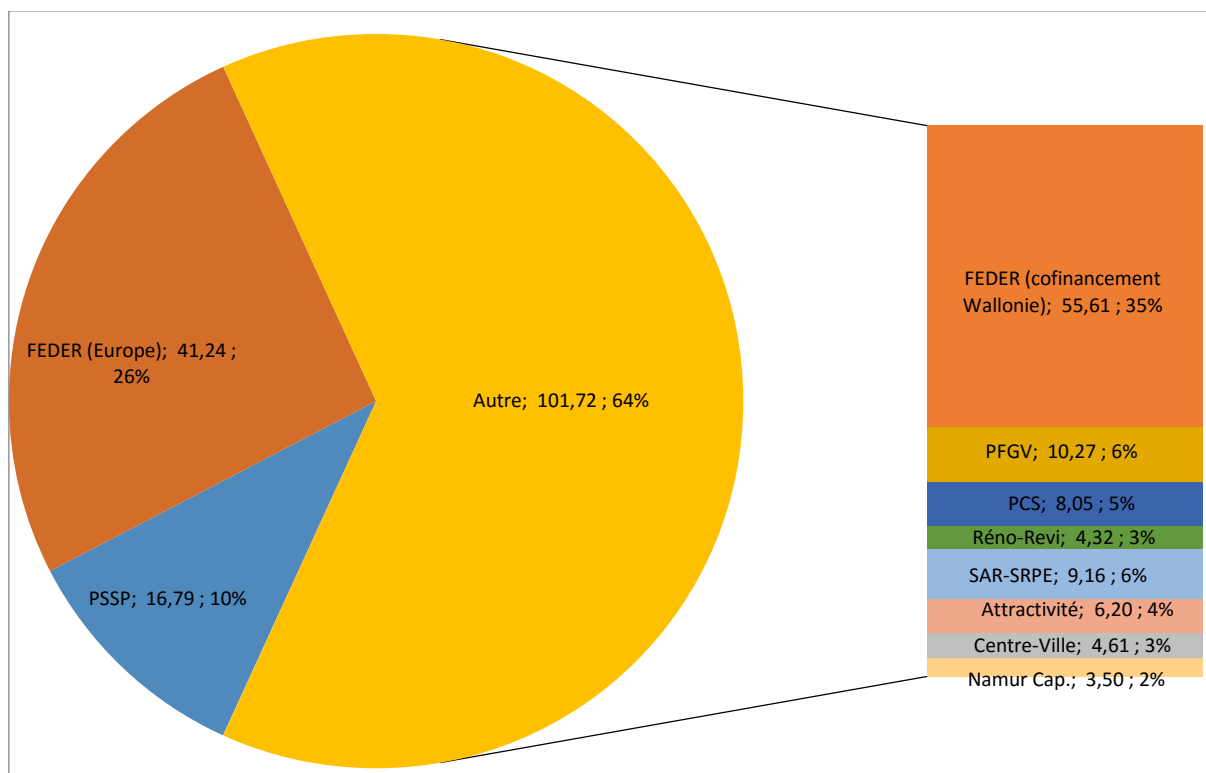
Année de comparaison	Source du financement	Outils	Estimation budgétaire (euros)	Territoire concerné	Remarque
2015	Fédéral	Fédéral - PSSP	16.792.775	109 communes dont 48 en Wallonie	dont 2390000 pour gardiens de la paix et 1.902.774,72€ enveloppe CPE
2014	Europe	Europe - Feder 2007-2013	41.238.000	Projets concernent 35 communes	
2015	Wallonie	Cofinancement feder	55.614.098	Projets : 35 communes	Futur budget 2014-2020/7 = 94.777.000
2015	Wallonie	PFGV	10.270.557	Liège - Charleroi - La Louvière - Seraing - Mons	7.964.000 auxquels s'ajoutent une enveloppe de 58 CPE (Conventions de premier emploi) soit 2.306.557€
2011 (mais budget relativement stable)	Wallonie	Plan de Cohésion Sociale	8.046.000	Investissement 21 350 000 sur 181 communes	Investissement wallonie 21 350 000 sur 181 communes Les 9 communes qui ont plus de 50 000 habitants : Charleroi, Liège, Namur, Mons, La Louvière, Tournai, Seraing, Verviers et Mouscron ont reçu une subvention de 8 046 000
2015	Wallonie	Réno-Revi	4.317.000	Reno : 62 communes dont 27 hors pôle SDER REVI : 58 communes dont 22 hors pôle SDER	
2015	Wallonie	SAR-SRPE	9.160.741	13,741 millions au total, mais seuls 2/3 des sites se situent dans les plus grands noyaux urbains)	= 2,63 M d'€ de crédits classiques + 11,11 M d'€ (100.000.000 du budget PM2.vert 2010-2018, annualisé)
2015	Wallonie	Politiques d'attractivité	6.200.000	Liège - Namur - Mons	
2015	Wallonie	Gestion Centre-Ville	4.608.000	14 villes : Arlon;Charleroi;Chatelet;Dur;La Louvière;Liège;Louvain-La-Neuve;Mons;Mouscron;Namur;Sambreville;Tournai;Hannut;Verviers	sans compter apport des villes 1 911 000 et apports privés (min 15%)
2015	Wallonie	Namur Capitale Régionale	3.500.000	Namur	Ce crédit est destiné à couvrir les dépenses de la Ville de Namur dues aux tâches administratives supplémentaires liées à sa fonction de Capitale wallonne et les frais encourus pour les mesures de maintien de l'ordre.

Dans un premier temps, pour évaluer le poids des politiques actuelles sur la ville, nous avons synthétisé le budget de celles-ci en tant que vecteur de financement. Ces budgets sont parfois l'objet d'une estimation quant aux budgets destinés aux villes et l'impact effectif de l'outil sur la dynamique urbaine ne peut pas être pris en compte ce qui contraint considérablement l'utilisation de ces graphiques. Néanmoins, l'exercice nous permet de prendre connaissance des ordres de grandeur des politiques en jeu et dans une certaine mesure, de comparer leurs poids. Par exemple, on remarque que le FEDER véhicule le plus gros budget sur les villes (61%) et que peu de vecteurs et de budgets fédéraux semblent mobilisables dans le cadre d'une politique de la ville.



**Figure 20 : Principaux vecteurs de financement de la politique de la ville en Wallonie**

Si on observe les mêmes budgets d'un point de vue des sources de financement, on note que c'est la Wallonie qui assure pratiquement les deux tiers de la prise en charge.



**Figure 21 : Principales sources de financement de la politique de la ville en Wallonie (hors écoles à « encadrement différencié » et budget « Namur Capitale régionale »)**

Plus de la moitié du budget wallon considéré comme associé à la ville (soit 55 millions) sert au co-financement des projets FEDER. Il s'agit donc du vecteur de financement le plus influent sur la dynamisation des villes en Wallonie. Les budgets des autres outils s'avèrent plus restreints, ne dépassant pas les 10 M d'€. Ils sont par ailleurs dilués de façon variable sur le territoire selon leurs objectifs spécifiques. Par exemple, le budget « enjeux métropolitains » totalise 6,2 millions pour Namur, Mons et Liège, alors que l'ensemble des outils de rénovation (y compris les ZIP QI) et de revitalisation cumulent 4,32 millions et concernent une grande partie des communes. Par ailleurs, ces mêmes outils s'inscrivent dans des localisations assez variables. Par exemple, la rénovation urbaine cible 56% du budget dans les cœurs de ville, contre 26% dans les quartiers péricentraux et 10% dans les centres secondaires (CREAT 2009).

L'ensemble des budgets concernant les sites désaffectés est significatif ( $\pm 13,7$  M d'€), mais ne s'attarde pas directement au caractère urbain. Une brève analyse a permis de constater que 67% du nombre de sites reconnus concernent les noyaux des villes de plus de 5.000 habitants. Le budget reporté dans cette analyse est de 2/3 de 13,7 M d'€, soit 9,16 M d'€. Des conclusions ne peuvent pas être tirées mais cela montre qu'une mobilisation appropriée de ce vecteur dans le cadre de politique urbaine est à prendre en compte, d'autant plus que l'outil SAR a un potentiel élevé en termes de redéploiement urbain.

### 3.10.3 Avis du CESW

Suite au colloque « Bassin de ville, bassin de vie » des 6 et 7 octobre 2011, le Ministre Paul Furlan a souhaité poursuivre la réflexion sur la définition d'une politique de la ville en Wallonie. Celle-ci est le fruit du travail associé du Conseil Economique et Social de Wallonie, de la Commission Régionale de l'Aménagement du Territoire, du Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable, du Conseil Supérieur des Villes, et des Communes et Provinces de Wallonie.

De nombreuses réunions faisant intervenir plusieurs experts belges et étrangers ont permis au CESW d'élaborer cet avis (CESW 2013).

### **3.10.3.1 Vers la mise en place d'une double politique régionale d'accompagnement et de soutien à la supracommunalité et aux pôles urbains.**

Le conseil estime que l'approche de la PFGV doit être complètement remise en question aujourd'hui car elle apparaît trop sectorielle et trop ciblée géographiquement. En effet, les besoins et enjeux d'une politique de la ville apparaissent plus transversaux et touchent davantage de villes et de communes.

Dès lors, le conseil émet deux grandes propositions.

1) Mise en place d'une politique à deux niveaux :

- favoriser et accompagner la coopération supracommunale ;
- mener, dans ce cadre, une politique spécifique destinée aux pôles urbains de Wallonie (ndr : non désignés dans le texte).

2) Sortir de l'appellation « politique de la ville » afin de refléter plus clairement le réel propos de la nouvelle politique à mettre en œuvre (on ne s'adresse plus explicitement aux villes).

### **3.10.3.2 Quel sont les principes et objectifs de base à ce raisonnement ?**

- avoir pour objectif principal le développement économique et social de la Wallonie (efficience et de neutralité budgétaire, mutualisation et redistribution des moyens existants au profit des projets les plus porteurs pour la Wallonie, ses habitants et ses acteurs socio-économiques. L'établissement d'un maillage urbain polycentrique, en articulation avec la structure territoriale déterminée dans le projet de SDER) ;
- apporter une plus-value par rapport aux autres politiques (mutualisation des moyens, économie d'échelle, amélioration de l'efficacité des projets...) ;
- être complémentaire et articulée, et non redondante voire antagoniste, avec les politiques, plans et outils stratégiques d'application sur le territoire wallon (Plan Marshall 2.vert et 2022, SDER, SRDC, FEDER, FEADER...) ;
- réduire les déséquilibres territoriaux existants au sein du territoire wallon afin de construire un espace répondant aux enjeux des trois piliers du développement durable ;
- viser une utilisation parcimonieuse du sol au sens de l'article du CWATUP.

### **3.10.3.3 Développement de la réflexion sur la supracommunalité**

D'un point de vue des problématiques territoriales, le cadre communal correspond de moins en moins à un espace pertinent – car trop restreint – pour avoir un impact significatif sur le développement ou pour gérer des thématiques à vocation structurante. Les politiques sont trop isolées et dissociées. En cause : la fragmentation de la gouvernance, c'est-à-dire la désintégration verticale (entre les niveaux de pouvoir) et horizontale (entre les secteurs) ainsi que la multiplicité des outils existants. Cette fragmentation complexifie l'action publique et engendre une certaine opacité des décisions et de la responsabilité des autorités.

La mise en relation des acteurs et des territoires apparaît dès lors comme un élément majeur de la gouvernance urbaine wallonne.

Il s'agit de faire émerger, selon des modalités diverses, des aire de coopération, qui se situent entre la région et la commune. Celles-ci doivent définir des projets propres à ce territoire, dans le cadre d'une stratégie.

L'objectif de cette nouvelle politique est d'amener à dépasser la juxtaposition d'approches thématiques traitées sectoriellement avec leurs techniques et méthodes spécifiques. Il s'agit d'atteindre un « management territorial dynamique » (avec notamment des modes d'actions renouvelés) qui privilégie les projets sur les pôles urbains qui ont des retombées positives à la fois pour la ville et pour son hinterland.

La gouvernance territoriale à mettre sur pied doit prendre en compte de façon simultanée et équitable l'ensemble des impératifs et intérêts indispensables au développement urbain. Dans ce cadre, l'association, notamment des acteurs économiques, des groupes d'intérêt et du public s'avère indispensable.

Une politique de la supracommunalité efficace et intégrée nécessite la détermination :

- d'un périmètre d'actions territorialement cohérent (l'aire de coopération) : l'initiative de l'élaboration de ce périmètre – d'un seul tenant et sans enclave – doit appartenir aux communes, dans le cadre des balises déterminées par la Région (et notamment, en lien avec l'objectif de réduction des déséquilibres territoriaux, en respectant un critère de non-exclusion d'une commune volontaire, au motif qu'elle soit pauvre).
- d'une stratégie commune de développement : le projet de territoire, dont la construction doit faire l'objet d'une concertation importante entre élus, représentants des forces vives et citoyens au sens large. Elle doit être à la fois englobante et prospective.
- de l'intérêt commun : il s'agit de préciser, sur base du projet de territoire, la ligne de partage entre les domaines d'actions transférés à la structure porteuse et ceux qui relèvent du niveau communal.
- d'une gouvernance territoriale multi-niveaux.

La note formule une proposition de mise en œuvre de projets de territoires autour de trois axes stratégiques :

*1<sup>er</sup> axe : développement, ouverture et rayonnement*

- créer les conditions d'accueil et de développement des activités économiques
- conforter et développer les secteurs d'activités traditionnels,
- accompagner le développement économique par une politique d'emploi et de formation adaptée,
- améliorer l'image et l'excellence des territoires.

*2<sup>ème</sup> axe : cadre de vie, environnement et cohérence territoriale*

- assurer la cohésion territoriale,
- engager une politique foncière volontariste,
- engager un développement urbain plus économe en espace,
- préserver le cadre de vie et valoriser/sécuriser les ressources naturelles.

*3<sup>ème</sup> axe : qualité de vie, solidarité et cohésion sociale*

- répondre à l'urgence et à la diversité des besoins en matière de logement,
- promouvoir la cohésion sociale et bâtir un avenir sûr pour tous,
- mettre en valeur l'identité culturelle et renforcer la vitalité culturelle et artistique,
- favoriser et organiser les pratiques sportives et de loisirs,
- renforcer le sentiment d'appartenance au territoire et développer la concertation.

### **3.10.3.4 Pôles urbains**

Ils constituent et doivent être considérés comme "un bien économique, social et culturel précieux et irremplaçable" (Charte de Leipzig)

Malgré la diversité, les pôles ont des caractéristiques communes : densité du bâti et de la population, mixité des fonctions et des populations, liens avec leurs zones périurbaines et rurales, structuration de l'espace régional...

Les pôles urbains sont (ou devraient être) des moteurs du développement économique. Ils sont également les lieux où les problèmes et des défis communs sont les plus visibles. Ils sont confrontés aux mêmes enjeux locaux et supra-locaux (compétitivité territoriale, emploi, étalement urbain, accès au logement, accessibilité...), dans un contexte davantage concentré.

Territorialement, les pôles urbains wallons sont face à trois défis : leur organisation interne, la relation à leur environnement proche (relation pôles-campagne) et le maillage du territoire wallon en relation avec les pôles urbains majeurs qui entourent la Wallonie (aires métropolitaines du projet de SDER). Traversant ces trois défis, il en est un central : celui de l'étalement urbain. Il provoque une fragmentation des espaces institutionnels et sociaux et affecte directement la qualité de vie. Cette fragmentation rend difficile la mise en œuvre de stratégies urbaines efficaces.

Il s'agit dès lors de lutter contre cet étalement en passant par une délimitation stricte du territoire des pôles et en donnant du contenu urbain aux zones périurbaines dans le but de lutter contre la dévitalisation des tissus urbains, aux surcoûts pour la collectivité et aux problèmes environnementaux.

Les pôles doivent gérer leur propre système de flux entrants et sortants et de pression (fonctionnelles, sur le cadre de vie...) ce qui nécessite une approche favorisant les collaborations entre les communes face à des enjeux supralocaux.

Cette politique doit concerner les 65 pôles urbains tels que définis par le SDER en cours d'élaboration<sup>1</sup>, loin de l'approche fédérale ciblée sur huit villes. Le CESW propose trois pistes spécifiques pour l'application des principes de supracommunalité aux pôles urbains :

- Maîtriser les déplacements et optimiser les mobilités
- Agir pour les quartiers en difficulté
- Inscire les pôles urbains dans l'ère du numérique

### **3.10.3.5 Traduction opérationnelle par la Wallonie**

Le conseil, dans le cadre de cet avis, propose une série d'actions pouvant être menée :

- inventaire des moyens actuels disponibles de la PFGV (activités et acteurs),
- cartographie des missions exercées par les acteurs de la supracommunalité,
- définir un cadre wallon pour la supracommunalité et les pôles urbains (lignes directrices, objectifs, budget et sources de financement, adaptation des réglementations actuelles),
- soutenir financièrement :
  - transfert des ressources financières PFGV vers la politique d'accompagnement et de soutien à la supracommunalité et la politique spécifique des pôles urbains ;

<sup>1</sup> Le CESW désignait alors le projet de SDER qui allait être adopté le 7 novembre 2013 avant d'être soumis à réécriture après l'enquête publique et le processus participatif.

- réallocation de ressources issues des différents niveaux de pouvoirs impliqués (Communes, Wallonie, état fédéral, Europe, FWB, provinces...) en fonction de critères objectifs (pas de nouvelle dépense RW). Il est nécessaire de recalculer les moyens engagés par les différents niveaux de pouvoir pour assurer une cohérence (plan de cohésion sociale, agence de développement local, plan stratégique de prévention et de sécurité...);
- utilisation de ces moyens pour mettre à disposition des pôles urbains et des aires de coopération, des conseillers spécifiques. Ils auraient pour objectif d'améliorer l'efficacité des politiques actuelles;
- allocation du budget hors ressources humaines aux politiques à mener et non au fonctionnement de la supracommunauté (le fonctionnement de la supracommunauté doit se baser sur une mutualisation des moyens existants).
- soutenir les actions :
  - rédaction d'un guide de la supracommunauté et guide des politiques urbaines;
  - mise en œuvre d'une formation continue portant sur les outils et les actions possibles (partenariat SPW et UVCW);
  - création d'une plateforme régionale d'échange (mutualiser les expériences et faire circuler l'information);
  - instauration d'un processus d'appel à projet et de contractualisation entre RW et aires de coopération selon un principe de subsidiarité (le plus petit organe capable doit être à la base de la mise en œuvre).

Les projets devraient être sélectionnés prioritairement s'ils sont coordonnés et ont des effets d'entraînement, et s'ils respectent les principes de la double politique.

Un focus particulier (financier et humain) devrait être mis sur les pôles urbains et de façon accentuée pour les aires métropolitaines du SDER.



## 4. RECOMMANDATIONS & PROGRAMMES EUROPÉENS RELATIFS À LA POLITIQUE DE LA VILLE (VOLET 3)

Il existe plusieurs dynamiques de travail relatives au développement urbain au sein de l'Union Européenne : les recherches fondamentales et appliquées du programme ESPON financées dans le cadre de la politique communautaire du FEDER, les notes de travail de la Commission Européenne via la DG Regio et les discussions et recommandations des ministres de la ville des Etats-membres de l'UE. Dans cette partie, nous allons dégager les éléments applicables à la Wallonie et les principaux enseignements et/ou recommandations issues de cette revue de la littérature.

### 4.1 DYNAMIQUE INTERGOUVERNEMENTALE

#### 4.1.1 Rôle de l'Union Européenne dans la Politique de la Ville

Les discussions intergouvernementales entre les Etats-membres de l'UE ont mené à l'adoption de déclarations communes sur le futur développement des villes européennes. Lancées en 1997 à Noordwijk, les discussions informelles entre les ministres se sont poursuivies jusqu'à aujourd'hui. Sous la présidence allemande de l'UE de 2007, les 27 ministres en charge de la ville ont posé un jalon important de ce processus informel avec la publication de la « Charte de Leipzig sur la Ville européenne durable ». En effet, la Politique de la Ville reste essentiellement une compétence du ressort des Etats-membres, en l'occurrence des Régions en Belgique. Néanmoins, le Conseil de l'Union Européenne occupe une place prépondérante dans le processus de décision. Cette dynamique s'est prolongée en novembre 2008 par la déclaration de Marseille-Montpellier sur la ville durable sous la présidence française de l'UE et s'est poursuivie avec la déclaration de Tolède en 2010 sur la revitalisation urbaine intégrée<sup>2</sup>. Ces déclarations sont des engagements que les 28 ministres de la Ville s'engagent à respecter, sans obligation.

Dans le même temps, la Commission Européenne (CE) insiste sur l'importance des villes dans le développement des territoires européens et pour le développement durable. La CE devient une force de proposition dont les ministres ont tenu compte même si elle n'en a pas clairement la compétence. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'elle peut intervenir directement dans le soutien au développement urbain via la politique régionale comme c'est le cas en Wallonie ou dans la définition des objectifs environnementaux à poursuivre dans l'UE.

#### 4.1.2 Charte de Leipzig sur la ville européenne durable (2007)

Il s'agit de la première déclaration qui propose une vision transversale du développement des villes, au contraire des précédentes discussions qui étaient essentiellement thématiques (De Boe, Hanquet, Maréchal 2008). Les ministres s'y engagent à lancer un débat politique sur la question de l'intégration de la Charte de Leipzig dans les politiques régionales<sup>3</sup>, à réfléchir aux structures de gouvernance et aux dispositifs pour soutenir une approche intégrée du développement urbain et à inscrire les principes du développement polycentriques de l'Europe ce qu'on peut assimiler, entre autres, à intégrer le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) et les principes qui en ont découlé, par exemple, dans le SDER en Wallonie.

<sup>2</sup> À ne pas confondre avec l'outil opérationnel wallon évidemment.

<sup>3</sup> Un débat toujours en cours en Belgique : voir l'intervention des ministres Carlo Di Antonio et Paul Furlan dans le journal « Le Soir » du 11 février 2015.

Les ministres mettent en avant les atouts des villes européennes – sources de croissance et d'innovation, centres de connaissances, culturels et architecturaux importants – face aux défis actuels tout en rappelant les difficultés auxquelles elles font face : problèmes démographiques, écologiques et d'exclusion sociale.

Les ministres soulignent l'importance d'une approche à deux échelles territoriales : d'une part, une approche intégrée et transversale du développement urbain et, d'autre part, une attention particulière aux quartiers en difficulté. Ces intentions à deux échelles sont traduites dans les objectifs sectoriels définis dans le cadre de travaux réalisés sous l'égide de la présidence allemande de l'UE.

En ce qui concerne l'approche du développement urbain intégré, les ministres encouragent la concertation à l'échelle de la région urbaine et métropolitaine ce qui permet d'inclure les villes de plus petites importance et les zones rurales dans la dynamique. Les ministres affirment : « *Nous recommandons aux villes européennes d'explorer la possibilité de mise au point d'un schéma de développement urbain intégré pour l'ensemble des villes concernées* » (Charte de Leipzig, p. 3). A l'échelle wallonne, il convient de faire le lien avec le projet de Programme de Développement Urbain (PDU) souhaité par le Gouvernement wallon dans la Déclaration Politique Régionale 2014-2019 (Gouvernement wallon 2014a). Cet outil pourrait, à l'avenir, permettre une approche intégrée des villes wallonnes. D'après les ministres européens, cette politique doit reposer sur trois piliers :

1. Création et préservation des espaces publics de qualité : mise en valeur du patrimoine, de l'architecture, de l'urbanisme, des espaces publics, des paysages à des fins d'attractivité tant de la main-d'œuvre créative et qualifiée, des entreprises comme un facteur de localisation et touristique ;
2. Modernisation des réseaux d'infrastructure (transports, eau, électricité, ...), augmentation du rendement énergétique via la favorisation, entre autres, de l'habitat groupé ;
3. Politique d'innovation active dans le domaine de l'éducation et de la formation : de la qualité des formations aux réseaux sociaux en passant par les transferts technologiques.

Quant à la question des quartiers en difficulté, les ministres européens envisagent de lutter spécifiquement contre le chômage et l'exclusion sociale car le risque de déstabilisation sociale de la ville existe vu les disparités socio-spatiales. En outre, une politique de logement adaptée doit permettre de diminuer leur fonction de « quartier de transit » pour les ménages. Cela passe par quatre actions (Union Européenne 2007) :

1. Mise en valeur des qualités urbanistiques du quartier ;
2. Renforcement de l'économie locale et politique locale d'emploi ;
3. Politique de formation et d'enseignement auprès des jeunes ;
4. Mise en place d'un service de transports urbains performant.

En Wallonie, ces enjeux étaient déjà assimilés mais cela conforte précisément les actions menées (De Boe, Hanquet, Maréchal 2008). Cela permet aussi de ne plus concevoir les relations urbain/rural comme conflictuelles mais plutôt comme complémentaires, d'appuyer les efforts effectués en matière d'architecture, de développement durable. En outre, la charte propose une vision de coopération entre les acteurs au-delà des découpages administratifs, déjà esquissé avec la définition des périmètres des Plans Urbains de Mobilité (PUM), par exemple. Toutefois, la Charte de Leipzig met en exergue les questions culturelles et d'enseignement.

### 4.1.3 Agenda territorial (2007)

Ce document traite plus généralement du développement des régions européennes en soulignant l'importance du rôle moteur des villes sur le développement économique régional. Adopté en même temps que la Charte de Leipzig, il met plus spécifiquement en lumière l'importance des aires métropolitaines pour l'innovation et la promotion du polycentrisme. La mise en réseaux des villes européennes est aussi évoquée pour pouvoir être compétitif à l'échelle mondiale (R Harou, Lejeune 2012).

### 4.1.4 Déclaration de Marseille sur la ville durable (2008)

Cette nouvelle réunion informelle des ministres européens en charge du développement urbain permet d'adopter la déclaration de Marseille. Son objectif est d'implémenter la Charte de Leipzig en adoptant une position commune sur la mise en œuvre des objectifs, de transferts des pratiques et compétences et d'évaluation des politiques urbaines. Les ministres rappellent l'importance d'une politique multisectorielle, intégrant tous les niveaux de pouvoirs avec une réelle stratégie territoriale. En effet, ils encouragent l'obligation faite aux collectivités locales d'avoir un plan de développement urbain d'agglomération pour pouvoir bénéficier des outils financiers JEREMIE (outil d'aide aux PME) et JESSICA (outil d'aide aux investissements durables dans les zones urbaines) (R Harou, Lejeune 2012). Les ministres approuvent aussi une déclaration annexe à propos de l'outil financier JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) dont le fonctionnement et les recommandations sont analysées partie 3.3.3.

### 4.1.5 Déclaration de Tolède sur la régénération urbaine (2010)

A l'occasion de cette nouvelle rencontre du Conseil de l'UE, les discussions et la déclaration commune insistent sur la mise en application des principes de Leipzig et sur l'importance de la régénération urbaine et d'une politique de la ville pour faire face aux défis de la compétitivité<sup>4</sup>, du changement climatique et de l'évolution démographique. La déclaration affirme que la stratégie de régénération urbaine doit être développée à l'aide des trois piliers du développement durable, de la question de l'architecture et de l'urbanisme et de la gouvernance :

1. Le pilier environnemental : les aires métropolitaines et les villes sont responsables de l'essentiel de la production de déchets, de pollution et de la consommation des ressources. La diminution de l'impact sur l'environnement passe par :
  - La réduction de la demande de transports via une mixité des fonctions et l'accès à des alternatives à la voiture (train, bus, vélo, marche) ;
  - L'amélioration de l'efficacité énergétique du bâti existant ;
  - Le développement d'une économie circulaire autour de la consommation d'énergie et de ressources matérielles par les zones urbaines ;
  - La reconstruction de la ville sur la ville et limitation de la périurbanisation ;
  - La promotion de la consommation de produits locaux ;
  - La protection et développement des milieux naturels à proximité des villes.
2. Le pilier social : les villes font face à l'ensemble des problèmes sociaux des territoires européens comme les changements démographiques, le défi de la multiculturalité, la cohésion sociale et le chômage. Les ministres proposent d'y répondre par :
  - La diminution de l'échec scolaire en diminuant le nombre d'abandons de l'école ;
  - La diminution du risque de pauvreté ;
  - La proposition d'emplois et l'accès à des services de qualité ;
  - L'intégration des immigrés ;

<sup>4</sup> Cf. Stratégie de Lisbonne – Europe 2020.

- L'égalité des chances dans l'éducation ;
  - La politique de logements en proposant une offre décente et abordable de logements.
3. Le pilier économique : la stratégie Europe 2020 vise à améliorer le taux d'emploi de la population et l'investissement dans la R&D. Les ministres envisagent la « *régénération de l'économie urbaine* » en stimulant l'économie de la connaissance, la créativité, l'innovation, le développement endogène et les systèmes locaux de production. Pour y parvenir, la déclaration suggère les actions suivantes :
- La modernisation des infrastructures, un prérequis à l'attractivité urbaine ;
  - Le développement de filières économiques avec des marchés de l'emploi « intensifs » et ouverts aux personnes peu qualifiées ;
  - Le maintien des services sociaux et de santé performants contribuant à la qualité de vie urbaine et à son développement économique.
4. Le pilier architectural et urbanistique : les villes européennes sont le reflet de la culture, de l'héritage et des valeurs de l'Europe. Leur conservation et leur régénération doivent contribuer au maintien de ces valeurs culturelles pour la population européenne et à l'attractivité vis-à-vis d'une population très qualifiée ce qui rappelle les thèses de Richard Florida, géographe américain, sur l'attractivité urbaine sur les classes créatives. Les ministres européens suggèrent des actions spécifiques :
- Le recyclage du bâti existant et particulièrement celui de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle dont la qualité n'est pas satisfaisante ;
  - La requalification des espaces publics dégradés ;
  - La protection des paysages urbains et de l'architecture de qualité tout en proposant de nouvelles formes urbaines ouvertes et innovantes.
5. Le pilier de la gouvernance : il s'agit essentiellement de proposer d'appliquer les grands principes d'ouverture, de participation, de responsabilité, de cohérence afin d'encourager l'adhésion et la participation populaire aux projets de ville. Les ministres soulignent l'importance de l'implémentation pratique, particulièrement depuis la crise financière, où il convient de valoriser le plus efficacement possible les ressources locales à travers :
- L'implémentation des approches spatio-temporelles variables selon le problème urbain à régler (court-terme à long-terme et quartier/commune/région urbaine/aire métropolitaine) dans une approche globale ;
  - L'intégration verticale (différentes échelles de pouvoir des Etats) et horizontales (entre tous les acteurs de la production de la ville) ;
  - Le développement par le niveau local une vision spatiale intégrée et de coordonner les actions sur l'espace urbain ;
  - La prise en charge par le niveau régional – en Belgique – de la coordination des outils mis à la disposition des collectivités locales et des politiques sectorielles, de l'articulation entre le milieu urbain et rural, de la politique de clusters, d'une armature urbaine polycentrique, la préservation de la diversité et d'un certain équilibre des territoires tout en coopérant dans les projets urbains.

Ensuite, les ministres européens posent le débat de l'équilibre entre le développement urbain intensif – c'est-à-dire la régénération urbaine intégrée – et extensif – la croissance urbaine. Cela doit passer par un contrôle strict de la politique foncière. Cet équilibre doit s'inspirer d'un concept de « *ville traditionnelle européenne* » basée sur la complexité, la compacité, la plurifonctionnalité, la pluralité et l'intégration sociale. La déclaration évoque spécifiquement le cas des villes en déclin pour lesquelles un équilibre entre revitalisation du centre-ville et réhabilitation des stocks de logements en vue d'éviter une suroffre de logements. Les outils intégrés de développement urbain devront inclure plusieurs éléments :

- Un volet diagnostic des forces et faiblesses au sein des programmes de développement urbain intégrés qui permet d'assurer un consensus entre les acteurs de l'espace urbain et les citoyens ;
- L'implémentation, en amont de la mise en place d'une stratégie d'action, d'un guide régional – en Belgique – définissant les critères d'interventions, la méthode d'actions, la valorisation des espaces publics, des paysages urbains et de l'héritage culturel de la ville ;
- La prise en compte des différents groupes d'utilisateurs du milieu urbain dès maintenant et dans le futur : les travailleurs, les chaland, les habitants, ... ; particulièrement dans les quartiers de l'Après-Guerre où il s'agit d'attirer de nouveaux résidents et de nouvelles activités, et dans les cœurs de ville où il convient de proposer des typologies de logements diversifiés et éviter l'exclusion sociale ;
- La combinaison des différents fonds publics et des outils d'ingénierie financière afin de renforcer le poids financier du public dont les moyens sont fondamentaux pour la régénération urbaine. Cette force de frappe publique doit permettre d'attirer des investisseurs privés à investir en concertation ;
- La question du « *place-making* »<sup>5</sup> doit être intégrée aux dimensions durables de tout projet urbain ;
- Le système de gouvernance propre à chaque ville selon son contexte local, régional et national, valorisant au mieux les processus de participation citoyenne, de suivi – y compris par les citoyens – ce qui peut mener à des réorientations des politiques menées.

#### **4.1.6 Communication de la Commission Européenne sur la dimension urbaine des politiques européennes (2014)**

##### **4.1.6.1 Contexte urbain européen**

La CE est de plus en plus fortement sollicitée sur l'importance d'un programme européen de développement urbain où les villes seraient l'objet d'une attention particulière tout en participant de manière plus importante à la conception et à la mise en œuvre des politiques européennes. Cette communication fait suite au forum CITIES, qui a fait le point sur la question urbaine en Europe, en vue « *d'élargir le débat à l'ensemble des parties prenantes* ».

Considérant le rôle moteur des villes dans l'économie et la transition urbaine toujours en cours en Europe, la CE (2014) identifie les défis auxquels les villes devront faire face :

- Le chômage, déclin industriel, appauvrissement des compétences, travailleurs pauvres sont autant de défis sur le plan de l'emploi ;
- L'exclusion sociale, ségrégation socio-spatiale et polarisation des activités touchent les quartiers urbains ;
- L'étalement urbain qui entraîne une augmentation des coûts collectifs, une diminution de la qualité des prestations des services publics et l'effacement des gains d'efficacité dans l'utilisation des ressources ;
- La diminution des ressources financières des acteurs locaux qui ne peuvent entamer les réformes structurelles nécessaires<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Il s'agit de l'appropriation collective des espaces publics afin d'en redéfinir les usages afin de maximiser leur utilisation.

<sup>6</sup> Due à la crise économique et à un déclin propre à des villes secondaires qui subissent aussi un déclin démographique amplifiant le risque d'une spirale négative affectant durablement l'attractivité urbaine.

Par ailleurs, la Commission évoque les différences de trajectoires entre les villes intégrées aux aires métropolitaines – et singulièrement les capitales – des autres villes. Ces dernières éprouvent de plus grandes difficultés à sortir de la crise économique actuelle alors que ces villes sont primordiales dans le maillage territorial du continent. Le phénomène de polarisation des activités dans les aires métropolitaines européennes est croissant : « 67 % du PIB est généré dans les régions métropolitaines, alors que leur population ne représente que 59 % de la population totale européenne »<sup>7</sup>. Par opposition aux systèmes urbains américains ou chinois, l'armature urbaine européenne est marquée par un polycentrisme et un morcèlement des villes plus important. La Commission Européenne (2014) estime que seules Londres et Paris sont de grandes agglomérations urbaines [d'ordre mondial] dans l'UE. D'autres grandes régions urbaines existent mais il s'agit « de méga-villes-régions polycentriques, qui forment des réseaux de petites et moyennes villes sans véritable lien fonctionnel ou politique ». D'après la Commission, l'inadaptation des systèmes de gouvernance et d'infrastructure pourrait pénaliser la compétitivité territoriale et favoriser l'augmentation des disparités.

#### **4.1.6.2 Politiques urbaines en Europe**

A travers l'Europe, il existe rarement un ministère national spécifique aux questions urbaines de sorte que la politique de la ville dépend bien souvent des politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de diverses politiques sectorielles. Toutefois, le processus intergouvernemental – de Noordwijk en 1997 à Athènes en 2014 via Leipzig en 2007 – a permis l'adoption d'une position commune sur le devenir des villes européennes. Dans le même temps, de plus en plus de politiques sectorielles portent une attention particulière aux milieux urbains à l'image de la culture avec le label de capitale européenne de la culture. Ce fond structurel consacre aujourd'hui 50 % de ses ressources aux zones urbaines. Les instances européennes réclament que minimum 5 % des ressources soient consacrées au développement urbain intégré ce qui se traduit dans le choix des axes stratégiques des programmes opérationnels en Wallonie. Pour la programmation 2014 – 2020, un des six axes d'investissements est nommé « Développement urbain intégré ».

Face à cette situation, la Commission recommande :

- De valoriser l'expertise des villes pour atteindre des objectifs politiques fixés par les niveaux de pouvoir supérieurs (Fédéral, communautés et régions) ;
- De développer des indicateurs et des objectifs transversaux – pas uniquement pour le suivi des politiques sectorielles ;
- Dé développer un programme commun au niveau européen ce qui peut permettre à l'Union Européenne de contribuer de manière claire et visible aux débats mondiaux sous l'égide de l'ONU sur le développement économique local, le logement et la lutte contre les changements climatiques.

#### **4.1.6.3 Quel contenu pour le programme urbain de l'UE ?**

Dans le cadre de cette communication, la Commission cible la mise en place potentielle d'une politique de la ville à l'échelle européenne en posant six questions sur l'utilité, les aspects particuliers nécessitant une plus grande concertation, le ciblage potentiel de la politique commune, la coordination inter-sectorielle et multi-niveau, la place des autres niveaux de pouvoirs dans la conception et la mise en place d'une politique commune.

---

<sup>7</sup> Voir p.4 de la communication.

En outre, la Commission se demande si le cadrage théorique existant suffit ou si d'autres études et réflexions doivent être menées<sup>8</sup>, comment renforcer la connaissance sur nos villes et l'échange de ces connaissances entre les acteurs urbains et politiques et quelle place doit-on laisser aux acteurs locaux dans le processus de conception de la politique.

Enfin, la Commission souhaite que ce programme urbain soit orienté sur quelques grands enjeux de société tels que le changement climatique, l'inclusion sociale et les changements démographiques. L'idée serait à la fois de faire des villes des interlocuteurs des grandes politiques européennes mais aussi d'associer de nouveaux acteurs pour renforcer l'impact des décisions et des politiques communautaires.

#### 4.1.7 Agenda Territorial

##### 4.1.7.1 Priorités mises à jour en 2011

Dynamique en cours depuis les années 1990, l'agenda territorial est un ensemble de documents sur le développement des territoires européens dont le plus important reste le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire ou SDEC (Commission Européenne 1999). Ce programme européen a six priorités pour le développement spatial (Ministres européens de l'aménagement du territoire et du développement territorial 2011) :

- Promouvoir le développement polycentrique et l'innovation par la mise en réseau des aires métropolitaines et des villes : coopération entre les villes, éviter une polarisation des activités dans les plus grandes villes en s'appuyant sur le maillage des petites et moyennes villes ;
- Encourager un développement intégré des villes, des zones rurales et les régions spécifiques : « *les villes doivent avoir une vision qui dépasse leurs frontières administratives et de centrer leur action sur leurs régions fonctionnelles, y compris leurs quartiers périphériques* » (Ministres européens de l'aménagement du territoire et du développement territorial 2011, p. 9) ;
- Intégrer les territoires dans les régions fonctionnelles transfrontalières et transnationales ;
- Garantir la compétitivité mondiale des régions sur la base d'économies locales fortes : valorisation du capital territorial local, des filières locales et mondiales, de la recherche, de l'innovation et du capital humain tout en s'appuyant sur les traditions locales pour renforcer les réponses locales face aux problèmes mondiaux ;
- Améliorer la connectivité territoriale pour les personnes, les communautés et les entreprises : production décentralisée d'énergie, accès aux infrastructures pour tous permettant le déplacement entre les grands pôles européens ;
- Gérer et mettre en réseau les richesses écologiques, paysagères et culturelles des régions : dans ce cadre, il s'agit autant des paysages urbains que ruraux via, entre autres, le renforcement des fonctions récréatives et des activités économiques respectueuses de l'environnement

Si l'agenda territorial a vocation à s'intéresser à l'ensemble du territoire européen, ce document met en évidence le rôle important joué par les villes dans l'équilibre du développement régional. Par ailleurs, le Parlement Européen (2007) insiste sur l'intérêt de l'agenda territorial pour assurer une certaine cohérence entre politique de la ville, prise en charge par la politique régionale des fonds structurels, et la politique rurale, gérée dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC). Cela est d'autant plus important que le Parlement Européen est bien conscient des interconnexions entre le monde urbain et rural dans les territoires européens, si bien que la traditionnelle typologie urbain – rural n'a plus guère de sens.

<sup>8</sup> Actuellement, le document de référence est « *Les villes de demain* » analysé ci-après plus en détail.

#### **4.1.7.2 Clarification des concepts-clés et des défis pour le développement urbain**

L'agenda territorial clarifie le concept de cohésion territoriale dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne (Ministres européens du développement urbain et de la Cohésion territoriale 2007). Les enjeux se situent sur la gouvernance avec une coordination des politiques menées et sur une stratégie de valorisation des ressources des différents territoires, le « capital territorial », tout en étant attentif à intégrer les territoires dans le dynamique européenne. Il s'agit donc d'enjeux de développement endogène, d'attractivité et de gouvernance.

Dès lors, l'Agenda définit des objectifs politiques à poursuivre et ceux-ci visent directement le développement des villes (Ministres européens du développement urbain et de la Cohésion territoriale 2007) :

- améliorer la force et la diversité/l'identité des centres/réseaux urbains en tant que moteurs du développement territorial en Europe ;
- améliorer l'accessibilité et l'intégration territoriale au sein de l'UE ;
- préserver et développer la qualité et la sécurité des valeurs culturelles et naturelles de l'Europe et développer des liens durables entre la ville et la campagne.

Dans le même temps, l'Agenda territorial met en évidence une série de défis importants pour le développement spatial équilibré en Europe (Ministres européens de l'aménagement du territoire et du développement territorial 2011) :

- L'exposition accrue à la mondialisation et les changements structurels liés à la crise économique mondiale : faire profiter l'ensemble des territoires européens de la dynamique des métropoles et/ou profiter de la crise pour entamer une transition vers des systèmes économiques territoriaux plus durables ;
- Les défis de l'intégration européenne et de l'interdépendance croissante des régions : permettre une intégration européenne en diminuant les frontières intra-européennes au bénéfice des régions frontalières ;
- La diversité territoriale des défis démographiques et sociaux et la ségrégation des groupes vulnérables, généralement regroupés dans des territoires eux-mêmes en difficulté ;
- Le changement climatique et les risques environnementaux : effets divers selon la géographie : les nuisances environnementales peuvent être très différentes au sein même des régions urbaines, les nuisances étant souvent corrélées à la localisation des quartiers en difficulté ;
- Les défis énergétiques et la menace sur la compétitivité régionale : l'étalement urbain contribue à une consommation trop élevée, peu durable, de la consommation de l'énergie ;
- La perte de la biodiversité et la vulnérabilité du patrimoine naturel, paysager et culturel : l'urbanisation, réalisée sans concertation territoriale, peut ainsi causer de graves problèmes environnementaux comme la fragmentation des habitats naturels et des corridors écologiques ;



## 4.2 DOCUMENTS D'ORIENTATION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

### 4.2.1 Suivi de l'agenda territorial et de la Charte de Leipzig – Vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale (2007)

Le Parlement Européen a rédigé en 2007 une note sur le développement régional en Europe faisant la synthèse de l'approche urbaine et de l'approche territoriale. Il s'agit d'un bilan et d'une série de recommandations suggérées par le Parlement Européen. Le rapport est un bilan des deux dynamiques territoriales en cours mais aussi des implications territoriales des politiques sectorielles européennes. Ensuite, le Parlement européen met en évidence trois domaines d'actions pour la promotion de la cohésion territoriale : l'évaluation territoriale des politiques menées, la gestion des ressources naturelles dans l'aménagement du territoire et l'importance des villes dans le développement spatial.

Outre les deux documents à la base de ce rapport, celui-ci traite aussi du Programme d'Action pour l'Environnement (PAE), dont la septième édition couvre la période 2014-2020, dont un des objectifs vise le développement durable des villes. Cela couvre les problématiques typiques de l'environnement urbain (eaux usées, déchets, bruits, etc.) et les systèmes durables de transports.

#### 4.2.1.1 Importance des villes dans le développement spatial

Le Parlement Européen rappelle à la fois le niveau d'urbanisation très important de l'Europe et le rôle moteur des villes dans le développement territorial par la concentration des activités les plus avancées et des activités d'innovation. La qualité d'une ville-moteur est définie comme suit : « *référence à leur forte capacité de s'adapter aux nouveaux développements, à la concentration des chances et à la densité qui, en elles-mêmes, offrent de nombreuses opportunités uniques* » (Parlement Européen 2007, p. 42). Rappelant les grands enseignements du SDEC, deux types de villes sont distingués (Commission Européenne 1999) : d'une part, les régions métropolitaines et les capitales ont vocation à s'intégrer dans les dynamiques européennes et mondiales ; d'autre part, les villes de petites et moyennes tailles ont une vocation régionale et nationale comme un pôle de développement. Ces plus petites villes doivent s'adapter à leur contexte géographique<sup>9</sup> car elles permettent d'assurer un certain équilibre aux territoires européens. Quant aux aires métropolitaines et aux plus grandes villes, les défis de la ségrégation sociale, de la dégradation de l'environnement et de la concurrence interurbaine sont à améliorer dans le cadre d'un développement polycentrique (Commission Européenne 1999).

#### 4.2.1.2 Tendances et défis des villes

De nombreux enjeux urbains ont déjà été largement évoqués précédemment et dans d'autres documents issus de la dynamique inter-gouvernementale. Cependant, le Parlement Européen pointe l'augmentation de la compétition interurbaine pour l'attraction de la main d'œuvre hautement qualifiée, les investissements et les activités de commandement. Particulièrement pour les zones transfrontalières, le Parlement souhaite encourager la coopération entre les villes en vue de dégager des synergies. En outre, le Parlement Européen rappelle que l'innovation n'est pas corrélé à la taille des villes ou des aires métropolitaines ce qui doit inciter aussi les villes de petites ou de tailles moyennes – et même les régions rurales – à développer et diffuser l'innovation.

<sup>9</sup> C'est-à-dire le rôle des petites villes dans l'armature urbaine régionale : pôle secondaire d'agglomération, pôle rural ou réseau urbain de petites villes.

### **4.2.1.3 Outils et politiques européennes au service des villes**

Outre les outils visant le développement urbain comme Urbact, EUKN, Eurocities, le rapport pointe l'intérêt de la valorisation des programmes INTERREG pour le développement de la coopération et de réseaux entre villes transfrontalières et transrégionales. Dans le contexte wallon fortement marqué par l'influence des pôles étrangers (CPDT 2011), l'utilisation de cet outil est pertinente.

Le Parlement Européen juge le cadre conceptuel actuel comme suffisant pour permettre aux Etats-membres de mettre en place les politiques de la ville adaptées. Toutefois, elle recommande plusieurs mesures visant à faire la publicité, mieux coordonner et évaluer les actions et politiques urbaines. Voici quelques constats et pistes d'actions importantes proposées pour le niveau européen dont certaines sont transposables au niveau wallon :

- L'analyse territoriale des politiques sectorielles via le travail d'institutions comme ESPON ;
- L'amélioration de la communication des résultats des études d'ESPON au niveau des collectivités locales ;
- L'Union Européenne doit aussi se saisir des questions qui intéressent spécifiquement certains Etats-membres ou les problématiques que les Etats sont obligés de traiter comme les réseaux européens de transports, la gestion des risques environnementaux et les études d'impacts territoriaux à différents niveaux ;
- La mise en place de groupes interservices sur le développement urbain ;
- L'utilisation plus importante d'une Méthode Ouverte de Coordination (MOC) dans le but de permettre de valoriser l'expertise locale tout en proposant des lignes directrices générales, l'étalonnage des performances, l'échange des pratiques, la mise en place d'indicateurs de performance. Cette approche décentralisée aurait l'avantage de permettre au pouvoir régional d'imposer la mise à l'agenda politique de certaines réformes et d'encourager la mise en place de mesures spécifiques par les collectivités locales ;
- L'intégration plus importante des objectifs communs de l'agenda territorial et de la Charte de Leipzig dans les politiques régionales et locales.

## **4.2.2 Vers un modèle européen de la ville durable**

Cette seconde partie vise à clarifier les enjeux, les opportunités, les défis des villes européennes. Elle repose sur deux rapports édités par la Direction Générale de la Politique Régionale (Direction Générale de la politique régionale 2009, 2011). Basée sur les acquis du processus de concertation intergouvernemental, relaté ci-dessus, il s'agit de clarifier et développer les grands défis, les enjeux, les objectifs à poursuivre et la gouvernance des villes européennes. Nous évoquons essentiellement les remarques et propositions originales vis-à-vis des contributions déjà évoquées ci-dessous à l'acquis urbain européen.

### **4.2.2.1 Quel programme pour un développement urbain intégré ?**

Prioritairement, la DG Regio (2009) encourage à prendre en compte les politiques d'aménagement du territoire, d'égalité des chances, d'environnement et la gestion de la démographie urbaine. Toutefois, plusieurs problèmes inhérents à l'ensemble des villes européennes doivent faire preuve d'une attention particulière aux questions des friches, de la réhabilitation des ensembles de logements d'après-guerre, de l'accès aux services (publics), notamment pour les femmes et les minorités, et de la culture comme source d'intégration et de développement économique.

D'une manière générale, la DG Regio encourage une politique qui vise au développement local urbain dans un contexte plus large où la croissance ne signifie plus forcément la création d'emploi. Dès lors, à la fois pour l'ensemble urbain mais plus particulièrement dans les quartiers en difficulté, il est question de valoriser l'entrepreneuriat local. Cela doit passer par l'accès au microcrédit, encore sous-valorisé, et l'activation du potentiel de diversité des populations urbaines ce qui peut permettre d'améliorer leur intégration et aussi d'améliorer l'image dégradée des quartiers en difficulté. Deux défis sont spécifiques aux quartiers en difficulté : la lutte contre la pauvreté énergétique (isolation des logements) et spatiale (désenclavement des quartiers en difficulté) et la compréhension des mécanismes spécifiques des « quartiers d'entrée » des villes. Ces derniers quartiers ne doivent pas être des « culs-de-sac » pour les néo-urbains qui s'y installent (DG Regio, 2011).

L'Union Européenne propose des outils pour parvenir à formuler une réponse politique pertinente, ce sont les « 4J », JASPERS, JEREMIE, JESSICA et JASMINE. Il s'agit de quatre structures fournissant une aide technique et d'ingénierie financière dans le montage de projets urbains d'envergure (JASPERS), d'ingénierie financière pour le développement économique (JEREMIE), pour les investissements urbains durables (JESSICA) – qui sera étudié plus particulièrement ci-après – et pour l'aide aux institutions financières locales de microcrédits (JASMINE).

#### **4.2.2.2 Enjeux de gouvernance**

La DG Regio (2011) développe les facteurs qui doit intégrer une politique urbaine efficace : le passage du gouvernement à la gouvernance, une approche plurisectorielle et intégrée, l'adaptation de la gouvernance territoriale adaptée aux enjeux (périurbanisation, réseaux de transports...), la souplesse des systèmes de gouvernance, le renforcement des compétences d'élaboration d'une planification stratégique à long-terme (de l'information sur les villes à l'exercice de prospective territoriale) et la nécessaire coopération entre les villes.

La première question est celle du passage du gouvernement à la gouvernance. Il est aujourd'hui reconnu que les structures de gouvernement fixes, avec une approche « top-down » ne permet pas de répondre de manière complète aux défis urbains. La DG Regio (2011, p. 65) ajoute : « *il est vain de vouloir adapter les structures gouvernementales de manière à pouvoir mieux répondre aux défis : non seulement la nature dynamique des défis exige une réadaptation constante, mais en outre leur nature multidimensionnelle requiert des réponses à différentes échelles* ». Dès lors, nous pouvons penser que la DG Regio estime plus pertinent des structures d'association intercommunale selon les besoins plutôt qu'une fusion de communes. Toutefois, la DG Regio rappelle l'importance d'une gouvernance à l'échelle de la « ville-région », peu institutionnalisée en Wallonie.

Le second enjeu relève de l'approche intégrée de la gouvernance urbaine. L'intégration des projets est définie par la capacité des acteurs de la ville à identifier les espaces où un problème est le plus criant (définir les périmètres d'intervention), de définir le niveau de gouvernance adapté à la réponse au problème et de définir des indicateurs de suivi et d'évaluation plurisectoriel. Par exemple, évaluer les avantages en termes de désenclavement (avantage social) de la mise en place d'un nouveau système de transports, habituellement évalué sur ses performances économiques (nombre de clients).

Le troisième enjeu est de mettre en place des systèmes de gouvernance adaptés aux nouvelles réalités urbaines dont la restructuration des zones périurbaines. La DG Regio (2011) plaide pour les systèmes de gouvernance les plus proches des citoyens car ce sont sur des thématiques concrètes que la plus grande part des citoyens peut se sentir concerné. Une autre réalité urbaine est le développement urbain dans l'espace plus large que représente le bassin fonctionnel ou l'aire métropolitaine. La dissociation entre le découpage administratif et le fait urbain. Face à l'enjeu de la supracommunalité, la DG Regio (2011, p. 72) : « *De nombreux modèles existent pour traiter les divergences croissantes entre l'organisation administrative et l'organisation fonctionnelle des zones urbaines. Certains modèles aspirent à un meilleur ajustement de l'organisation administrative sur la réalité fonctionnelle, par exemple en fusionnant quartiers d'habitation situés en banlieue avec la ville et en créant des structures métropolitaines solides qui reprennent aux municipalités locales une série de fonctions. D'autres modèles, moins ambitieux, se fondent sur différentes formes de coopération entre les municipalités faisant partie de la même zone urbaine fonctionnelle, par exemple, par des agences monofonctionnelles ou des organismes métropolitains ayant un pouvoir délégué limité. Compte tenu des difficultés politiques posées par la modification des frontières administratives ou la création d'organismes supralocaux forts, il se peut que la préférence soit accordée à ce dernier modèle. Mais la légitimité démocratique de ce modèle simplifié de gouvernance de FUA risque d'être remise en cause parce qu'il suppose moins de transparence et une moindre obligation de démontrer des résultats aux organisations représentatives* ».

Poursuivant sur l'intérêt d'un système de gouvernance proche du citoyen, la DG Regio critique l'intervention de niveaux de pouvoirs régionaux ou nationaux dans les programmes de revitalisation des quartiers en difficulté qui ont retiré cette prérogative aux pouvoirs locaux. Englobés dans des programmes nationaux aux objectifs peu perceptibles par la population et les associations des quartiers visés, un manque de compréhension est apparu au risque que la vision commune du territoire n'existe plus.

Le quatrième enjeu concerne l'élaboration d'une vision stratégique à long-terme. Cela nécessite au préalable l'amélioration de la connaissance de nos villes, dans la philosophie des données de l'audit urbain mené par l'Eurostat, mais aussi la pratique d'un *benchmarking* permettant de découvrir des « bonnes pratiques » à travers l'Europe avec l'utilisation d'outils comme Urbact. Ensuite, il s'agit de permettre aux acteurs locaux de disposer des compétences permettant de formuler une stratégie urbaine à long-terme. Quant au contenu de cette vision à long-terme, divers outils existent et doivent être valorisés comme l'exercice de prospective, la participation citoyenne et l'évaluation continue des projets (*ex-ante*, à la mi-parcours et *post*). En ce sens, le projet de l'Institut Destrée et du Centre d'Action Laïque, soutenu par des fonds européens INTERREG, de prospective citoyenne dans le quartier du Molinay de Seraing est cité en exemple de définition d'une vision commune du territoire – en l'occurrence un quartier – par l'ensemble des acteurs où les citoyens ont eu une place importante. La difficulté reste dans la conversion des intentions en actes dans un contexte sérésien où le Master Plan de la Vallée Sérésienne est la priorité absolue des autorités communales, ce qui laisse de côté les initiatives populaires.

La DG Regio (2011) insiste en outre sur l'importance de la coopération entre les villes afin d'éviter des politiques d'attractivité où les villes convoitent des ressources identiques de sorte qu'il s'agit souvent d'un jeu à somme nulle pour toutes les villes. Enfin, suite à plusieurs années d'expériences via les fonds structurels, les autorités européennes encouragent les Etats-membres et les acteurs locaux à étudier les conséquences du désengagement, c'est-à-dire le moment où les aides à des espaces s'arrêtent. Il convient d'éviter de perdre une dynamique engagée (DG Regio, 2009).

## 4.3 DIMENSIONS URBAINES DES POLITIQUES EUROPÉENNES

### 4.3.1 Fonds structurels FEDER

#### 4.3.1.1 Présentation de l'outil

##### a) *Bref historique de l'action régionale en Wallonie*

Le FEDER est créé en 1975 dans l'objectif de soutenir les régions européennes les moins favorisées en termes d'infrastructures et de soutien aux PME. Il s'agit au départ d'un soutien à des politiques nationales. Suite au Traité de l'Acte Unique (1986), la création du marché unique nécessite de réduire les disparités croissantes au sein de l'UE en élargissement. Au Conseil Européen de Bruxelles de 1988, les fonds structurels prennent leur forme actuelle (Capron 2007).

1<sup>ère</sup> programmation : 1989 – 1993 : arrondissements de Liège et Charleroi en Objectif 2 (soutien aux régions en transition industrielle).

2<sup>ème</sup> programmation : 1994 – 1999 : province du Hainaut en Objectif 1 (développement des régions en retard) et le bassin industriel de Liège-Verviers en Objectif 2 (soutien aux régions en transition industrielle).

3<sup>ème</sup> programmation : 2000 – 2006 : province du Hainaut en Objectif 1 – Phasing out (soutien transitoire aux régions qui ne sont plus éligibles), le bassin industriel liégeois est en Objectif 2 (catégorie urbain, restructuration industrielles), l'arrondissement de Philippeville est en Objectif 2 rural et les arrondissements de Marche-en-Famenne, Neufchâteau et de Bastogne sont en phasing out Objectif 5b (soutien aux territoires devenus non-éligibles à aides aux régions rurales).

4<sup>ème</sup> programmation : 2007 – 2013 : la province de Hainaut est placée dans l'objectif « Convergence » et les autres provinces wallonnes dans l'objectif « Compétitivité régionale et emploi ».

5<sup>ème</sup> programmation : 2014 – 2020 : les provinces de Hainaut, Liège, Namur et Luxembourg sont placées dans le programme « Régions en transition » tandis que la province du Brabant wallon est placée dans le programme « Régions avancées ».

##### b) *Objectifs généraux de la politique régionale de l'Union Européenne*

Il s'agit des objectifs annoncés pour la programmation 2014 – 2020 des fonds structurels européens :

- Renforcement de la recherche, de l'innovation et du développement technologique ;
- Améliorer l'accès, l'utilisation et la qualité des TIC ;
- Améliorer la compétitivité des PME ;
- Supporter la transition vers une économie bas-carbone ;
- Soutenir l'adaptation aux changements climatiques, la gestion et la prévention des risques ;
- Préserver et protéger l'environnement et soutenir l'utilisation efficace des ressources ;
- Soutenir le transport durable et améliorer les réseaux d'infrastructures ;
- Soutenir l'inclusion sociale, combattre la pauvreté et les discriminations ;
- Encourager l'emploi durable et de qualité and soutenir la mobilité des travailleurs ;
- Investir dans l'éducation et l'apprentissage continu ;
- Améliorer l'efficacité des administrations publiques.

### c) Objectifs stratégiques

Voici les objectifs ciblés pour la programmation 2007 – 2013 :

Axe Prioritaire 1. Création d'entreprises et d'emplois.

- Investissements créateurs d'emplois et de valeur ajoutée ;
- Stimuler les services d'appui avancés aux entreprises et à l'entrepreneuriat.

Axe Prioritaire 2. Développement du capital humain, des connaissances, des savoir-faire et de la recherche.

- Stimuler le potentiel d'innovation par le soutien à la R&D dans les PME, les centres de recherche et les hautes écoles ;
- Développer des services d'appui avancés aux entreprises, à l'innovation non-technologique, au management et à la valorisation économique efficace ;
- Développer des infrastructures d'appui performantes en matière de formation qualifiante.

Axe prioritaire 3. Développement territorial équilibré et durable.

- Assainir et réaffecter les friches industrielles et urbaines ;
- Développer des infrastructures compétitives ;
- Stimuler des politiques intégrées de redynamisation urbaine et d'attractivité du territoire.

**Etant donné que nous travaillons sur la politique de la ville, nous avons travaillé uniquement sur l'axe prioritaire n°3. Dès lors, les données financières de la précédente programmation seront limitées à cet axe.**

En ce qui concerne la programmation 2014 – 2020, les objectifs sont légèrement différents :

Axe Prioritaire 1. Economie 2020

- Accroissement du nombre et du taux de survie des PME ;
- Croissance des PME à haut potentiel (démarche proactive) ;
- Stimuler les performances économiques des entreprises par la mise en œuvre de l'économie circulaire.

Axe Prioritaire 2. Innovation 2020

- Renforcement des capacités de RDI des organismes de recherche dans les domaines utiles aux PME ;
- Accroissement de l'innovation régionale par une collaboration accrue entre les structures de recherche publiques, les universités et les entreprises innovantes ;
- Augmentation du nombre de processus, produits et services innovants par une intensification de l'open innovation et de la RDI dans les entreprises.

Axe Prioritaire 3. Intelligence territoriale 2020 : revitalisation de l'espace public urbain.

Axe Prioritaire 4. Transition vers une Wallonie bas carbone

- Augmentation de la production d'électricité et de chaleur à partir de sources d'énergies renouvelables ;
- Consommation d'énergie pour les entreprises plus efficaces ;
- Des bâtiments plus économes en énergie ;
- Diminution des émissions de GES par la mise en place de stratégies et une mobilité multimodale accrue.

Axe Prioritaire 5. Développement urbain intégré 2020.

- Stratégie de développement à faible émission de carbone en zone urbaine ;
- Revitalisation de certains quartiers urbains.

Axe Prioritaire 6. Compétence 2020

- Acquisition des compétences nécessaires aux besoins des PME grâce à des équipements de pointe et à l'extension des capacités d'accueil.

Vu les objectifs stratégiques définis par la Wallonie et validée par l'UE, la politique régionale européenne en Wallonie est aussi une politique de la ville qu'il convient d'étudier.

d) *Principaux documents législatifs*

Pour la programmation 2014 – 2020, voici les principaux documents à prendre en compte :

- Règlement No 1303/2013 du Parlement Européen et du Conseil Européen du 17 décembre 2013 sur les dispositions communes aux fonds de soutien aux territoires (FEDER, FSE, fonds de cohésion, fonds agricoles pour le développement rural, fonds européen pour la pêche, etc.)
- Règlement No 1301/2013 du Parlement Européen et du Conseil Européen du 17 décembre 2013 pour le FEDER, les investissements pour la croissance et l'emploi

#### **4.3.1.2 Montage juridique et financier**

a) *Type d'aide*

Appel à projets intégrés à des portefeuilles de projets poursuivant un objectif commun auprès de la Région wallonne (Gouvernement wallon 2014b)

b) *Durée des aides*

6 ans par programmation

c) *Gouvernance de l'outil*

L'UE fixe les zones d'éligibilité aux différents programmes et les objectifs généraux de la politique régionale (transition énergétique, soutien aux villes, ...). Sur cette base, le Gouvernement fédéral négocie la répartition des fonds par régions pour chaque programme (convergence et/ou compétitivité et emploi). La Wallonie doit alors fournir un programme opérationnel qui détaille les objectifs précis à poursuivre pour les différents programmes par lesquels elle est concernée (Un programme opérationnel pour le Hainaut en « Convergence » et un second programme pour les autres provinces en « Compétitivité régionale et emploi »). Ces programmes sont soumis à l'accord de l'UE. Un appel à projets peut alors être soumis aux acteurs territoriaux. Des portefeuilles de projets – regroupant plusieurs projets autour d'un objectif commun – sont choisis – avec l'approbation de l'UE – par la Wallonie qui cofinance les projets. L'ensemble du processus est soumis à une évaluation constante du début à la fin du processus.

d) *Mécanisme de suivi*

Le Département de la coordination des Fonds structurels assure le suivi des fonds alloués aux différents porteurs de projets. Les administrations fonctionnelles sont associées au suivi physique et financier des opérations ainsi que des opérations d'information et de publicité. Elles peuvent aussi être sollicitées pour remettre un avis technique non-contraignant.

#### e) Importance des moyens déployés

Sur la programmation 2007 – 2013, le montant total investi dans l'axe prioritaire 3, développement territorial équilibré et durable, est de 725.106.762 € pour le programme FEDER d'après les données du SPW<sup>10</sup>.

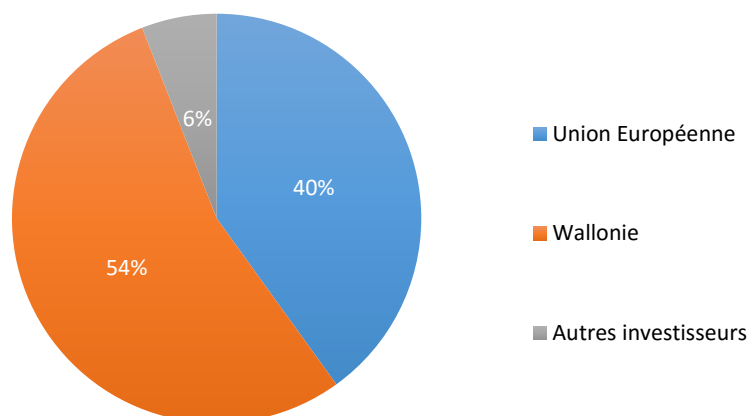


Figure 22 : Sources de financements de l'axe prioritaire 3 des programmes européens FEDER 2007-2013 en Wallonie (Source : SPW, 2014 ; Traitements : CPDT, 2015)

#### 4.3.1.3 Orientation sectorielle

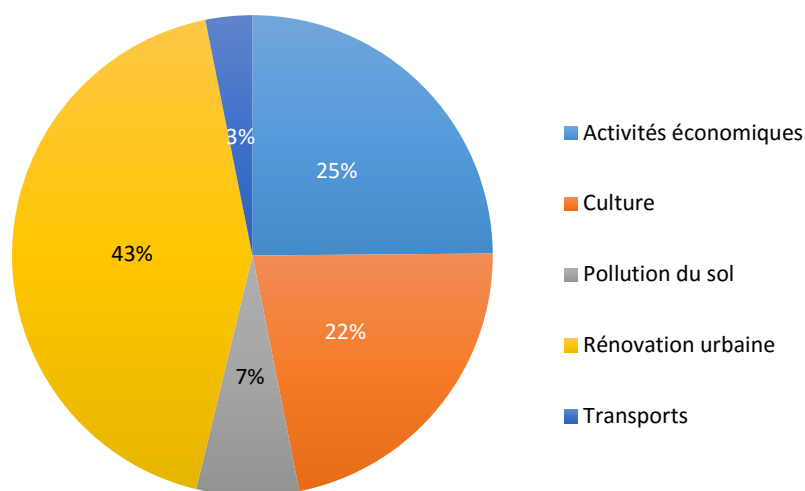


Figure 23 : Montants investis par secteurs pour l'axe prioritaire 3 des programmes européens FEDER 2007-2013 en Wallonie (Source : SPW, 2014 ; Traitements : CPDT, 2015)

Pour la programmation 2007 – 2013, la figure ci-dessus montre la répartition sectorielle des fonds alloués en Wallonie à l'axe prioritaire 3, nous remarquons que 43 % des fonds sont alloués à la rénovation urbaine. Associée aux investissements en matière de dépollution des sols qui concernent des friches urbaines, une part de 50 % des moyens est associée à « *la reconstruction de la ville sur la ville* ». Si nous analysons l'ensemble des fonds – pas uniquement l'axe prioritaire n°3 -, la rénovation urbaine constitue le second poste d'investissements derrière la R&D (Chevau, Harou, Teller 2008).

<sup>10</sup> Source : <http://europe.wallonie.be/?q=node/24>. Consulté le 14 novembre 2014.



#### 4.3.1.4 Territorialisation

##### a) Critères d'identification et cartographie des villes et territoires concernés

Pour rappel, les fonds structurels sont modulés en fonction du niveau économique des provinces. Pour la période 2007-2013, l'UE a placé la Province de Hainaut dans le programme « Convergence » des territoires européens les plus en difficulté. Ils bénéficient d'interventions majorées de l'UE (jusqu'à 85 % du montant des projets) et d'investissements plus importants. Les quatre autres provinces étaient placées dans le programme « Compétitivité régionale et emploi ».

Sur cette base, il existe deux périmètres de discrimination positive afin d'y concentrer les investissements afin de réduire les disparités socio-économiques et d'y susciter des effets leviers. L'axe prioritaire 1 sur la création d'entreprises concentre ses interventions sur des communes en reconversion et les principaux pôles économiques wallons (villes et communes avec un parc d'activités)

Le second périmètre de discrimination positive concerne l'axe prioritaire n°3 dans les provinces sous le régime « Compétitivité régionale et emploi ». Il s'agit de concentrer les moyens alloués au développement territorial sur les arrondissements et communes déjà concernées par les programmes européens de la période 2000 – 2006<sup>11</sup>. En ce qui concerne la province de Hainaut en « Convergence », le PO ne propose pas de périmètres de discrimination positive mais encourage les investissements avec des effets leviers pour favoriser la métropolisation. Ainsi les actions de revitalisation urbaine doivent se concentrer sur Charleroi, Mons et le Borinage (Gouvernement wallon 2014c, 2014d).

La nouvelle programmation qui s'annonce change la donne : le Brabant wallon est placé dans le programme « région plus développées » tandis que les quatre autres provinces sont placées dans le programme « régions en transition » avec des interventions européennes plus importantes. Les moyens consacrés aux axes 3, 4 et 5 seront concentrés sur les principales villes et les territoires métropolitains. La priorité est accordée à Liège et Charleroi, puis aux autres villes affectées par le déclin post-industriel (Verviers, Herstal, Seraing, Sambreville, La Louvière, Mons) et autres pôles transfrontaliers dans les aires métropolitaines (Arlon, Mouscron et Tournai) (Gouvernement wallon 2014e).

##### b) Prise en compte de la dimension urbaine dans les programmes opérationnels (PO)

Si le diagnostic territorial repose essentiellement sur des statistiques à l'échelle des provinces et des arrondissements – ce qui ne met pas en évidence les dynamiques urbaines en évidence, les deux PO pointent l'importance du rôle moteur joué par les villes dans le développement régional. Deux grandes zones sont ainsi valorisées : la région urbaine de Mons-Charleroi et de Liège-Verviers (Chevau, Harou, Teller 2008). Cela se traduit assez clairement en termes d'investissements dans l'axe n°3 sur la carte 6. En outre, les auteurs pointent la faiblesse du diagnostic territorial qui ne détaille pas les faiblesses des deux régions urbaines – d'un point de vue de la mobilité et de l'environnement – et appuie relativement peu le choix d'investir dans ces deux régions. Enfin, il n'existe pas de liens avec d'autres documents d'orientation tant à l'échelle européenne comme le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) qu'à l'échelle régionale avec le SDER.

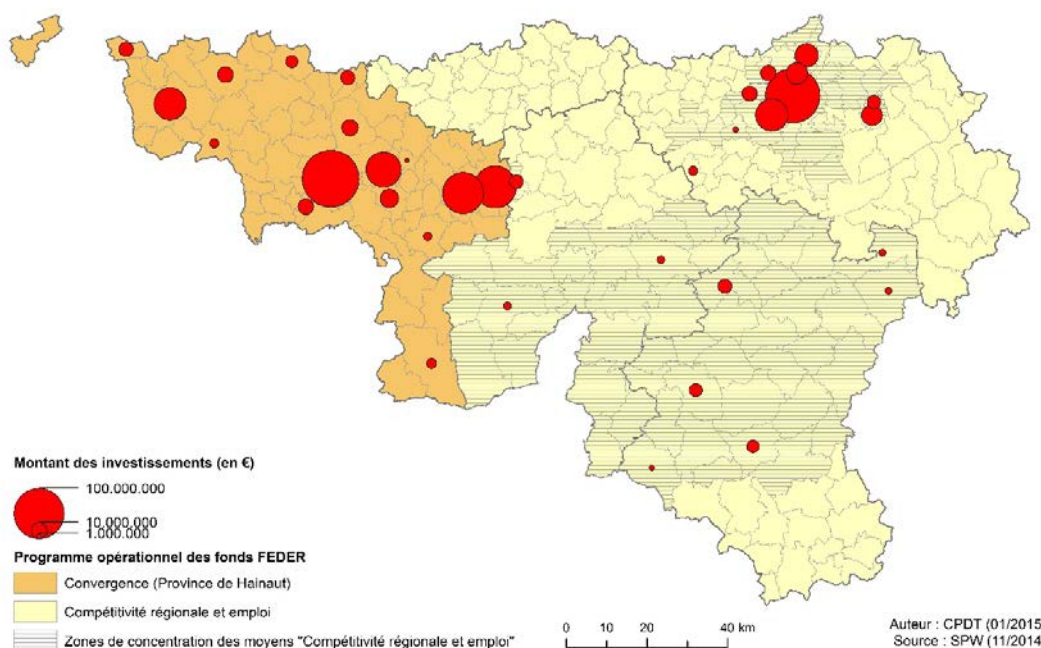
<sup>11</sup> C'est-à-dire les arrondissements de Philippeville, Dinant, Marche-en-Famenne, Bastogne et Neufchâteau et les communes du bassin industriel liégeois (voir carte 6).

En ce qui concerne les actions menées dans les deux régions urbaines, les PO (Gouvernement wallon 2014d, 2014c) visent à renforcer l'attractivité urbaine via des actions autour de : la qualité de vie, la métropolisation et le positionnement international des régions urbaines, la diversification de la base économique, l'inclusion sociale et la formation. Chevau *et al.* (2007) pointent aussi le manque de vision stratégique générale au sein des deux régions urbaines malgré la masse critique de population dans les deux cas. Du côté de Liège, l'absence de fonctions de haut niveau et le manque de vision stratégique globale dans les projets sont particulièrement visés tandis que les villes du Hainaut manquent de complémentarité à l'heure actuelle.

Dès lors, la logique qui sous-tend les deux PO est bien de favoriser les économies d'agglomération dans une recherche de compétitivité territoriale. De plus, le choix de favoriser les régions urbaines métropolitaines est justifié par « *la recherche d'un juste équilibre entre équité et efficacité. L'efficacité plaide en faveur des zones urbaines qui permettent une maximisation des effets de levier de par les économies d'agglomération et les effets de diffusion qu'elles sont susceptibles de dégager sur l'ensemble du territoire wallon. L'équité entend donner aux zones les plus en marge des grandes zones urbaines et des effets de propagation de la croissance qu'elles peuvent générer la capacité d'assurer leur développement dans la perspective d'un développement équilibré au sein du territoire wallon et de s'inscrire dans les grandes tendances de développement du territoire communautaire. Etant donné la situation économique de la région, la priorité devra être donnée au développement de projets susceptibles de maximiser leurs effets sur le territoire couvert par ce programme opérationnel.* » (Gouvernement wallon, 2014c, p. 114).

Enfin, le diagnostic territorial pointe la gouvernance urbaine comme un facteur du déclin des régions urbaines wallonnes. Toutefois, Chevau, Harou et Teller (2007) remarquent que la gouvernance urbaine n'est pas pointée comme un domaine d'intervention spécifique mais plutôt comme un problème opérationnel. Cela explique, selon les auteurs, pourquoi il n'y a aucun budget des programmes européens consacrés à la promotion des initiatives, partenariats entre les collectivités locales.

### c) Montants investis sur les territoires



**Figure 24 : Localisation des investissements du FEDER 2007-2013 (Source : SPW, 2014 ; traitements Lepur-CPDT, 2015)**

La figure ci-dessus montre que les investissements dans le cadre de l'axe prioritaire 3 ont été affectés, à de rares exceptions près, dans les communes urbaines, y compris dans les territoires ruraux de l'Ardenne. Les projets sélectionnés dans les zones rurales concernent essentiellement de la redynamisation des petites villes (Marche-en-Famenne, Chimay, Ciney). Une exception notable à la concentration des moyens dans les villes est l'investissement dans les parcs d'activités d'IDELUX à Gouvy et Galaxia à Redu.

#### 4.3.1.5 Evaluation et recommandations

##### a) Méthodologie de l'étude ADE – CREAT

Conscient du rôle moteur des villes, largement évoqué précédemment, nous avons vu ci-dessus que les programmes opérationnels FEDER « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi » ont été largement focalisés sur les certaines villes, dans les zones rurales et dans les zones industrielles en reconversion. Afin « d'apprécier la valeur ajoutée des Programmes Opérationnels FEDER », une étude a été confiée à ADE et le CREAT (2013) sur l'évaluation des projets et portefeuilles de projets cofinancés par le FEDER entre 2007-2013 sur le développement des pôles urbains wallons. Une analyse a été effectuée sur 19 portefeuilles de projets concernant l'axe 3 des programmes opérationnels et six grandes villes de la région (Charleroi, Liège, Mons, La Louvière, Tournai et Verviers) – Aucun projet namurois n'a été financé durant la programmation 2007-2013. Ces 19 portefeuilles étudiés prévoient un investissement total – à savoir UE + Wallonie – de 416,6 millions d'euros, soit 54 % des montants totaux du Programme Opérationnel 3.

**Tableau 24 : Portefeuilles de l'axe 3 retenus dans le cadre de l'étude (Source : ADE-CREAT, 2013, p. 4)**

PO	Pôle urbain	n°	Portefeuilles sélectionnés par le DCFS	Mesures		
				3.1	3.2	3.3
Compétitivité	Liège	1	Ans en actions	0	0	0
		2	Centre du Design à Liège		0	
		3	Développement du quartier de la gare TGV de Liège			0
		4	Développement innovant de l'attractivité culturelle urbaine de Liège			0
		5	Mnema, Cité Miroir / Réhabilitation des Bains et Thermes de la Sauvenière	0		0
		6	Redynamisation urbaine du centre de Herstal			0
		7	Requalification urbaine de la vallée sérésienne		0	0
	Verviers	8	VERDI	0		0
Convergence	La Louvière	9	Développement du pôle économique du nord de la Région du Centre		0	
		10	Entrée de Ville Ouest La Louvière			0
		11	La Louvière - Extension du centre-ville: Boch Céramis	0		0
		12	Rénovation urbaine du centre ville La Louvière			0
	Mons	13	Mons ouest : reconversion économique du territoire		0	
		14	MONS, Objectif 2015. n°6 Infrastructures culturelles			0
		15	MONS, Objectif 2015. n°1 Au cœur de la Cité : l'espace Grand Place			0
		16	MONS, Objectif 2015. n°2 Quartier de la gare et le centre d'Arts religieux.			0
		17	MONS, Objectif 2015. n°3 Quartier des Arts et de l'artisanat de création		0	0
	Charleroi	18	Phenix			0
	Tournai	19	Revitalisation intégrée du cœur de ville de Tournai			0

Source : EUROGES

Comme le montre la figure ci-dessus, les 19 portefeuilles étudiés par ADE et le CREAT portent essentiellement sur la mesure 3.3. « *Redynamisation urbaine et attractivité du territoire* » tout en n'excluant pas les liaisons possibles avec les mesures 3.1. « *Assainissement et réaffectation des friches industrielles* » et 3.2. « *Développement des infrastructures d'accueil structurantes et accessibilité des pôles de développement* ». Dès lors, nous pouvons considérer qu'il s'agit des 19 portefeuilles qui visent à la requalification urbaine qu'il convient d'étudier dans le cadre de la mission CPDT. L'évaluation des actions a été menée à l'échelle des agglomérations fonctionnelles d'après la classification de Luyten & Van Hecke (2007) (ADE-CREAT, 2013).

#### b) Organisation des portefeuilles de projets

ADE et le CREAT (2013) ont évalué la méthode de travail, les liens avec d'autres politiques régionales, l'apport des fonds structurels à la poursuite des grands objectifs européens et régionaux en matière socio-économique, la mobilisation du secteur privé, la valorisation d'outils et de labels wallons et le suivi et la communication des projets. L'étude a permis de mettre en évidence la pertinence du dispositif par portefeuille intégré de projets. ADE et le CREAT (2013) identifient quatre avantages :

- la mise en cohérence de projets complémentaires et une vision fédératrice ;
- le renforcement de l'effet levier avec un ensemble de projets atteignant une masse critique ;
- l'amélioration de la coordination opérationnelle ;
- la souplesse financière permettant des transferts de moyens entre les projets d'un même portefeuille.

Toutefois, les auteurs de l'étude précisent qu'un portefeuille n'est pas à lui seul une vision globale du développement urbain :

- Certains portefeuilles de la programmation 2007 – 2013 ne concernaient qu'un seul projet ou étaient constitués d'un agrégat de projets sans cohérence particulière ;
- Le contenu des portefeuilles sélectionnés concernent en grande partie le réaménagement physique de sites ce qui rend difficile l'intégration d'un volet immatériel, basé sur le capital humain ;
- Les outils actuels de requalification urbaine comme le schéma directeur de rénovation urbaine des quartiers restent cantonnés à l'aménagement physique, négligeant les aspects immatériels.

Ainsi, « *la coordination stratégique, entre acteurs autour d'une vision plus globale et intégrée reste un potentiel à exploiter. C'est avant tout, lorsqu'il existe, l'outil stratégique global de développement de tout ou partie du territoire communal (projet de ville, master plan, schéma directeur) qui est le premier porteur de cohérence stratégique entre les projets, le portefeuille jouant plutôt un rôle d'outil de coordination opérationnel* » (ADE-CREAT, 2013, p. 50). Citant l'exemple du Centre de Design en cours de construction à Liège sur l'esplanade de la gare TGV de Liège-Guillemins, celui-ci n'est pas intégré au portefeuille « *Quartier de la Gare TGV de Liège* ». Ainsi, l'étude poursuit : « *Une logique opérationnelle sectorialisée semble l'avoir emportée sur la logique partenariale* » (ADE-CREAT, 2013, p. 50).

En outre, les porteurs de projets et de portefeuilles ont dû mettre en place des documents stratégiques – informels – concernant la préparation des projets, le portage du foncier, les modes d'organisation et de gouvernance, la valorisation potentielle des projets, etc. Dans cette gestion spécifique des projets, il doit certainement s'y trouver des portages de projets innovant pour le développement urbain intégré. Malgré cette organisation, ADE-CREAT (2013) relève que les retards dans la réalisation des projets relève du manque de préparation en amont des portefeuilles et des projets.

L'étude propose plusieurs recommandations en vue des prochaines programmations :

- Se référer à un document stratégique avec une la mise en place de partenariat pluricommunaux voire entre plusieurs villes pour assurer la cohérence territoriale et métropolitaine, conformément aux études et aux chartes européennes ;
- Engager un programme spécifique de développement intégré, à l'image des projets ZIP-QI, permettant de développer une vision stratégique plutôt que d'opportunisme en planifiant le recours aux subsides de toutes sortes ;
- Territorialisation des interventions tant dans les investissements physiques qu'immatériels en terme de cohérence territoriale et de périmètre de travail.

Face aux difficultés, diverses bonnes pratiques ont été identifiées afin de faire face aux difficultés de réalisation (ADE-CREAT, 2013, pp. 81-85) :

- Existence et référence à un document stratégique à long-terme développant une vision partagée du développement urbain ;
- Préparation et anticipation des études de faisabilité ;
- Gestion en amont et adaptée du foncier et des procédures de marché public ;
- Mise en place concrète d'un volet de valorisation des projets d'envergure à caractère structurant ;
- Accompagnement et appui politique permanent tout au long de l'exécution ;
- Recours à des formes d'organisation disposant des compétences permettant une gestion administrative flexible, respectueuse des délais ;
- Nouvelles procédures d'exécution et/ou l'exercice d'une influence d'amélioration des procédures existantes d'autres exécutants ;
- Coordination interne et externe efficace ;
- Réduction des désagréments quotidiens et intégration des riverains aux dynamiques lancées.

Pour les différents pôles urbains, le tableau suivant résume les bonnes pratiques engagées :

**Tableau 25 : Bonnes pratiques utilisées dans les différentes villes (Source : ADE-CREAT, 2013, p. 86)**

Bonne pratique	Liège	Verviers-Dison	La Louvière	Mons	Charleroi	Tournai
Formes d'organisation à gestion administrative flexible et recours aux expertises spécifiques	●	○	●		○	○
Existence /référence à un document plurianuel stratégique	○	○	○			
Gestion appropriée du foncier et prise de risque	○	○		○		
Préparation de la mise en œuvre et anticipation (études de faisabilité)	○					
Intégration d'un volet de valorisation				○		
Coordination interne et externe	●	○		○		○
Création de nouvelles procédures/ amélioration des procédures d'autres exécutants					○	○
Importance de l'accompagnement/ appui politique			○			
Réduction des désagréments quotidiens des riverains en lien avec l'installation d'infrastructures d'envergure			○			
Implication des riverains et appropriation des projets	○					

<i>Éléments d'exemple</i>	○
<i>Un seul exemple par pôle</i>	●
<i>Plusieurs exemples par pôle</i>	●

c) *Développement métropolitain*

ADE-CREAT (2013, pp. 105-107) rappelle les difficultés des villes wallonnes à devenir des métropoles et l'influence des pôles transfrontaliers en Wallonie. Ces difficultés touchent à la fois les plus grandes villes wallonnes mais aussi les villes moyennes. Partant de ce constat, l'étude recommande d'affecter les moyens disponibles du FEDER en fonction du SDER en vigueur. Par ailleurs, en s'appuyant sur l'étude ESPON 1.1.1. (ESPON, 2005), l'étude suggère le développement d'aires métropolitaines polycentriques associant des villes mises en réseau. Parmi ces aires, l'étude cite, par exemple, Liège – Verviers, Charleroi – La Louvière, Mons – Valenciennes, l'Eurométropole Lille – Courtrai – Tournai et Namur, au centre, profitant des retombées de Bruxelles. Une place particulière devrait être accordée à Liège et à Charleroi. Les enjeux à traiter dans ces réseaux sont les questions de l'étalement urbain – qui affectent l'attractivité urbaine –, la ségrégation socio-spatiale, la coopération multi-niveau à l'échelle de l'agglomération fonctionnelle – permettant les arbitrages entre centre et périphérie, les questions de mobilité, de formation de la main d'œuvre – lien avec le FSE nécessaire – ou des clusters spatialisés. Il existe déjà aujourd'hui, au niveau régional et transnational, les structures politiques pour gérer ces enjeux et les mettre en œuvre par, notamment, des portefeuilles FEDER.

d) *Objectifs sectoriels poursuivis*

Concernant la poursuite des objectifs, l'étude ADE-CREAT (2013, p. iv) dit : « *le manque de vision claire et hiérarchisée des objectifs et des changements-clés escomptés, tant au niveau des Programmes Opérationnels que des portefeuilles, ne permet néanmoins pas de disposer de référents solides pour apprécier l'efficacité des interventions* ». En outre, il faut préciser que la plupart des projets sont en cours de réalisation et/ou viennent d'être achevés. Il est donc très difficile d'appréhender les premières retombées. Parmi ces retombées, la question de l'emploi et de la croissance, cheval de bataille de la programmation 2014 – 2020, sont abordées de manière indirecte, via la question de l'attractivité urbaine au sens large. Toutefois, les projets visent essentiellement le commerce en centre-ville. Dès lors, les effets sur l'emploi ne sont pas clairs car ils résulteraient de la relocalisation d'emplois en centre-ville, plutôt que la création nette d'emplois.

Tableau 26 : Lien entre les 11 objectifs Europe 2020 et les 19 portefeuilles de projets retenus (Source : ADE-CREAT, 2013, p. 59)

Intitulé du portefeuille	Types d'effets observés ou attendus à termes	Intitulé du portefeuille																			Total	par pôle		
		Lige			Verviers - Dison			La Louvière			Mons			Chai-leroi			Tournai							
17	Amélioration de la qualité du cadre de vie des habitants	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	5	5
3	Creation indirecte d'emplois pérennes au-delà de la période de programmation FEDER	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	9
12	Augmentation de la fréquentation touristique	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	7
18	Réhabilitation et revalorisation de sites	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	4	7
4	Amélioration de la mobilité urbaine (modèles actifs et collectifs)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	4	6
2	Creation directe d'emplois pérennes au-delà de la période de programmation FEDER	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2	6
13	Mise en réseaux d'acteurs et création de filières (touristiques ou culturelles)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	4	5
9	Creation ou implantation de nouvelles entreprises et de commerces	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2	5
8	Participation à la reconnaissance internationale du pôle urbain	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2	4
5	Amélioration de la mobilité inter-urbaine	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	3
1	Croissance de la population résidente dans la ville-centre	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	2
14	Encouragement de la recherche et de l'innovation	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	2
11	Developpement des commerces existants	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	2
6	Renforcement des liens entre zones urbaines et rurales	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	2	1
20	Réduction des émissions de gaz à effet de serre	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
7	Renforcement et amélioration de l'utilisation des TIC	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
10	Developpement et compétitivité des entreprises (PME) existantes	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
21	Amélioration de l'efficacité énergétique et promotion des énergies renouvelables	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
19	Préserver de l'environnement	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
15	Developpement des clusters et pôles de compétitivités wallons	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
16	Réduction de la dualisation et du renforcement de la cohésion sociale	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
22	Mise en place de nouveaux modes de gouvernance multi-acteurs et/ou multi-secteurs au niveau local	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
23	Mise en place de nouveaux modes de gouvernance multi-acteurs et/ou multi-secteurs au niveau de l'agglomération	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	1	1
		Total direct et significatif: ● ou ○ Total indirect et significatif: ● ou ○ Total par pôle: ● ou ○																						
		Maximum 4 effets sur les 22 cités 1 effet le plus significatif 2 3 4 effet le moins significatif																						

Comme le montre le tableau ci-dessus, le développement économique – autre que le commerce –, la gouvernance et l’environnement ne sont pas les objectifs principaux des porteurs de projets.

e) Effets d’entrainement

Sur les 19 portefeuilles étudiés, aucun partenaire privé ne participe au financement des projets subsidiés car les règles de gestion des portefeuilles interdisent la participation du secteur privé. Toutefois, les pouvoirs publics attendent des effets d’entrainement ; ainsi, deux tiers des portefeuilles auraient déjà entraîné des investissements privés, essentiellement dans les domaines du commerce et des logements pour un montant de 5 à 25 % des montants des portefeuilles (ADE-CREAT, 2013, p. iv).

**Tableau 27 : Enquête auprès des gestionnaires de portefeuilles de projets sur les effets d’entrainements induits par les investissements européens (Source : ADE-CREAT, 2013, p. 68)**

Type d'effet d'entrainement		Directs					Indirects				
		Commerce	Logement	Installation d'entreprise	Investissement complémentaire	Autre(s)	Commerce	Logement	Installation d'entreprise	Investissement complémentaire	Autre(s)
Liège	1. Ans en actions										
	2. Centre du Design à Liège										
	3. Quartier de la gare TGV de Liège	○	●	○							
	4. Dvlp. innovant de l'attractivité culturelle	○				○					
	5. Cite Miroir / Rehabilitation de la Sauvenière										
	6. Redynamisation du centre de Herstal	○	●								
	7. Requalification de la Vallée Sérésienne	○	○	●							
Verviers	8. VERDI - Volet 1 Verviers										
- Dison	8. VERDI - Volet 2 Dison Interlac et Citadelle						○	○			
La Louvière	9. Pôle éco. du nord de la Région du Centre										
	10. Entrée de Ville Ouest La Louvière				○					○	
	11. Extension du centre-ville - Boch Keramis	●	○								
Mons	12. Rénovation urbaine du centre ville										
	13. Mons Ouest : reconversion économique	○		○							
	14. MONS2015 n°6 - Infrastructures culturelles										
	15. MONS2015 n°1 - Grand'Place / Unesco										
Charleroi	16. MONS2015 n°2 - Quartier de la gare						●				
	17. MONS2015 n°3 - Quartier des Arts						○				
Tournai	18. Phenix	○									
Total	19. Revitalisation du coeur de ville	○	○		○						
	Moins de 100 000	○	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Entre 100 000 et 500 000	○	4	1	1	0	1	0	1	0	0
	Entre 1 million et 5 millions	○	2	2	0	2	1	0	0	0	1
Plus de 10 millions	●	1	2	1	0	1	0	0	0	0	

Source : ADE, enquête concise auprès des responsables de portefeuilles - Question 2.2/2.3 « Si des effets d’entrainement significatifs sont observés, dans quel(s) domaine(s) et pour quel ordre de grandeur ? ».



Le tableau précédent montre les portefeuilles ayant des effets d'entraînements directs ou indirects et les secteurs d'investissements concernés. Nous observons que les principaux investissements concernent le commerce et le logement puis, dans un second temps, l'installation d'entreprises. L'étude ADE-CREAT (2013), sur base des interviews avec les responsables des portefeuilles, note que les effets d'entraînement sont assez importants pour les villes de Liège, Tournai, La Louvière et Mons comme le montre le tableau suivant. Il faut rappeler que les portefeuilles ne sont pas tous au même état d'avancement ce qui influe sur l'effet d'entraînement indirect – c'est-à-dire l'attractivité urbaine – des sites. Une analyse des effets d'entraînements directs et indirects montre que les portefeuilles des villes de Liège, La Louvière et Tournai ont intégré des projets d'investissements privés en amont de la réalisation des projets tandis que les portefeuilles de Dison et Mons ont attiré des investisseurs à posteriori ou n'ont pas tenu compte des velléités des investisseurs au moment de la réalisation des projets.

L'étude pointe ici l'intérêt de l'utilisation de l'outil financier européen JESSICA et la modification des réglementations des partenariats publics-privés (PPP) qui permettraient d'associer le secteur privé à la réalisation des projets urbains dans le respect des règlements européens. En effet, la recommandation est d'associer bien plus en amont les investisseurs privés potentiels dès la conception de la stratégie transversale et à long-terme jusqu'aux projets urbains ce qui permet de tenir compte des projets privés – adaptation des périmètres, réguler les facteurs de résistance potentiels, ... L'amélioration de la communication sur le suivi des projets est une piste importante afin d'attirer des investisseurs potentiels.

#### f) *Développement économique*

Nous avons vu que le volet économique des projets concernent essentiellement de l'implantation commerciale. Ces activités économiques concernent d'abord une économie résidentielle avec des risques de relocalisation des emplois plutôt que de création nette à l'échelle de la Wallonie. Cette relocalisation a des avantages : amélioration de l'animation des cœurs de ville, relocalisation des emplois dans les centres et diminution de la dualisation économique. Cette question de la relocalisation doit s'inscrire dans une démarche à l'échelle de la zone urbaine.

Par ailleurs, la question du développement économique des entreprises est au cœur de l'axe 1 du programme opérationnel FEDER 2007-2013. Toutefois, quelques portefeuilles ont des objectifs quant à l'installation d'activités économiques – pas uniquement du commerces – et en termes de créations d'emplois à terme sur les lieux, dans un cadre plus large où les portefeuilles visent avant tout à renforcer l'attractivité urbaine au sens large (ADE-CREAT, 2013). Ainsi, plusieurs portefeuilles ont pour vocation principale le développement économique dans un contexte économique où les principales villes wallonnes ont des résultats économiques sous la moyenne régionale pour plusieurs indicateurs (ADE-CREAT, 2013, pp. 74-76). Le tableau 5 résume les objectifs économiques pour les 19 portefeuilles étudiés. Les autorités publiques en charge des différents projets postulent que les effets d'entraînements en termes d'emplois et d'investissements privés interviendront rapidement et naturellement ; or, la question de l'emploi a rarement été intégrée lors de la conception du projet.

**Tableau 28 : Objectifs en termes d'emplois et d'accueil d'entreprises prévus par les 19 portefeuilles (Source : ADE-CREAT, 2013, p. 77)**

Intitulé du portefeuille		Montants	Emplois directs créés		Entreprises nouvellement installées dans les zones aménagées		Entreprises hébergées dans les bâtiments relais	
		Mio €	ETP		Nbre		Nbre	
		décidé	Objectif 2015	Realise fin 2012	Objectif 2015	Realise fin 2012	Objectif 2015	Realise fin 2012
Liège	1. Ans en actions	9,7	5	0	5			
	2. Centre du Design à Liège	1,5	3	0			2	0
	3. Quartier de la gare TGV de Liège	32,2	200	0	70	0		
	4. Dvlp. innovant de l'attractivité culturelle	54,5						
	5. Cité Miroir / Réhabilitation de la Sauvenière	8,5	20	0	5	0		
	6. Redynamisation du centre de Herstal	18,3	50	0	30	0		
	7. Requalification de la Vallée Sérésienne	23,4						
Verviers - Dison	8. VERDI	20,1	1200	0	121	0		
La Louvière	9. Pole éco. du nord de la Région du Centre	10,9	0	0	0	0		
	10. Entree de Ville Ouest La Louvière	9,3	6	3	3	0		
	11. Extension du centre-ville - Boch Keramis	24,5	20	0	10	0		
	12. Renovation urbaine du centre ville	9,1						
Mons	13. Mons Ouest : reconversion économique	11,5						
	14. MONS2015 n°6 - Infrastructures culturelles	6,9	19	0				
	15. MONS2015 n°1 - Grand'Place / Unesco	30,5	15	0	10	0		
	16. MONS2015 n°2 - Quartier de la gare	46,9	15	0	10	0		
	17. MONS2015 n°3 - Quartier des Arts	13,3	20	0	5	0	10	0
Charleroi	18. Phenix - Volet 1 - Redynamisation Ville Basse	6,4						
	18. Phenix - Volet 2 - Liaison ville basse et haute	2,7						
	18. Phenix - Volet 3 - Place de la digue	13,9	100	0	100	0		
	18. Phenix - Volet 4 - Quais de Sambre	13,2						
	18. Phenix - Volet 5 - Porte des Arts	11,4						
	18. Phenix - Volet 6 - Multimodale commerciale	5,2						
Tournai	19. Revitalisation du coeur de ville	32,7	30	35	20	22		
Total	Total réalisée		1703	38	389	22	12	0
	nb de portefeuilles ayant retenu l'indicateur		15		1		2	

## g) Complémentarité entre le FEDER et le FSE

Malgré l'intérêt de combiner les interventions FEDER et FSE dans le cadre d'un développement urbain intégré, la programmation 2007 – 2013 n'a pas permis de créer de réelles synergies. Plusieurs raisons existent (ADE-CREAT, 2013, p. ii) : les collaborations n'ont pas été envisagées dès la conception des programmes opérationnels, le fonctionnement du FSE ne permet pas le soutien ponctuel à la suite d'une intervention du FEDER et l'absence de vision stratégique globale et transversale de la part des acteurs locaux qui n'ont ni la vision mais n'en voient pas plus la pertinence.

Ainsi, les PO contiennent des références aux milieux urbains dans le diagnostic et dans les grandes intentions d'interventions. Cependant, cette dimension disparaît au moment de la formulation d'objectifs et ciblage territorial des interventions, malgré des structures de gouvernance commune. L'étude ADE-CREAT (2013) a analysé les complémentarités effectives FEDER – FSE sur les portefeuilles visant six grands pôles urbains :

Tableau 29 : Liens entre les portefeuilles FEDER et projets FSE (Source : ADE-CREAT, 2013, p. 25)

P O	Pôle	n°	Portefeuilles sélectionnés par le DCFS	Mesures			Résultats (*)	Commentaires
				3.1	3.2	3.3		
Compétitivité	Liège	1	Ans en actions	o	o	o	1	Le FSE a été cité dans la fiche (« Projet guidance socioprofessionnelle avec volet formation et projet "groupe de redynamisation" »), mais aucun lien direct ou indirect n'est fait par le chef de file
		2	Centre du Design		o		0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		3	Quartier de la gare TGV de Liège			o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		4	Attractivité culturelle urbaine			o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		5	Mnema, Cité Miroir	o		o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		6	Redynamisation urbaine du centre de Herstal			o	1	Le FSE a été évoqué dans la fiche avec Job'in, Arebs, Basse-Meuse Développement ou la mise en place de « formation qualifiante en bio-construction et énergies renouvelables », mais aucun lien en pratique n'a pu être établi avec le projet FEDER
		7	Requalification urbaine de la vallée sérésienne		o	o	0	Des projets FSE sont soutenus à Seraing, voire intégrés au Master plan, et mentionné par le chef de file, mais pas de synergies évidentes entre les projets FEDER et FSE (exemple : projet « ALPI »)
	Verviers	8	VERDI	o		o	2	La fiche projet ne fait aucune référence au FSE. Mais dès le départ, une réflexion a été menée en vue de permettre aux habitants de se positionner sur les 800 emplois générés le centre commercial, aboutissant au projet FSE « Domino » porté par le CPAS, en concertation avec le FOREM. Mais les stagiaires sont déjà sortis depuis longtemps et la construction de VERDI n'a pas encore débuté.
Convergence	La Louvière	9	Développement du pôle économique du nord de la Région du Centre		o		0	Lien thématique avec le FSE dans le domaine socio-formatif de par la nature des activités développées par IDEA en matière d'animation économique
		10	Entrée de Ville Ouest La Louvière			o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		11	La Louvière - Extension du centre-ville: Boch Kéramis	o		o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		12	Rénovation urbaine du centre-ville La Louvière			o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
	Mons	13	Mons ouest : reconversion éco. du territoire		o		0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		14	n°6. Infrastructures culturelles			o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		15	n°1. Espace Grand Place			o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		16	n°2 Quartier de la gare et le centre d'Arts religieux.			o	0	Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file
		17	n°3 Quartier des Arts et de l'artisanat de création		o	o	2	La fiche projet ne fait aucune référence au FSE, mais la maison du design est financée par le FSE. Cette synergie de fonds n'a pourtant ni été évoquée dans la fiche projet ni mentionné par le chef de file du portefeuille (la ville de Mons).
	Charleroi	18	Phenix			o	1	La fiche projet mentionne la forte synergie et complémentarité entre les deux fonds, mais cela ne se confirme pas et aucun lien direct ou indirect n'est fait par le chef de file.
	Tournai	19	Revitalisation intégrée du cœur de ville de Tournai			o	1	La fiche projet précise que "le FSE est sollicité par ailleurs pour un accompagnement prévisionnel des formations professionnelles", visant notamment des formations dans les métiers du patrimoine, mais le projet n'a finalement pas abouti.

\* (0) Aucun lien significatif fait dans la fiche ou par le chef de file, (1) Mentionné dans la fiche projet, mais pas concrétisé ou pas de lien avec le projet FEDER au final, (2) Complémentarité non mentionnée dans la fiche projet, mais effective.

L'étude, sur base d'interviews, montre que certains projets envisagent une complémentarité FEDER-FSE que les acteurs locaux, porteurs de projets, ne mentionnent même pas. A l'opposé, d'autres projets mentionnent des synergies potentielles, finalement non concrétisées.

La création des synergies entre FEDER et FSE constituent un test sur la capacité des acteurs locaux à adopter une vision transversale du développement urbain. Trois facteurs empêchent l'adoption de cette vision : premièrement, les projets de requalification urbaine, portés par les acteurs locaux, n'ont pas forcément d'intérêt à être lié à un projet FSE. Deuxièmement, les règles de gestion du FEDER et FSE ne favorisent pas les complémentarités. Ces deux premiers facteurs sont autant d'obstacles à la mise en place d'une vision stratégique locale. Troisièmement, la gouvernance des acteurs locaux pose encore problème car il subsiste un cloisonnement sectoriel, empêchant l'émergence d'une vision fédératrice (ADE-CREAT, 2013).

#### **4.3.1.6 Conclusions : atouts et faiblesses**

<b>Atouts</b>	<b>Faiblesses</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie du portefeuille de projets (parfois peu cohérents) ;</li> <li>• Innovation des acteurs locaux dans la gestion de projets ;</li> <li>• Association d'acteurs privés à la réalisation des projets : effets d'entraînements directs importants ;</li> <li>• Forte participation à la redynamisation des centres (env. 70 % des moyens).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté des interactions avec le FSE → Déficit de l'intégration de la dimension « immatérielle » ;</li> <li>• Absence de document stratégique de consensus sur les objectifs des portefeuilles ;</li> <li>• Maintien des cloisonnements sectoriels ;</li> <li>• Pas de prise en compte d'enjeux métropolitains (transports, étalement urbain, clusters spatialisés...)</li> <li>• Peu de projets créateurs d'emplois dans un objectif de croissance en Wallonie.</li> </ul>

## 4.3.2 Programme URBACT

### 4.3.2.1 Présentation de l'outil

#### a) Date de création de l'outil

Urbact est né lors de la programmation des fonds structurels 1994 – 2000. Il s'agit alors d'une initiative de l'UE, nommée Urban I. L'initiative vise spécifiquement les milieux urbains. L'UE a mis en place cette initiative avec les programmes Interreg (zones transfrontalières), Leader (développement local des milieux ruraux).

#### b) Objectifs généraux de la politique

Permettre l'échange et la diffusion de bonnes pratiques de gouvernance, de gestion ou sur des problématiques urbaines entre des collectivités territoriales à travers l'ensemble de l'Union Européenne

#### c) Gouvernance de l'outil

- Politique d'initiative de l'Union Européenne qui utilise une partie des fonds structurels FEDER ;
- Le Gouvernement fédéral (via la cellule PFGV) assure la communication entre les régions et l'Union Européenne et définit les zones éligibles au programme Urbact en Belgique ;
- Les Gouvernements régionaux assurent le financement complémentaire des projets et assure l'assistance technique aux collectivités locales dans le montage des projets ;
- Les collectivités territoriales montent les projets soumis au financement Urbact. Elles doivent donc participer au financement de l'équipe qui sera chargée de « réseauter » et/ou d'organiser ce réseau.

#### d) Fonctionnement de l'outil

Le financement sert à l'organisation des réunions et d'échanges des pratiques.

### 4.3.2.2 Montage juridique et financier

#### a) Objectifs stratégiques

- Mise en place de réseaux d'échange transfrontaliers (50 % du budget) ;
- Renforcement des compétences des acteurs locaux ;
- Activité de transfert de compétences (10 % du budget).

#### b) Type d'aide

Subsides pour financer du personnel chargé de collaborer avec les autres partenaires du réseau d'échange de bonnes pratiques.

#### c) Durée des aides

Il existe 3 appels à projet par programmation FEDER de 6 ans. Les manifestations d'intérêts pour la programmation 2014 – 2020 (ou « pré-projets ») sont attendues pour début et fin 2015. Les projets s'étalent sur environ 30 mois (6 mois de montage et 24 mois de réseautage).

#### d) Procédure pratique d'aide et de financement

- Quelques villes (2 à 4) décident de monter un projet à soumettre au financement Urbact ;

- Une fois le projet présélectionné, les villes peuvent chercher les autres partenaires pour parvenir aux quorums définis grâce à l'aide de la base de données Urbact ;
- Avec l'aide des Etats/régions et des experts labellisés Urbact, les partenaires montent un projet à soumettre 6 mois après la soumission du pré-projet ;
- Après l'acceptation, le réseau est financé (FEDER/Etats membres) durant 24 mois ;
- Le réseau est conclu par des enseignements dont la cellule de gestion d'Urbact fait la publicité.

Toutefois, le nombre de projets qui aboutit est faible. Sur la session Urbact II, seuls 15 projets sur 82 ont été terminés.

#### e) *Mécanisme de suivi*

Les projets sont régulièrement suivis par des experts labellisés par Urbact pour aider les partenaires de projets dans leurs échanges.

#### f) *Importance des moyens déployés*

Les budgets sont annoncés pour l'ensemble de l'Union Européenne :

- Programmation 2007 – 2013 : 67.000.000 €
- Programmation 2014 – 2020 : 96.000.000 €

Il est à noter qu'il s'agit de la seule politique européenne qui voit ses moyens augmenter. L'argent provient de l'enveloppe FEDER consacré au développement régional.

Comme pour les fonds FEDER, la région participe au financement de la du subside alloué à la collectivité territoriale. Les modalités sont les mêmes que pour les fonds FEDER soit, pour la période 2014 – 2020 :

- 85 % pour les régions en transition (Provinces du Hainaut, de Liège, de Namur et du Luxembourg) ;
- 60 % pour les régions en compétitivité régionale et emploi (Province du Brabant wallon et les autres provinces/régions belges) ;
- 50 % pour les partenaires suisses et norvégiens.

### **4.3.2.3 Orientation sectorielle**

#### a) *Principales orientations sectorielle de l'outil*

Il s'agit d'échanger des méthodes de travail et des expériences entre des collectivités qui partagent les mêmes objectifs et/ou les mêmes problèmes. Les villes francophones belges ont notamment participé à des projets d'agriculture urbaine, de régénération de places publiques, d'aides à l'insertion sociale. Il n'y a pas de secteurs privilégiés pour autant que les projets soient de bonne qualité.

#### b) *Répartition sectorielle des moyens sur les programmations récentes*

Sans objet.

#### c) *Brève évolution historique de l'outil*

Le programme Urbact a été modifié au cours du temps pour faire évoluer les contenus des réseaux. Il existe aujourd'hui des réseaux centrés sur les questions de gouvernance et de transfert de pratiques à des collectivités territoriales aux compétences limitées.

#### 4.3.2.4 Territorialisation

##### a) Critères d'identification des villes et territoires concernés

Voici les critères définis par l'UE :

- Une ville (peu importe la taille) ;
- Une collectivité territoriale représentant une agglomération morphologique et/ou fonctionnelle avec :
  - Une structure propre ;
  - Un chef élu ;
  - Des compétences déléguées ;
- Agences locales, universités, centres de recherches (mais ces partenaires ne peuvent représenter plus de 3 des 12 membres du réseau) ;
- Un équilibre territorial et socio-économique entre les villes de l'UE sélectionnées

En cas de doute, c'est l'Etat membre qui peut faire « jurisprudence ». En Belgique, la cellule PFGV résiduelle a une ligne de crédit pour gérer la communication entre les régions et l'UE et définir les critères belges de sélection. A titre d'exemple, le BEP ne pourrait pas être considéré comme une collectivité territoriale urbaine (question posée à l'occasion de l'Infoday Urbact de 2014 à Bruxelles).

##### b) Périmètres d'intervention

Quelques villes wallonnes ont déjà participé à un des réseaux labellisés URBACT sur la période 2007 – 2013 :

- Mons (Creative Spin) : association entre les créateurs et les hommes d'affaires (dans l'opportunité de Mons 2015) (toujours en cours) ;
- Braine-l'Alleud (Together) : inclusion des jeunes dans le processus citoyen (le réseau est aujourd'hui encore pérenne malgré l'arrêt des financements) ;
- Ottignies-Louvain-la-Neuve (Sure) : travail sur la vie sur les places publiques (cas de la Place des Wallons) ;
- Sambreville et Charleroi ont aussi participé par des réseaux lors d'anciens programmes (de 1994 à 2006).

##### c) Montants investis sur les territoires

Pour la programmation 2014 – 2020 :

- 600.000 à 750.000 € par réseau ;
- DONT 200.000 € pour la collectivité « chef de projet » ;
- 125.000 € pour le soutien d'un expert Urbact.
- Le reste des coûts sont à la charge des Etats membres (ou les régions dans le cas belge) selon le niveau d'intervention prévu par le FEDER (85 % pour les régions en transition soit toutes les provinces wallonnes à l'exception du Brabant wallon où l'intervention est de 60 % max. du montant total).

#### 4.3.2.5 Evaluation

##### a) Grands documents d'évaluation de l'outil politique

Une des missions d'Urbact est de communiquer le résultat des différents groupes de travail. Toutefois, il est difficile de trouver ces informations par les canaux officiels d'information comme le site internet d'Urbact ou les différents folders de présentations. Les plaquettes décrivent en quelques lignes les différents groupes sans résultats détaillés, là où des acteurs locaux peuvent être à la recherche d'informations précises et détaillées afin de transposer les résultats de réseaux.

#### b) *Auto-évaluation de l'outil en Wallonie*

Le réseau Urbact et Wallonie-Bruxelles International regrettent le manque d'investissements des villes dans la dynamique des réseaux. Il y aurait, selon eux, trop peu de participants de la région.

#### c) *Recommandations d'évolution de la politique*

À l'occasion de la nouvelle programmation 2014 – 2020, Urbact a été réformé et propose désormais 3 types de réseaux :

- Réseaux de conception et de stratégie (8 à 12 partenaires) ;
- Réseaux de mise en œuvre (8 à 12 partenaires) ;
- Réseaux de transfert de pratiques et de compétences (6 à 8 partenaires).

Le second type de réseaux était en test lors de la précédente programmation, il est aujourd'hui « institutionnalisé ». Quant au dernier type de réseau, il est totalement nouveau.

#### **4.3.2.6 *Recommandations sur une politique de la ville***

La structure de coordination d'Urbact a pour mission de communiquer les productions qui ressortent des différents réseaux mis en œuvre. Les collectivités locales peuvent consulter ces documents qui servent de boîtes à idées dans le cadre de leurs projets. Toutefois, l'accès à ces informations n'est pas simple.

#### **4.3.2.7 *Conclusions : atouts et faiblesses***

<b>Atouts</b>	<b>Faiblesses</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Echanges de bonnes pratiques entre des villes européennes vivant les mêmes problèmes ;</li> <li>• Diversité des acteurs urbains dans les réseaux (ex. universités) ;</li> <li>• Assistance technique par WBI et activités pour la mise en réseau par la cellule URBACT ;</li> <li>• Politique européenne en développement (hausse des moyens) ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moyens restant limités ;</li> <li>• Echec de nombreux réseaux ;</li> <li>• Obligation du respect des équilibres géographiques européens (Est-Ouest // Développé-Moins Développé) ;</li> <li>• Lourdeurs administratives ;</li> <li>• Pas de moyens automatiquement alloués à la réalisation des projets découlant d'un réseau ;</li> <li>• Manque de communication sur les détails des bonnes pratiques issues des réseaux ;</li> <li>• Manque de participation en Wallonie ;</li> </ul>



## 5. BENCHMARKING DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BELGIQUE ET L'ÉTRANGER (VOLET 3)

### 5.1 LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE

#### 5.1.1 Les contrats de ville

En France, la politique de la ville désigne la politique mise en place par les pouvoirs publics afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et de réduire les inégalités entre les territoires. Cette politique a été initiée il y a un peu moins d'une quarantaine d'années, alors que le problème des banlieues émergeait, en particulier dans les grands ensembles d'habitat social.

La politique de la ville vient d'être complètement réformée car, entre 2002 et 2012, la politique de la ville a été modifiée presque chaque année. Ces nombreuses réformes, le plus souvent législatives, ont fini par produire un millefeuille de zonages successifs et un effet de saupoudrage. En outre, malgré l'objectif affiché de réduire les disparités territoriales, les inégalités de développement entre les quartiers prioritaires et les villes environnantes ont persisté. Ceci s'explique notamment par le fait que les budgets de la politique de la ville ne semblent pas avoir bénéficié en priorité aux quartiers prioritaires malgré le fait que cet objectif ait été constamment réaffirmé dans les textes et réformes successifs.

Depuis 2015, la nouvelle politique de la ville est mise en œuvre au moyen des contrats de ville qui sont signés pour une période allant de 2015 à 2020. Ces contrats de ville s'inscrivent dans une démarche intégrée, c'est-à-dire qu'ils engloberont tous les aspects de la vie quotidienne (éducation, transport, commerce, santé, culture, ...). Le contrat de ville articule l'ensemble des interventions sur le territoire et est mis en œuvre autour de trois piliers :

- la *cohésion sociale* : le contrat de ville prévoit les mesures de soutien aux équipements sociaux, culturels, sportifs, et aux associations assurant le lien social sur le territoire. Il assure un investissement supplémentaire des partenaires du contrat de ville dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la justice.
- le *cadre de vie et le renouvellement urbain* : les contrats de ville programment les créations d'équipements, la mobilité dans le parc résidentiel et l'installation de nouvelles activités dans le quartier. Ils détaillent les initiatives prises pour l'amélioration des relations entre la police et la population. Enfin, dans les territoires éligibles au nouveau programme national de renouvellement urbain, les contrats déterminent les objectifs opérationnels de transformation du quartier et de mixité sociale.
- le *développement de l'activité économique et de l'emploi* : les contrats de ville assurent une présence de Pôle emploi et des missions locales dans chaque territoire prioritaire, la mobilisation d'au moins 20 % des contrats aidés et des aides à l'emploi pour les jeunes des quartiers, et le développement d'un soutien actif à l'entrepreneuriat. Une convention cadre signée avec la Caisse des dépôts permet la mobilisation de 300 millions d'euros pour renforcer en fonds propres les entreprises qui s'installent dans les territoires cibles, faciliter leur accès au crédit, et favoriser la détection et l'émergence de projets entrepreneuriaux.

Dorénavant, la politique de la ville pose le principe de la co-construction de la politique de la ville avec les habitants et les acteurs locaux. Tous les dispositifs (contrats de ville et projets de renouvellement urbain) devront être conçus et pilotés en associant les citoyens concernés. Des « conseils citoyens » seront créés dans les territoires prioritaires, qui auront pour mission d'être des lieux d'échanges entre habitants, de développer l'expertise d'usage, d'assurer la représentation des habitants dans toutes les instances du contrat de ville et de constituer un espace permettant les initiatives à partir des besoins des habitants. Le « conseil citoyen » est une instance obligatoire pour tout territoire en quartier prioritaire ; il est composé de volontaires, d'associations et d'habitants tirés au sort.

Les contrats de ville devront fixer le cadre des futurs projets de renouvellement urbain et prévoir l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville. Ces contrats de ville s'appuient sur la réalisation de diagnostics territoriaux participatifs.

Les contrats de ville élaborés sur les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville fixent :

- Les objectifs, notamment chiffrés, que les signataires s'engagent à poursuivre ;
- La nature des actions à conduire et, le cas échéant, les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre ;
- Les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun, d'une part, et des instruments spécifiques de la politique de la ville, d'autre part ;
- Les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville ;
- Les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus. Outre les indicateurs disponibles au niveau national pour chaque quartier prioritaire, les contrats de ville incluent des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale ;
- La structure locale d'évaluation chargée de mesurer et d'évaluer ces résultats selon la méthodologie nationale élaborée par l'Observatoire national de la politique de la ville, à laquelle tous les signataires du contrat communiquent leurs données.

Répondant à une problématique objectivement identifiée, la sortie de la pauvreté des mères isolées sera une des priorités des contrats de ville, avec des programmes innovants pour l'accueil des enfants et l'accompagnement des familles.

Enfin, une attention particulière est accordée aux problématiques de qualité de vie au quotidien rencontrées par les habitants notamment dans les HLM, ascenseurs en panne, parties communes dégradées, nuisances sonores... Les bailleurs sociaux s'engageront sur des niveaux de service minimum et les préfets devront construire des mécanismes permettant de suivre ces engagements, y compris en recevant des réclamations.

Les contrats de ville sont conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'État et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre concernés. Sur le territoire intercommunal, l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville est chargé du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination du contrat de ville et, dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale. Sur le territoire de la commune, le maire est chargé, dans le cadre de ses compétences, de la mise en œuvre du contrat de ville et contribue aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat de ville.

Une partie de ces contrats de villes n'a pas encore été signée dans la mesure où la signature de ces contrats doit être finalisée en juin 2015.

### 5.1.2 La nouvelle géographie de la politique de la ville

Un point important de la récente réforme est l'abolition des zonages antérieurs qui se sont succédés et superposés dans le temps. Auparavant, il existait 751 zones urbaines sensibles (ZUS), 2 492 contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Ces différentes entités sont remplacées par 1300 *quartiers prioritaires* (en France métropolitaine). Ces 1300 quartiers ont été identifiés sur le critère unique de la concentration de population à bas revenus.

Sont identifiés comme populations à bas revenus les populations ayant des ressources inférieures à 60 % du revenu fiscal médian de référence. Afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire, le revenu fiscal médian national est pondéré par le revenu fiscal médian de l'agglomération.

L'identification des zones qui concentrent les populations à bas revenus repose sur un découpage du territoire national en carreaux de 200 mètres sur 200 mètres (carroyage). La cartographie des bas revenus correspond ainsi aux carreaux ou amas de carreaux qui accueillent une majorité de personnes à bas revenus.

Des marges de manœuvre sont laissées ensuite aux acteurs locaux pour définir, autour de ces poches de pauvreté, les périmètres exacts des quartiers auxquels s'appliqueront les contrats de ville qui engagent différents acteurs publics.

Pour s'inscrire pleinement dans une réalité locale et définir un projet de territoire, le périmètre réglementaire correspondant au déploiement des avantages sociaux et fiscaux sera également confronté au quartier vécu, correspondant aux usages des habitants et aux lieux qu'ils fréquentent (écoles, équipements sportifs, zones d'activité...) et qui débordent souvent le strict périmètre réglementaire. Ceci afin de permettre aux politiques de droit commun et aux crédits spécifiques de la politique de la ville de pouvoir également bénéficier à ces équipements, infrastructures, associations situés à l'extérieur du quartier prioritaire.

Suite à l'adoption de cette nouvelle géographie des quartiers prioritaires, 100 communes entrent dans la géographie de la politique de la ville et 300 communes en sortent. Les 1300 quartiers prioritaires sont répartis sur 700 communes.

Le noyau dur de cette géographie est constitué de communes déjà considérées comme prioritaires : 94 % des habitants aujourd'hui concernés résidaient déjà dans des quartiers prioritaires auparavant. Leur très grande majorité est située dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants ; 32 % dans la seule région parisienne.

Enfin, les territoires anciennement en politique de la ville et ne bénéficiant plus d'une intervention avec la nouvelle géographie prioritaire, mais identifiés comme rencontrant des difficultés seront considérés comme « quartiers de veille active ». L'inscription en territoire de veille lui permet de disposer d'une mobilisation renforcée du droit commun, de profiter de l'ingénierie territoriale et du maintien, sous condition de certains dispositifs (adultes-relais, Programme de Réussite Éducative).

Il est également prévu d'engager globalement, au bénéfice des quartiers prioritaires de la politique de la ville, 10 % minimum des fonds européens Feder et FSE dont les conseils régionaux ont la gestion.

La délimitation des quartiers prioritaires devrait être actualisée tous les 6 ans.

À noter qu'une la méthodologie de carroyage utilisée en France pour délimiter les quartiers en difficulté est actuellement impossible à mettre en œuvre en Belgique car elle nécessite de géolocaliser à l'adresse les revenus des habitants, information qui n'est pas disponible chez nous.

### **5.1.3 Le nouveau programme national de renouvellement urbain 2014-2024**

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a pour objectif d'améliorer le cadre de vie des habitants dans 400 quartiers sélectionnés en raison de l'ampleur des difficultés qu'ils connaissent.

Les opérations finançables dans le cadre du NPNRU sont : l'aménagement urbain ; la réhabilitation, résidentialisation, démolition et production de logements ; la création, réhabilitation et démolition d'équipements publics ; la réorganisation d'espaces d'activités économique et commerciale ; ou tout autre investissement contribuant au renouvellement urbain. Par ailleurs, dans le cadre de ces opérations, il s'agit également de contribuer au traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat indigne.

Le NPNRU sera financé à hauteur de 5 milliards d'euros sur 10 ans. Cette enveloppe sera partagée entre 200 quartiers d'intérêt national auxquels seront alloués 4 150 millions d'euros et 200 quartiers d'intérêt régional qui recevront 850 millions d'euros.

Les 200 quartiers d'intérêt national ont été choisis parmi les 1300 quartiers prioritaires en raison des dysfonctionnements urbains graves dont ils souffrent. Les critères retenus pour la sélection de ces quartiers portent sur l'état du parc de logement, la mixité des activités, l'ouverture du quartier et l'accès aux transports, la qualité de l'environnement urbain... Deux millions d'habitants résident dans ces 200 quartiers d'intérêt national.

Les 200 quartiers d'intérêt régional seront également identifiés sur base de dysfonctionnements urbains et seront intégrés dans le cadre des futurs Contrats de Plans Etat-Régions.

L'évaluation des moyens investis dans le NPNRU sera organisée dès le départ autour du nouvel Observatoire national de la politique de la ville. Cet Observatoire regroupera début 2015, les missions et les moyens de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles et du Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

### **5.1.4 Les Zones franches urbaines – territoires entrepreneurs**

Les 100 zones franches urbaines (ZFU), critiquées pour leurs résultats mitigés, devaient disparaître fin 2014. Elles sont finalement reconduites jusqu'en 2020, sous l'appellation « Territoires entrepreneurs » mais les règles en matière d'exonérations évoluent afin de limiter les effets d'aubaine.

Dans les Territoires entrepreneurs, les entreprises bénéficient d'une exonération d'impôt sur les bénéfices jusqu'à un plafond de 50 000€ (auparavant 100 000€), majoré de 5 000€ par nouveau salarié embauché domicilié dans un quartier prioritaire à condition de respecter une clause locale d'embauche. Celle-ci prévoit que la moitié des emplois doit être occupée par un habitant du territoire entrepreneur, soit dans un quartier prioritaire de la ville.

Par ailleurs, les petits commerces implantés au sein d'un des 1300 nouveaux quartiers prioritaires devraient bénéficier d'une exonération d'impôts locaux.

### 5.1.5 Évaluation

Il est difficile d'évaluer ou d'effectuer des recommandations au sujet de la nouvelle politique de la ville qui vient d'être mise en place en 2015, faute de recul. Cependant, la réforme actuelle était censée répondre à des critiques émises au sujet des politiques menées précédemment. La Cour des Comptes a ainsi critiqué en 2012 une géographie prioritaire beaucoup trop complexe (ZUS, CUCS, ZRU, ...) et une dilution des interventions sur un nombre trop important de zones. La réforme de la politique de la ville qui vient d'être mise en place ne répond pas réellement à ces critiques. Initialement, le gouvernement français avait projeté de diminuer par deux le nombre de quartiers visés par la politique de la ville. Celui-ci devait passer de 750 zones urbaines sensibles à environ 400 quartiers prioritaires où seraient concentrées les ressources. L'ambition réformatrice affichée n'a pas résisté aux pressions des élus locaux et ce sont finalement 1300 quartiers prioritaires qui ont été sélectionnés. D'autre part, l'objectif de simplification des périmètres d'action n'est pas atteint car la réforme maintient différents zonages : les quartiers prioritaires, les quartiers de veille, les ZFU-territoires entrepreneurs (qui, pour rappel, auraient dû disparaître), les Réseaux d'éducation prioritaire de l'Éducation nationale et les Zones de sécurité prioritaires de la Police.

En ce qui concerne le bilan de la politique de la ville menée précédemment, les rapports de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles ont établi, année après année, la stagnation ou l'augmentation des écarts entre ces 750 quartiers et leur environnement. La politique de la ville n'est donc pas parvenue à réduire les écarts territoriaux (à la différence de ce qui s'est produit en Angleterre comme nous le verrons ci-après).

Pour autant, « la politique de la ville française [menée la dernière décennie] n'a pas été sans effets sur les quartiers et leurs habitants. C'est notamment le cas du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), qui a radicalement changé le cadre de vie dans des centaines de quartiers à défaut d'y rétablir la mixité escomptée. Mais son efficacité et son impact demeureront à jamais incertains, les instruments de suivi des situations individuelles et les conditions de l'imputation au PNRU des évolutions mesurées n'ayant pas été mis en place au lancement du programme. Ce déficit évaluatif n'a pourtant pas empêché les élus nationaux et locaux, ainsi que de nombreux observateurs, de proclamer régulièrement le "succès incontestable" de la rénovation urbaine, la mise en avant de ses réalisations visibles et souvent spectaculaires permettant d'occulter la faiblesse de ses résultats »<sup>12</sup>.

## 5.2 LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ANGLETERRE

### 5.2.1 Présentation des principales politiques récentes

En Angleterre, la désindustrialisation a engendré de nombreuses difficultés dans les villes. Des dispositifs de rénovation et de développement social et économique ont été mis en place pour y répondre. Toutefois, il n'existe pas une seule politique de la ville appelée comme telle et identifiable par un dispositif précis. Par analogie avec la France, on peut mettre l'accent sur la politique du renouvellement urbain (neighbourhood renewal) qui poursuit les mêmes finalités que la politique de la ville française tout en portant sans doute mieux son nom puisqu'il s'agit effectivement d'une politique du renouveau des quartiers défavorisés.

---

<sup>12</sup>Cf. Epstein (2013).

À partir de 1997, les travaillistes impriment de nouvelles orientations à la « politique de la ville », notamment une priorité à l'inclusion sociale et un ciblage sur les zones les plus en difficulté. En 1998, le gouvernement travailliste élabore la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (Stratégie nationale de renouvellement urbain) qui prône des améliorations dans 5 domaines-clé : travail/emploi, sécurité, éducation/formation, santé et logement/habitat.

La *National Strategy for Neighbourhood Renewal* définit 105 objectifs spécifiques, respectivement liés à des indicateurs mesurables (comme la suppression des logements sociaux dégradés d'ici à 2010) et à des cibles (relatives aux vols, aux performances scolaires, à la santé, au nombre de mères adolescentes ou encore à l'emploi, etc.). Tout l'enjeu de cette stratégie est d'atteindre ces cibles et de réduire les écarts entre les zones défavorisées et les autres territoires. Force est de constater que l'attention porte davantage sur la transformation des lieux que sur la mobilité sociale des habitants.

Concernant le processus décisionnel, les autorités locales doivent désormais jouer un rôle plus important, les habitants être davantage associés à la décision, et les programmes être inscrits dans un temps plus long. Il est en outre attendu du renouvellement urbain un effet levier sur les mesures de droit commun touchant les quartiers et leurs habitants, notamment un accroissement – voire une pérennisation – des budgets liés à l'école et aux services sociaux. Notons enfin un dernier enjeu, celui de piloter les politiques publiques par les indicateurs de performance, en mesurant les résultats atteints et l'effectivité des actions menées.

Dans ce cadre, le *New Deal for Communities* est lancé en 1998. Il ne concerne que 39 quartiers (comptant en moyenne 10 000 habitants) parmi les plus déshérités du pays bénéficiant chacun d'un budget de 35 à 60 millions de livres sterling sur une période de 10 ans pour financer une série de projets visant à améliorer les conditions de vie des résidents. Outre les moyens exceptionnels qui lui étaient consacrés, au total 2,1 milliards d'euros sur 10 ans, le *New Deal for Communities* se distinguait des programmes de régénération urbaine antérieurs par son approche globale et bottom-up, ainsi que par sa perspective de développement communautaire. Cette approche s'incarnait dans des comités de pilotage réunissant des élus locaux, des responsables des institutions et services publics intervenant dans les quartiers visés, ainsi que des représentants de leurs résidents qui disposaient de la majorité des voix, ce qui leur assurait la maîtrise de la définition des priorités et de la programmation.

Le but étant de combler le fossé entre ces quartiers et le reste de la ville, et notamment d'y améliorer la qualité du service public, les partenariats gèrent tout le processus de changement, depuis l'identification des priorités à la mise en œuvre de stratégies sur un terme de 10 ans. Les projets menés sont très divers : aide extra-scolaire, mise en place d'un bus communautaire, d'une équipe locale chargée de promouvoir la sécurité, actions en matière de déchets, ...

En 2001, cette stratégie est révisée et étendue. Un nouveau programme, le *Neighbourhood Renewal Fund* (le Fonds pour la réhabilitation des quartiers) est mis en place avec pour objectif de réduire les inégalités socio-spatiales à une échelle plus large. Les 88 quartiers britanniques concentrant le plus grand nombre de quartiers défavorisés sont concernées par ce programme qui s'organise autour d'une centaine d'objectifs nationaux de réduction des écarts territoriaux, assortis d'indicateurs et de valeurs minimales à atteindre (floor targets).

Cette nouvelle politique bénéficie de lignes de crédits dédiés mais privilégie, pour atteindre ses objectifs, la mobilisation et la mise en cohérence transversale des politiques de droit commun dans le cadre de « partenariats stratégiques locaux ». Réunissant les autorités locales et les principaux services publics (écoles, police, agences pour l'emploi, services sociaux, bailleurs sociaux...), ces partenariats stratégiques locaux devaient établir un projet traduisant localement la stratégie nationale de réduction des écarts territoriaux, et rendre compte de l'évolution de dizaines d'indicateurs suivis en continu par plusieurs agences gouvernementales. Les performances des partenariats étaient en outre contrôlées annuellement par une commission d'audit dont les rapports étaient redoutés par les élus et les fonctionnaires qui s'exposaient, en cas de performance insuffisante, à des sanctions ou à l'obligation de sous-traiter les services défectueux. Au contraire du *New Deal for Communities*, cette politique relevait d'une logique technocratique et descendante, organisant un contrôle centralisé et une mise sous pression des autorités et des services publics locaux. Les moyens sont également beaucoup moins concentrés : 25€ par habitant et par an contre près de 5000€ par habitant pour le *New Deal for Communities*.

Outre le *Neighbourhood Renewal Fund* et le *New Deal for Communities*, la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* comporte d'autres programmes visant par exemple à réhabiliter le parc de logements (Housing Market Renewal), à désigner des responsables/gardiens de quartier (Neighbourhood Wardens), et à améliorer les services publics locaux via l'approche dite des « éclaireurs » (Neighbourhood Management Pathfinders).

En 2006, dans un contexte de mécontentement du gouvernement face aux résultats du *New Deal for Communities*, y compris dans les quartiers les plus exemplaires, un nouveau programme est lancé, le *Mixed Communities Demonstration Programme*. Ce programme se distingue en mettant clairement l'accent sur la mixité sociale. Il est censé apporter des améliorations dans les domaines de la santé, de l'environnement et des services. Clairement fondé sur l'idée que la concentration de la pauvreté créerait ses propres dynamiques négatives, il fait de la diversité sociale un objectif à atteindre. Si les déclarations du gouvernement sont le signe d'une forte volonté de promouvoir la mixité sociale, l'engagement semble toutefois plus mesuré à la lecture des financements alloués à ce programme. Aucun financement supplémentaire ne lui est en effet attribué. Cette politique apparaît donc très symbolique, l'enjeu portant principalement sur le changement d'image des quartiers ciblés. On doit noter le scepticisme de certaines personnes, habitant ou travaillant dans ces quartiers, par rapport aux politiques de mixité sociale en raison des effets de gentrification<sup>13</sup>.

À partir de 2007, un certain nombre de programmes de renouvellement urbain – surtout les plus anciens – sont remplacés par le *Working Neighbourhoods Fund* (Fonds pour l'emploi dans les banlieues), principalement dédié à l'emploi et doté de 1,8 milliard d'euros. Signe d'un certain découragement, le gouvernement s'oriente désormais vers une logique plus sectorielle, s'écartant de la logique intégrée et territorialisée combinant les secteurs et les sources de financement.

En 2010, avec l'arrivée des Conservateurs au pouvoir, les politiques de renouvellement urbain et de mixité sociale sont abandonnées, sans remplacement. Les politiques menées au Pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord, qui diffèrent de celles appliquées en Angleterre, ont quant à elle été en partie maintenues.

---

<sup>13</sup>Phénomène urbain par lequel des arrivants plus aisés s'approprient un espace initialement occupé par des habitants ou usagers moins favorisés, transformant ainsi le profil économique et social du quartier au profit exclusif d'une couche sociale supérieure

### 5.2.2 Évaluation

L'évaluation finale de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, assise pour l'essentiel sur des analyses statistiques, conclut que beaucoup d'objectifs ont été atteints. Au regard des indicateurs mis en place, les écarts entre les quartiers ciblés par la NSNR et la moyenne nationale se sont nettement réduits (de moitié pour les cambriolages ; de quelques points de pourcentage pour le chômage). Entre 2001 et 2007 le niveau d'éducation et le taux de criminalité s'améliorent dans la plupart des régions du pays, la réduction des écarts est particulièrement nette entre les quartiers concernés par la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*. En outre, les quartiers comparables à ceux ciblés par le *National Strategy for Neighbourhood Renewal* mais non couverts par ce programme ont moins progressé que ces derniers.

Ces résultats a priori positifs méritent toutefois d'être nuancés. En effet, les évolutions observées dans le champ de l'emploi et de la santé sont moins significatives et, quel que soit le secteur considéré, les améliorations semblent moins nettes dans les quartiers défavorisés comportant une part élevée de logements sociaux. Il est à craindre qu'une part des améliorations soit la conséquence d'un remplacement de population et non d'une amélioration des conditions de vie des habitants. À ce titre, on peut regretter qu'aucune enquête ne permette, à ce jour, d'objectiver précisément la mobilité sociale des habitants originels des quartiers. Les résultats de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* étant principalement mesurés en fonction des écarts socio-économiques observés entre les quartiers ciblés et d'autres territoires.

L'évaluation finale des *New Deal for Communities* n'en demeure pas moins positive, surtout en ce qui concerne la transformation physique des quartiers. Ainsi, sur 32 des 36 indicateurs « clés » mesurant cette « transformation », les écarts entre les quartiers ciblés par le *New Deal for Communities*, leur environnement, et la moyenne nationale, se sont réduits. D'après certains indicateurs, les quartiers ciblés auraient même connu davantage de progrès que d'autres zones comparables d'un point de vue socio-économique.

Cependant, il faut également prendre en compte que les améliorations dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'emploi et dans d'autres domaines ne sont pas exclusivement le résultat des politiques de renouvellement urbain. Par exemple, les écoles des quartiers pauvres ont été les principales bénéficiaires de programmes plus généraux visant à améliorer la qualité et à réduire les inégalités. De même, les taux de chômage ont chuté bien plus rapidement dans les environs de Londres et dans les autres grandes villes que dans les plus petites villes, les régions côtières et rurales. Ceci suggère que les différences économiques régionales, les migrations, les mécanismes d'attribution des logements et le développement urbain sont aussi importantes pour expliquer les évolutions constatées dans les quartiers défavorisés que les politiques de renouvellement urbain.

### 5.2.3 Recommandations

L'évaluation de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*<sup>14</sup> a produit une série de recommandations en matière de politiques de renouvellement urbain:

- les politiques doivent s'inscrire dans un cadre plus large, elles doivent en particulier être associées aux politiques de logement et à celles de développement économique ;
- les interventions doivent être adaptées aux caractéristiques individuelles des quartiers concernés et aux marchés du travail et du logement locaux ;
- l'amélioration de la situation des quartiers défavorisés est un objectif de long terme et la continuité des politiques menées est essentielle ;

<sup>14</sup>AMION Consulting (2010).



- un budget additionnel avec un mode de fonctionnement souple doit être prévu pour mettre les différents partenaires ensemble et pour apporter de la flexibilité aux actions mais les ressources financières doivent être soigneusement ciblées en évitant le saupoudrage ;
- l'accent doit être mis sur la lutte contre le chômage ;
- la concentration des actions sur les seuls quartiers défavorisés doit être une priorité.

### 5.3 LA POLITIQUE DE LA VILLE FLAMANDE

La politique de la ville flamande a pour objectif de lutter contre l'exode urbain en rendant les villes plus attractives. L'objectif du gouvernement actuel est l'amélioration de la qualité de vie au sein des villes et la création d'une base économique forte.

Pour ce faire, cinq grands objectifs ont été définis :

- améliorer la viabilité des villes, tant au niveau de la ville que des quartiers ;
- améliorer la cohabitation dans la diversité et renforcer la participation citoyenne ;
- améliorer la qualité de la gestion des villes ;
- augmenter l'image positive des villes ;
- renforcer les villes par une collaboration entre les différents niveaux de décision.

Le Gouvernement flamand reconnaît les villes en tant que moteurs de renouvellement économique, social et de gestion administrative, ainsi que comme des acteurs de premier plan pour le développement régional, y compris le développement des régions périphériques. Le Gouvernement flamand veut davantage d'autonomie et de compétences pour les grandes villes (plus de 100 000 habitants) et les villes et communes moyennes (les communes de plus de 25 000 habitants).

Le livre blanc "Le Siècle de la Ville" ("De Eeuw van de Stad", 2003) a servi de base à l'élaboration de la politique de la ville. Il a transcrit une vision politique sur quinze à vingt ans en proposant un regard cohérent sur l'urbanisme et la politique des villes. Il comporte une recherche sur les meilleures mesures pratiques à prendre pour une redynamisation de la ville et de la vie urbaine.

Le «Moniteur urbain» est présenté par les autorités flamandes comme un instrument important de la politique de la ville. Selon elles, il rassemble une série de 200 indicateurs qui donnent un aperçu de la qualité de vie dans les villes et de leur position en termes de développement durable. Le Moniteur urbain concerne 13 centres-villes : Alost, Anvers, Bruges, Genk, Gand, Hasselt, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas et Turnhout. Toutefois, la grande majorité des indicateurs sont à l'échelle de la commune ; ce qui ne permet pas d'appréhender les différences importantes qui peuvent exister entre les quartiers d'une même ville. Il est donc très difficile de tirer des conclusions sur base des indicateurs fournis ou de leur évolution.

En Flandre, le Fonds des villes et le soutien aux projets de rénovation urbaine proposaient des moyens substantiels aux villes. Toutefois, l'accord de gouvernement flamand 2014-2019 prévoit la suppression de ces deux instruments en tant que tels.

#### 5.3.1 Description de la politique de la ville en vigueur actuellement

##### a) *Le Fonds des villes (Stedenfonds)*

Ce Fonds a été établi en 2003 pour soutenir les grandes villes d'Anvers et Gand ainsi que les centres-villes d'Alost, Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas, Turnhout et la Commission communautaire flamande de la Région de Bruxelles-Capitale (Vlaamse Gemeenschapscommissie, VGC).

Il financera une politique globale de soutien aux quartiers défavorisés mais aussi aux initiatives structurantes. L'objectif est double : la remise à niveau de certaines situations mais aussi la saisie d'opportunités nouvelles. Ces instances doivent utiliser le fonds pour :

- augmenter le niveau de la viabilité, tant au niveau des villes que des quartiers,
- lutter contre la dualisation,
- améliorer la qualité de la gestion administrative.

Lors de l'établissement du Fonds, le choix a été intentionnellement fait de laisser les villes effectuer elles-mêmes les choix stratégiques pour le futur de leur commune. Le Gouvernement flamand a souscrit à ces choix dans les accords politiques de 2003-2007 et ceux de 2008-2013 en mettant l'accent sur le partenariat avec les villes et en montrant une préférence pour une politique urbaine flamande à l'échelle de chaque ville.

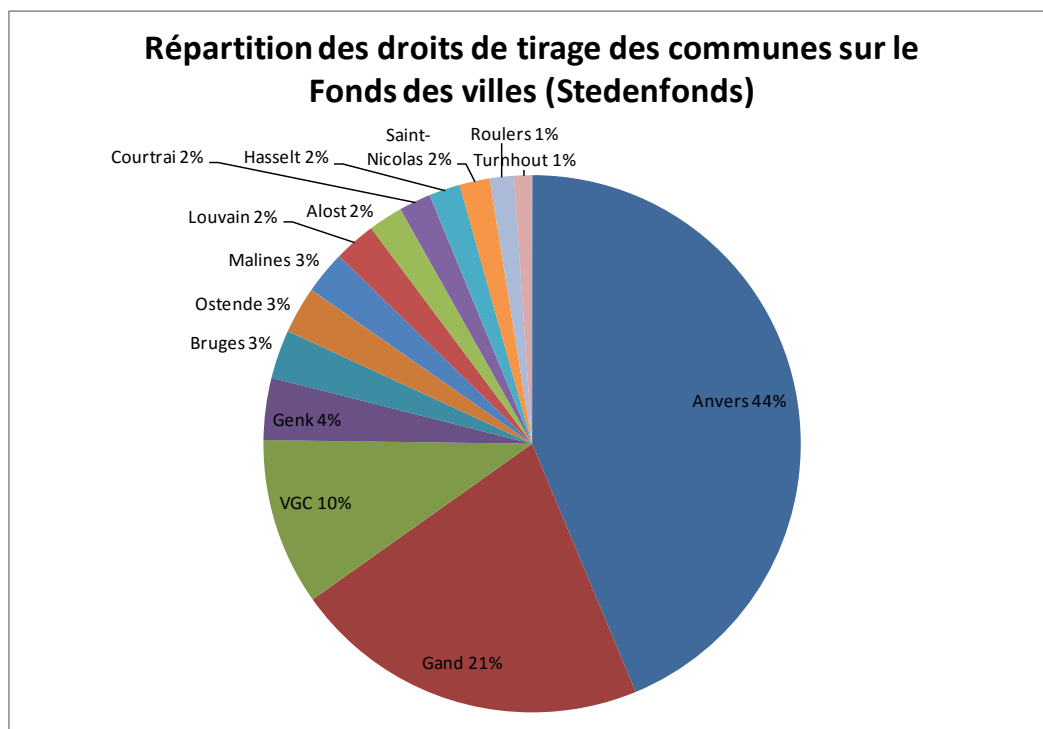
Pour bénéficier de ce financement, les villes concernées établissaient avec le gouvernement flamand un contrat de gestion dans lequel des indicateurs établis par la ville devaient permettre d'évaluer concrètement les retombées de leurs actions. A la moitié et à la fin du contrat, la ville (ou la VGC) devait soumettre un rapport de suivi à l'approbation du conseil communal. Ce rapport contenait une évaluation du contrat de gestion et était transmis au Ministre ayant la politique urbaine dans ses attributions. La ville (ou VGC) qui ne fournissait pas les prestations convenues pouvait perdre tout ou partie de ses droits de tirage. A partir de 2014, dans le cadre du décret sur la réduction des « charges de planification » (planlastvermindering), il n'existe plus de contrat de gestion entre le gouvernement flamand et les villes. Les villes doivent uniquement respecter les priorités politiques définies par l'accord de gouvernement flamand<sup>15</sup>.

Dans les faits, il y a donc eu un transfert de pouvoir de la Région vers les villes. Ce transfert a été mis en œuvre dans le cadre du décret de 2011 sur la réduction des « charges de planification » (planlastvermindering). Ce décret fait suite à un rapport de mai 2009 dans lequel la Commission Pouvoirs Publics Efficaces et Efficients (Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid) prône la réduction au minimum des coûts administratifs engendrés par la rédaction de plans et de rapports de justification. D'après cette Commission, la rédaction de plans et de rapports de justification n'est pas inutile en soi mais ces charges sont trop élevées par rapport aux moyens dont disposent les communes. Par conséquent, l'accord de gouvernement flamand de 2009-2014 entérine l'avis de la Commission Pouvoirs Publics Efficaces et Efficients et octroie aux communes une plus grande autonomie dans leur gestion financière en supprimant tout une série de charges administratives (comme pour le contrat de gestion du Fonds des villes). De la sorte, une nouvelle relation entre Région et commune est mise en place.

Les villes ont un droit de tirage sur le Fonds des villes, c'est-à-dire qu'elles ont droit à une quote-part du crédit d'engagement annuel du Stedenfonds. Ce crédit d'engagement est inscrit annuellement au budget de la Communauté flamande et fixe le montant alloué chaque année aux villes et à la VGC. Ce fonds est principalement destiné aux villes d'Anvers, Gand et Bruxelles qui se partagent les trois quarts de l'enveloppe totale. Pour 2014, les droits de tirage sur le Fonds des villes sont de 146 716 000 €. La répartition de ceux-ci entre les villes est fournie ci-dessous.

---

<sup>15</sup> A noter que le décret relatif à la réduction des charges de planification ne concerne pas la Commission communautaire flamande. Cette commission reste donc soumise à l'obligation de rédaction d'un contrat de gestion.



**Figure 25 : Répartition des droits de tirage des communes sur le Fonds des villes**

D'autres outils, tels que le Moniteur urbain ou la campagne de promotion « Thuis in de stad », accompagnent cette politique.

*b) Les projets de rénovation urbaine (Stadsvernieuwingprojecten)*

Les projets de rénovation urbaine ont été institués en 2002. Ils ont pour vocation d'être des projets innovants qui auront un effet levier sur le quartier d'une ville et qui amélioreront sensiblement la qualité de vie générale de ce quartier.

Des demandes de projets de rénovation urbaine peuvent être introduites par les grandes villes d'Anvers et Gand ; la Commission communautaire flamande de la Région de Bruxelles-Capitale (Vlaamse Gemeenschapscommissie, VGC) ; les villes régionales d'Alost, Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas, Turnhout et les villes provinciales d'Aarschot, Deinze, Termonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ypres, Knokke-Heist, Lierre, Lokeren, Mol, Audenarde, Renaix, Saint-Trond, Tielt, Tirlemont, Tongres, Vilvorde et Waregem.

Les projets sont évalués par un jury multidisciplinaire qui est composé d'experts externes et de représentants de l'administration régionale. Ce jury conseille le Gouvernement flamand. Ces projets doivent inclure la participation du secteur privé pour 30% du montant total.

Deux types de subventions existent : les subsides projets et les subsides concepts. Les subsides projets servent au financement du projet à proprement parler. Les subsides concepts servent à l'accompagnement de la ville dans le développement de son projet.

Un projet de rénovation urbaine doit être d'un montant minimum de 3 000 000€ et le subside projet a pour montant maximum 5 000 000€. Jusqu'à présent un subside concept était d'une valeur maximum de 60 000€ mais le gouvernement flamand vient de décider en mars 2015 de le faire passer à 90 000€. Les subsides concepts pèsent donc très peu dans l'enveloppe totale des projets de rénovation urbaine.

En 2014, cette politique a été dotée d'une enveloppe de 14 millions d'euros. En 2015, l'enveloppe destinée aux projets de rénovation urbaine sera réduite à 9 690 000€.

### 5.3.2 Modifications de la politique de la ville prévues durant la législature 2014-2019

L'accord de gouvernement flamand prévoit que le Fonds des villes sera supprimé et que les moyens financiers afférents seront transférés à l'actuel Fonds des communes mais qu'ils continueront à bénéficier uniquement aux villes bénéficiant actuellement du Fonds des villes. Le Fonds des communes continuera à croître au rythme de 3,5% par an.

Les subsides sectoriels suivants bénéficiant aux autorités locales seront également intégrés au Fonds des communes : la politique culturelle locale, la politique locale de la jeunesse, la politique sportive locale, la politique locale d'enseignement complémentaire, la lutte contre la pauvreté infantile, l'aide au développement des communes et les subsides à l'intégration.

Les moyens financiers provenant de la régionalisation de la Politique des Grandes Villes, des projets de rénovation urbaine et du Fonds rural (Plattelandsfonds) seront rassemblés pour l'année budgétaire 2017 dans un fonds d'investissement destiné au soutien aux investissements locaux en adéquation avec les objectifs et les équilibres actuels. A partir de 2017, pour les projets de rénovation urbaine financés par le Fonds d'investissement, la participation du secteur privé ne sera plus une obligation mais un critère d'évaluation parmi d'autres.

En attendant la création de ce nouveau Fonds d'investissement, les villes actuellement financées par la Politique Fédérale des Grandes Villes continueront à être soutenues en 2015 et 2016 de manière à assurer la continuité des projets.

Par conséquent, les flux financiers de la Région flamande vers les autorités locales seront à terme simplifiés puisque seuls deux modes de financement existeront : le Fonds des communes pour le financement normal et le Fonds d'investissement.

Le Monitoring urbain, qui est considéré par la ministre Liesbeth Homans comme la pierre angulaire d'une bonne gestion, sera évalué et une nouvelle version de ce monitoring sera proposée d'ici les élections communales de 2018.

Le Gouvernement flamand veut enfin encourager les communes à fusionner au moyen d'un bonus financier.

## 5.4 LA POLITIQUE DE LA VILLE BRUXELLOISE

La Région de Bruxelles-Capitale dispose de deux outils régionaux de politique de la ville : les contrats de quartiers durables et les contrats de quartiers commerçants.

En outre, le Gouvernement bruxellois insiste beaucoup sur sa volonté de développer la zone du Canal et de créer dix nouveaux quartiers<sup>16</sup> pour répondre aux défis identifiés par les autorités régionales.

En ce qui concerne le devenir de la Politique Fédérale des Grandes Villes à Bruxelles, il a été décidé pour 2015 de poursuivre les contrats de villes comme auparavant pour un montant de 10 600 000€, soit le montant qui sera transféré à la Région de Bruxelles-Capitale à partir de 2020 (lorsque l'ensemble des moyens sont transférés aux régions). Comme en 2015, la Région de Bruxelles-Capitale reçoit seulement 5 500 000€ du Fédéral vers, la Région ajoutera 5 100 000€ dans l'enveloppe des contrats de ville. Au-delà de 2015, la Région n'a, semble-t-il, pas encore pris de décision définitive par rapport au devenir de la Politique Fédérale des Grandes Villes.

<sup>16</sup> Ces 10 nouveaux quartiers sont : les sites de Schaerbeek-formation et de Tour & Taxis, complémentaires au développement du Canal ; le Plateau du Heysel, et le projet NEO ; le pôle Reyers ; le Quartier du Midi ; le site de la Gare de l'Ouest ; le site Josaphat ; le pôle Delta-Souverain ; le site des Casernes d'Etterbeek et d'Ixelles ; le site des Prisons de Saint-Gilles et de Forest ; le Boulevard Léopold III et le site de l'OTAN.

Contrairement à la Flandre, la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'un outil statistique (le Monitoring des Quartiers de la Région de Bruxelles Capitale) assez performant et beaucoup plus développé que celui de la Flandre mais cet outil n'est pas véritablement associé à la politique de la ville et/ou à son évaluation.

#### 5.4.1 Les contrats de quartiers

Les contrats de quartiers ont débuté en 1994 et sont devenus en 2010 les contrats de quartiers durables puisqu'ils intègrent une dimension environnementale et de développement durable<sup>17</sup>. Il s'agit de partenariat entre la commune qui propose un projet de contrat de quartier et la Région qui en finance la majeure partie. Les objectifs poursuivis consistent à :

- remédier à la dégradation de certains quartiers.
- concentrer plusieurs opérations dans un même quartier pour renforcer leur impact et créer de nouvelles dynamiques.
- intervenir sur les différentes composantes du quartier: le bâti, les espaces publics, les infrastructures et les équipements de quartier, les initiatives économiques et sociales.
- associer activement les habitants et les usagers du quartier dès le départ, pour mettre en évidence les besoins et dégager les priorités.

Les contrats de Quartiers Durables représentent un ensemble d'actions qui s'intègrent dans cinq domaines principaux d'interventions :

- la réhabilitation de logements existants ;
- la création de nouveaux logements ;
- la réhabilitation ou la création d'espaces réservés aux activités artisanales et industrielles, complémentaires à une opération de logement ;
- le réaménagement des espaces publics, la création ou le renforcement d'infrastructures et d'équipements de quartier consacrés en priorité à l'enfance et à la jeunesse, qu'ils soient socioculturels, sportifs ou autres,
- la mise en place d'initiatives sociales et participatives pendant la durée du contrat de quartier durable.

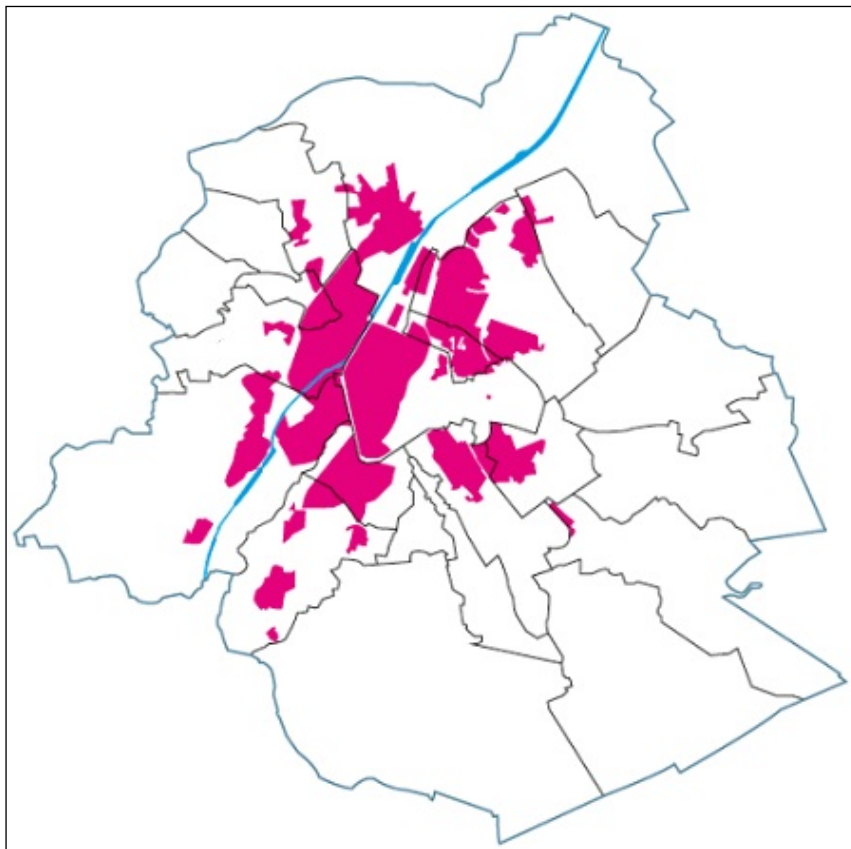
Les contrats de quartier prévoient différentes opérations au sein d'un même quartier, à réaliser sur une période de 4 ans (avec un complément de 2 ans pour terminer les derniers chantiers). Avant la phase opérationnelle d'un contrat, une année est consacrée à l'élaboration du programme, intégrant l'analyse des besoins et la constitution du dossier. Celui-ci doit inclure une étude menée par un bureau d'études, chargé de faire le diagnostic de la situation existante du quartier et de définir un programme de rénovation urbaine et la désignation d'un chef de projet et d'un comité d'accompagnement qui suivent l'étude.

Une spécificité importante des contrats de quartiers durables est qu'ils doivent prendre place dans un périmètre clairement délimité appelé Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR). L'EDRLR a été défini dans le premier Plan régional de développement (PRD) qui date de 1995 et a ensuite été légèrement modifié en 2002 (quelques îlots ont été ajoutés tandis que d'autres ont été retirés).

---

<sup>17</sup> Ceci signifie qu'une attention particulière est apportée d'une part à la haute performance énergétique dans les opérations immobilières et, d'autre part, à l'utilisation de matériaux respectueux de l'environnement, à la gestion des eaux pluviales et des déchets, à la création de jardins, de potagers partagés, à la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi aux métiers de la ville durable, etc.

L'EDRLR couvre un nombre important de quartiers situés principalement sur 10 communes du territoire régional : Anderlecht, Bruxelles, Forest, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Schaerbeek.



**Figure 26 : Carte du périmètre d'intervention prioritaire (EDRLR) à Bruxelles**

Le diagnostic des quartiers à renforcer s'établit sur des critères objectifs en matière socio-économique, de logements et de cadre de vie. Sont ainsi privilégiés les quartiers :

- marqués par de fortes inégalités sociales : taux de chômage élevé, précarité, etc.
- qui comportent de nombreux logements mal équipés, trop petits ou insalubres
- dont le cadre de vie est peu agréable: façades et intérieurs d'îlots fortement dégradés, immeubles à l'abandon, manque d'espaces verts
- où les habitants peuvent éprouver un sentiment d'insécurité et où le lien social est affaibli.

Il faut également mentionner que, dans les périmètres EDRLR, outre les primes fédérales, les montants des primes régionales en matière d'acquisition et de rénovation de l'habitat sont majorés :

- le taux d'intérêt du prêt complémentaire « jeunes ménages » est plus intéressant ;
- les pourcentages pour les primes à la rénovation de l'habitat, à l'embellissement des façades et à l'énergie sont plus importants ;
- tous les propriétaires occupants ont accès à la prime à la rénovation de l'habitat, quels que soient leurs revenus.

Chaque année, les contrats de quartiers durables sont financés à hauteur de 58 millions d'euros minimum (la Région donne 44 millions, 12,5 millions d'euros sont issus des accords de coopération Beliris et les communes doivent contribuer au minimum à hauteur de 5% du montant investi par la Région à savoir 2,2 millions d'euros).

Le problème de la politique bruxelloise de « revitalisation » urbaine est qu'en tentant d'intervenir à la fois sur le cadre urbain et sur le social, elle contribue plus à rendre les symptômes urbains de la marginalisation sociale moins visibles qu'à agir sur les causes structurelles de celle-ci. Les contrats de quartiers relèvent partiellement d'une politique d'image qui contribue à pacifier les espaces urbains centraux, faisant de ceux-ci des lieux plus rassurants, propices à de nouveaux usages et à des investissements résidentiels par les classes moyennes.

Cependant, il est indéniable que cette politique favorise également la mise en œuvre de projets susceptibles de rencontrer des besoins sociaux locaux, entre autres, la création de nombreux équipements de proximité, d'espaces verts et des actions d'insertion socioprofessionnelle à destination d'un public très précarisé, souvent exclu des filières traditionnelles de formation.

Pour l'avenir, le projet d'accord de majorité 2014/2019 prévoit modifier le système des contrats de quartier durant la législature. L'EDLR sera élargi et renommé en Zone de Rénovation Urbaine (ZRU). « [L]e Gouvernement combinera dorénavant, 10 contrats de quartier « classiques » (au lieu des 20 contrats de quartier habituellement lancés par législature) et 5 nouveaux « contrats de rénovation urbaine » décidés dès l'entame de la législature, mis en œuvre durant toute la durée de celle-ci et dont la particularité majeure sera de pouvoir couvrir le territoire de plusieurs communes. Ceux-ci seront sélectionnés sur base objective au moyen de critères socio-économiques en plus des critères relatifs à l'état du bâti et des logements et localisés dans la Zone de rénovation urbaine (ZRU).

*L'ensemble des moyens dédiés actuellement à la politique des contrats de quartier sera consacré à ces deux sortes de contrats. Par ailleurs, dans le cadre des marges budgétaires disponibles, une augmentation des moyens dédiée à cette politique sera étudiée par le Gouvernement. Le Gouvernement examinera les moyens d'augmenter le budget afin de mener une nouvelle politique de "contractualisation" avec les communes dans le cadre d'opérations régionales ciblées sur des noyaux commerciaux, des quartiers en déclin en dehors de la ZRU ou des axes régionaux structurants. »*

#### **5.4.2 Les contrats de quartiers commerçants**

Dans le cadre de la stratégie régionale relative aux des contrats de quartiers commerçants, Atrium Brussels a vu le jour en 2005.

Atrium Brussels met en place une stratégie de développement intégrée pour les quartiers commerçants. Tous les acteurs et utilisateurs d'un quartier élaborent ensemble un plan d'action transversal dans le but de valoriser leur quartier. Les partenaires mentionnent tous leurs engagements dans le Contrat de quartier commerçant. Dans les quartiers concernés, les antennes Atrium Brussels veillent à créer des interactions entre les pouvoirs publics et les autres acteurs.

L'objectif d'Atrium Brussels est de :

- stimuler le développement commercial.
- renforcer l'identité des quartiers commerçants en améliorant leur environnement.
- mettre en œuvre une stratégie de marketing urbain et promeut le commerce bruxellois

La Région de Bruxelles-Capitale a accordé en 2015 une dotation de fonctionnement à Atrium Brussels de 5 170 000€ pour les contrats de quartiers commerçants. Le budget total d'Atrium est quant à lui de 7 354 000€ en 2015.

## 6. REFLEXION RELATIVE A LA DIMENSION TERRITORIALE D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE INTEGREE EN WALLONIE (VOLET 4)

### 6.1 DÉFINITION DE LA VILLE

#### 6.1.1 Qu'est-ce que la ville ?

En préambule aux recommandations relatives à la politique de la ville, il semble pertinent de clarifier la notion. Nous n'avons pas la prétention de donner une réponse unique à un débat sans fin sur ce qu'est la ville, l'urbain, le non-urbain. C'est pourquoi nous proposons une brève revue de la littérature sur cette question :

« Dans la théorie économique classique, la ville maximiserait « l'interaction sociale » : la proximité dans l'agglomération multiplie les moyens d'action d'une société et les opportunités économiques et commerciales » (Le Goix, 2005, p. 7).

« La ville est un lieu où l'interaction entre agents économiques – individus, ménages, entreprises, organisations – est élevée, et où les processus d'apparition et de transmission des impulsions économiques – innovations, informations, décisions – rencontrent un milieu favorable à leur propagation » (Lacour, Puissant 1999).

« Agglomération d'immeubles et de personnes de quelque importance, qui à l'origine se distinguait de la campagne agricole. [...] La ville rassemble des personnes qui vivent fondamentalement du commerce et des services (y compris les services de police et de défense). On ne peut en dire beaucoup plus quant à la composition socio-professionnelle. De nos jours et en pays développé, la ville ne s'oppose plus au village que par la taille, car la population du village n'est guère plus agricole que celle de la ville. [...] La ville est évidemment bien plus que cela. Elle est le lieu où s'est élaborée la civilisation, où se sont développées l'information, la formation et l'innovation. » (Brunet, Ferras & Théry, 2009).

« Groupement de population agglomérée défini par un effectif de population et par une forme d'organisation économique et sociale. Ces groupements ont pour base le rassemblement d'activités différentes, qui a lui-même pour conséquence la formation d'une société complexe (société urbaine). [...] Le développement de l'économie industrielle a fait des villes les centres de gestion des entreprises de production, de financement, de transit et de services, et généralement, par voie de conséquence, des centres de travail industriel » (George, Verger 2013).

Ainsi, la ville se définit essentiellement au niveau de la concentration d'individus et d'activités, de leurs interactions et de la structure économique.

#### 6.1.2 Définition des cœurs de ville

La recherche s'attache à la dynamisation des cœurs de ville, autre concept à définir. Nous pouvons assimiler les cœurs de ville aux centres-villes que nous pouvons définir comme « la partie de la ville où s'accumulent équipements, commerces et services rares. Il fait l'objet de la plus intense fréquentation » (Halleux, 2012, p. 42). Il peut exister plusieurs centralités au sein des plus grandes agglomérations. Nous veillerons aussi à ne pas confondre les cœurs de ville avec les cœurs historiques des villes qui ne sont pas forcément les mêmes.

La Wallonie définit les « centre-ville » par le décret du 3 avril 2009 sur le fonctionnement des associations de gestion de centre-ville : « on entend par "centres-villes", une ou plusieurs zones délimitée(s) en fonction de la forte concentration des services commerciaux ou culturels et des services aux citoyens qui y sont présents et de l'attractivité qu'elle(s) exerce(nt) sur les quartiers périphériques ou sur les villes et communes avoisinantes »



## 6.2 HIÉRARCHIE URBAINE EN WALLONIE : REVUE DE LA LITTÉRATURE

Le fait de considérer une localité comme bénéficiaire de la politique de la ville peut reposer sur son niveau de concentration et d'attractivité. C'est pourquoi cette section est consacrée au rappel des principales hiérarchies urbaines qui font autorité en Belgique et, plus particulièrement, en Wallonie. En effet, les villes n'ont pas des besoins identiques selon leur taille, leur rayonnement ou leur effet structurant sur le territoire. Notre objectif n'est pas de fournir une classification ferme et définitive ce qui implique des choix politiques (renforcement des métropoles, logique d'équilibre territorial, par exemple). Dès lors, nous nous bornons à mettre en évidence les hiérarchies issues de recherche dont les méthodologies ont toutes des forces et des faiblesses. Nous tâcherons de synthétiser les grandes tendances au terme de cette partie.

### 6.2.1 SDER (1999)

En 1999, le Gouvernement wallon a proposé une hiérarchie des villes wallonnes dans le cadre de la réalisation du SDER (Gouvernement wallon 1999). Voici les trois niveaux de hiérarchie les plus importants :

Capitale régionale : Namur

Pôles majeurs : Liège et Charleroi

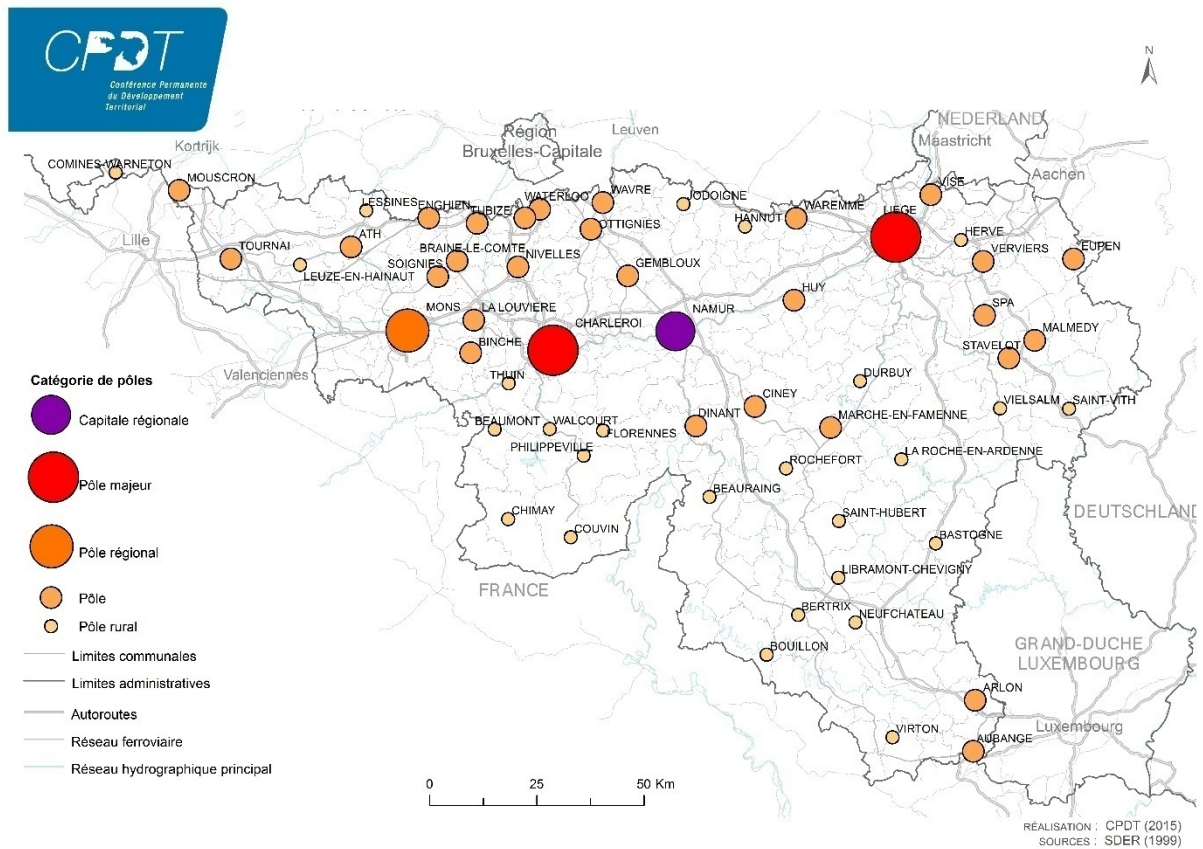
Pôle régional : Mons

Deux autres niveaux existent, nous classons les villes par province pour faciliter la lecture. La carte de synthèse est reprise ci-après.

**Tableau 30 : Classement des pôles de second ordre du SDER par province (Source : Gouvernement wallon, 1999)**

	Pôle	Pôle rural
Province du Brabant wallon	Braine-l'Alleud Nivelles Ottignies-Louvain-la-Neuve Tubize Waterloo Wavre	Jodoigne
Province de Hainaut	Ath Binche Braine-le-Comte Enghien La Louvière Mouscron Tournai Soignies	Beaumont Chimay Comines-Warneton Lessines Leuze-en-Hainaut Thuin
Province de Namur	Ciney Dinant Gembloux	Beauraing Couvain Florennes Philippeville Rochefort Walcourt

	Pôle	Pôle rural
Province de Liège	Eupen Huy Malmédy Spa Stavelot Verviers Visé Waremme	Hannut Herve Saint-Vith
Province de Luxembourg	Arlon Aubange Marche-en-Famenne	Bastogne Bertrix Bouillon Durbuy La Roche-en-Ardenne Libramont-Chevigny Neufchâteau Saint-Hubert Virton



Carte 9 : Hiérarchie urbaine selon le SDER de 1999 (Source : Gouvernement wallon, 1999)

### 6.2.2 Projet de SDER de 2013

Le projet de SDER de 2013 contient aussi une actualisation de la hiérarchie proposée en 1999. La typologie est modifiée : cinq catégories de pôles sont identifiés et le principe d'agglomération métropolitaine, regroupant plusieurs pôles est introduit. Ensuite, deux autres niveaux hiérarchiques sont proposés : les pôles principaux et secondaires.

**Tableau 31 : Premiers niveaux de la hiérarchie urbaine du projet de SDER (Source : Gouvernement wallon, 2013)**

Capitale régionale	Pôle majeur	Pôle secondaire d'agglomération
Namur	Liège	Seraing Ans Herstal
	Charleroi La Louvière Mons	Châtelet

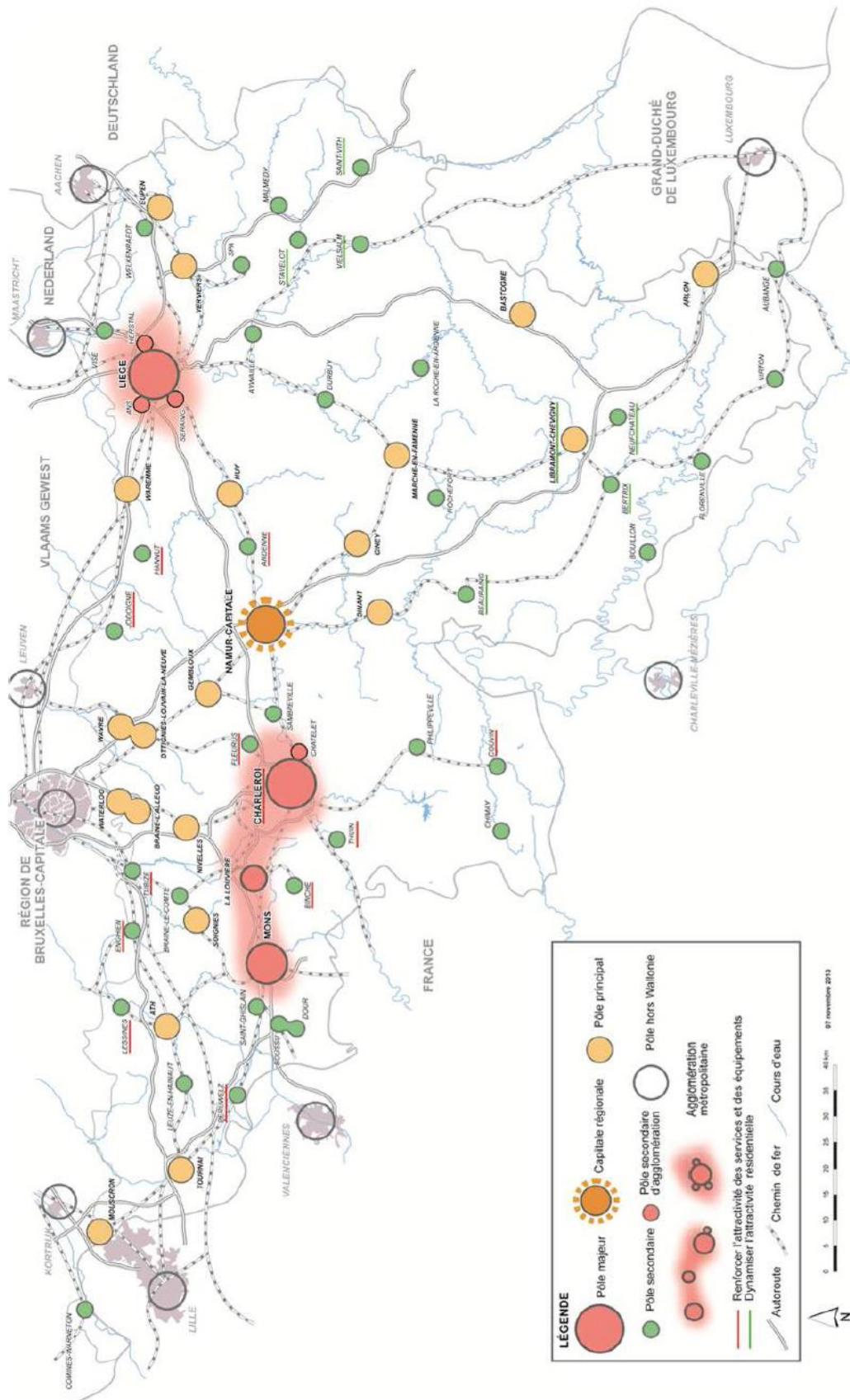
**Tableau 32 : Villes de niveaux inférieurs dans la hiérarchie urbaine du projet de SDER (Source : Gouvernement wallon, 2013)**

	Pôle principal	Pôle secondaire
Province du Brabant wallon	Braine-l'Alleud Nivelles Ottignies-Louvain-la-Neuve Waterloo Wavre	Tubize Jodoigne
Province de Hainaut	Ath Mouscron Tournai Soignies	Binche Boussu Braine-le-Comte Chimay Comines-Warneton Dour Enghien Fleurus Lessines Leuze-en-Hainaut Péruwelz Saint-Ghislain Thuin
Province de Liège	Eupen Huy Verviers Waremme	Aywaille Hannut Malmedy Saint-Vith Spa Stavelot

		Visé Welkenraedt
Province de Luxembourg	Arlon Bastogne Libramont-Chevigny Marche-en-Famenne	Aubange Bertrix Bouillon Durbuy Florenville La Roche-en-Ardenne Neufchâteau Vielsalm Virton
Province de Namur	Ciney Dinant Gembloux	Andenne Beauraing Couvin Philippeville Rochefort Sambreville

Les principales différences entre les deux typologies sont :

- La prise en compte des pôles secondaires des agglomérations, totalement absents dans le SDER de 1999 (Seraing, Dour, Châtelet) ;
- les villes « pôles principaux » sont beaucoup moins nombreuses par rapport à la catégorie « pôles » de la classification de 1999 ;
- quelques pôles en 1999 ne le sont plus dans le projet de 2014 (Herve, Florennes, Walcourt) ;
- la reconnaissance de l'effet structurant de certaines petites villes en milieu rural comme Bastogne et Libramont-Chevigny qui sont désormais qualifiées de pôles principaux.



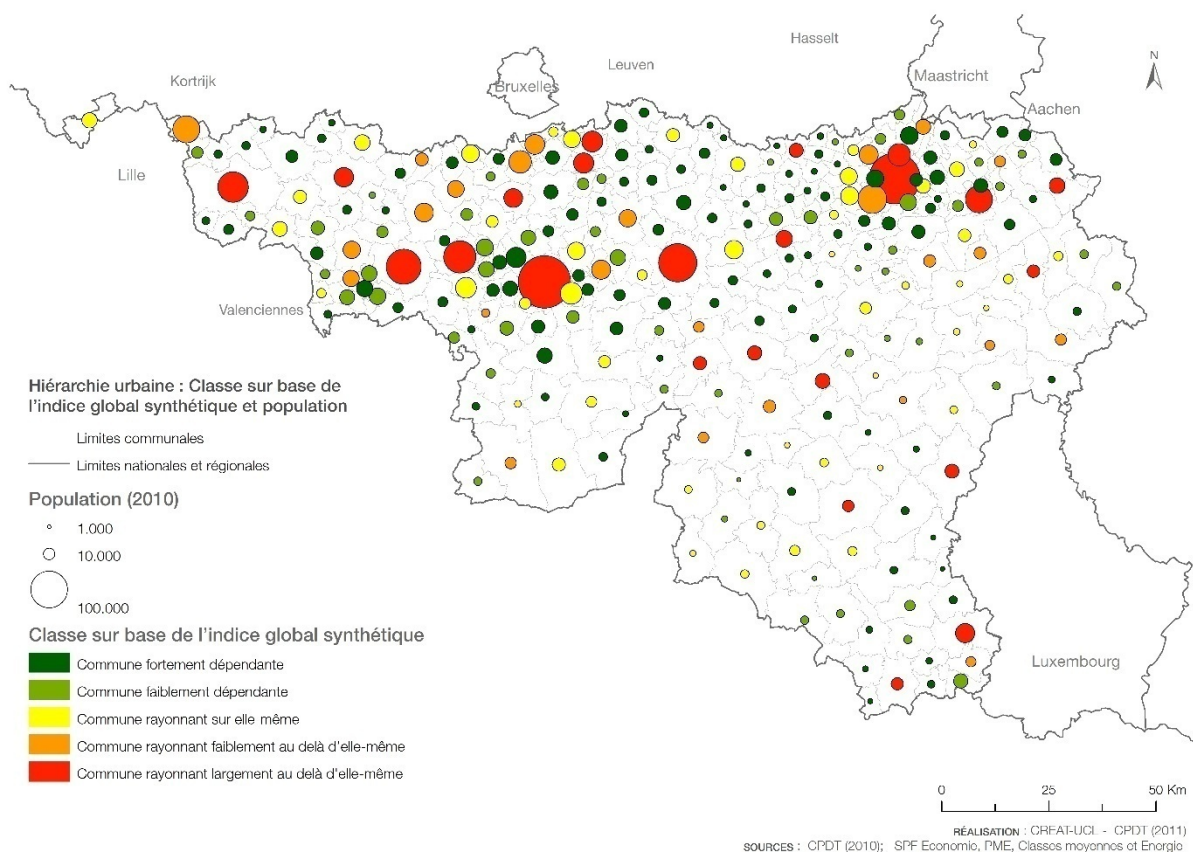
Carte 10 : Hiérarchie urbaine d'après le projet de SDER (Source : Gouvernement wallon, 2013)

### 6.2.3 Hiérarchie urbaine d'après Van Hecke

Lors de la réalisation du diagnostic territorial de 2011, la CPDT a procédé à une analyse de la hiérarchie urbaine au départ d'une méthodologie proposée par Van Hecke(1998). Il définit un indice synthétique du niveau d'équipement de la ville, basé sur la comparaison à la moyenne wallonne pour chaque fonction étudiée.

Les fonctions prises en compte sont : le travail (nombre d'emplois), l'enseignement secondaire, supérieur et pour adultes, le commerce d'achats semi-courants, l'offre hospitalière (nombre de lits), les maisons de repos (nombre de places), le tourisme (nombre de nuitées), les institutions fédérales, régionales ou parapubliques (nombre d'emplois) et l'offre de la SNCB (CPDT 2011).

Sur base des indices synthétiques obtenus par chaque commune, celles-ci ont été classées selon cinq catégories : les communes rayonnant largement au-delà d'elle-même, les communes rayonnant faiblement au-delà d'elle-même, les communes rayonnant sur elle-même, les communes faiblement dépendantes et les communes fortement dépendantes. Nous pouvons évaluer l'effet structurant de certaines communes (et donc de leur ville-centre) sur le territoire wallon. L'information est représentée ci-dessous sous forme cartographique et sous forme d'un tableau citant les villes et communes au rayonnement le plus important.



**Carte 11 : Classification synthétique des communes (Source : CPDT, 2011)**

**Tableau 33 : Classement des villes selon leur niveau de rayonnement, basé sur un indice synthétique et par ordre décroissant de leur population communale (Source : CPDT, 2011 ; INS, 2008)**

Rayonnement large	Rayonnement faible	Rayonnement sur eux-mêmes
<b>Charleroi</b>	Seraing	Châtelet
<b>Liège</b>	Mouscron	Binche
<b>Namur</b>	Braine-l'Alleud	Flémalle
<b>Mons</b>	Waterloo	Andenne
<b>La Louvière</b>	Ans	Tubize
<b>Tournai</b>	Sambreville	Fleurus
<b>Verviers</b>	Soignies	Grâce-Hollogne
<b>Herstal</b>	Gembloux	Rixensart
<b>Wavre</b>	Saint-Ghislain	Lessines
<b>Ottignies-Louvain-la-Neuve</b>	Braine-le-Comte	Comines-Warneton
<b>Arlon</b>	Boussu	Herve
<b>Ath</b>	Jemeppe-sur-Sambre	Péruwelz
<b>Nivelles</b>	Visé	Fléron
<b>Huy</b>	Enghien	Hannut
<b>Eupen</b>	Rocheftort	Couvin
<b>Marche-en-Famenne</b>	Aywaille	Jodoigne
<b>Ciney</b>	Spa	Leuze-en-Hainaut
<b>Bastogne</b>	Chimay	Theux
<b>Waremme</b>	Welkenraedt	Durbuy
<b>Dinant</b>	Saint-Vith	Florennes
<b>Malmedy</b>	Beauraing	Seneffe
<b>Virton</b>	Yvoir	Montigny-le-Tilleul
<b>Libramont-Chevigny</b>	Messancy	Awans
	Vielsalm	Philippeville
	Lobbès	Bertrix
	La Roche-en-Ardenne	Floreffe
		La Hulpe
		Waimes
		Stavelot
		Neufchâteau
		Quiévrain
		Saint-Hubert
		Engis
		Paliseul
		Houffalize
		Ferrières
		Gedinne
		Aubel
		Hamoir
		Froidchapelle
		Lierneux
		Stoumont
		Vresse-sur-Semois
		Trois-Ponts
		Tinlot
		Tellin
		Rendeux
		Sainte-Ode

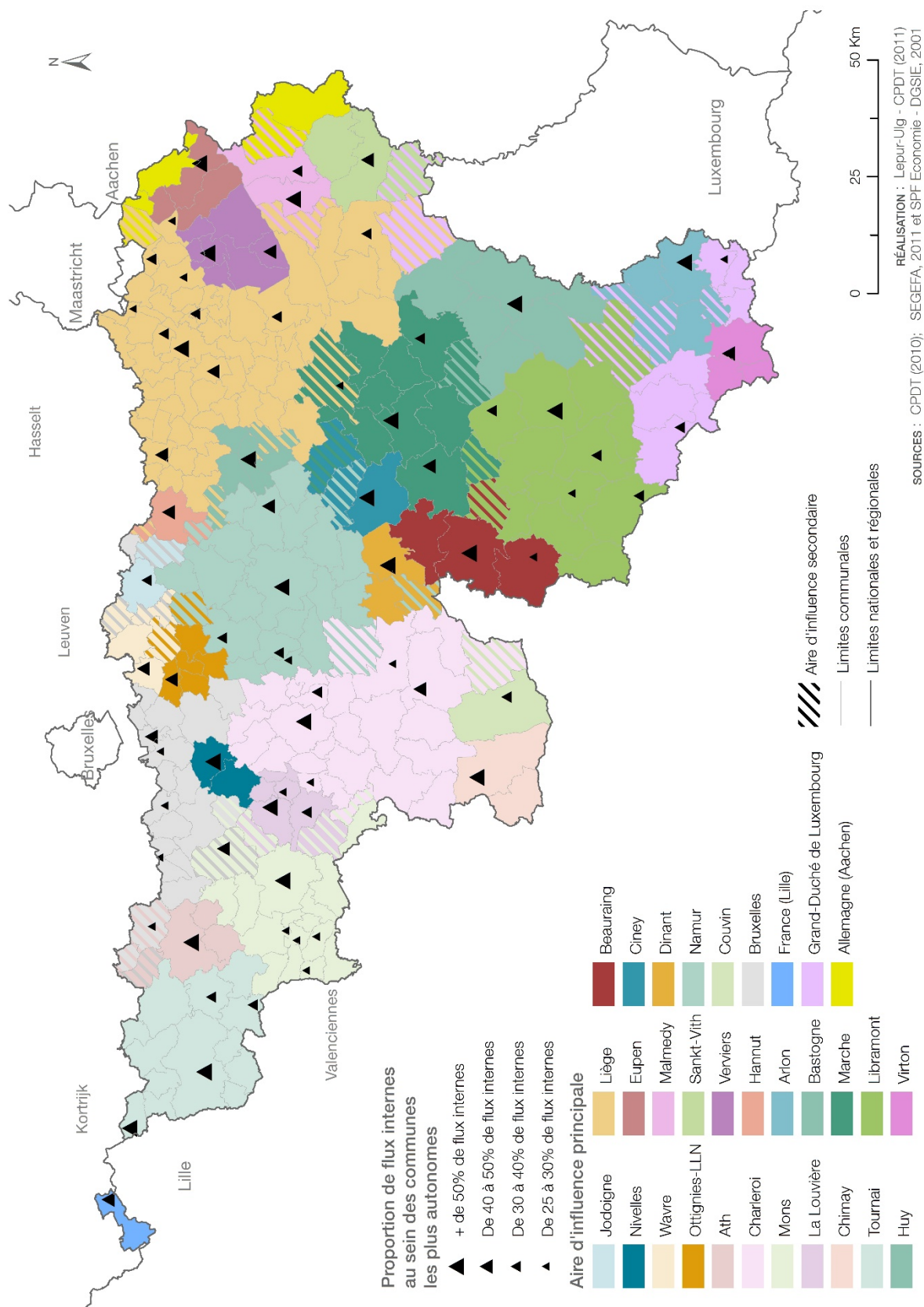
Nous n'irons pas jusqu'à comparer les indices aux populations de chaque commune même si cela pourrait mettre en évidence des communes dont on devrait attendre un effet structurant plus important pour le territoire. Toutefois, la carte permet de voir que les communes qui sont « sous-structurantes » eu égard de leur population communale sont souvent localisées aux périphéries des plus grandes villes wallonnes. Nous pouvons citer, par exemple, Oupeye, Saint-Nicolas, Sprimont, Genappe, Courcelles, Walcourt ou Colfontaine.

#### **6.2.4 Bassins de vie d'après la CPDT**

Dans le cadre du même diagnostic territorial réalisé par la CPDT en 2011, une analyse sur les aires d'influence des villes wallonnes a été menée. La méthodologie repose sur la transposition de la méthode MIRABEL mise au point par l'INSEE en France. Cette méthode s'appuie sur la création de matrice origine/destination entre les communes de Wallonie sur base de trois motifs de déplacements : le travail (données de l'enquête socio-économique de 2001), l'enseignement secondaire et supérieur (données de l'enquête socio-économique de 2001) et l'achat de vêtements (données issues de l'enquête MOVE réalisée par le SEGEFA-ULg en 2011). Ensuite, les matrices origine/destination sont pondérées d'après une enquête sur les motifs de déplacements quotidiens réalisée en 2001 (enquête MOBEL).

Deux hiérarchies ont pu être dégagées, selon la (non-)prise en compte des flux transrégionaux et transfrontaliers. Nous privilégierons la classification des villes en tenant compte des flux externes à la Wallonie, plus proche de la réalité. Deux informations sont disponibles : d'une part, le niveau de polarisation des principales villes sur elles-mêmes, indicateur de l'effet structurant, et, d'autre part, des bassins de vie. Les deux cartes présentées montrent la situation avec et sans les flux transfrontaliers. Pour les analyses plus détaillées, nous renvoyons directement au diagnostic territorial (CPDT, 2011, pp. 267-269). Ici, nous proposons simplement les listes des villes, classées selon leur degré d'autonomie, c'est-à-dire leur capacité de polariser leurs propres flux de population, et la taille de leurs bassins de vie.



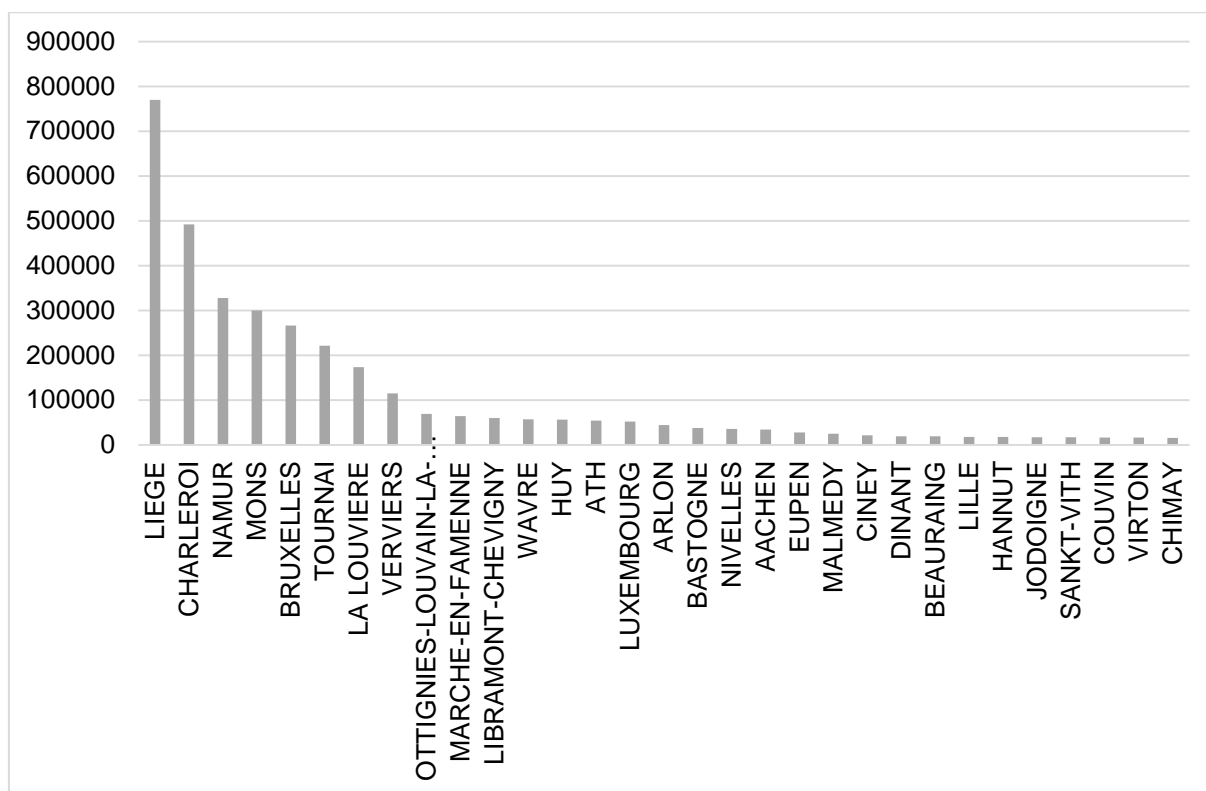


**Carte 12 : Découpage du territoire wallon en aires d'influence des pôles urbains tenant compte des flux transfrontaliers/transrégionaux (Source : CPDT, 2011)**

**Tableau 34 : Classement des villes selon la proportion de flux internes au sein des communes les plus autonomes et par ordre décroissant de la population communale (Source : CPDT, 2011 ; INS, 2008)**

Très forte autonomie de la commune (+ de 50 % des flux)	Forte autonomie de la commune (40 à 50 % des flux)	Bonne autonomie de la commune (30 à 40 % des flux)	Autonomie de la commune (25 à 30 % des flux)
<b>Charleroi</b>	Seraing	Herstal	Braine-l'Alleud
<b>Liège</b>	Wavre	Châtelet	Sambreville
<b>Namur</b>	Ottignies-Louvain-la-Neuve	Wavre	Tubize
<b>Mons</b>	Waterloo	Binche	Saint-Ghislain
<b>La Louvière</b>	Soignies	Gembloux	Boussu
<b>Tournai</b>	Andenne	Jemeppe-sur-Sambre	Morlanwelz
<b>Verviers</b>	Comines-Warneton	Péruwelz	Lessines
<b>Mouscron</b>	Hannut	Fléron	Visé
<b>Ath</b>	Waremmes	Leuze-en-Hainaut	Dour
<b>Arlon</b>	Couvin	Jodoigne	Herve
<b>Nivelles</b>	Rochefort	Aywaille	Enghien
<b>Huy</b>	Virton	Bertrix	Anderlues
<b>Eupen</b>	Spa	Vielsalm	Florennes
<b>Marche-en-Famenne</b>	Saint-Vith	Waimes	Durbuy
<b>Ciney</b>	Philippeville	Saint-Hubert	Welkenraedt
<b>Bastogne</b>		Bouillon	Messancy
<b>Dinant</b>		Florenville	Quiévrain
<b>Malmedy</b>		La Roche-en-Ardenne	Paliseul
<b>Libramont-Chevigny</b>		Aubel	Gedinne
<b>Chimay</b>			
<b>Beauraing</b>			

Quant aux aires d'influence, nous avons agrégé les populations de chaque commune selon le(s) pôles de référence d'après la classification effectuée par la CPDT. Il est alors possible d'observer que les villes wallonnes ont des tailles, des influences et donc des besoins différents. Cela permet de proposer quelques ordres de grandeur du point de vue du rayonnement. D'après cette classification, Liège serait la ville à l'aire d'influence la plus importante. Ensuite, plusieurs villes drainent des populations conséquentes comme Charleroi, Namur, Mons, Tournai, La Louvière et Verviers (plus de 100.000 habitants). Il faut relever l'influence de Bruxelles (environ 250.000 habitants), de Luxembourg (environ 50.000 habitants), Aix-la-Chapelle (environ 35.000 habitants) et de Lille (les 17.000 habitants de Comines-Warneton).

**Tableau 35 : Population polarisée par les principales villes wallonnes et frontalières (d'après les données de la CPDT, 2011)**

### 6.2.5 Urbanisation fonctionnelle et morphologique des villes et communes de Wallonie

Pour conclure ce bref état de l'art sur les hiérarchies de villes en Wallonie, la monographie sur l'urbanisation de la Belgique, issue de l'enquête socio-économique de 2001 (Van Hecke, Halleux, Decroly, & Mérenne-Schoumaker, 2009), propose une typologie des communes belges selon une classification à double entrée reposant sur leur degré d'urbanisation morphologique et fonctionnelle. Cela permet de tenir compte des communes d'agglomération des grandes villes, souvent négligées dans les classifications précédentes, mais qui appartiennent au fait urbain. La grille de classification est à double entrée. Le nombre de communes wallonnes est précisé dans le tableau 7. Les villes ou communes wallonnes citées sont celles qui ont au moins un caractère moyen dans une catégorie ou l'autre. Les tableaux suivants listent les communes selon leurs caractères urbains.

**Tableau 36 : Nombre de communes wallonnes classées selon leur type d'urbanisation morphologique et fonctionnelle (Source : Van Hecke, Halleux, Decroly, & Mérenne-Schoumaker, 2009)**

Type d'urbanisation		Urbanisation fonctionnelle			
		Urbaine	Fort	Moyenne	Faible
Urbanisation morphologique	Urbaine	7	1	16	8
	Fort	-	2	6	2
	Moyenne	-	4	10	15
	Faible	1	9	27	

**Tableau 37 : Liste des communes urbaines d'un point de vue fonctionnel**

Urbaine d'un point de vue morphologique		Urbanisation morphologique faible
<b>Charleroi</b>	La Louvière	Arlon
<b>Liège</b>	Tournai	
<b>Namur</b>	Verviers	
<b>Mons</b>		

**Tableau 38 : Liste des communes à l'urbanisation fonctionnelle forte**

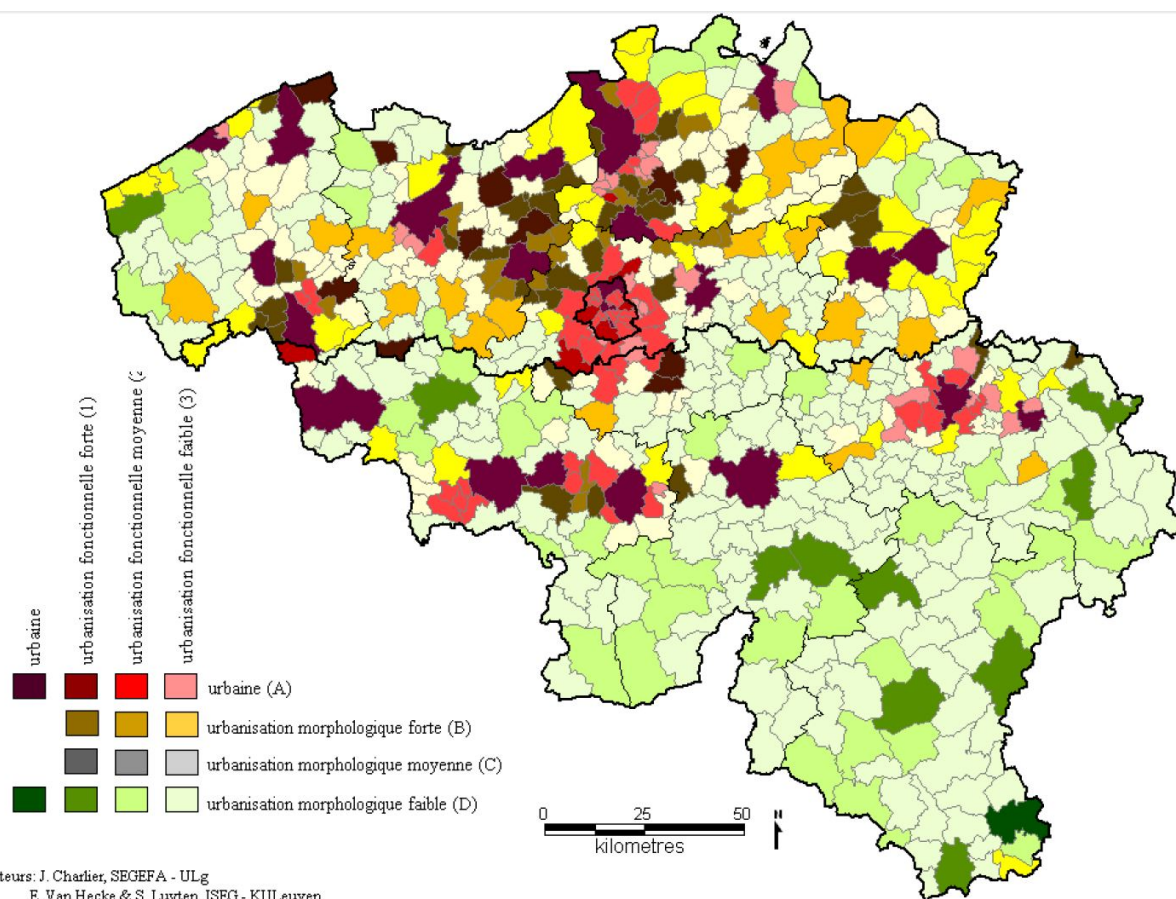
Catégorie d'urbanisation morphologique			
Urbaine	Forte	Moyenne	Faible
<b>Mouscron</b>	Ottignies-Louvain-la-Neuve Wavre	Huy Spa Waremme Nivelles	Bastogne Virton Libramont-Chevigny Marche-en-Famenne Ciney Dinant Ath Malmedy Eupen

**Tableau 39 : Liste des communes à l'urbanisation fonctionnelle moyenne**

Catégorie d'urbanisation morphologique				
Urbaine	Forte	Moyenne	Faible	
Seraing	Visé	Herve	Hannut	Saint-Hubert
Herstal	Binche	Amay	Jodoigne	Rochefort
Flémalle	Fontaine-l'Évêque	Welkenraedt	Stavelot	Beauraing
Ans	Tubize	Esneux	Aywaille	Messancy
Chaufontaine	Sambreville	Fleurus	Saint-Vith	Couvin
Fléron	La Calamine	Enghien	Vielsalm	Chimay
Châtelet		Saint-Ghislain	Houffalize	Philippeville
Montigny-le-Tilleul		Péruwelz	Durbuy	Florennes
Manage		Comines-Warneton	Bouillon	Walcourt
Morlanwelz		Aubange	Florenville	Leuze-en-Hainaut
Courcelles			Bertrix	Beloil
Frameries			Neufchâteau	Lessines
Quaregnon			Soignies	Braine-le-Comte
Colfontaine			Gembloux	
Boussu				
Dour				

**Tableau 40 : Liste des communes à l'urbanisation fonctionnelle faible<sup>18</sup>**

Catégorie d'urbanisation morphologique			
Urbaine	Forte	Moyenne	
<b>Farciennes</b>	Chapelle-lez-Herlaimont	Trooz	Rebecq
<b>Dison</b>	Anderlues	Wanze	Court-Saint-Etienne
<b>Grâce-Hollogne</b>		Saint-Georges-sur-Meuse	Mont-Saint-Guibert
<b>Engis</b>		Awans	Aiseau-Presles
<b>Oupeye</b>		Neupré	Gerpennes
<b>Beyne-Heusay</b>		Blegny	Ham-sur-Heure-Nalinnes
<b>Soumagne</b>		Estaimpuis	Ecaussines
<b>Pepinster</b>		Braine-le-Château	

**Carte 13 : Urbanisation fonctionnelle et morphologique en Belgique (Source : Van Hecke et al., 2009)**

<sup>18</sup>Nous n'avons pas évoqué dans le tableau 11 les communes à l'urbanisation fonctionnelle et morphologique faible car elles n'ont pas de caractéristiques urbaines d'après la méthodologie fixée.

### 6.2.6 Typologie des villes polarisantes

Dans le cadre de la recherche CPDT sur la gentrification des villes wallonnes (Marissal, Van Hamme, Van Crieelingen, Harou& De Keersmaecker, 2015), l'IGEAT a réalisé une typologie spécifique des villes pour mener ses recherches. Celle-ci distingue les grandes agglomérations des autres agglomérations polarisantes. Ensuite, les grandes agglomérations ont été découpées entre les quartiers centraux-denses à l'échelle du secteur statistique, l'agglomération morphologique, basée sur le découpage des anciennes communes, et le bassin d'emplois de villes polarisantes. Nous renvoyons à l'article cité ci-dessus pour étudier les détails techniques de réalisation de la carte.

**Tableau 41 : Typologie des agglomérations sélectionnées dans le cadre de l'étude**

Grandes agglomérations	Autres agglomérations polarisantes
<b>Liège</b>	Tournai
<b>Charleroi</b>	Ath
<b>Namur</b>	La Louvière
<b>Mons</b>	Nivelles
<b>(Bruxelles)</b>	Wavre-Ottignies-Louvain-la-Neuve
	Ciney
	Dinant
	Marche-en-Famenne
	Bastogne
	Arlon
	Libramont
	Virton
	Spa
	Verviers
	Eupen
	Huy

Pour chaque ville, il est possible de calculer les tailles des villes denses, des agglomérations morphologiques et des bassins d'emplois. Comme cela a déjà été précisé ci-dessus, cela permet de préciser l'ampleur des besoins de chaque pôle de la Wallonie.

**Tableau 42 : Population des bassins, agglomérations et des centres urbains principaux de Wallonie (d'après Marissal et al., 2015 ; INS, 2014)**

Villes	Quartier central	Agglomération morphologique	Bassin d'emplois
<b>Bruxelles</b>	1.127.992	1.469.477	1.696.787
<b>Liège</b>	225.180	428.742	736.436
<b>Charleroi</b>	132.229	280.854	511.037
<b>Mons</b>	50.700	131.675	441.387
<b>La Louvière</b>		96.344	
<b>Namur</b>	51.096	78.799	285.011
<b>Verviers</b>		68.581	111.985

Tournai	17.700	34.400	145.159
Wavre		33.092	
Ottignies-Louvain-la-Neuve		25.298	
Nivelles		23.410	26.409
Eupen		18.877	85.670
Huy		17.386	39.442
Arlon		14.722	107.850
Ath		12.926	
Waremme		10.894	
Spa		10.526	
Dinant		10.414	
Bastogne		8.892	33.013
Ciney		8.443	
Marche-en-Famenne		6.244	64.236
Virton		3.740	
Libramont-Chevigny		3.657	36.488

### 6.2.7 Conclusions

Il est très difficile de synthétiser les différentes hiérarchies qui viennent d'être listées car les méthodologies, les classifications et les critères retenus sont très différents. Toutefois, nous proposons un tableau de synthèse reprenant les différentes classifications présentées et les villes et communes citées dans celles-ci (voir annexe R4.2). Nous pouvons alors mettre en évidence qualitativement et de manière synoptique l'importance de chaque ville et commune dans le système urbain wallon.

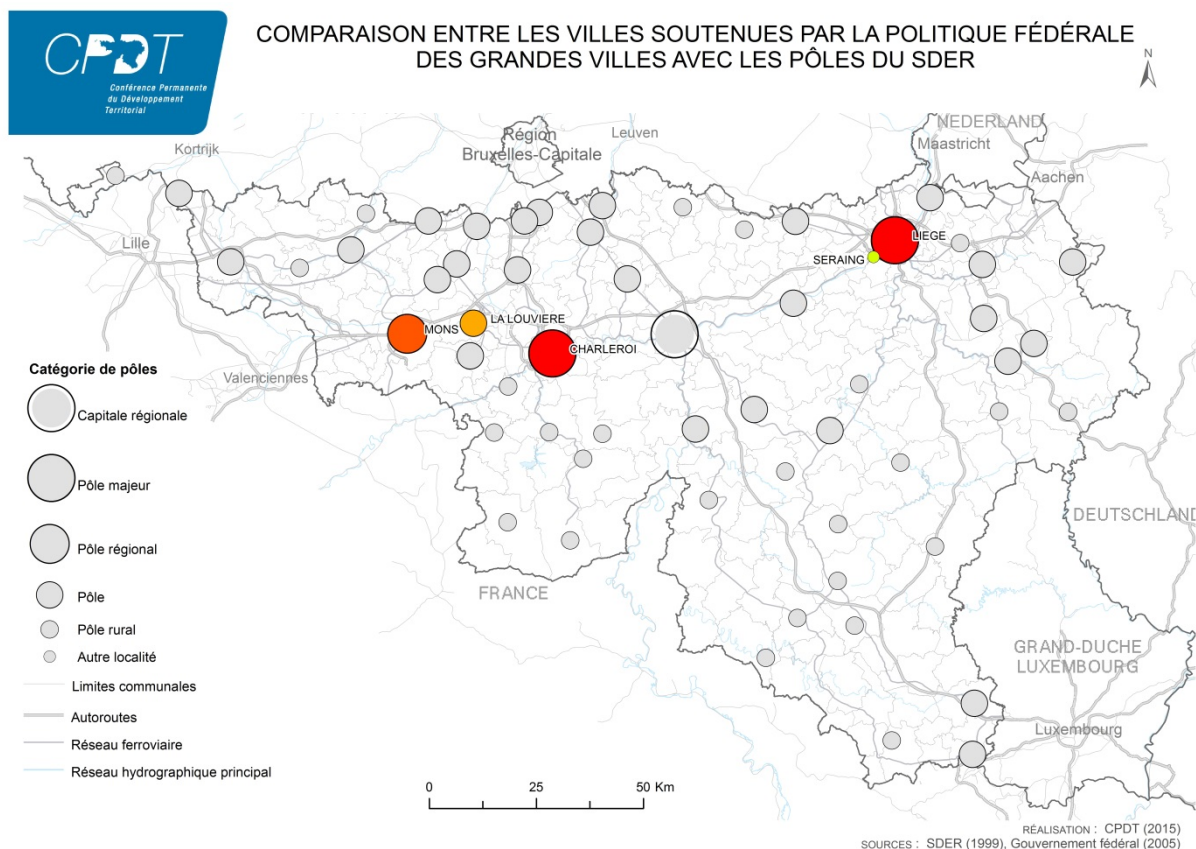
## 6.3 PROPOSITION DE CRITÈRES DE SÉLECTION DES VILLES POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE

### 6.3.1 Analyse de la situation existante

La première partie de l'analyse consiste à comparer les différentes sélections de villes dans le cadre de différentes politiques de la ville européennes, fédérales ou régionales au regard de la hiérarchie urbaine en Wallonie. La hiérarchie de référence choisie est le SDER de 1999 car il s'agit de la structure spatiale actuellement de référence en Wallonie. L'objectif est de voir s'il existe une concordance entre la hiérarchie urbaine du SDER avec les différents dispositifs afin de mettre en évidence les différences.

#### 6.3.1.1 Politique Fédérale des Grandes Villes

Cinq villes avaient été sélectionnées dans le cadre de cette politique fédérale ciblant les plus grandes villes de Belgique. Au départ, seules les villes de plus de 150.000 habitants étaient sélectionnées, soit Liège et Charleroi, les pôles majeurs wallons. La politique a ensuite été remaniée avec de nouveaux critères de sélection : seuil de population ramené à 60.000 habitants, revenu moyen sous la moyenne belge et 10 % de la population communale dans des quartiers en difficulté. En Wallonie, cela se traduit par l'inclusion de La Louvière, Mons et Seraing. Cinq des sept plus grandes villes ont été incluses. D'un point de vue hiérarchique, nous pointerons l'absence de Namur (hors des critères) de la politique tandis que Seraing doit être considérée comme une part de l'agglomération liégeoise.



**Carte 14. Comparaison entre les villes soutenues par la Politique Fédérale des Grandes Villes avec les pôles du SDER (1999)**

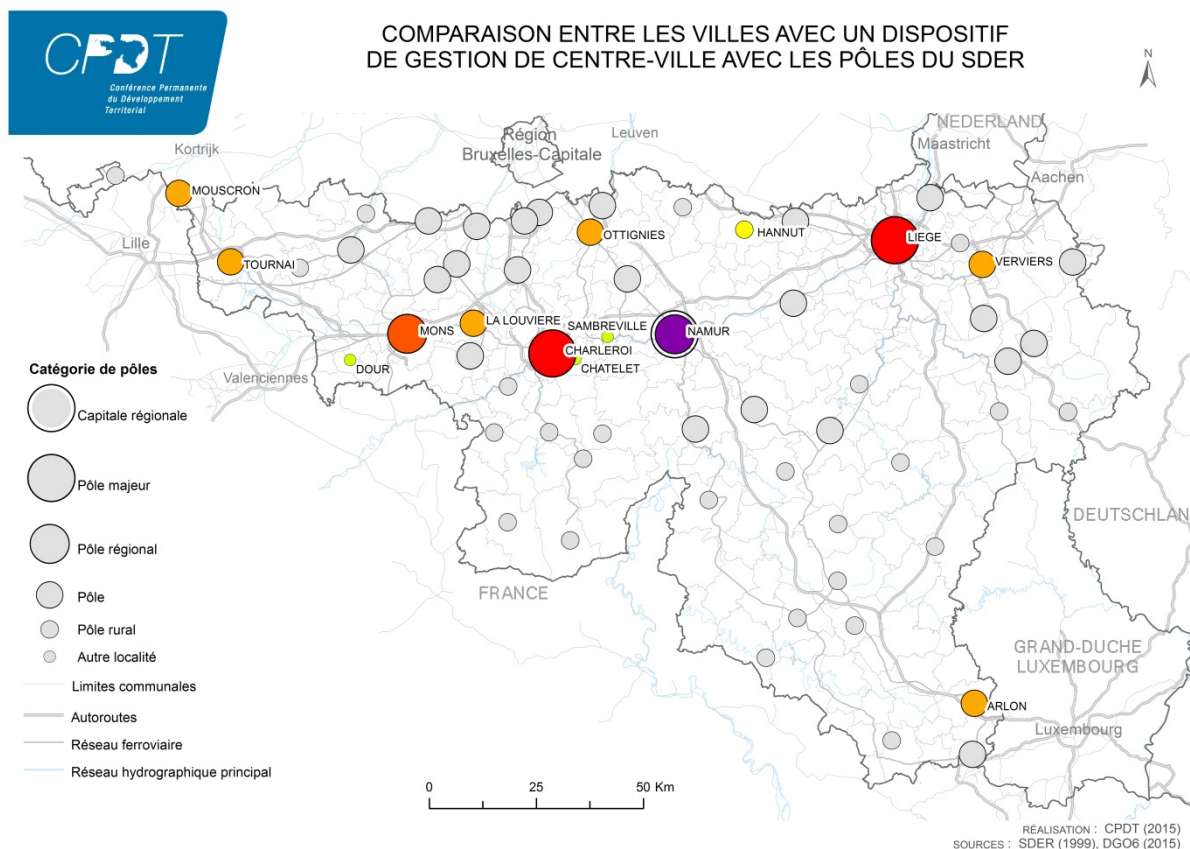
### 6.3.1.2 Gestion de centre-ville

Dans le cadre de cette politique wallonne, il faut pointer le déficit de cohérence dans le choix des villes retenues pour le dispositif de gestion de centre-ville et la structure spatiale du SDER. En effet, plusieurs villes « non-pôles » sont incluses dans la politique comme Hannut, Dour, Châtelet ou Sambreville alors que plusieurs villes « pôles principaux » ne sont pas repris dans la politique à l'image de Braine-l'Alleud ou pour citer les communes les plus peuplées en catégorie « pôle principal ».

Toutefois, les plus grandes villes bénéficient toutes du dispositif comme Liège, Charleroi, Mons, Namur, Verviers, Tournai, Mouscron qui sont répertoriées comme les villes principales d'après la typologie du SDER de 1999 et leur population communale.

Rappelons que le critère retenu lors du lancement de l'initiative pilote était le seuil de 30.000 habitants, ramené à 20.000 au niveau du Décret du 3 avril 2009.





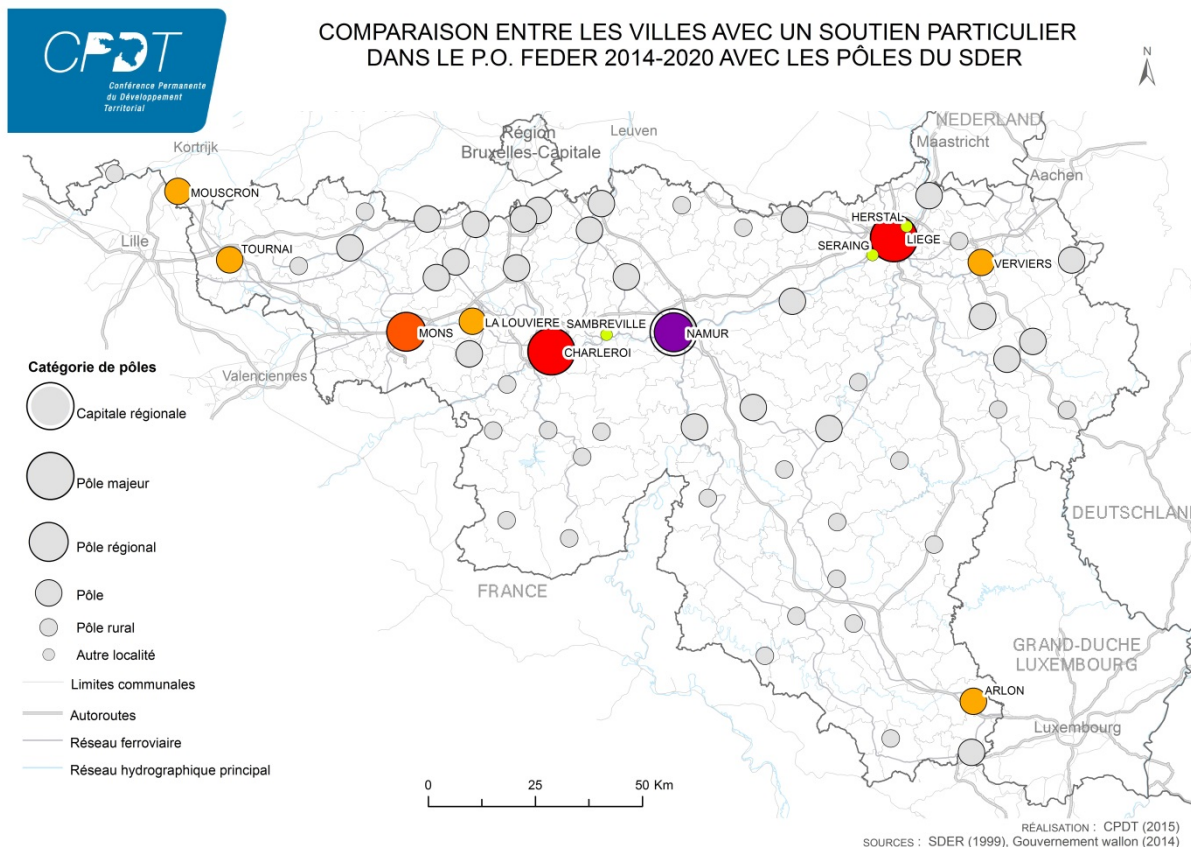
**Carte 15 : Comparaison entre les villes avec un dispositif de gestion de centre-ville avec les pôles du SDER (1999)**

### 6.3.1.3 Programmation FEDER 2014-2020

En ce qui concerne les fonds structurels européens, la Wallonie a suggéré dans son programme opérationnel (Gouvernement wallon, 2014e) la concentration des investissements européens à destination du milieu urbain<sup>19</sup> dans onze villes. Trois critères sont invoqués : premièrement, les grandes villes subissant le plus fortement la transition industrielle (Liège, Charleroi, Mons, La Louvière, Sambreville, Seraing et Herstal) ; ensuite, Namur, vu son statut de capitale régionale ; enfin, trois pôles régionaux vu leur position dans des ensembles transfrontaliers (Tournai et Mouscron en relation avec l'Eurométropole Lille-Tournai-Courtrai et Arlon avec Luxembourg et l'ensemble SAAR-LOR-LUX).

Les pôles principaux (majeurs, capitale régionale et pôle régional) sont couverts par les investissements FEDER ainsi que les plus grandes villes situées dans la catégorie « pôle ». Les pôles du Brabant wallon ne sont pas couverts aux vues des critères de sélection mais peuvent prétendre à d'autres moyens via d'autres axes d'investissements<sup>1</sup>. Les trois villes « hors-pôle » aussi sélectionnées sont des villes importantes en volume de population et sont d'anciens pôles industriels majeurs situés dans des ensembles plus larges (Herstal et Seraing dans l'agglomération liégeoise et Sambreville à l'extrémité est du sillon industriel hennuyer).

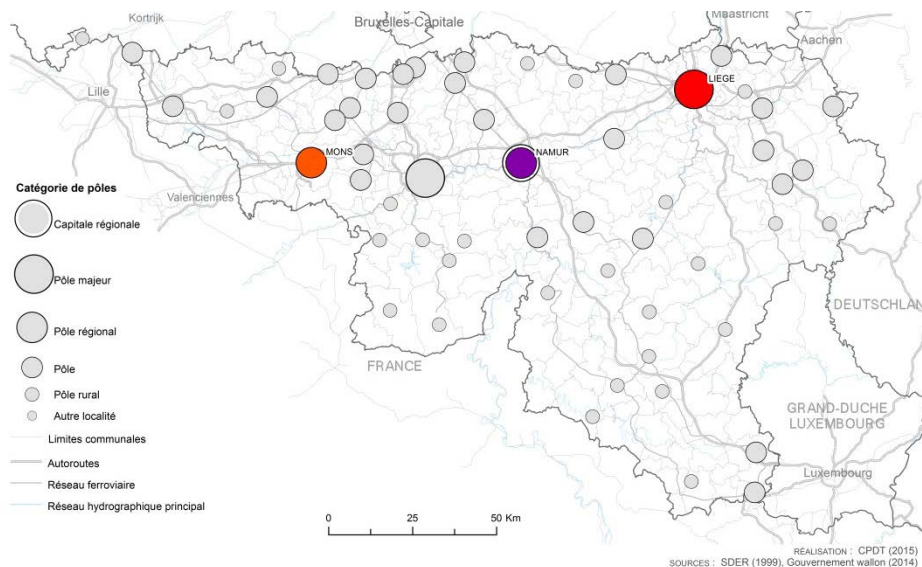
<sup>19</sup> Il s'agit de l'axe 5, développement urbain intégré dans le programme opérationnel 2014-2020. Il faut remarquer que les autres pôles urbains wallons peuvent aussi bénéficier de subsides européens (et régionaux) dans le cadre d'autres axes d'investissement comme l'axe 3 (Intelligence territoriale et revitalisation urbaine).



Carte 16 : Comparaison entre les villes avec un soutien particulier dans le Programme Opérationnel 2014-2020 avec les pôles du SDER (1999)

### 6.3.1.4 Enjeux métropolitains

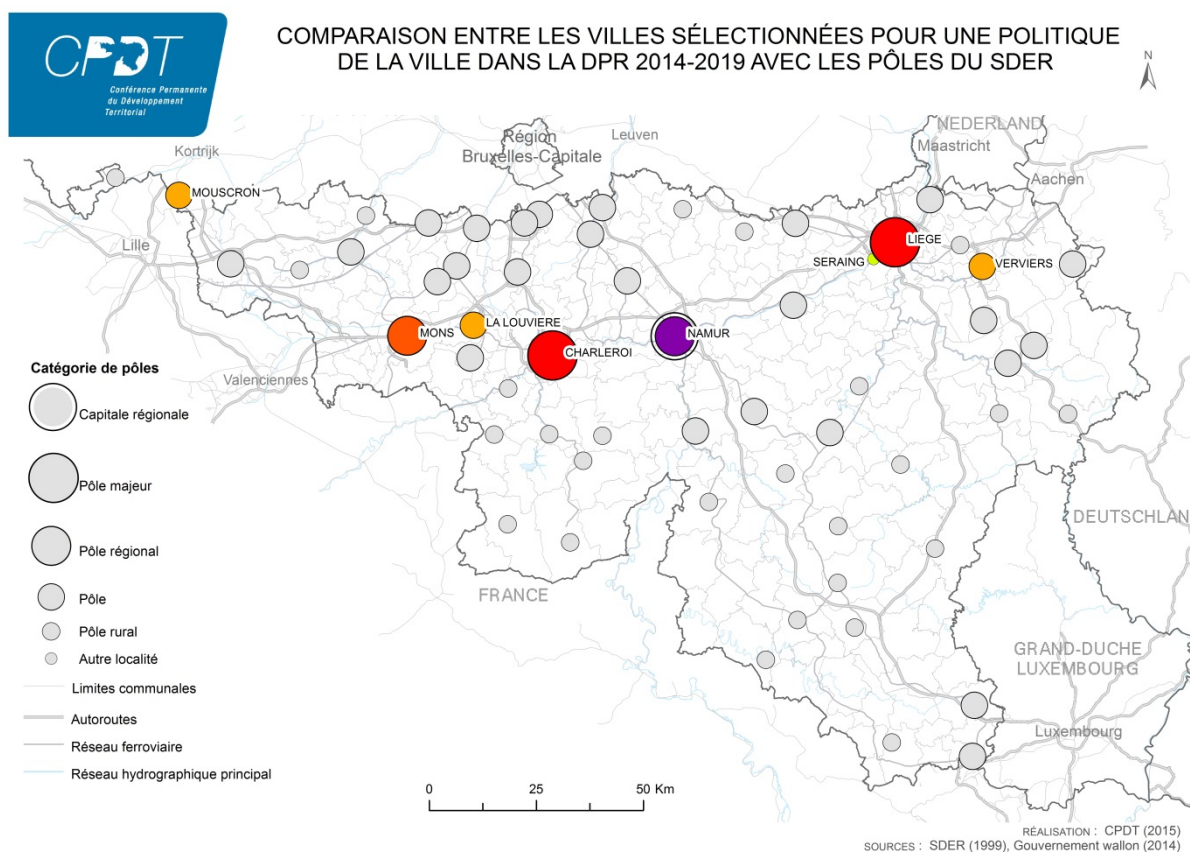
Il s'agit d'une politique à l'attention des plus grandes villes wallonnes, lancée en 2014. Cette politique vise trois des quatre plus grandes villes wallonnes. L'absence de Charleroi dans cette sélection est à remarquer compte tenu de la hiérarchie du SDER.



Carte 17 : Comparaison entre les villes sélectionnées par la politique "enjeux métropolitains" et les pôles du SDER (1999)

### 6.3.1.5 Déclaration de Politique Régionale 2014 – 2019

La DPR 2014-2019 pointe une liste de huit villes sélectionnées afin de bénéficier de la Politique Fédérale des Grandes Villes régionalisée avec la sixième Réforme de l'Etat. Il s'agit des cinq villes de la PFGV ainsi que Mouscron, Namur et Verviers. Il s'agit de huit des neuf plus grandes villes en termes de population, à l'exception de Tournai. Ce choix est donc relativement cohérent vis-à-vis de la hiérarchie du SDER et des populations communales. Seraing, « non-pôle » peut être compris comme appartenant à l'agglomération de Liège, pôle majeur.



### 6.3.2 Conclusion : quelles villes pour quelles politiques de la ville ?

Il n'est pas de notre ressort de choisir les villes qui peuvent bénéficier des différentes politiques à l'attention des villes. Cette décision est non seulement politique mais certains choix ont déjà été faits au niveau de la DPR. Nous suggérons à l'avenir de mieux tenir compte des divers travaux scientifiques brièvement présentés dans ce rapport mais aussi de la hiérarchie urbaine proposée par le SDER afin de renforcer la structure spatiale voulue par la Wallonie dans le cadre de sa politique de développement territorial. Ainsi, s'il existe une certaine cohérence entre choix des villes et les politiques de villes étudiées (cf. ci-dessus), il subsiste certaines incohérences dans les choix ou la non-inclusion de certaines villes dans différents outils.

Il faut remarquer que trois catégories de politique urbaine en Wallonie peuvent être distinguées : tout d'abord, des politiques à vocation métropolitaine, limitées à Liège, Namur, Mons et Charleroi. Ensuite, le second niveau regroupe des pôles de plus de 50.000 habitants ce qui ajoute Verviers, La Louvière, Mouscron, Tournai voire des pôles secondaires d'agglomération comme Herstal, Châtelet ou Seraing ce qui n'est pas sans rappeler la structure spatiale du projet de SDER de 2014. Il est envisageable d'y adjoindre certains pôles moins peuplés mais au fort effet structurant sur le territoire comme Arlon. Enfin, une troisième catégorie regroupant l'ensemble des pôles urbains wallons que nous pouvons assimiler aux pôles identifiés par le SDER de 1999 (hors pôles ruraux). Les politiques urbaines à ce stade ont plutôt une vocation de soutien à l'attractivité commerciale des centres villes ou à la régénération urbaine. Ces politiques visent à maintenir l'effet structurant des villes et grands bourgs sur leur hinterland, par opposition à une politique métropolitaine, visant à l'insertion des villes dans la mondialisation (équipements, infrastructures, innovation, formation, etc.).

Le tableau suivant présente le nombre d'habitants concernés par les principales politiques urbaines appliquées en Wallonie. Il considère deux types de couverture. D'une part, la population couverte par les actions, qui subit les éventuels désagréments liés aux travaux, etc. Il s'agit généralement des communes centrales ou des habitants des périmètres de gestion de centre-ville. D'autre part, une évaluation de la population qui pourra potentiellement profiter des actions menées. Dans ce cas, cela dépend du type de politique menée. La politique d'attractivité doit renforcer le rôle moteur des villes pour le développement régional, nous estimons les retombées à l'ensemble de l'aire d'influence de l'aire urbaine (CPDT, 2011). Les gestions de centre-ville doivent stimuler le commerce des centres commerçants dont le SEGEFA (Deville et al., 2014) a fait une estimation du nombre clients. Les actions à dominante sociale de la Politique Fédérale des Grandes Villes a une vocation locale, limitée à l'échelle communal. Finalement, le FEDER 2014-2020 a pour vocation de restructurer et stimuler les centres urbains, de les rendre plus attractifs au sein de leurs régions urbaines, qui peuvent profiter de leurs retombées.

Enfin, nous proposons une évaluation des retombées à l'échelle de la région urbaine pour les villes sélectionnées par la DPR. Toutefois, le contenu exact de la politique, non-défini à ce jour, influencera l'échelle des retombées potentielles des actions menées.

**Tableau 43 : Comparaison des choix de ville par politique urbaine (Source : Van Hecke, 2009 ; INS, 2014 ; Devillet et al., 2014 ; SPW, 2014 ; Gouvernement wallon, 2014a ; SPW-DGO6, 2015)**

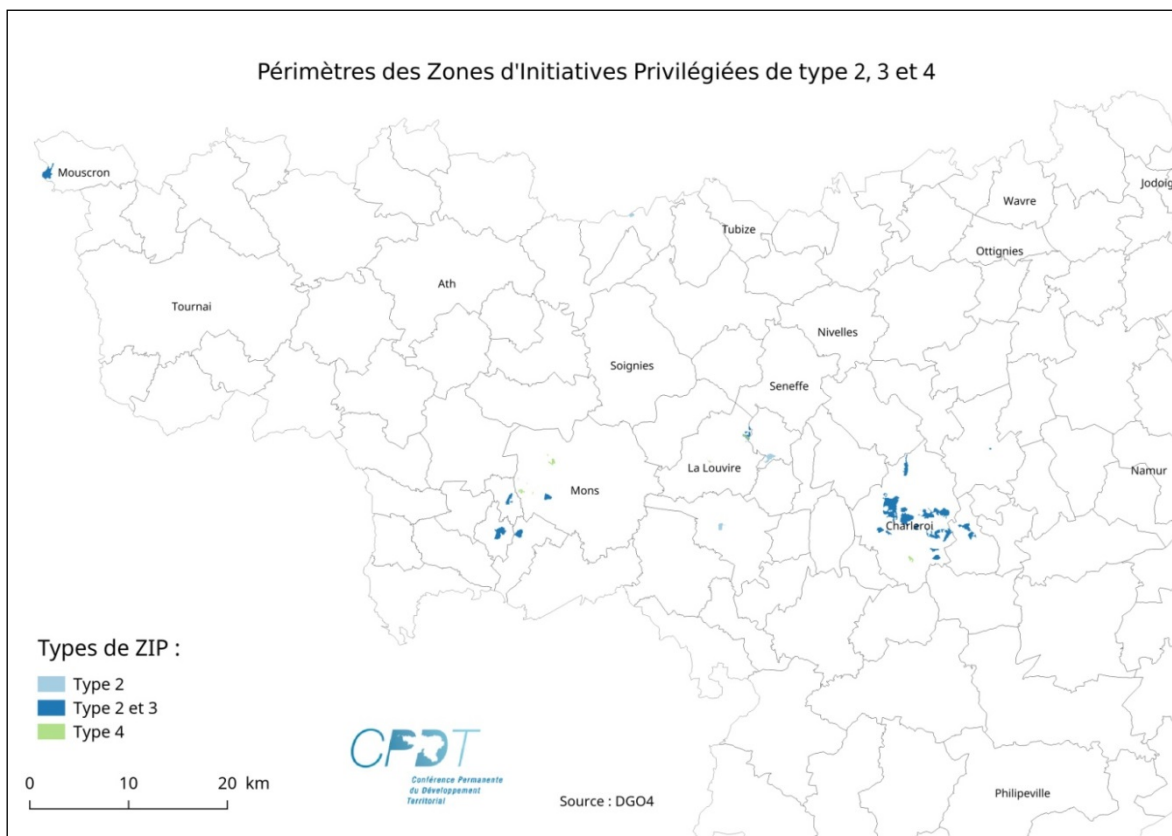
	Enjeux métropolitains	Politique Fédérale des Grandes Villes	FEDER 2014-2020	DPR 2014 - 2019	Gestion de centre-ville
<b>Villes sélectionnées</b>	Liège Namur Mons	Charleroi Liège  Mons La Louvière  Seraing	Charleroi Liège Namur Mons La Louvière Tournai Seraing Mouscron Verviers Herstal Châtelet Arlon Sambreville	Charleroi Liège Namur Mons La Louvière Seraing Mouscron Verviers	Charleroi Liège Namur Mons La Louvière Tournai Mouscron Verviers Châtelet Ottignies-Louvain-la-Neuve Arlon Sambreville Dour Hannut
<b>Unité urbaine opérationnelle</b>	Commune	Commune	Commune	Commune	Centre-ville
<b>Population couverte</b>	408.442	638.053	1.062.485	860.807	95.583
<b>Part de la population régionale</b>	11 %	18 %	30 %	24 %	2,7 %
<b>Unité urbaine bénéficiaire</b>	Aire d'influence	Commune	Région urbaine sinon commune	Région urbaine	Nombre de clients des centres commerçants <sup>20</sup>
<b>Population couverte</b>	1.531.883	638.053	1.869.388	1.726.012	750.000
<b>Part de la population régionale</b>	43 %	18 %	52 %	48 %	21 %

## 6.4 PROPOSITION DE CRITÈRES DE SÉLECTION DE TERRITOIRES URBAINS POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE

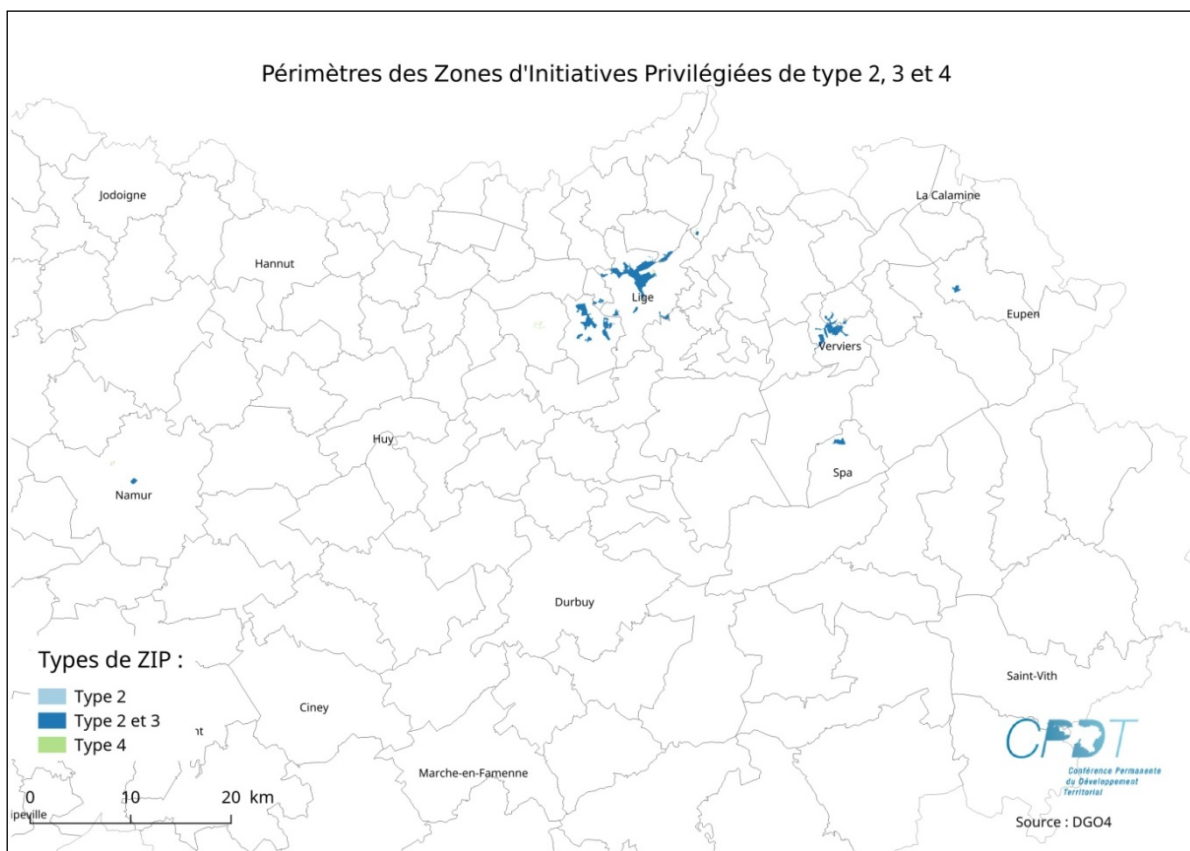
La politique de la ville inclut plusieurs outils qui sont territorialisés (la rénovation urbaine, la revitalisation urbaine, les quartiers d'initiative, le remembrement urbain). Parmi ceux-ci, certains ont pour objectif d'améliorer la qualité de vie dans les quartiers en difficulté. Si tel est l'objectif, les quartiers en difficulté doivent être délimités. L'outil existant en Wallonie est le dispositif des zones d'initiative privilégiées (ZIP) de type 2 ou 3 qui délimitent les quartiers dégradés. Les ZIP 4 sont des zones de cités sociales abritant une population avec un faible niveau socio-économique.

Ces ZIP ont été adoptées en 1994 sur base d'informations issues du recensement de 1981. Elles sont donc anciennes et la situation a parfois changé considérablement en plus de trente ans. Il semble donc nécessaire d'actualiser cet outil.

<sup>20</sup> Nombre d'équivalents-clients pour de l'équipement léger du nodule commercial correspondant approximativement au périmètre de gestion de centre-ville (Source : Devillet et al., 2014 ; DGO6-SPW, 2015)



**Carte 18 : Périmètre des Zones d’initiatives Privilégiées de type 2, 3 et 4 du Hainaut**



**Carte 19 : Périmètre des Zones d’initiatives Privilégiées de type 2, 3 et 4 en province de Liège**

En outre, la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 mentionne vouloir « renforcer les moyens antérieurement fédéraux de la politique des grandes villes et les consacrer aux quartiers dégradés des villes de Charleroi, Liège, Mons, Seraing, La Louvière, Verviers et Mouscron ». Ici aussi, il semble nécessaire de délimiter ces quartiers.

Comme nous le verrons dans les sections ci-dessous, les ZIP ne correspondent plus toujours aux quartiers en difficulté actuels ou du moins à ceux qui connaissent le plus de difficultés. Quatre indicateurs sont proposés ci-dessous pour actualiser la liste des quartiers en difficulté.

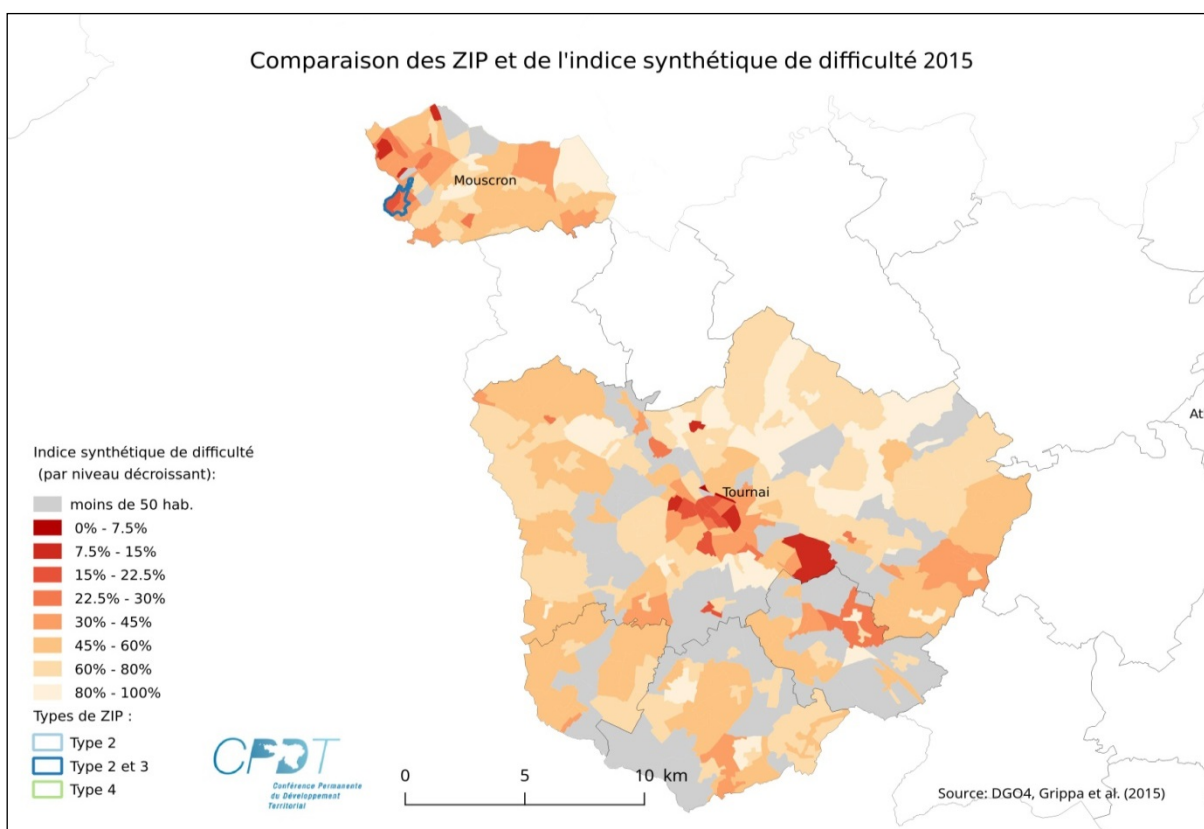
Chacun des indicateurs proposés comporte des avantages et des inconvénients. Il est donc délicat de faire un choix sans connaître la liste des villes à considérer et les politiques qui seraient mises en place.

Bien entendu, pour chacun de ces indicateurs, il est possible de dresser une liste des secteurs statistiques où les habitants connaissent le plus de difficultés.

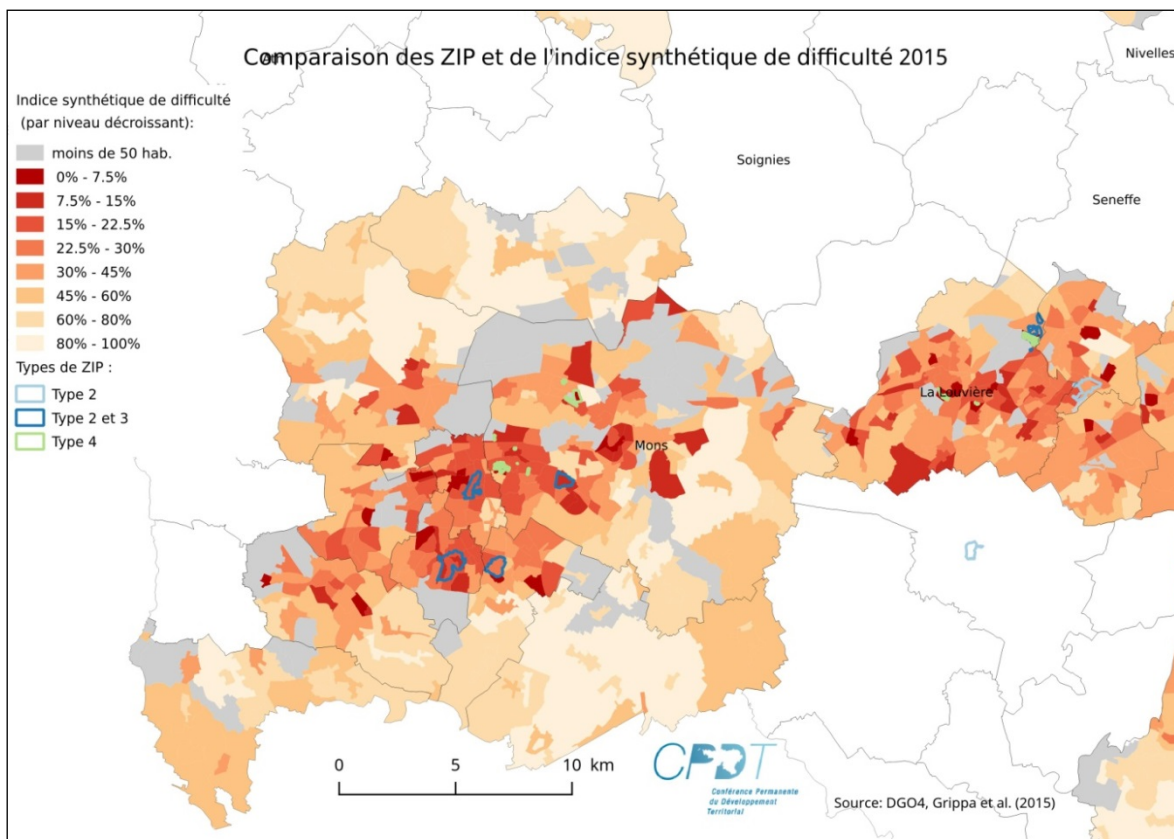
#### 6.4.1 Le nouvel indice synthétique de difficulté des quartiers

Le nouvel atlas de la Politique des Grandes Villes (2015) couvre les agglomérations de Tournai, Mons, La Louvière, Charleroi, Namur, Liège, Verviers et la commune de Mouscron. Cet outil, basé sur des données récentes (2010), est particulièrement adapté pour identifier les quartiers dans lesquels les habitants connaissent des difficultés. Par contre, il a l'inconvénient de ne pas inclure les plus petites villes.

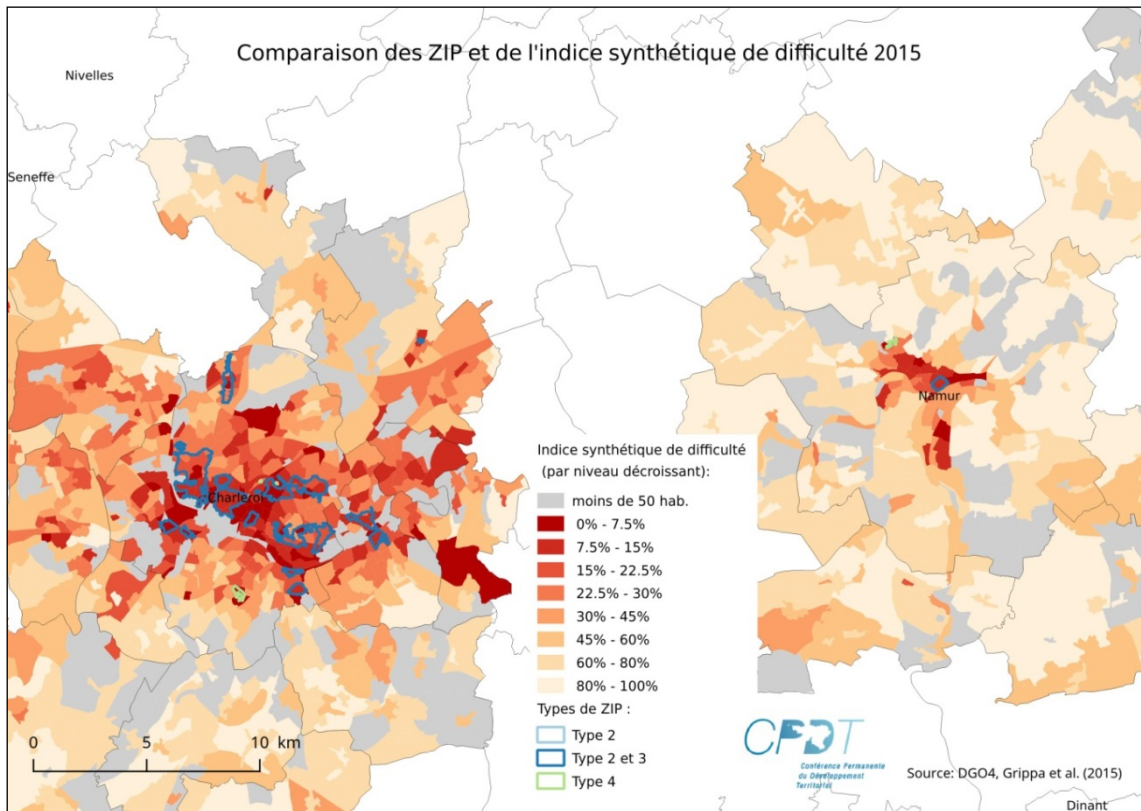
Cet atlas inclut un indice qui synthétise des données relatives à l'origine des personnes, aux revenus, à la précarité sur le marché du travail, aux ménages précaires ou dépendant du CPAS ou de la GRAPA.



Carte 20 : Comparaison des ZIP et de l'indice synthétique de difficulté. Tournai et Mouscron

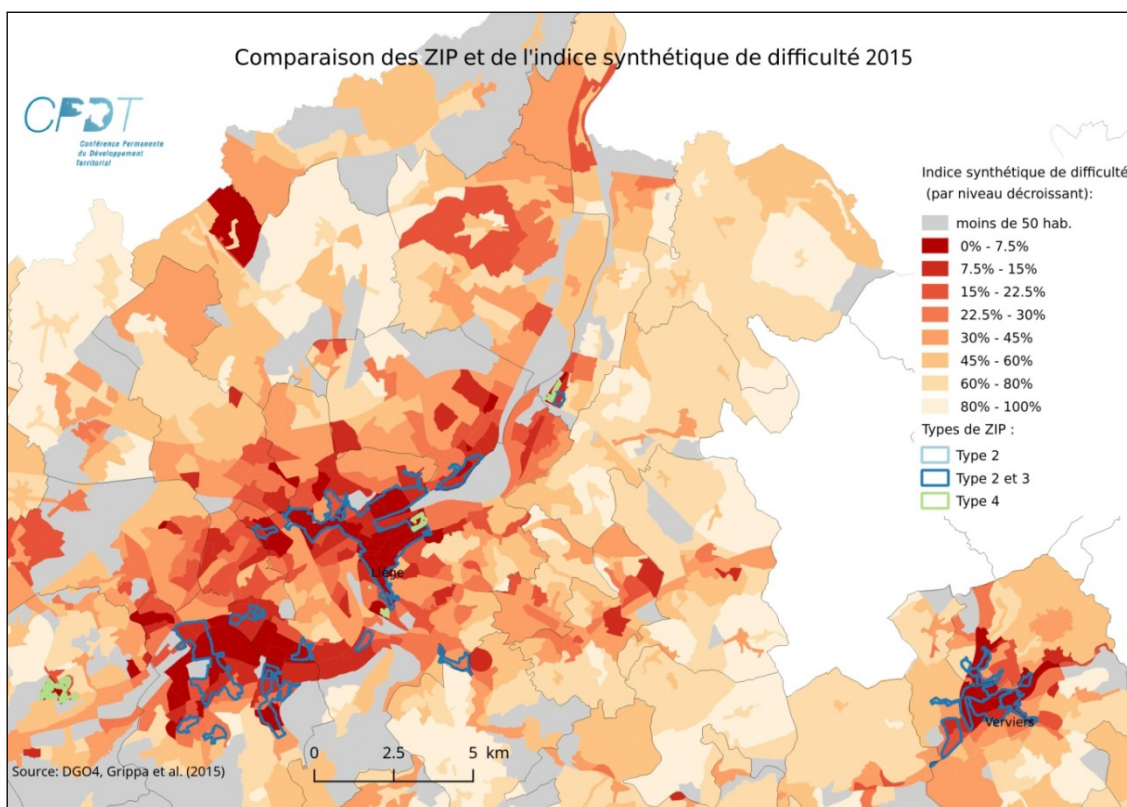


**Carte 21 : Comparaison des ZIP et de l'indice synthétique de difficulté. Mons et La Louvière**



**Carte 22 : Comparaison des ZIP et de l'indice synthétique de difficulté. Charleroi et Namur**



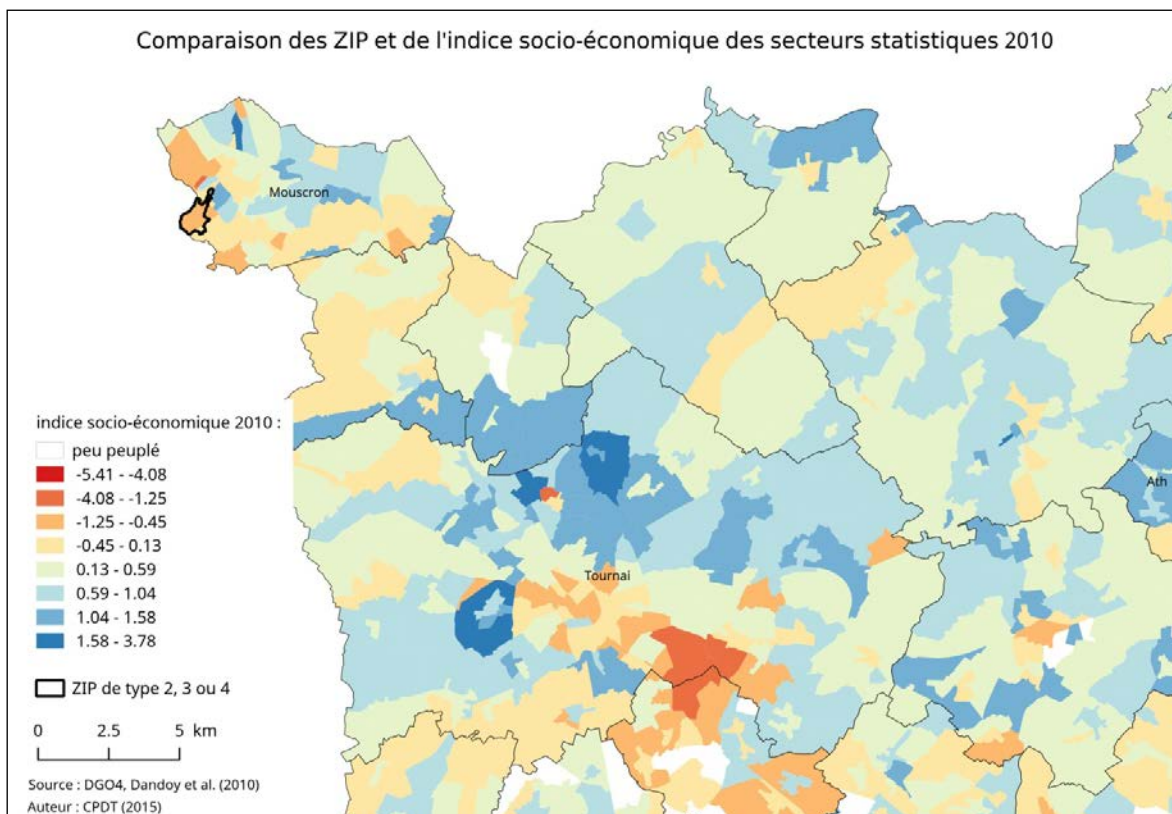


Carte 23 : Comparaison des ZIP et de l'indice synthétique de difficulté. Liège et Verviers

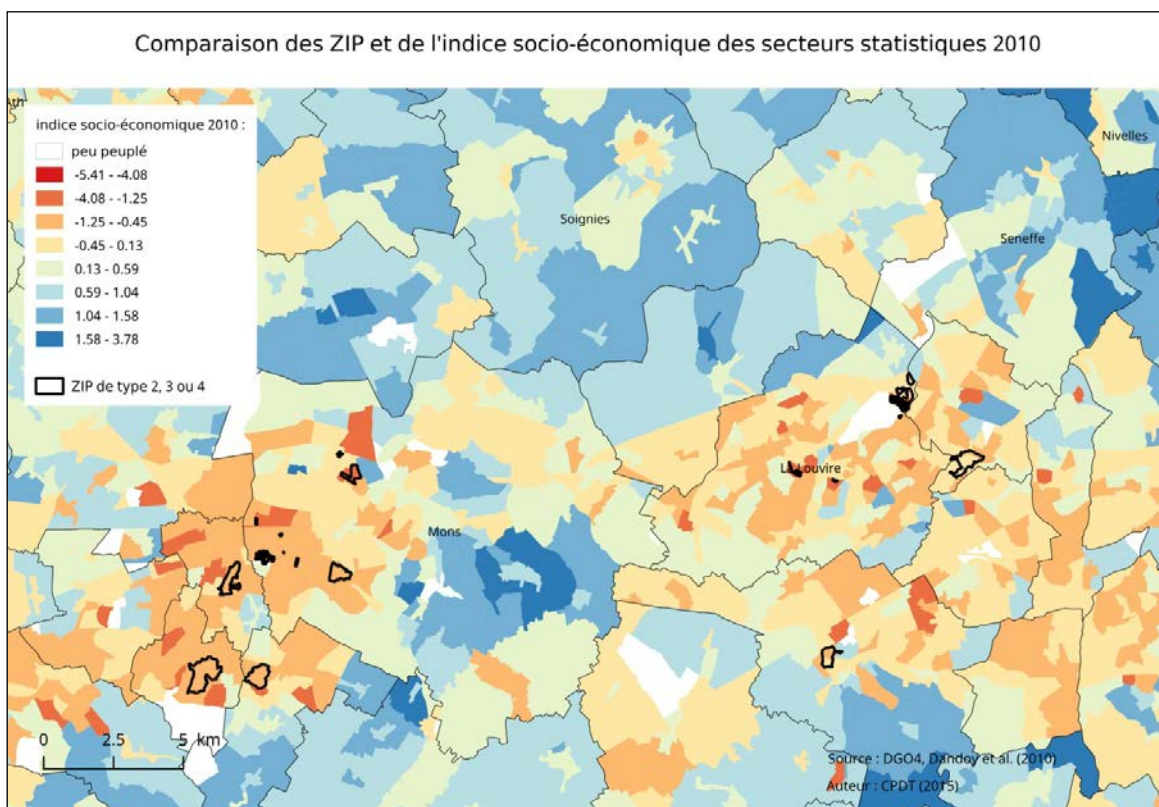
#### 6.4.2 L'indice socio-économique des secteurs statistiques

L'indice socio-économique des secteurs statistiques est utilisé pour un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Cet indice est basé sur des données de 2006 et sur des données issues de la dernière enquête socio-économique, à savoir 2001. Il a l'avantage d'exister pour l'ensemble du territoire régional et donc d'inclure également les petites villes.

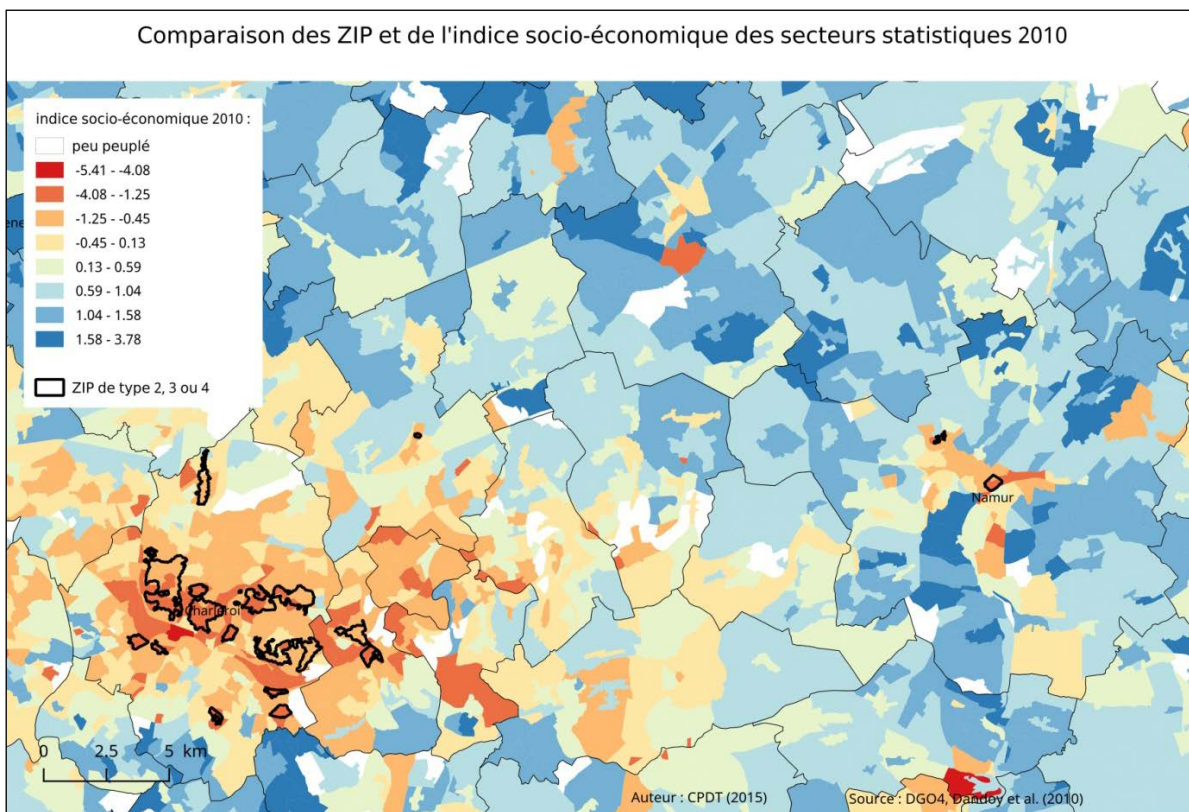
Cet indice socio-économique synthétise des données relatives aux diplômes, aux logements, aux revenus, aux types d'emplois, au taux de chômage, au taux d'activité des femmes et aux bénéficiaires d'aide du CPAS. Il est actuellement en cours de réactualisation.



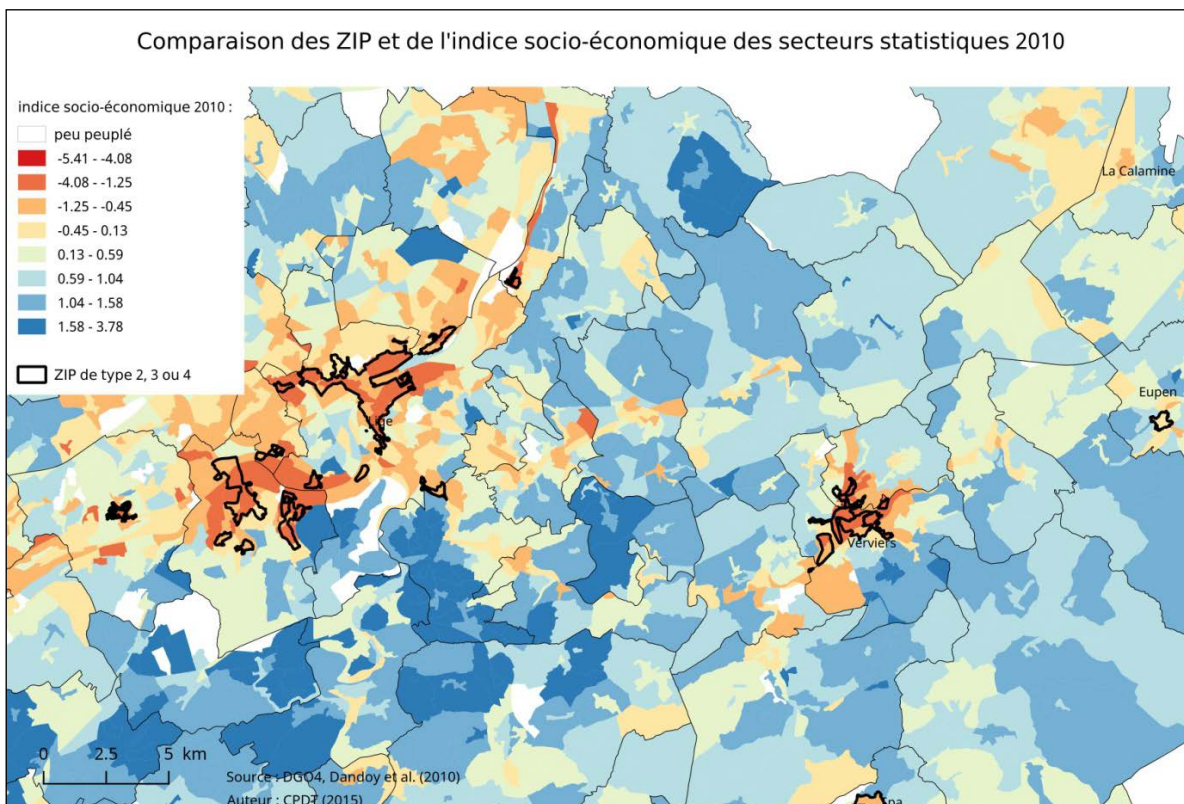
**Carte 24 : Comparaison des ZIP et de l'indice socio-économique des secteurs statistiques. Tournai et Mouscron**



**Carte 25 : Comparaison des ZIP et de l'indice socio-économique des secteurs statistiques. Mons et La Louvière**



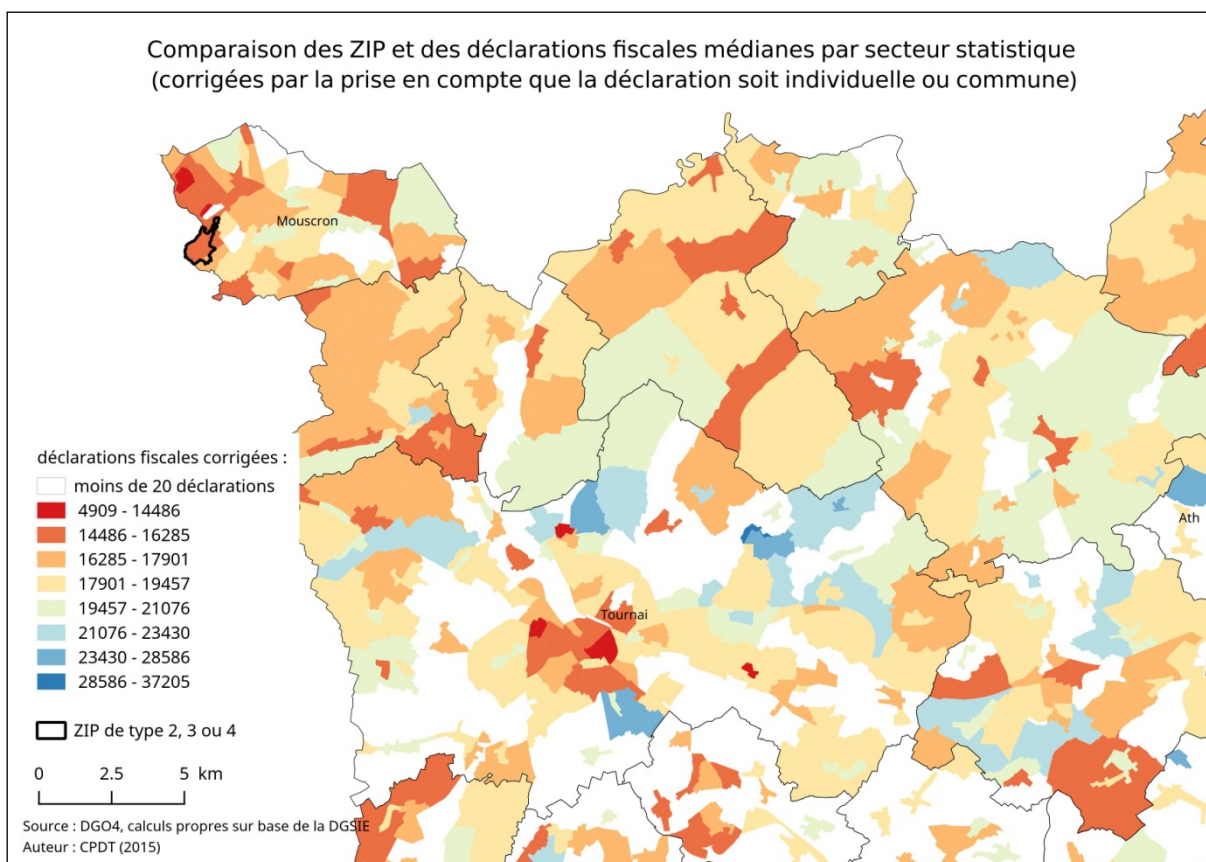
**Carte 26 : Comparaison des ZIP et de l'indice socio-économique des secteurs statistiques. Charleroi et Namur**



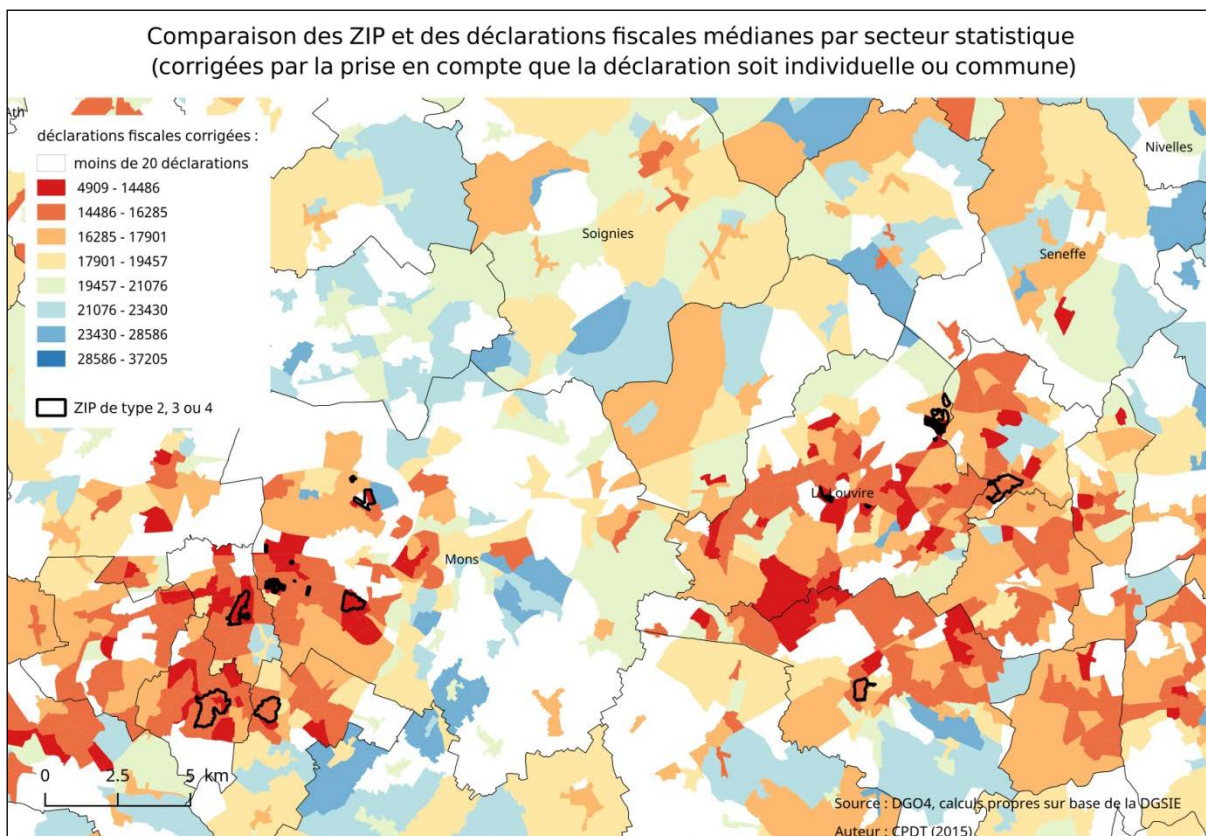
**Carte 27 : Comparaison des ZIP et de l'indice socio-économique des secteurs statistiques. Liège et Verviers**

### 6.4.3 Les statistiques fiscales par secteur statistique

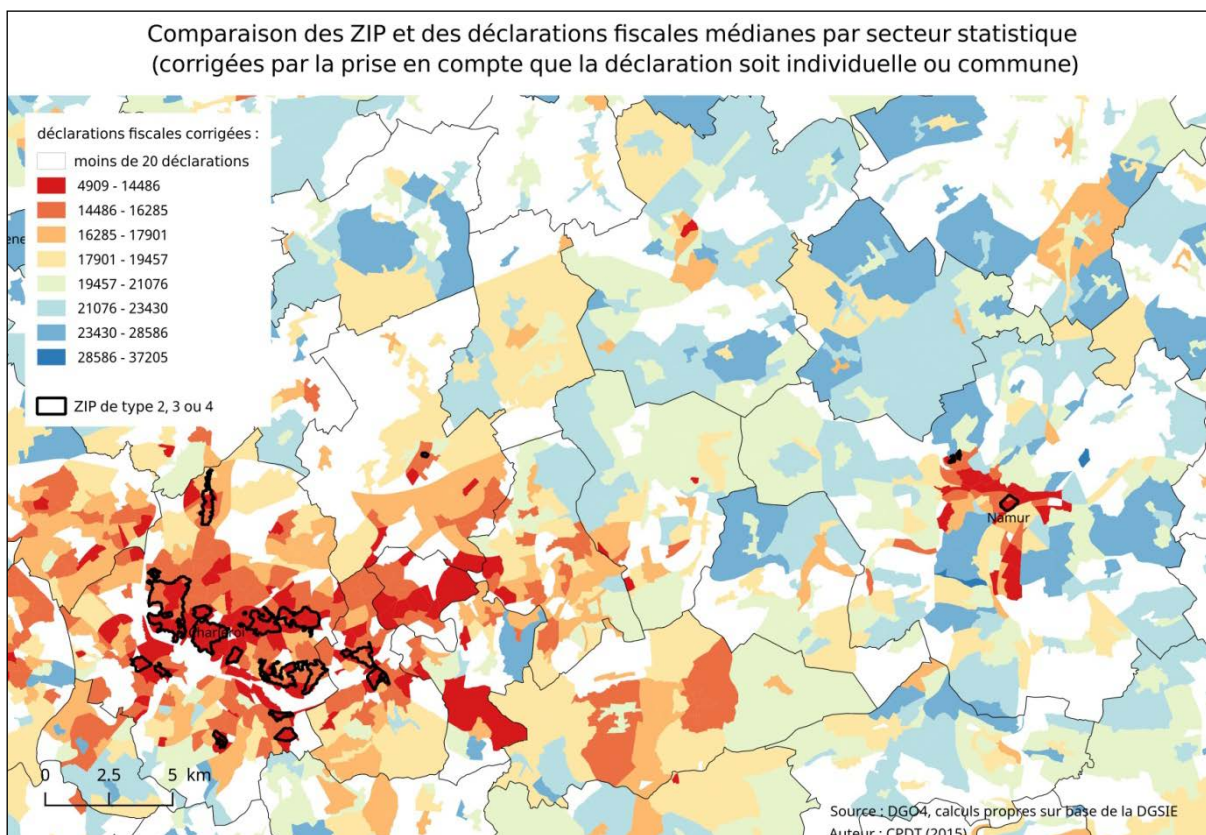
Les statistiques fiscales permettent de distinguer les secteurs statistiques dont les revenus imposables des habitants sont les plus faibles. Il s'agit de données récentes (2012) mais les statistiques fiscales souffrent d'une série de défauts communément admis. Ainsi, elles tiennent peu compte (des revenus) du patrimoine, n'incluent pas les allocations familiales, sont influencées par le statut légal du ménage (par exemple un couple marié remplira une seule déclaration de 25 000€ tandis qu'un couple de cohabitants remplira deux déclarations de 12 500€), par la composition du ménage (vivre avec un même revenu sans ou avec plusieurs enfants n'est pas équivalent), par la structure d'âge (les personnes pensionnées ont généralement un revenu imposable faible même s'il s'agit de personnes aisées), etc. La carte ci-dessous prend en compte le fait que les déclarations fiscales soient individuelles ou communes.



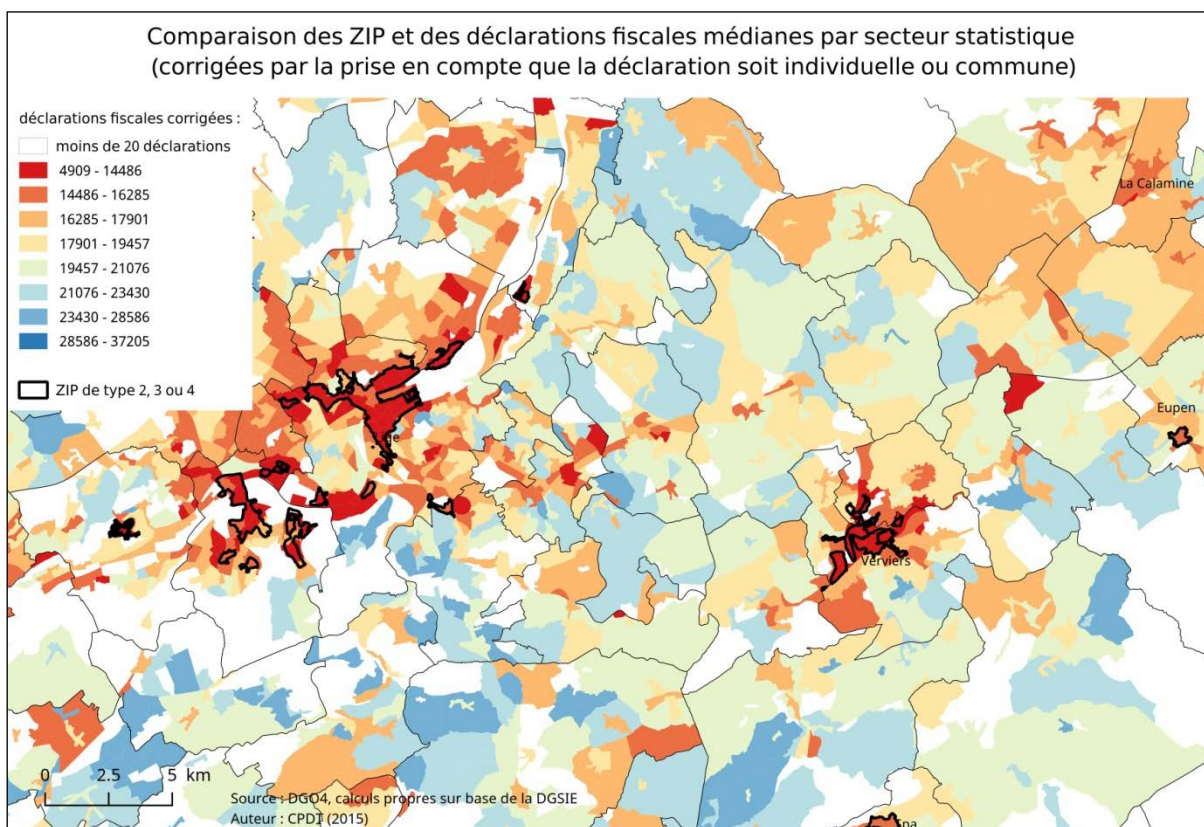
Carte 28 : Comparaison des ZIP et des statistiques fiscales. Mouscron et Tournai



**Carte 29 : Comparaison des ZIP et des statistiques fiscales. Mons et La Louvière**



**Carte 30 : Comparaison des ZIP et des statistiques fiscales. Charleroi et Namur**

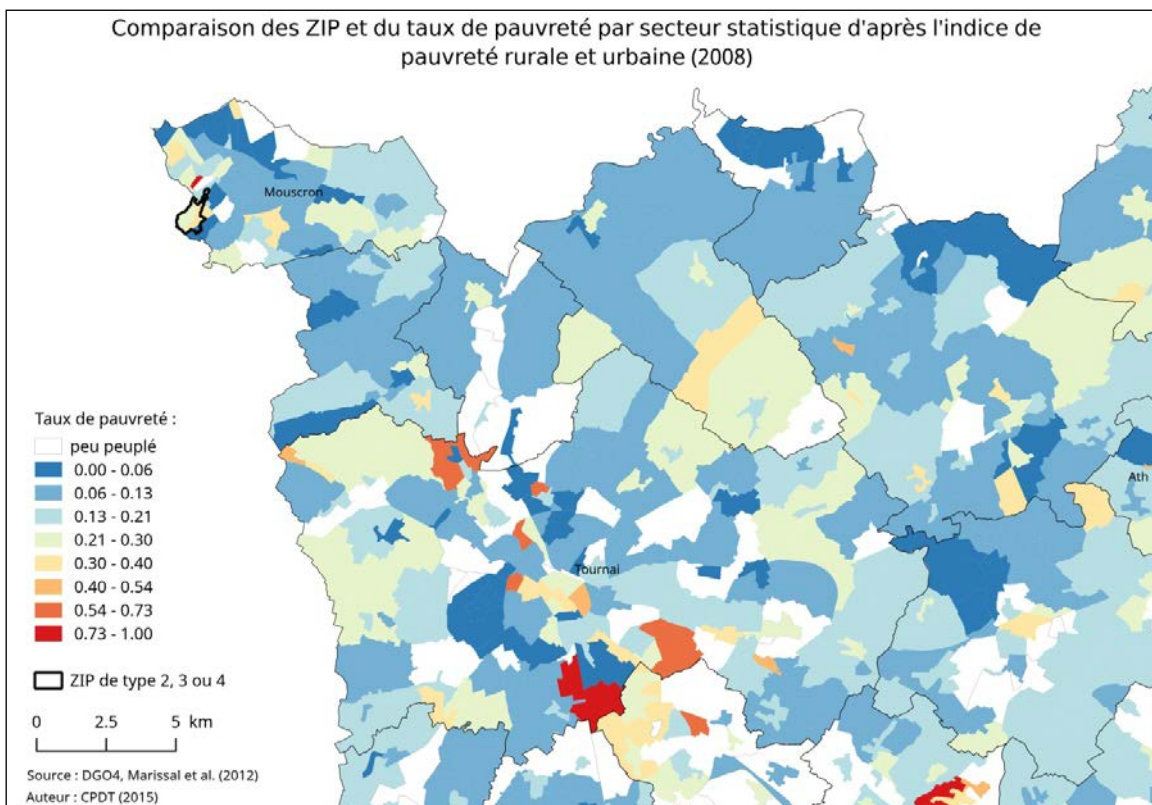


**Carte 31 : Comparaison des ZIP et des statistiques fiscales. Liège et Verviers**

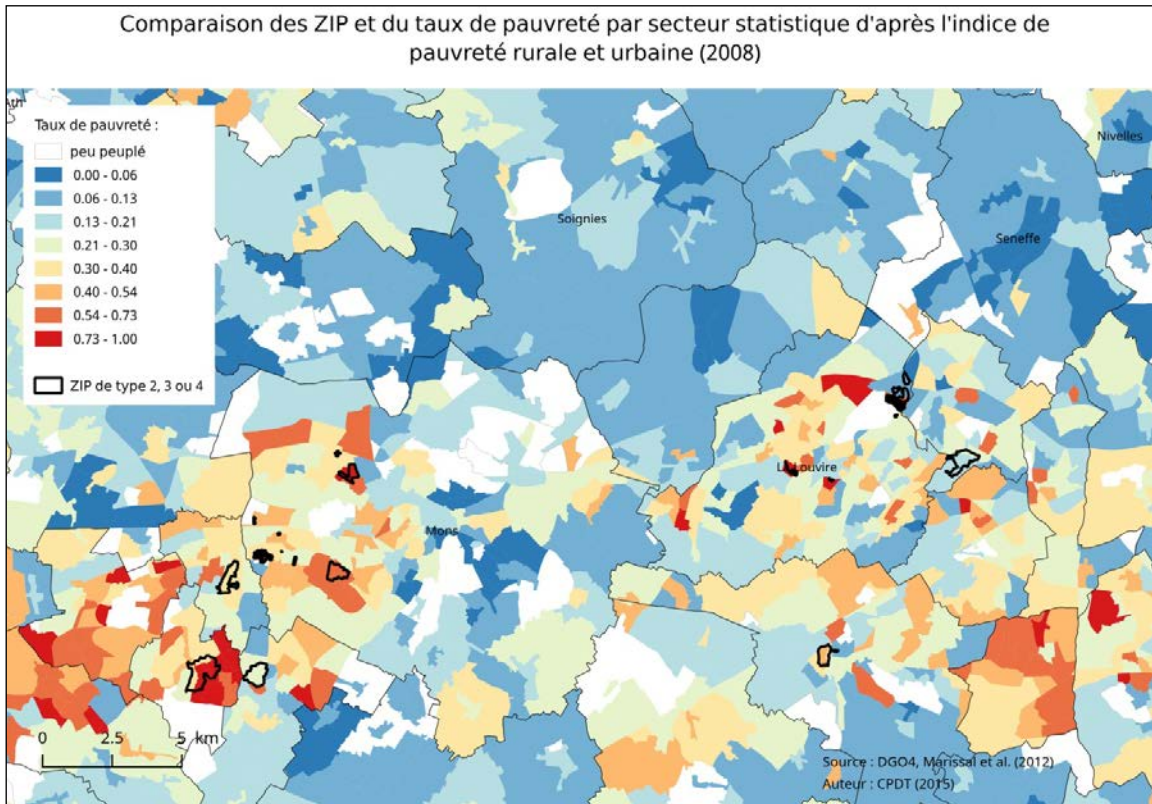
#### 6.4.4 L'indice de pauvreté rurale et urbaine

L'indice de pauvreté rurale et urbaine. Cet indice est basé sur des données de 2008 et a pour objectif de déterminer le taux de personnes pauvres par secteur statistique pour toute la Belgique. À la différence des 3 autres indicateurs, il est basé sur des données par ménage, ce qui signifie que la pauvreté d'un secteur statistique n'est pas basée sur des valeurs agrégées moyennes par secteur statistique mais sur un comptage du nombre de ménages pauvres qui habitent dans un secteur statistique.

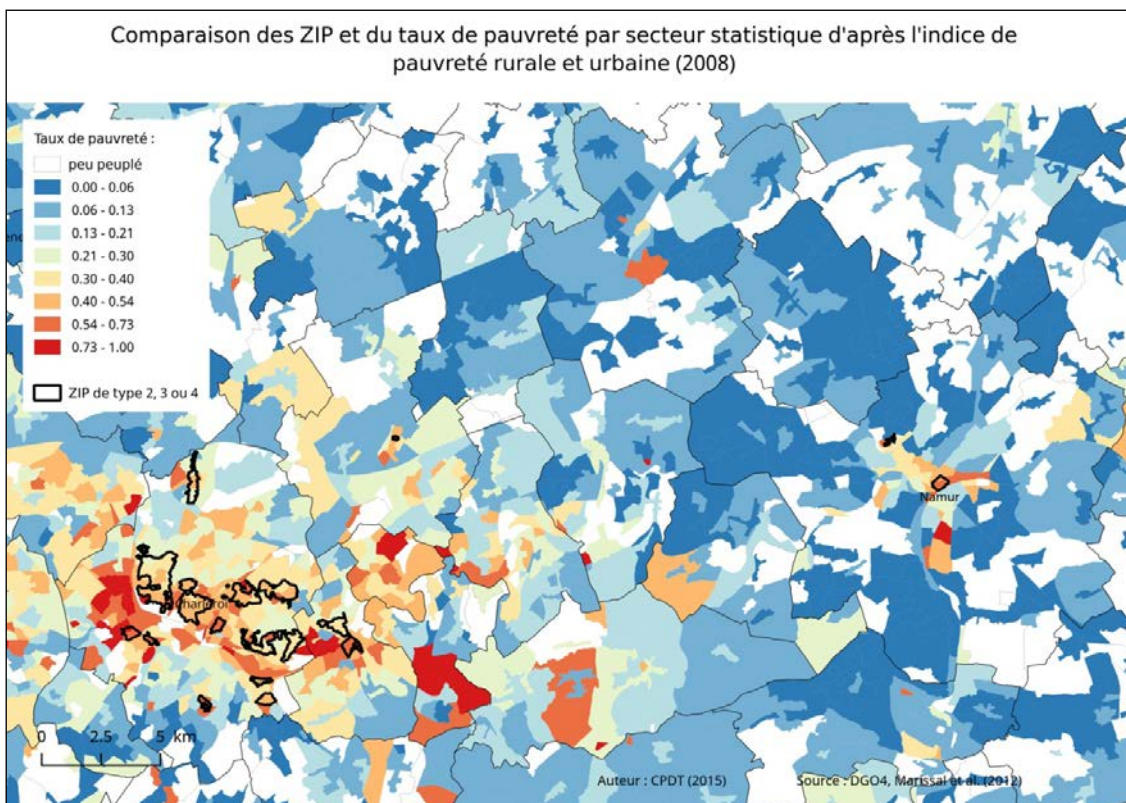
Cet indicateur combine les données de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) et des données d'enquête (EU-SILC) de manière à prendre en compte les spécificités du monde rural dans l'estimation de la pauvreté (comme l'accessibilité aux services, aux transports publics, etc.).



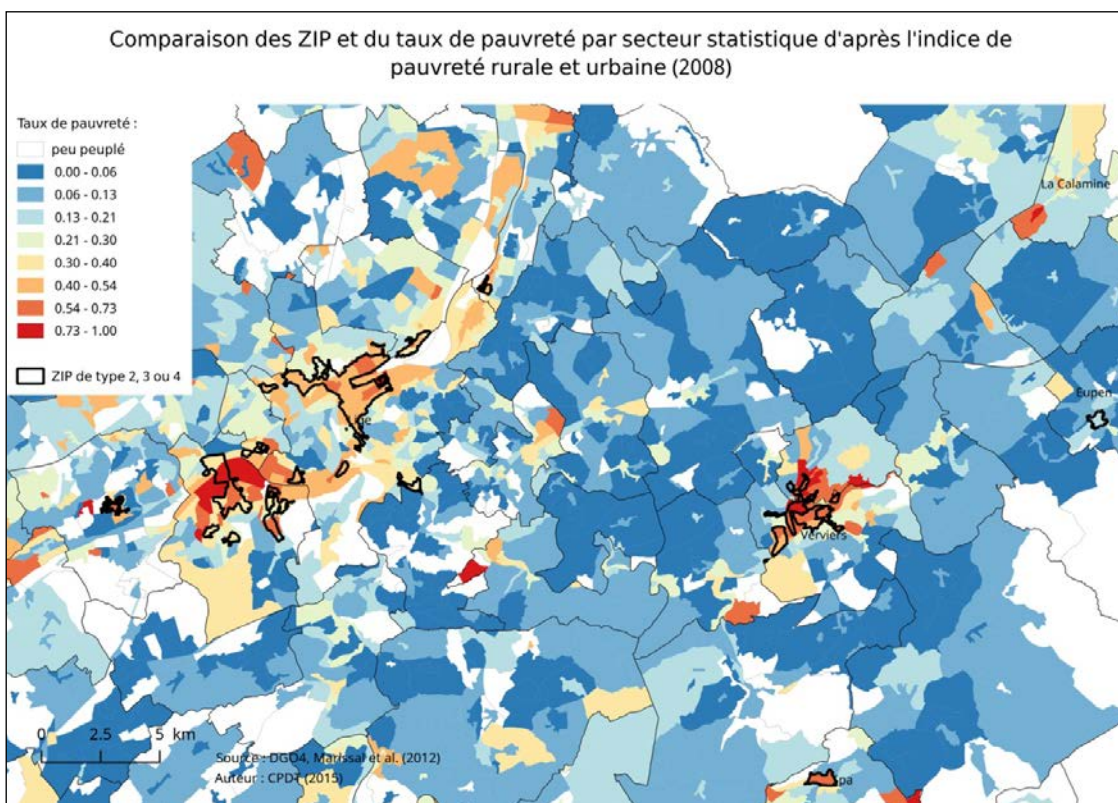
**Carte 32 : Comparaison des ZIP et du taux de pauvreté d'après l'indice de pauvreté rurale et urbaine. Mouscron et Tournai**



**Carte 33 : Comparaison des ZIP et du taux de pauvreté d'après l'indice de pauvreté rurale et urbaine. Mons et La Louvière**



Carte 34 : Comparaison des ZIP et du taux de pauvreté d'après l'indice de pauvreté rurale et urbaine. Charleroi et Namur



Carte 35 : Comparaison des ZIP et du taux de pauvreté d'après l'indice de pauvreté rurale et urbaine. Liège et Verviers



## **7. PROPOSITION DE MODALITES D'INTEGRATION DES OUTILS ACTUELS DANS UN PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT URBAIN (VOLET 5)**

La première phase de la recherche nous a permis d'étudier les principaux outils et acteurs intervenant sur la ville. Au terme de celle-ci, nous avons identifié les points forts et points faibles de chaque politique et émis des recommandations relatives à une potentielle inscription de ceux-ci en une politique urbaine intégrée. Le chapitre 6 (ou volet 4 du cahier des charges) ayant ciblé les critères de définition des politiques urbaines tant d'un point de vue sélection des villes que d'un point de vue délimitation des périmètres d'intervention, nous développerons dans ce dernier chapitre une proposition de mise en œuvre d'une politique urbaine intégrée. Le dispositif proposé sera dénommé « Programme de Développement Urbain » (PDU), comme le suggère la DPR. Ce volet précisera également le chapitre 6, concernant les modalités territoriales de mise en œuvre.

### **7.1 CONSTATS**

Nos propositions se basent sur trois niveaux de constat : les enseignements de la première partie de cette recherche (chapitres 1 à 6 ou volets 1 à 4 du cahier des charges), les stratégies et déclarations politiques en lien avec les politiques urbaines et les interviews organisés avec un échantillon d'acteurs des politiques urbaines.

#### **7.1.1 Enseignements de la première partie de la recherche**

Pour rappel, suite aux quatre premiers volets, nous avons épinglé les constats suivants :

- La foudritude d'outils et mécanismes pouvant être mobilisés sur le territoire urbain ;
- La diversité des territoires d'intervention ;
- Le rôle majeur du FEDER comme vecteur financier et outil de coordination (stimulation au projet) ;
- Un seul outil territorialisé spécifique au centre-ville (GCV) ;
- Différentes opportunités de réaliser et de coordonner des diagnostics locaux opérationnels ;
- Un déficit de réflexion stratégique uniformisée et spatialisée (facilitateur et incubateur de projets) ;
- La nécessité de différencier l'échelle stratégique et l'échelle opérationnelle ;
- Une croissance des outils et moyens et en marge des procédures classiques ;
- Une diminution des moyens des outils classiques ;
- Une dilution de l'outil rénovation urbaine ;
- Un déficit de transversalité : développement économique – aménagement du territoire – politique de prévention ;
- Un manque d'outil d'intervention foncière ;
- Un déficit de mécanisme de discrimination positive en faveur des territoires urbains (favoriser l'investissement économique).

#### **7.1.2 Constats des documents stratégiques et politiques**

Du point de vue stratégique, bien qu'on puisse noter le déficit de stratégie spécifiquement urbaine en Wallonie, le SDER souligne notamment le besoin d'améliorer :

- La structuration spatiale des villes ;
- Le développement d'aires de coopérations supra-communales ;
- Leur inscription régionale ;
- La transversalité des projets ;
- La réponse des villes aux besoins primordiaux (cadre de vie, sécurité, logement...)

- La création d'emploi ;
- ...

Le manque de structuration spatiale de la Wallonie autour de ses pôles ainsi que son manque d'ouverture suprarégional est également soulevée par la Déclaration de Politique Régionale (DPR 2014-2019) qui appuie son programme sur le constat du rôle structurant qu'ont les villes et, en particulier, les métropoles. La DPR relève également que les politiques publiques ne sont pas suffisamment adaptées aux réalités de chaque ville et des territoires qui les entourent. Cette dernière constatation politique ouvre la porte à deux possibilités : une évolution des outils vers plus de flexibilité ou un accroissement de l'autonomie communale.

### 7.1.3 Constats identifiés lors des interviews

Les interviews (voir annexe R4.3, protocole et formulaire d'entretien et annexe R4.4, enseignements et idées tirés des interviews), nous ont permis d'identifier de nouveaux constats et de confirmer, voire de contredire de précédentes affirmations.

Les principales nouvelles constatations sont les suivantes :

- Une attente de davantage des administrations supérieures (DGO4, DGO5, ...) qui devrait d'abord avoir un rôle « d'encadrant » plutôt que de « contrôleur » administratif ;
- Un déficit de vision stratégique clairement définie et spatialisée au niveau des communes ;
- Un outil schéma de structure communal perçu comme trop « lourd » et « contraignant » ;
- Une Politique Fédérale des Grandes Villes dont la souplesse (contractualisation) est appréciée et qui permet d'être un appui financier à d'autres outils et politiques ;
- Un désintérêt pour l'outil rénovation urbaine, causé par le manque de moyens publics et la « lourdeur » administrative de l'outil, qui ne le rend plus suffisamment proactif ;
- Une attente en formations et échanges des Conseillers en rénovation ;
- Un manque général de transversalité entre les acteurs de la politique de la ville ;
- Un manque de perspective à long terme et un besoin de stabilité pour établir des actions cohérentes ;
- ...

Par ailleurs, un recueil complet des constats et idées transmis par les personnes rencontrées est repris dans l'annexe R4.5.

### 7.1.4 Conclusions

Schématiquement, on peut représenter les modalités actuelles des politiques urbaines étudiées de la manière suivante :

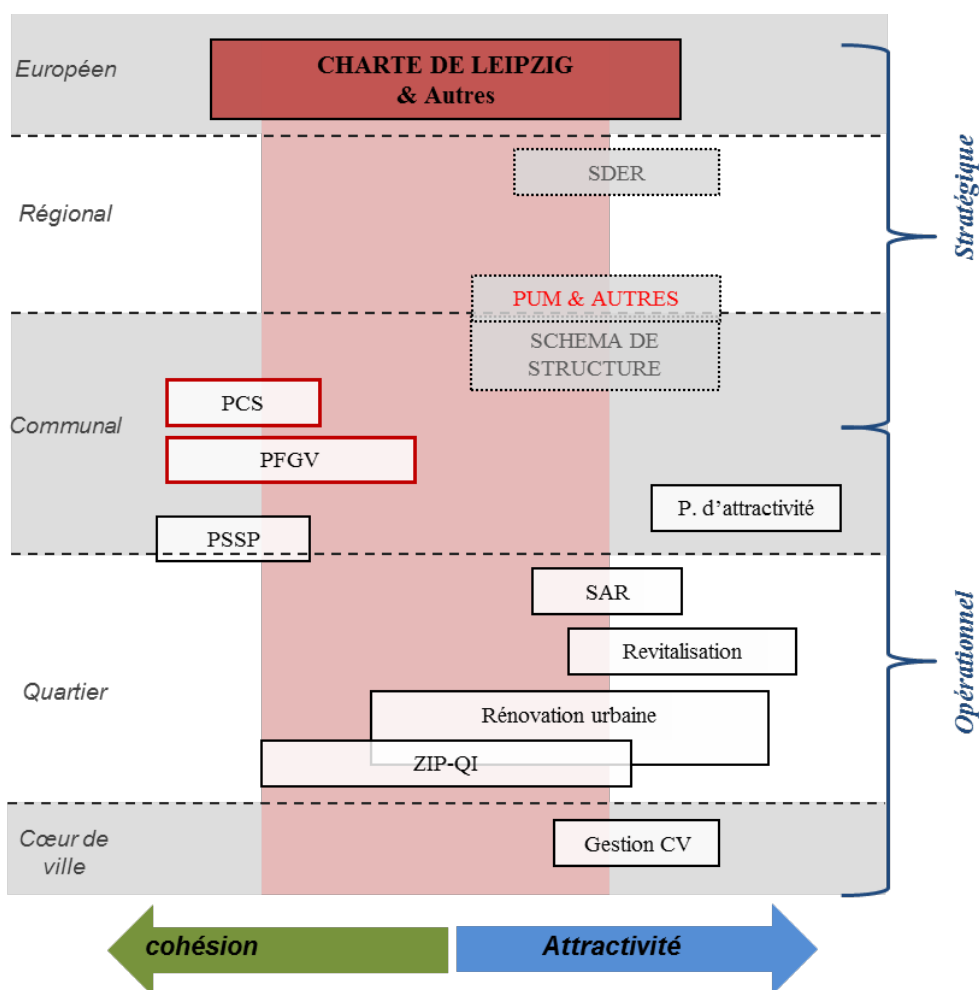


Figure 27 : Interprétation de la situation actuelle des politiques urbaines étudiées

## 7.2 OBJECTIFS ET CADRAGE D'UNE POLITIQUE WALLONNE DE LA VILLE

### 7.2.1 Choix préalables à la création d'une politique de la ville

En Wallonie, la politique de la ville souffre d'une double ambiguïté. D'une part, comme cela a déjà été évoqué, pour définir une nouvelle politique de la ville, il sera indispensable de préciser les villes bénéficiaires. Nous pouvons uniquement proposer une série de critères permettant d'identifier ces villes, ce que nous ferons ci-dessous, mais le choix définitif relève d'une décision politique. D'autre part, l'objectif assigné à la politique de la ville est ambigu. De manière générale, deux catégories d'objectifs sont mis en avant : d'une part, le développement local au sens large (dynamisation du commerce, développement économique des centres villes, rénovation physique du bâti, ...) et, d'autre part, l'amélioration des conditions de vie des personnes précarisées dans les quartiers défavorisés.

Bien entendu, il existe souvent des convergences entre ces deux types d'objectifs mais ceux-ci peuvent également être contradictoires. Par exemple, une politique d'embellissement d'un quartier ou de construction de nouveaux logements moyens peut avoir un impact sur les loyers et de fait avoir un effet négatif sur les conditions de vie des habitants les plus vulnérables. De même, des actions de promotion d'un commerce « de qualité » (qui incluent parfois des mesures dissuasives envers certains magasins comme les night-shops ou les phone-shops) peuvent avoir un impact négatif sur la situation socioprofessionnelle des commerçants touchés et supprimer un service dont certaines catégories de la population ont un réel besoin.

Dès lors, pour pouvoir formuler un Plan de Développement Urbain (PDU), il est nécessaire d'en préciser la portée et les intentions.

### **7.2.1.1 Critères d'identification des villes concernées**

Le volet 4 de la recherche reprend différentes typologies spatiales dont certaines basées sur des travaux antérieurs de la CPDT. Toutes ces typologies proposent des hiérarchies urbaines légèrement différentes sur base de critères objectifs (population, le rayonnement commercial, le nombre d'emplois, les services présents, les navettes, ...). La définition d'une politique de la ville pourrait utilement s'appuyer sur ces différentes réflexions afin d'arrêter la liste des villes concernées en Wallonie.

En parallèle, notre réflexion relative au PDU intègre la liste de villes citées dans la DPR 2014-2019 ; à savoir Charleroi, Liège, Mons, Seraing, La Louvière, Verviers, Mouscron et Namur.

### **7.2.1.2 Echelles d'intervention et objectifs spécifiques**

Cette recherche ayant pour sous-titre « dynamisation des cœurs de ville », cela implique qu'il faudra encore déterminer ce qu'est le cœur des villes sur lequel devront porter les actions. Une possibilité consiste à adopter comme cœur de ville le périmètre de gestion centre-ville, là où une cellule existe, ce qui est le cas des huit villes citées précédemment. Une alternative consiste à déterminer pour chacune des villes un cœur de ville sur base de critères objectifs. Ces cœurs de ville pourraient être définis à l'échelle des secteurs statistiques à partir d'une combinaison de variables comme la densité de population, la composition du bâti (part des appartements, mitoyenneté), du taux de locataires, du taux de mobilité résidentielle, etc.

De même, comme mentionné dans la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019, la politique de la ville comprend une intervention visant à améliorer les conditions et la qualité de vie dans les quartiers dégradés. Par conséquent, il est indispensable de délimiter ces quartiers dégradés. En outre, un enseignement des expériences étrangères, notamment françaises et anglaises, montre qu'il est préférable de concentrer les moyens sur des zones d'intervention limitées de façon à éviter le saupoudrage des moyens et l'inefficacité des politiques menées.

Actuellement, les Zones d'Initiatives Privilégiées (ZIP) constituent l'outil ayant pour vocation d'intervenir sur les quartiers défavorisés. Or, ces ZIP ont été adoptées en 1994 sur base du recensement de 1981. Elles sont donc anciennes et la situation s'est modifiée en plus de trente ans. Il est donc nécessaire d'actualiser l'outil. Le volet 4 de cette recherche propose 4 indicateurs susceptibles de territorialiser les quartiers dégradés. Nous privilégions l'usage de *l'indice synthétique de difficulté des quartiers* qui a été publié en 2015 et qui est basé sur des données de 2010. Cet indice synthétise des données relatives à l'origine des personnes, aux revenus, à la précarité sur le marché du travail, aux ménages précaires ou dépendant du CPAS ou de la GRAPA. Cet indice est cartographié à la section 6.3.1.

### **7.2.2 Objectifs stratégiques**

Ce cinquième volet de la recherche vise à préciser les buts que pourrait poursuivre la politique de la ville en Wallonie. Toute politique doit identifier un ou plusieurs objectifs stratégiques. En tant que politique transversale, des objectifs stratégiques trop larges seraient dénués de toute utilité et cadrage, c'est pour cela que nous avons ventilés les objectifs stratégiques par thématique :

- **Attractivité** : Soutenir l'attractivité, le rayonnement et l'interconnexion des villes. Eviter la dilution et la fragmentation de l'attractivité ;
- **Sécurité** : Construire une ville sûre et accueillante ;

- **Espaces publics** : Promouvoir les fonctions sociales, économique, culturelle et les effets leviers des espaces publics dans le respect des caractéristiques culturelles et architecturales propres aux lieux ;
- **Centre-ville** : Intégrer davantage les initiatives privées dans le développement urbain ;
- **Mobilité** : Proposer des transports en communs efficaces et peu polluants ;
- **Cohésion sociale** : Lutter contre les disparités, les polarisations et les discriminations de toutes natures ;
- **Lutte contre les Précarités** : Lutter contre toutes les formes de précarité et leurs concentrations ;
- **Empreinte écologique** : Contribuer à la réduction de l’empreinte écologique des villes et des quartiers urbains ;
- **Habitat** : Développer l’habitat urbain de façon équitable, dense et intégrée.

D’un point de vue transversal, ajoutons tout de même deux objectifs stratégiques plus intégrés :

- Construire une ville durable
- Favoriser la plurifonctionnalité
- Intégrer les initiatives privées dans le développement urbain

Les villes étant un concentré des « *défis de demain* » à l’échelle mondiale, elles se doivent d’être au premier niveau d’action en termes de développement durable, comme le souligne la charte de Leipzig. Il s’agit donc de tenir compte, à la fois et sans restriction, de toutes les dimensions du développement durable, à savoir la prospérité économique, l’équilibre social et le respect des impératifs écologiques.

La charte de Leipzig insiste également sur la nécessité de stratégies entières et d’une action plus concertée des personnes et institutions engagées dans le processus de développement urbain. La plurifonctionnalité peut se développer tant en termes de projets et d’occupation de l’espace que d’acteurs, et permet d’améliorer l’efficacité des projets en termes de gain d’énergie, d’argent et d’occupation du sol.

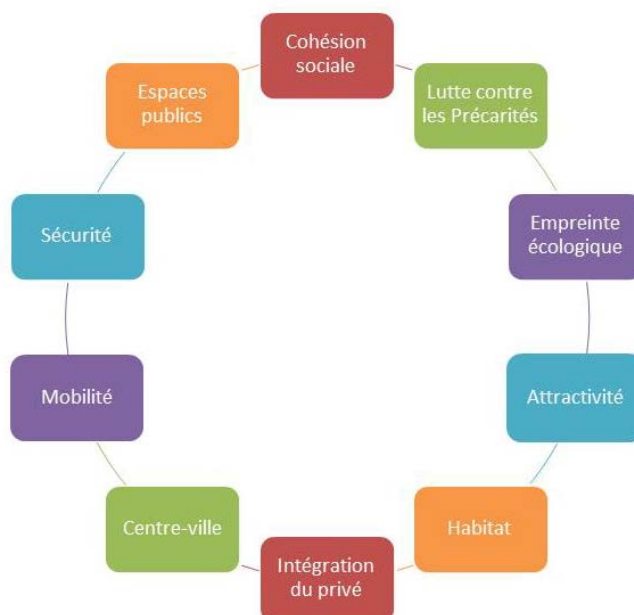


Figure 28 : Cercle des objectifs stratégiques

## 7.3 STRUCTURE ET DEVELOPPEMENT DE LA PROPOSITION

### 7.3.1 Les principes de gouvernance

Notre proposition se construit sur plusieurs grands principes que nous allons énoncer ci-après. Avant tout, il est important de préciser que nous avons fait le choix de nous appuyer sur les outils et politiques existants, éventuellement en les adaptant et de les intégrer au sein d'une nouvelle structurante cohérente. En effet, malgré les critiques relevées à l'égard de certains outils ou politiques, il nous semblait judicieux de ne pas les supprimer car ils ont fait leurs preuves et leur mise en œuvre est bien maîtrisée. Nous espérons à travers cette proposition pouvoir amorcer un certain changement dans la manière de travailler des acteurs de la politique de la ville et quelque part les « forcer » à collaborer d'avantage entre eux.

Premièrement, il nous semble que le Programme de Développement Urbain (PDU) devrait répondre à deux types d'objectifs *interdépendants* :

- le renforcement de « l'Attractivité » ;
- l'amélioration de la « Cohésion sociale ».

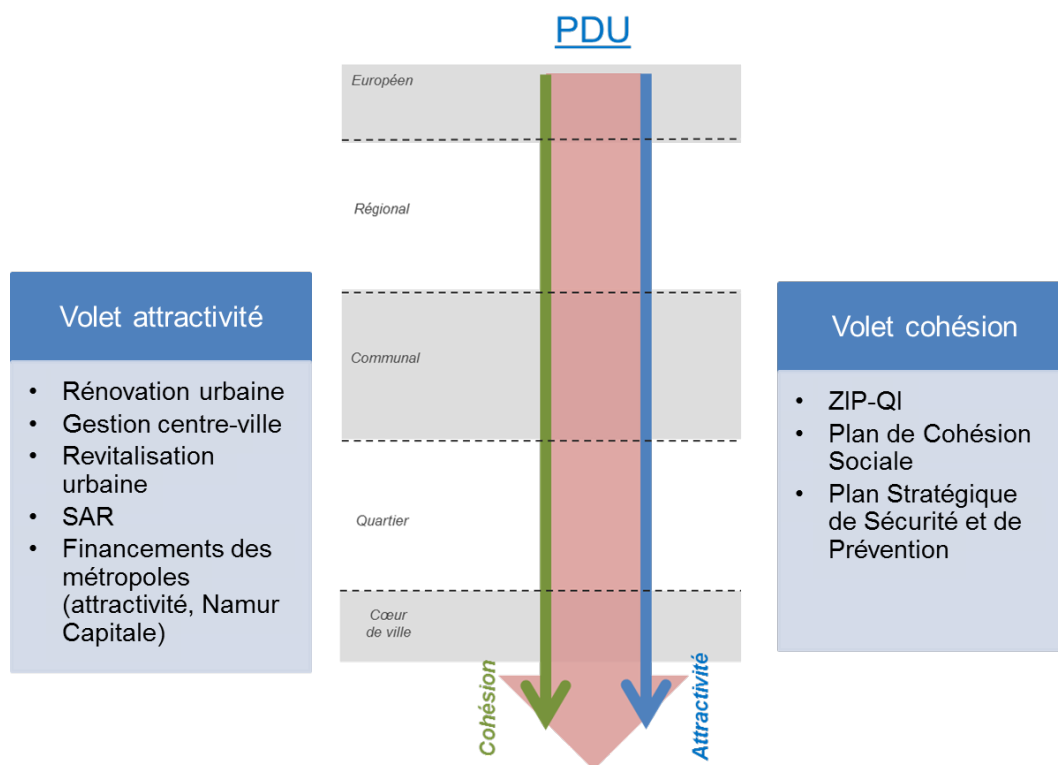
Nous distinguons, dans le cadre de notre proposition, les outils plutôt liés à « *l'attractivité* » :

- rénovation urbaine ;
- revitalisation urbaine ;
- gestion centre-ville (GCV) ;
- remembrement urbain ;
- Sites à réaménager (SAR) ;
- politique d'attractivité.

Et les outils ou politiques plutôt liés à la « *cohésion sociale* » :

- plan de cohésion social (PCS) ;
- plan stratégique de sécurité et prévention (PSSP) ;
- zone d'initiative privilégiée (ZIP).

Le développement du PDU sur deux axes permettrait de regrouper certains moyens financiers et de fédérer les compétences des personnes qui mettent en œuvre les politiques de la ville.



**Figure 29 : Développement du PDU sur deux axes**

Deuxièmement, nous proposons la création d'un centre de ressources et de compétences au niveau régional. Nous avons constaté un manque récurrent d'échanges et une attente de formation continue des différents acteurs. Ce centre de ressources et de compétences permettrait dès lors de centraliser l'expertise ville de la Wallonie par le biais d'un réseautage des acteurs locaux appuyés de quelques agents spécialisés de la région.

Ensuite, comme nous l'avons relevé dans le volet 2 et comme cela a été confirmé lors des entretiens avec des acteurs, aussi bien régionaux que communaux, la Wallonie souffre d'un manque de vision stratégique de son développement urbain.

Ainsi, nous proposons de travailler à deux niveaux stratégiques :

- Régional ;
- (supra)communal ;

Il nous paraît indispensable de mettre en place une vraie stratégie régionale, notamment par rapport au choix et à la mise en œuvre des investissements retenus concernant les fonds FEDER. Le centre de ressources et de compétences pouvant servir de socle de connaissance et du vécu pour le développement de la stratégie urbaine régionale. Il nous paraît également important de créer en parallèle une stratégie (supra)communale territorialisée à travers l'établissement d'un document stratégique transversal qui permettrait de mettre en œuvre le PDU.

Enfin, troisièmement, nous suggérons de travailler à deux niveaux opérationnels :

- Niveau (supra)communal ;
- Niveau quartier/cœur de ville ;

En ce qui concerne le niveau opérationnel quartier/cœur de ville, nous proposons d'intégrer les outils existants (ZIP-QI, revitalisation urbaine et GCV) dans une vision cohérente du développement urbain local autour de la rénovation urbaine.

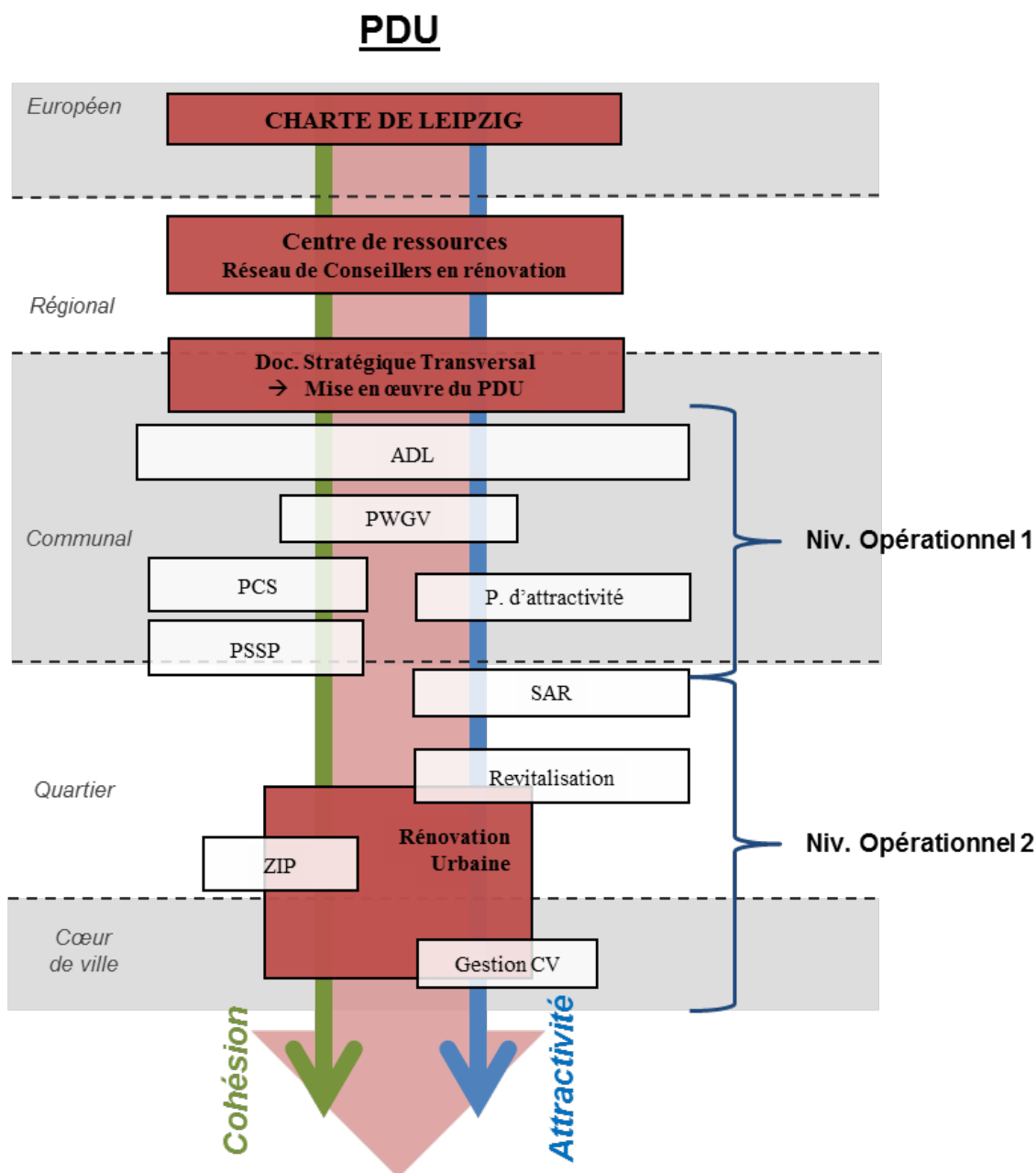


Figure 30 : Proposition globale

### 7.3.2 Centre de ressources et de compétences régional

L'objectif principal de cette structure serait de fédérer les conseillers en rénovation urbaine ainsi que des chefs de cohésion sociale, principaux représentants locaux des deux axes des politiques urbaines. Ce réseautage ne doit pas être fermé et pourrait intégrer également les besoins de différents secteurs plus spécifiques (sécurité, logement, commerce...). Une analogie peut être faite avec le réseau wallons des conseillers en mobilité (CEM<sup>21</sup>) qui a déjà largement fait ses preuves, y compris hors de nos frontières.

<sup>21</sup> Source : <http://mobilite.wallonie.be/home/je-suis/un-conseiller-en-mobilite.html>.



En plus du réseautage entre les acteurs des différentes villes, il s'agit également de faire le lien entre les acteurs et la région. La création de ce centre de ressources et de compétences permet de générer une dynamique d'échange, à la fois *top-down* et *bottom-up*, afin de disposer d'un socle de connaissance clairement identifié relatif à la politique de la ville.

Le centre de ressource a également comme mission la centralisation et la diffusion des connaissances relatives à la ville, qui s'appuie sur les trois modalités suivantes :

- L'appui ;
- La formation ;
- La documentation.

De cette manière, tous les outils nécessaires à l'amélioration des compétences et à l'ouverture d'esprit des acteurs sont rencontrés. De même, les acteurs font également remonter les besoins et recommandations depuis les cas concrets auxquels ils sont confrontés.

Les rencontres entre les acteurs des différentes villes permettront de comparer les situations vécues et d'évaluer les solutions proposées. Des contacts se créent. Il est possible d'obtenir des conseils, voire des pistes de solutions via des membres du réseau possédant l'une ou l'autre expertise. Le réseau permet également de maintenir à jour la documentation, les évolutions et les nombreux changements.

Le centre de ressource doit également mettre à disposition du personnel d'appui nécessaire pour la constitution de dossiers afin d'améliorer l'efficacité du processus administratif. Des dossiers thématiques et des publications sont à envisager afin de donner réponses claires et des exemples concrets de réalisation face à certains problèmes. Certains acteurs nous ayant fait part de la difficulté de trouver les solutions adaptées à certains cas de figure.

Enfin, le centre de ressources et de compétences doit faciliter le travail des acteurs en charge de la réalisation des diagnostics propres aux différents outils. Pour ce faire, le centre de ressource sera chargé de constituer un recueil des sources d'information à destination des acteurs en charge de la constitution des différents diagnostics. De même, la cellule développera plus profondément, en collaboration avec les acteurs concernés, une réflexion sur l'homogénéisation des diagnostics des outils de politiques urbaines, tant concernant les méthodes de collecte, que sur la territorialisation et que leur temporalité. Pour exemple, les indicateurs utilisés pour le plan de cohésion sociale sont à l'échelle communale, tous les 6 ans, alors que les indicateurs relevés pour le diagnostic du PSSP sont à l'échelle de la zone de commissariat, tous les 4 ans. Enfin, le centre de ressources et de compétences pourra également avoir dans ses missions la promotion de la ville de manière générale vis-à-vis du grand public.



**Figure 31 : Schématisation du centre de ressources et de compétences**

### 7.3.3 Document d'orientation stratégique communal ou supracommunal

Les opérateurs locaux et les faits pointent de façon récurrente le déficit de stratégie communale en termes de développement urbain. De même, les diagnostics et programmations élaborés pour certains outils se soucient rarement des autres domaines de la même ville. Ces constats reflètent un réel besoin de formalisation d'une stratégie à l'échelle communale qui, parfois existe déjà mais qui apparaît tantôt non territorialisée, tantôt limitée à certains secteurs.

Étant donné l'existence de nombreuses possibilités de planification stratégique en Wallonie, et l'appropriation de l'une ou l'autre de ces formes par les villes, il est proposé ici de concentrer en un document stratégique communal synthétique les objectifs que se donne la ville ou la zone urbaine. Le contenu de ce document sera précisé par le contour définitif du PDU, mais doit être construit dans l'objectif d'intégration des deux axes de développement « cohésion » et « attractivité » et viser la clarté et la facilité d'interprétation par tous les acteurs. Le document stratégique devant également être territorialisé. Par exemple, ce document stratégique peut correspondre à un plan stratégique transversal, à un schéma de structure communal, à un masterplan ou à une programmation politique pour autant qu'il rencontre les exigences définies par les directives pour l'élaboration d'un document stratégique transversal urbain. Il devra également s'appuyer sur les nouveaux outils du futur Code du Développement Territorial (CoDT).

La constitution de ce document serait l'unique condition donnée au pouvoir local ou à l'association de pouvoirs locaux pour établir une convention « PDU » entre celui-ci et la région. Cette convention donnerait droit à un budget défini et reconduit annuellement sur toute la durée du PDU, à l'image des conventions subsidiées du plan de cohésion social ou de l'ancienne politique fédérale des grandes villes. Ce budget pourrait combiner celui du transfert de la politique fédérale des grandes villes, du budget de Namur Capitale régionale et des politiques d'attractivités (enjeux métropolitains).

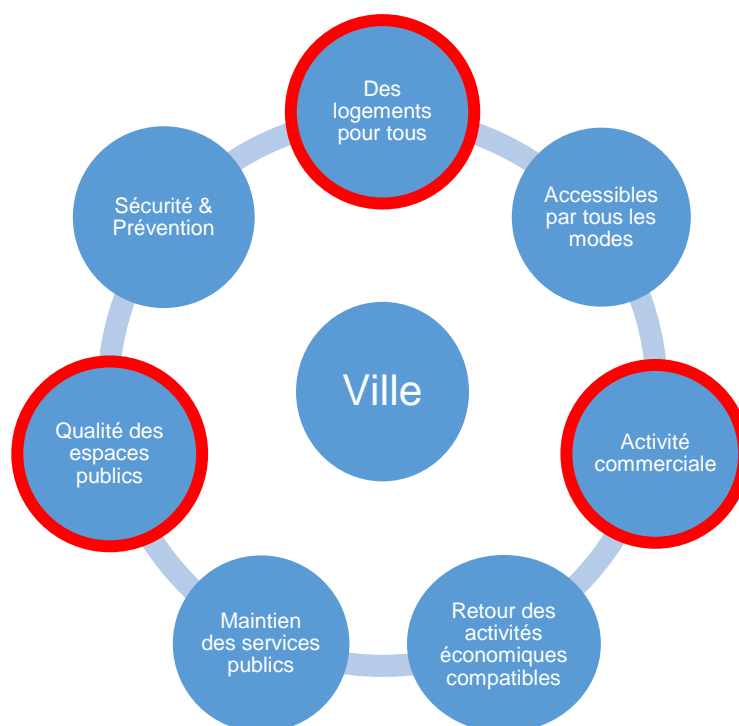
## 7.4 MISE EN ŒUVRE

### 7.4.1 Axe attractivité

La mise en œuvre de la politique de la ville en Wallonie consiste à proposer des recommandations d'évolution des outils existant afin de cadrer avec les objectifs et les orientations identifiés ci-dessus. Ces objectifs résultent de la revue de la littérature des principaux documents d'orientation provenant des différents niveaux de pouvoirs compétents en la matière.

Dès lors, vu le cahier des charges, vu les outils et les documents d'orientation existants, nous avons identifiés à la fois des secteurs privilégiés d'intervention et des profils d'utilisateurs associés. Ces secteurs d'intervention contribuent à l'attractivité urbaine. Nous avons identifié que les outils existant de la politique de la ville – dépendant de la compétence régionale – visent particulièrement certains domaines : les espaces publics, le logement et le développement commercial. Si la sécurité et la prévention font l'objet d'une politique spécifiquement au niveau fédéral, les questions de mobilité, d'activité économique et de maintien des services publics restent essentiellement marqué par une approche sectorielle.

Dans un souci de pragmatisme, nous tenons compte de cet état de fait dans nos recommandations, bien qu'il soit intéressant d'inclure ces autres domaines d'intervention dans une politique de la ville transversale.



**Figure 32 : Principaux domaines affectant l'attractivité du centre-ville**

Parallèlement, les outils existant de la politique de la ville en Wallonie visent à maintenir et développer l'attractivité urbaine auprès de certains utilisateurs de la ville. Les domaines visés à la figure ci-dessus doivent bénéficier à quatre catégories de publics : l'habitant, le client (des commerces), l'investisseur mais aussi les minorités et les groupes fragilisés. Les propositions viseront donc à renforcer l'attractivité urbaine auprès de ces publics tout en appelant, par une approche totalement transversale de la politique de la ville.



**Figure 33 : Public-cibles d'une politique d'attractivité urbaine**

### 7.4.1.1 *Rénovation urbaine*

#### a) *Faire évoluer l'outil*

L'outil de rénovation urbaine, à sa création en 1970, était destiné à répondre aux objectifs des politiques en matière de logement et permettait de mener de vastes opérations dans les centres-villes. Nous avons constaté que le contexte a évolué aujourd'hui et que les objectifs liés à cet outil ont été élargis tout comme son domaine d'action.

Nous soulignons également dans le volet 2 de la recherche des moyens publics de plus en plus faibles et dilués dans l'espace (Cf. carte RU volet 2). Ce constat est avancé par les communes qui ont de moins en moins recours à cet outil. Effectivement, elles remettent en cause la faiblesse des moyens publics mais également la « lourdeur » administrative liée à l'outil qui ne leur permet plus d'agir et surtout de réagir dans des délais raisonnables. Cela pourrait amener un désintérêt des politiques et de la population pour la rénovation urbaine.

En effet, il semble apparaître que l'aspect administratif entrave la proactivité de l'outil. A titre d'exemple il nous a été dit de manière récurrente lors des entretiens que : « *la réalisation des fiches actions, liées à l'obtention de subsides, prenait énormément de temps dans l'élaboration d'un dossier de rénovation urbaine. Or, bon nombre d'opérations inscrites dans ces fiches actions ne sont pas réalisées au bout de 10 ou 15 ans...* ».

Si nous voulons redonner un certain dynamisme et susciter un regain d'intérêt pour la rénovation urbaine, nous proposons de la réorienter encore davantage vers un outil de « *projet de quartier* », c'est-à-dire, un projet de territoire, avec des objectifs et des moyens de mise en œuvre clairement définis, et ainsi, de moins se focaliser sur les fiches actions qui pourraient être précisées par la suite en fonction des moyens disponibles et des montages de financements possibles.

L'outil rénovation urbaine, recentré sur l'étude de projet à l'échelle d'un quartier, doit permettre de créer des opportunités :

- d'échanges entre les acteurs de la politique de la ville (aménagement, politique, logement, prévention, ...)
- de communication avec la population (cohérence et visibilité du projet) ;
- d'investissements privés (Fonds FEDER, revitalisation urbaine,...).

Ce dernier point est d'autant plus important que nous ne pouvons plus aujourd'hui nous reposer uniquement sur les finances publiques (régionales), et, dans bien des cas de figure, la mobilisation de fonds privés est ou sera la principale source de financement. C'est pourquoi, nous proposons de prioriser le financement concernant le volet « *projet* » par rapport au financement concernant le volet « *réalisation* » dans le contexte actuel de disette budgétaire. Ainsi, un « *projet* » de quartier cohérent, visible et accessible en termes de communication, peut devenir lui-même le « *collecteur d'investissements* ».

#### b) *Associer Gestion Centre-Ville et Rénovation urbaine.*

Pour éviter de diluer les moyens et pour dynamiser les cœurs de ville, nous proposons d'associer à chaque périmètre de Gestion Centre-ville une opération de rénovation urbaine (c'est déjà en partie le cas dans certaines communes).

Outre l'avantage de cibler les moyens et les actions, cette association permettrait également une plus grande transversalité entre les acteurs. En effet, chaque outil à ses propres spécificités : le projet de rénovation urbaine permet de composer l'espace urbain, et la GCV engage des stewards et mène des actions pour animer ces mêmes espaces. Il serait alors judicieux que ces acteurs se rencontrent et échangent ensemble à l'étape de conception du « *projet* ».

De plus, on parle beaucoup aujourd'hui du concept de « *Placemaking* »<sup>22</sup> pour dynamiser les espaces publics et les rendre « appropriables » par la population. Cette approche est rendue possible grâce à :

- un positionnement clair et un aménagement en cohérence ;
- un espace qui doit permettre à chacun de se l'approprier ;
- un espace qui n'est pas figé et qui évolue dans le temps ;
- un partenariat public-privé (pour assurer le financement) ;
- une cellule de gestion spécifique afin d'en assurer une gestion au quotidien ;

Dès lors, concernant ces deux derniers points, la GCV pourrait également apporter aux communes son expertise en termes de commerces et de partenariats public-privé.

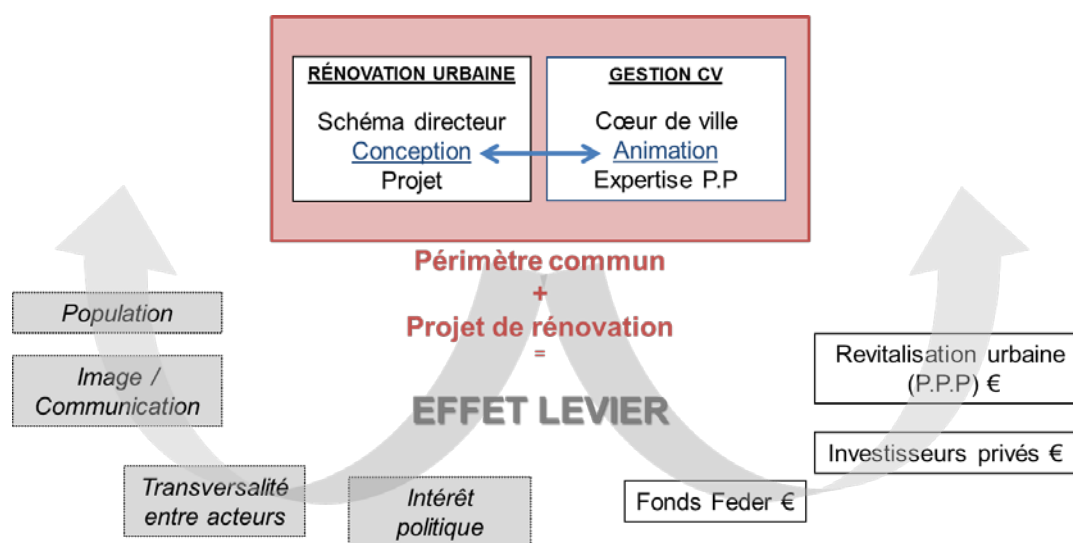


Figure 34 : Association GCV et RU

#### 7.4.1.2 La revitalisation urbaine

Dans la continuité de notre proposition, où la rénovation urbaine deviendrait l'outil dynamique « *projet de quartier, collecteur d'investissements* », il serait intéressant d'accentuer son effet levier, en proposant de prioriser les opérations de revitalisation urbaine qui s'inscrivent au cœur d'un périmètre de rénovation urbaine.

Ainsi, nous ciblons d'avantage les opérations et les moyens et nous profitons du partenariat public-privé lié à la revitalisation urbaine.

#### 7.4.1.3 Les Sites à Réaménager

Les SAR constituent également un potentiel de redynamisation urbaine. Dans ce cadre, nous proposons d'accentuer son action au sein du PDU de plusieurs manières.

Premièrement en facilitant et priorisant les procédures des SAR situés dans d'autres périmètres. En effet, certains sites sont situés dans des périmètres de rénovation ou de revitalisation. Dans ce cadre, le RIE pourrait être exempté de certaines parties déjà développées par le dossier de rénovation urbaine ou de revitalisation urbaine et permettrait de diminuer les coûts de la procédure SAR pour la commune concernée. Il serait également judicieux de favoriser la reconnaissance des sites situés en périmètre de rénovation et de revitalisation simultanément à la constitution du projet de rénovation ou de revitalisation.

<sup>22</sup> <http://www.lively-cities.eu/fr-place-making-rubrique-13.htm>

Deuxièmement, l'inventaire SAR doit être systématiquement repris comme outil de diagnostic. Pour cela, chaque acteur local doit avoir accès à la base de données géographique des sites à réaménager et aux données de bases : adresse, propriétaire, nom et numéro de référence du site, historique du site, ...

Troisièmement, il semble primordial que les acteurs locaux se réapproprient cet outil. Ceci peut être favorisé en assistant et incitant les acteurs locaux à introduire des demandes de reconnaissance, notamment pour une série de sites détectés par la région comme prioritaires. Ce même système de priorité devrait également être mis en place pour la sélection des sites à subsidier. Ce travail, informatisé et reproductible, pourrait permettre faciliter la compréhension du mécanisme de l'outil par les pouvoirs locaux et leur appropriation de l'outil. Ce système de priorité peut, par exemple, faire prévaloir les sites en milieu urbain des villes du PDU, et principalement ceux inclus dans les périmètres de centre-ville ou des quartiers en difficulté. De même, la publicité de l'outil, la visibilité des procédures, la diffusion de la localisation des sites et de certaines de leurs caractéristiques pourrait dynamiser la requalification urbaine par cette procédure.

#### **7.4.2 Axe cohésion**

Durant la deuxième moitié du XXe siècle, les centres des villes se sont désindustrialisés et ont connu un exode vers les communes périphériques. Il en est résulté un appauvrissement des centres-villes d'autant plus marqué dans certains quartiers qui concentrent un grand nombre de difficultés (chômage, habitat dégradé, pauvreté, ...). En réponse à cette dégradation de certains quartiers, une attention spécifique des pouvoirs publics à ces quartiers dégradés peut contribuer à améliorer les conditions de vie des habitants, mais aussi à promouvoir une meilleure image de l'environnement urbain.

Nous proposons de regrouper ces politiques dans un « axe cohésion » qui inclura les ZIP, que nous proposons de redéfinir, les Plans de cohésion sociale et le Plan stratégique de sécurité et de prévention (PSSP).

Il est nécessaire d'institutionnaliser le partenariat entre ces dispositifs via la création d'une structure regroupant les acteurs des ZIP et les chefs de projet des PCS urbains. Dans notre proposition, ces acteurs seraient actifs, en partie, sur les mêmes territoires, ce qui devrait renforcer l'intérêt et la pertinence du partenariat.

##### *a) Plan de Cohésion Sociale*

Nous proposons de sortir les villes du Plan de cohésion sociale (PCS) et de créer un Plan de cohésion sociale urbain qui ne rassemblerait que les villes intégrées au PDU. En effet, la nature de la précarité est différente en milieu rural et urbain. De manière quelque peu stéréotypée, on constate que, dans les villes, les problèmes sont plus souvent des problèmes de coût du logement et de faiblesse des revenus en raison de taux de chômage élevés. Dans le monde rural, les ménages en difficulté sont davantage confrontés à des problèmes de transport (coût de la détention d'une voiture, manque de transports en commun) et d'accès aux emplois et aux services. De plus, en ville, les personnes précarisées sont concentrées dans quelques quartiers tandis qu'on observe beaucoup moins ce phénomène dans le monde rural (en raison de la contrainte foncière moins forte). Par conséquent, rassembler les villes dans un réseau spécifique facilitera un partage d'expériences entre acteurs confrontés à des problématiques similaires.

Le financement des Pouvoirs Locaux serait identique à celui d'aujourd'hui pour les communes du PCS et du nouveau PCS urbain mais les communes faisant partie du PCS urbain recevraient en outre une partie de l'enveloppe provenant de la régionalisation de la PFGV pour mener des actions de cohésion sociale et ainsi amplifier ce levier.

Le PCS affiche deux objectifs : « *le développement social des quartiers* » et « *la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité* ». Or, ces deux objectifs ont clairement une dimension territoriale forte : les problèmes de développement social et les différentes formes de précarité se concentrent souvent principalement dans quelques quartiers d'une commune. Vu que cette recherche inclut une réflexion sur la délimitation des quartiers en difficulté, nous proposons de consacrer une part minimum (par exemple 60%<sup>23</sup>) des moyens des PCS urbains à des actions dans les quartiers défavorisés, notamment par l'intermédiaire des quartiers d'initiative. Lors de la réalisation du diagnostic des PCS urbains, il serait utile pour les villes de tenir compte des disparités spatiales dans la commune et de ne pas considérer le territoire communal comme un tout. Les éventuels problèmes rencontrés par les habitants doivent donc être analysés à une échelle infracommunale.

De l'évaluation du Plan de cohésion sociale (Direction Interdépartementale de la Cohésion Sociale, 2014), les principales recommandations suivantes ont été extraites :

- Il est impératif de préciser le public visé par le PCS et de lever l'ambiguïté existante entre deux types de publics : le public précarisé qui présente des risques accrus en termes d'accès aux droits fondamentaux, ou le public global permettant un lien social plus diffus. Ce flou persistant se traduit notamment dans la détermination des actions du plan, qu'il conditionne en partie ;
- Il est nécessaire de préciser les modalités de réalisation du diagnostic local de cohésion sociale qui sert à guider les actions durant le PCS ;
- La transversalité des actions en tant que caractéristique fondamentale du processus devrait être améliorée. A ce titre, il faut permettre l'inscription d'une action dans plusieurs axes thématiques ;
- Il faut mener une réflexion sur le statut du chef de projet. Leur formation doit être prolongée et leurs capacités d'animation du réseau renforcées. Une mise en réseau des chefs de projet doit être organisée de même que l'échange de bonnes pratiques ;
- Il faut réduire la charge administrative qui incombe aux chefs de projet ;
- Le PCS impose des partenaires obligatoires<sup>24</sup>. Un grand nombre de communes ont élargi leur partenariat à des institutions, services ou associations. Toutefois, la distinction établie entre partenaires obligatoires et facultatifs a une pertinence limitée. Il convient d'encourager concrètement la création de partenariats opérationnels, c.-à-d. actifs tant au niveau des actions que de la gouvernance ;
- Il faut promouvoir l'intégration, l'articulation et la complémentarité avec les différents dispositifs et plans locaux transversaux tels que le Plan local d'intégration (PLI), le Programme stratégique transversal (PST), Plan communal de développement rural (PCDR) et le Plan stratégique de sécurité et de prévention (PSSP) ;
- Dans la plupart des cas, la commune semble être le niveau adéquat pour mettre en œuvre les actions PCS. Cependant, pour certaines actions, une plus grande échelle territoriale (supra-communale) mérite d'être privilégiée ;

<sup>23</sup> Cette part minimum doit dépendre de la définition des quartiers en difficulté. Plus ces quartiers sont définis largement, plus élevée doit être la part qui leur est spécifiquement réservée.

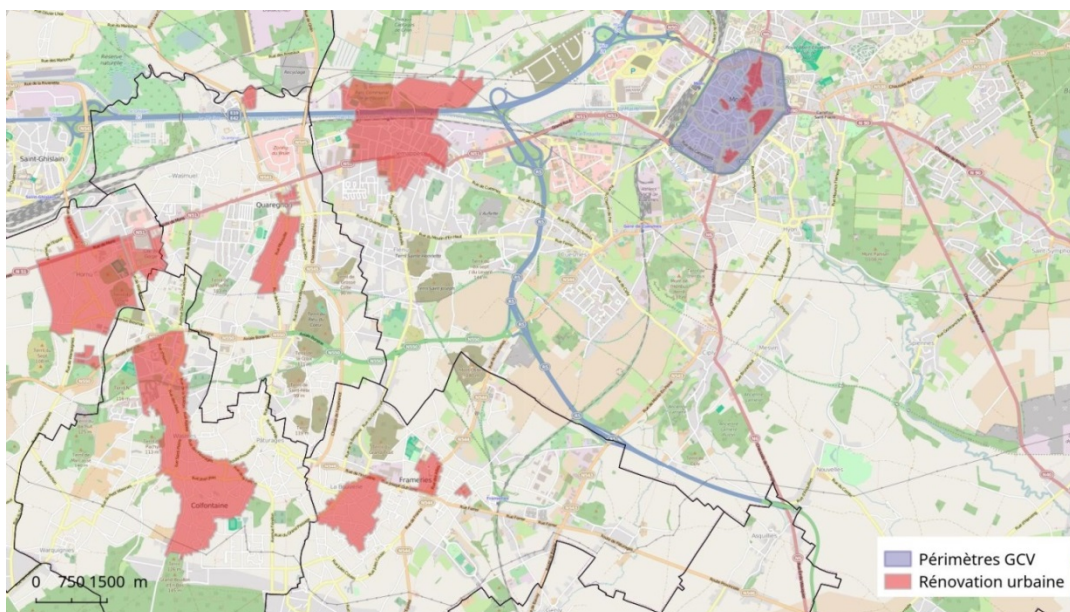
<sup>24</sup> Les partenaires obligatoires sont : le Centre Public d'Action sociale (CPAS), l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (le Forem), le Relais social, le Centre de planning familial (CPF), le Centre de service social (CSS), la Société de Logement de Service Public (SLSP), le Plan HP, l'Agence immobilière sociale (AIS), le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie (FLW) et le Centre Régional d'Intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère (CRI). Au niveau des chefs de projet, cette obligation se traduit par un impératif d'invitation des partenaires obligatoires aux commissions d'accompagnement.

- La co-évaluation participative<sup>25</sup> est une contribution importante notamment par les feedback des bénéficiaires qui, pour beaucoup de partenaires, ont été une surprise car c'était la première fois qu'ils avaient ainsi l'occasion d'entendre de la bouche des personnes ce que le PCS leur avait apporté. Or, ce sont là des éléments essentiels à comprendre pour pouvoir valoriser, ensemble, les effets démultiplicateurs possibles et les rendre effectifs.

### 7.4.3 Dimension territoriale du PDU

#### 7.4.3.1 Concordance périmètres GCV – RU

Comme nous l'avons déjà évoqué plus précédemment, pour éviter de diluer les moyens et amplifier les actions sur les cœurs de ville, nous proposons d'inscrire à chaque périmètre de Gestion Centre-ville au sein d'une opération de rénovation urbaine, c'est déjà en partie le cas dans certaines communes (voir carte 1). Il est important de préciser que cette proposition d'association n'exclut nullement de créer des périmètres de rénovation urbaine totalement hors des périmètres Gestions-centre-ville. Néanmoins, ce dernier étant nous le rappelons, le seul outil orienté « cœur de ville », cette suggestion nous permet de recentrer d'avantage la rénovation urbaine aux centres « urbains » et d'associer à une dynamique de gestion, c'est-à-dire du domaine de l'animation économique, celle de la rénovation du tissu urbain.



Carte 36 : Ville de Mons : périmètre de GCV et Rénovation urbaine

#### 7.4.3.2 Cibler d'avantage la RU

Nous proposons également plusieurs critères, non exhaustifs, pour recadrer d'avantage l'aspect urbain de la rénovation urbaine et ainsi éviter sa dilution :

- établir un seuil de densité et de population minimale qui donne l'autorisation de tracer un périmètre de rénovation ;
- obliger d'inscrire au moins 80% du périmètre de rénovation en Zone d'habitat au plan de secteur ;

<sup>25</sup> Par coévaluation participative, on entend l'organisation d'un certain nombre de tables rondes entre bénéficiaires et partenaires d'une même action, voire d'un même axe, et entre partenaires pour le PCS dans sa globalité, voire par axe.



- contraindre de situer les périmètres de rénovation à proximité immédiate d'un noyau commercial, identifié dans le schéma de développement commercial wallon (SDCW).

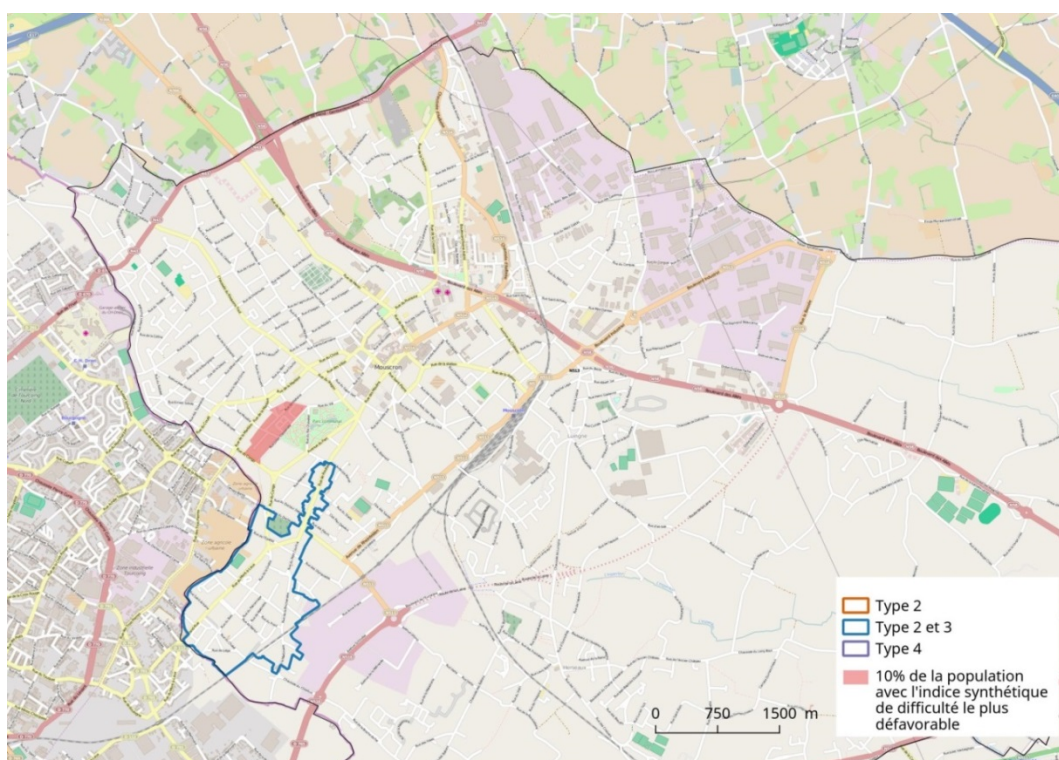
Il ne s'agit ici que d'une proposition de principes dont les critères nécessiteraient d'être affinés et précisés.

### 7.4.3.3 Actualisation des périmètres ZIP

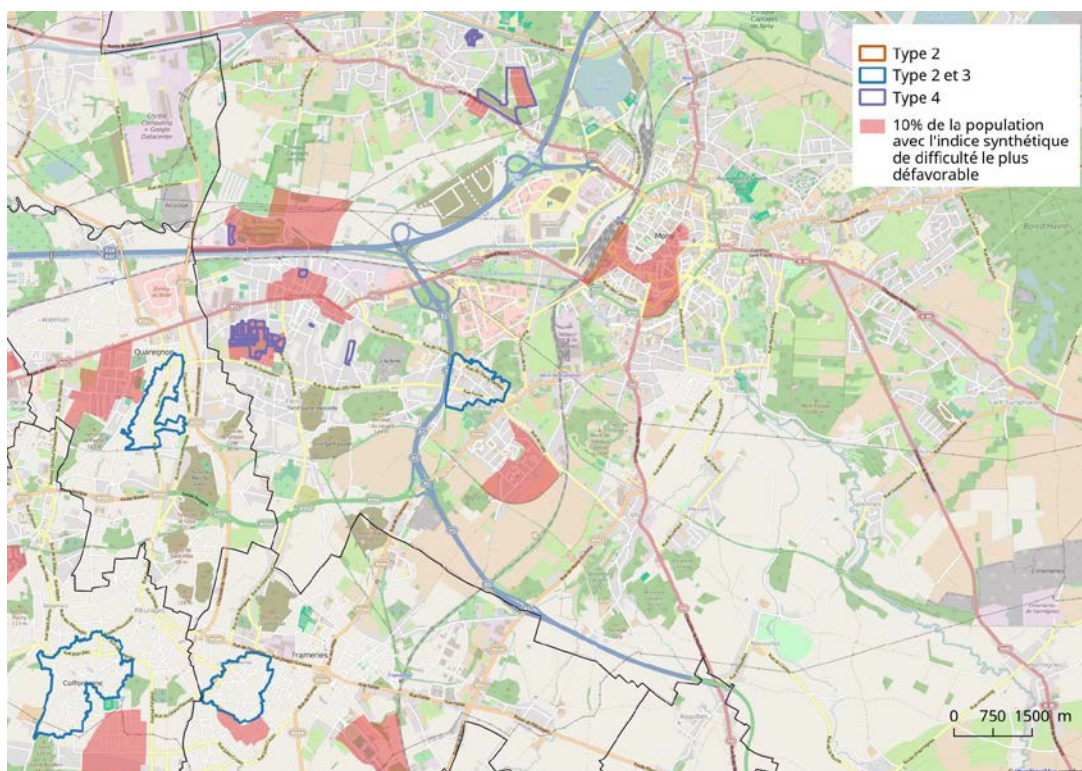
Dans cette section, nous illustrons la manière dont nous proposons de redéfinir les ZIP au moyen de l'indice synthétique de difficulté des quartiers.

En pratique, nous proposons de sélectionner les secteurs statistiques qui ont l'indice le plus défavorable et qui rassemblent 10 % de la population dans les régions urbaines belges. Si nous ne retenons que les secteurs statistiques qui appartiennent aux 8 communes de la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019, ces quartiers en difficulté rassemblent 182.000 habitants dans 156 secteurs statistiques, soit environ 21 % de la population des 8 villes et 5 % de la population wallonne. Bien entendu, un autre seuil que 10 % pourrait être retenu afin d'obtenir plus ou moins de secteurs statistiques.

Nous illustrons la géographie comparée de ces quartiers en difficulté avec les ZIP dans les 7 cartes ci-dessous. Ces cartes confirment que les périmètres ZIP apparaissent obsolètes et doivent être revues puisqu'un grand nombre de secteurs statistiques où résident une population défavorisée ne sont pas inclus. À l'inverse, certaines ZIP actuelles ciblent des quartiers qui ne sont plus ceux parmi les plus en difficultés.



Carte 37 : Carte du centre de Mouscron



Carte 38 : Carte du centre de Mons

## 7.5 PISTES POUR AMPLIFIER LE PDU

### 7.5.1 Opportunité supra-communale

#### 7.5.1.1 Cadre supracommunal

Les enjeux de la politique de la ville ne se limitent pas aux frontières communales, nous suggérons donc d'accroître la coordination entre les pouvoirs communaux afin d'améliorer la cohérence des actions. La question des politiques d'agglomération a déjà été abordée lors d'autres recherches de la CPDT (Malherbe *et al.*, 2010), nous renvoyons à cette étude pour le développement d'une politique d'agglomération.

Toutefois, nous suggérons d'entamer une démarche encourageant la supracommunalité sur deux domaines : la mobilité et les infrastructures métropolitaines. Sur ces deux domaines, nous suggérons d'utiliser des outils déjà existant.

En ce qui concerne la mobilité, le décret PUM propose un cadre légal permettant la réalisation de schéma d'agglomération sous l'angle de la mobilité en proposant une série de recommandations sur les questions de mobilité urbaine. Cela permettrait de développer une stratégie urbaine dans toutes les agglomérations importantes de la région, à l'instar de l'initiative prise au niveau de l'arrondissement liégeois. Nous suggérons que la Wallonie soutienne ces études au travers d'aides via le centre de ressources régional. Cela peut permettre à tous les acteurs de la mobilité et du développement territorial de définir une stratégie globale et transversale à l'échelle des principales agglomérations wallonnes.

Quant à la question des infrastructures métropolitaines, il faut constater que l'essentiel des projets sont désormais réalisés à l'aide des programmes opérationnels du FEDER. Comme l'a proposé l'évaluation de ces programmes menée par ADE et le CREAT (2013), nous encourageons à ce que la réalisation d'infrastructures métropolitaines soient portées par des associations de projets ou des Groupement Européens de Coopération Territoriale (GECT) permettant d'effectuer les arbitrages nécessaires entre les localisations centrales ou périphériques ou d'éviter des concurrences interurbaines dans le développement de ces infrastructures.

Ces différents projets supracommunaux feront l'objet de diagnostics et de propositions que les PDU réalisés à des échelles plus fines – la commune le plus généralement – devront intégrer dans le cadre de leur propre réflexion stratégique transversale.

### 7.5.2 Opportunité privée

Les propositions relatives à la valorisation de l'investissement privé reposent sur la manière d'encourager l'investissement en milieu urbain. Nos propositions reposent sur quatre axes : l'association des périmètres de gestion de centre-ville avec des périmètres de rénovation urbaine et la facilitation de la revitalisation urbaine ; de permettre aux fonds de rénovation urbaine de financer des partenariats publics-privés ; d'utiliser le potentiel de JESSICA comme levier pour le développement urbain et d'explorer des sources de financements complémentaires.

Tout d'abord, la superposition des périmètres doit permettre d'amplifier les avantages inhérents à chaque outil. Cela permettrait d'avoir une approche intégrée où la ville développe une vision transversale et cohérente pour son centre-ville. Par ailleurs, il sera alors possible de mobiliser l'outil revitalisation urbaine de manière ponctuelle afin de rendre l'investissement privé au centre-ville plus attractif.

Ensuite, dans cette logique de rendre l'investissement dans les centres plus attractifs, nous suggérons d'ouvrir la possibilité aux fonds de rénovation urbaine à des PPP. Vu la faiblesse structurelle des moyens à l'échelle de la région, nous estimons plus pertinents d'utiliser ces moyens afin de lever des moyens privés. L'idée est alors d'amplifier les résultats des rénovations urbaines et générer un signe plus visible du changement.

Par ailleurs, nous insistons sur l'opportunité que représente l'utilisation de JESSICA pour favoriser l'investissement privé. Nous ne détaillerons pas ici les mécanismes de mise en œuvre d'un tel outil d'ingénierie financière, nous renvoyons vers l'étude réalisée par IDEA et l'Institut Destrée (2009) sur le potentiel en Wallonie. Nous relevons quelques atouts d'un tel outil :

- Sauver des projets FEDER en difficulté, c'est-à-dire un projet qui ne pourra pas être terminé endéans deux ans à la suite d'un programme opérationnel (cf. règlement du FEDER) ;
- Développer des projets d'envergure à l'échelle de la Wallonie ;
- Proposer un cadre juridique et financier stable et innovant pour les PPP – ce qui n'existe pas (suffisamment) en Wallonie à l'heure actuelle (IDEA Consult & Institut Destrée, 2009) ;
- Développer une réflexion sur la rentabilité et les retombées potentielles des projets soutenus ce que les projets soutenus actuellement par le FEDER n'envisagent pas suffisamment (ADE & CREAT, 2012) ;
- Etablir un montage progressif des projets. En d'autres termes, il est possible de mieux faire coller l'offre à la demande, notamment dans le cadre de mise à disposition du foncier d'entreprises dans les parcs d'activités ;
- Garantie financière par les pouvoirs publics ce qui rend plus attractifs les projets pour des investisseurs privés.

Toutefois, quelques faiblesses existent :

- Pas de production de logements envisageables, à l'exception d'éco-quartiers car JESSICA s'inscrit dans le programme opérationnel du FEDER qui n'autorise pas la production de logement sauf sous le critère de l'efficacité énergétique ;
- Pas d'autorité ou d'institution en Wallonie ayant simultanément les moyens, l'expertise financière et la connaissance du fait urbain ;
- Nécessite de consacrer une partie des fonds FEDER à la constitution d'un tel fonds. La version maximaliste des projections financières de l'étude IDEA Consult – Institut Destrée (2009) suggèrent que la mobilisation de 242 000 000 € à investir en 10 ans permettait la mobilisation finale de 2,75 milliard € au bout de 30 ans. Il s'agirait alors de mobiliser environ 1/3 des moyens consacrés au développement urbain sur le montant alloué en Wallonie pour la période 2007-2013 ;
- Risque de concurrence entre les systèmes d'aides : l'approche subsides du FEDER contre l'approche par prêts de JESSICA.

S'il fallait que l'outil JESSICA soit mis en place, nous suggérons dès lors :

- D'éviter toute concurrence entre systèmes d'aides et d'associer clairement certains types de projets à une catégorie précise d'aides ;
- De l'utiliser lorsque certains projets d'envergure doivent être réalisés progressivement (production de logements, de parcs d'activités) pour mieux répondre à l'évolution de la demande et d'autoriser la production de logements en accord avec les règles européennes ;
- De développer l'outil au niveau régional voire de confier la gestion à la Banque Européenne d'Investissement afin d'assurer la gestion la plus neutre possible de l'outil et de mettre en œuvre la vision politique régionale de la Ville (IDEA Consult & Institut Destrée, 2009) ;

Concernant l'effet levier du financement, précisons qu'il est tout à fait possible d'initier JESSICA à une plus petite échelle avec des fonds actifs pour un seul projet. Il serait ainsi envisageable de lancer JESSICA avec quelques projets FEDER mis en difficulté lors de la programmation 2014-2020 dans le but d'expérimenter l'outil et son fonctionnement. L'objectif serait alors d'éviter les erreurs de jeunesse s'il existe une volonté de lancer le projet à grande échelle. Nous renvoyons vers l'étude IDEA Consult/Institut Destrée pour tout complément concernant les aspects de financement.

Nous proposons également d'engager une réflexion afin d'étudier les différents mécanismes possibles de financement complémentaires des politiques publiques urbaines actuelles. Plus particulièrement, à priori, nous ciblons :

- Les mécanismes de taxation ciblées et complémentaires : nous pensons au principe de création d'un fonds spécifique alimenté au départ d'une taxe ciblée tel le Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) en France, approvisionné au départ d'une taxe sur les mètres carrés commerciaux périphériques.
- Les mécanismes de redevance spécifique au sein d'un périmètre d'intervention défini : nous ciblons ici, notamment, le concept de Business Improvement District (BID) qui est un partenariat privé – public, généralement initié par une collectivité locale, souvent une commune et structuré en association de type ASBL. Ces structures sont financées par une redevance auprès des acteurs concernés (commerçants, propriétaires, ...). Au Royaume-Uni, qui en compte près de 200, ceux-ci sont organisés par une loi de 2004.
- Les mécanismes de récupération des plus-values, que celles-ci résultent de modification planologiques ou d'investissements publics, cette question, déjà abordée dans le cadre des travaux de la CPDT, apparaît plus que jamais d'actualité.

- Les initiatives en matière d'économie collaborative : il s'agit d'une dynamique en plein développement grandement favorisée par les nouvelles technologies de communication mais aussi de nouvelles valeurs sociétales. Or, dans la mesure où ces initiatives visent à mobiliser les ressources et les acteurs locaux, elles présentent une évidente dimension territoriale.

### 7.5.3 Stratégie foncière

Il est largement acquis que le développement d'une vision stratégique d'un territoire (urbain) doit s'accompagner d'une réflexion sur le foncier. Nous renvoyons dès lors aux conclusions de la recherche R.1. de la CPDT sur les systèmes d'informations foncières. Des échanges entre les chercheurs ont permis de faire émerger quelques propositions pertinentes dans le cadre de la politique régionale de la ville.

Tout d'abord, nous suggérons d'inclure dans les PDU une réflexion spécifique sur le foncier. Il s'agirait d'un diagnostic visant à identifier les espaces dans les villes où il est possible de dégager du foncier à moindre frais. L'objectif sera alors d'identifier des zones leviers où la disponibilité foncière permettrait de développer des projets urbains porteurs pour les villes concernées. Nous pouvons rattacher cela à deux types de périmètres développés à Bruxelles : les Zones d'Intérêt Régional (ZIR) et les Zones-Leviers (ZL)<sup>26</sup>.

Les ZIR sont définies par le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS), c'est-à-dire le plan de secteur bruxellois. Quatorze ZIR ont été identifiées, ce sont des territoires d'enjeux en termes de développement et de reconversion. Elles sont situées principalement autour des grandes gares et des casernes désaffectées. Quant aux ZL, il s'agit de quatorze territoires urbains identifiés dans le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) – le « *SDER bruxellois* » – qui ont été identifiés comme en retard de développement. Les ZIR et les ZL doivent faire l'objet d'un schéma directeur non contraignant mais sur lequel les communes doivent s'appuyer pour développer un Plan Particulier d'Affectation du Sol (PPAS) fixant les règles urbanistiques et juridiques en vigueur. Le schéma directeur est développé par un bureau d'études et un médiateur, chargé d'assurer la participation citoyenne à l'élaboration du schéma. Nous suggérons donc l'obligation de développer des schémas directeurs dans des zones d'enjeux identifiés par le diagnostic urbain réalisé dans le cadre d'un PDU. Ils permettraient de clarifier et de faire la promotion d'une vision de ces territoires stratégiques pour le développement urbain. Il conviendra aussi d'assurer la cohérence entre les zones leviers identifiées dans le cadre stratégique communal avec le futur CoDT dont une innovation majeure pourrait être la création de Zones d'Enjeux Communal et/ou Régional (ZEC ou ZER). Nous proposons également de promouvoir la mise en œuvre du droit de préemption.

Enfin, nous encourageons à ce que l'information sur le foncier soit améliorée, singulièrement sur le foncier public afin de permettre une meilleure identification du potentiel foncier rapidement mobilisable – du moins plus rapidement que le foncier privé – dans le cadre d'une vision stratégique de la ville. L'étape suivante sera alors de le mobiliser dans le cadre de projets qui permettraient ainsi de valoriser les biens publics dans une stratégie globale de développement urbain.

---

<sup>26</sup> Source : [http://www.ieb.be/IMG/pdf/depliant\\_zonesleviers-zir-2.pdf](http://www.ieb.be/IMG/pdf/depliant_zonesleviers-zir-2.pdf).

## 8. CONCLUSIONS

L'examen des outils et acteurs concernés par la politique a mis en exergue la foulditude de mécanismes et la multitude des intervenants susceptibles d'être mobilisés sur le territoire urbain. Nous nous sommes essentiellement concentrés sur les mécanismes plus spécifiquement dédiés à la ville. En parallèle à cette diversité, nous constatons que chacun des outils répond à des objectifs précis et s'inscrit dans un contexte spécifique qui, bien évidemment, ont pu évoluer au cours du temps. Dès lors, plutôt que de faire table rase de l'existant, ce qui s'est fait dans certaines régions ou pays, notamment afin de répondre à des contraintes budgétaires, nous avons pris l'option de valoriser les outils existants afin de rechercher les complémentarités, synergies et effets leviers. Donner corps et faire sens, tel fut notre leitmotiv. Cette option nous a permis, de notre point de vue, d'émettre des recommandations concrètes et opérationnelles. Nos propositions reposent non pas tant sur l'élaboration de nouveaux décrets mais davantage sur l'adaptation de la mise en œuvre des outils.

En outre, nous encourageons la promotion de la gestion des initiatives et mises en œuvre locales. En effet, les acteurs de terrains ont acquis une véritable expertise locale et une connaissance fine des contextes qu'il s'agit de valoriser. C'est à travers ces dynamiques que l'on pourra renforcer la cohésion des et entre quartiers urbains au bénéfice de la population résidente.

C'est également dans cette optique que nous proposons un recentrage et une valorisation de certains outils à commencer par la rénovation urbaine dont la dilution spatiale est à mettre perspective avec celle des territoires et avec la fragmentation de l'attractivité des villes.

Nous avons également veillé à ce que nos propositions puissent s'inscrire dans le projet de Programme de Développement Urbain (PDU), annoncé dans la Déclaration de Politique Régionale de 2014. A la suite de l'examen de l'existant, des rencontres avec les acteurs de terrain, de l'inventaire des nombreuses études et des recommandations qui déjà formulées, nous proposons que ce PDU, conçu comme un concept global rencontre trois qualités : la cohérence, la transversalité et la modularité. Nous suggérons que ce PDU soit non seulement une synthèse opérationnelle et territorialisée de l'ensemble des documents à visée stratégique couvrant la commune (PUM, SSC, PST, ...) mais également le cadre opérationnel qui canalise les budgets.

Le principe de cohérence consiste à développer un schéma du développement urbain qui propose une vision de la ville qui fédère les acteurs de l'urbain : du pouvoir régional à l'administration communale en passant par les initiatives locales de participation et action citoyennes. Donner un fil conducteur qui précise et formalise stratégies, objectifs et mises en œuvre, tel est notre objectif. Cette définition territoriale doit être à même de favoriser les investissements (publics et privés) dans des espaces considérés comme prioritaires par les autorités.

Le principe de transversalité suggère de décloisonner les acteurs urbains, mais aussi les outils et dynamiques. Les avantages seraient nombreux : mutualisation des diagnostics, économies d'échelle (permettant le report de moyens sur le financement de projets), échanges de pratiques entre les acteurs de terrain, poursuite d'objectifs communs, ... Nous visons également à faire davantage le lien entre les deux facettes de la politique de la ville à savoir la cohésion et l'attractivité.

Enfin, le principe de modularité, c'est-à-dire un mécanisme géométrie variable, répond à une volonté concrète de proposer un PDU applicable aux huit villes wallonnes citées par la DPR 2014-2019 comme prioritaires pour une Politique Wallonne de la Ville. Toutefois, le PDU, tel que nous l'avons considéré au cours de nos travaux, ne doit pas forcément se limiter à ces localités. D'une part, notre proposition de PDU est un modèle qui pourra s'appliquer à d'autres villes. Et, d'autre part, aucun des outils n'est exclusivement applicable sur les huit villes citées et, chacun pourra évidemment continuer d'être mis en œuvre sur d'autres localités.

Pour terminer, concernant les méthodes de mise en œuvre des politiques, nous suggérons de valoriser les approches de contractualisation entre le pouvoir régional et le pouvoir communal qui reste l'acteur central du développement urbain. Cette approche doit faire l'objet d'un accord sur une liste d'objectifs précis à poursuivre. La référence (toujours perfectible) en la matière reste l'organisation des contrats de ville durable de l'ancienne Politique Fédérale des Grandes Villes. La convention qui doit lier les parties en présence peut être le PDU dont les objectifs constitueraient la base de l'accord.

## 9. BIBLIOGRAPHIE

AMION CONSULTING, 2010, *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Final report, Londres, CLG.

ASSOUAD, B., 2015. Vers une politique de la ville wallonne? *Fédération Inter-Environnement Wallonie* [en ligne]. 2015. [Consulté le 28 mai 2015]. Disponible à l'adresse : <http://iewonline.be/spip.php?article7172>

BRUNET, Roger, FERRAS, Robert et THÉRY, Hervé, 2009. *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*. Paris : La Documentation Française.

CAPRON, Henri, 2007. Politique de cohésion et développement régional. *Working papers DULBEA*. 2007. Vol. 7-16, pp. 113-131.

CDO, SEGEFA et MENS&RUIJTE, 2004. *Rapport final « Evaluation du Programme Politique des Grandes Villes »*. Bruxelles.

CESW, 2008. Avis A.939 relatif à l'avant-projet de décret concernant l'agrément et l'octroi de subventions à des associations de gestion de centre-ville. . 2008. pp. 7.

CESW, 2013. *Avis relatif à la régionalisation de la Politique fédérale des Grandes villes. Vers la mise en place d'une double politique régionale d'accompagnement et de soutien à la supracommunalité et aux pôles urbains* [en ligne]. Disponible à l'adresse : [http://www.cesw.be/uploads/fichiers\\_avis/1153.pdf](http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/1153.pdf)

CHEVAU T., CREMASCO V., HAROU R., MARISCHAL S., TELLER J., 2008, *Politique de la ville. Analyse croisée de la politique de la ville en France, en Angleterre et en Flandre*, CPDT, Note de recherche n°4, juillet 2008.

CHEVAU, Thomas, HAROU, Raphaëlle et TELLER, Jacques, 2008. *La prise en compte de la dimension urbaine dans les Programmes Opérationnels FEDER 2007-2013*.

CLERBOIS, I., ERNAELSTEE, C. et POUSSET, P., 2014. *La 6ème réforme de l'état : modalités nouvelles de financement, transfert de compétences et impact budgétaire*.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1999. *SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*. Office des. Luxembourg. ISBN 9282876586.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2014. *La dimension urbaine des politiques européennes - Principales caractéristiques d'un programme urbain de l'UE*.

COUR DES COMPTES, 2007. *La politique fédérale des grandes villes : Examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007* [en ligne]. Bruxelles. [Consulté le 24 novembre 2014]. Disponible à l'adresse : <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:La+politique+fédérale+des+grandes+villes.+Examen+des+contrats+de+ville+et+des+contrats+de+logements+2005-2007#0>

COUR DES COMPTES, 2012, *La Politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique.

CPDT, 2008. *Expertise politique de la ville. Annexes au rapport final. Subvention 2008-2009*.

CPDT, 2011. *Diagnostic territorial de la Wallonie*. Namur.



CPDT, 2013. *Entre relégation et risques de gentrification : étude des recompositions territoriales et démographiques des villes wallonnes et de leurs impacts sociaux*.

CREAT et ADE, 2013. *Evaluation des projets et portefeuilles de projets cofinancés par le FEDER 2007-2013 en matière de développement des pôles urbains wallons dans le cadre des PO Convergence et Compétitivité régionale et emploi*. Louvain-la-Neuve.

CREAT, 2012. *Evaluation du CWATUP Rapport final*.

CREAT, 2009. *Rénovation et revitalisation urbaines : rapport d'étude*. Louvain-la-Neuve.

DANDOY A., DELVAUX B., FRANQUET A., FRIANT N., MARISSAL P., MONSEUR C., QUITTRE V., DEMEUSE M., 2010, *Actualisation de l'indice socio-économique des secteurs statistiques en application de l'article 3 du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française*, avril 2010.

DE BOE, Philippe, HANQUET, Thérèse et MARÉCHAL, Luc, 2008. La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. mars 2008. pp. 6-11.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE, 2009. *Promouvoir un développement urbain durable en Europe : réalisations et opportunités*. Bruxelles.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE, 2011. *Les villes de demain - Défis, visions et perspectives*. Bruxelles.

DIRECTION INTERDEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE, 2014, *Évaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013 - Regards croisés et perspectives d'avenir*, Namur.

DIRECTION INTERDEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE, 2014, *Les plans de cohésion sociale dans les villes et les communes de Wallonie – Rapport d'activités 2013*, novembre 2014, Namur.

EPSTEIN R., 2015, *La " nouvelle politique de la ville " au prisme des évaluations du passe* in Thomas Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ?*, ed. de l'Aube.

EPSTEIN, R., 2013, *La politique de la ville en France et en Grande-Bretagne*, publié dans [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr), le 4 juin 2013.

FONTAINE, P., HAROU, R., MARISSAL, P., VAN HAMME, G., DE KEERSMAECKER, M.-L. et VAN CRIEKINGEN, M., 2015. *Gentrification dans les Villes wallonnes ? Territoire(s)*. 2015. Vol. 4, pp. 20.

FRANCQ, B, LOOPMAN, M, PIERART, J. et UITERMARK, J., 2008. *UNE POLITIQUE POUR UNE VILLE DURABLE. 25 RECOMMANDATIONS*.

GEORGE, Pierre et VERGER, Fernand, 2013. *Dictionnaire de la géographie*. Paris : PUF.

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 2011. *Projet de Déclaration de Politique Générale. 1er décembre 2011*. 2011.

GOUVERNEMENT WALLON, 1999. *SDER*. Namur.

GOUVERNEMENT WALLON, 2013. *Projet de Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER)*. Namur.

- GOUVERNEMENT WALLON, 2014a. *Oser, innover, rassembler - Déclaration de Politique Régionale*. Namur.
- GOUVERNEMENT WALLON, 2014b. *Guide pratique de référence pour les porteurs de projets - Appel à projets publics FEDER*.
- GOUVERNEMENT WALLON, 2014c. *Programme opérationnel « Convergence » HAINAUT*. Namur.
- GOUVERNEMENT WALLON, 2014d. *Programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » WALLONIE*. Namur.
- GOUVERNEMENT WALLON, 2014e. *Wallonie-2020.EU*. Namur.
- GRIPPA T., MARISSAL P., MAY X., WERTZ I., VAN HAMME G., LOOPMANS M., 2015, *Dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*, SPP Intégration Sociale, Bruxelles.
- HALLEUX, Jean-Marie, 2012. *Cours de géographie urbaine*. Liège.
- HAROU, R et LEJEUNE, Z, 2012. Notes de Recherche La Politique de la ville. . 2012.
- HAROU, Raphaëlle et LEJEUNE, Zoé, 2012. La Politique de la ville. *Notes de Recherche CPDT*. 2012. Vol. 33, pp. 49.
- HOMANS L., 2014, *Beleidsnota – Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019*, Vlaams Parlement, 138 (2014-2015) – n°1, 24 oktober 2014, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g138-1.pdf>.
- HOUARD N., coordination, *Politique de la ville – Perspectives françaises et ouvertures internationales*, La documentation Française, rapports & documents, n°52, 2012.
- IBZ, 2013. *EVALUATION PLANS STRATEGIQUES DE SECURITE ET DE PREVENTION 2013-2017*. 2013.
- INTERFEDERAAL KORPS VAN DE INSPECTIE VAN FINANCIËN, 2010. *BETREFT : Stadscontracten - verenigbaarheid met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gemeenschappen en gewesten*.
- LACOUR, Claude et PUISSANT, Sylvette, 1999. *La métropolisation : croissance, diversité, fractures*. Anthropos. Paris.
- LE GOIX, Renaud, 2005. *Villes et mondialisation : le défi majeur du XXIème siècle*. Ellipses. Paris.
- LUPTHON R., 2013, *Labour's record on Neighborhood Renewal in England*, Social Policy in a Cold Climate, Summary Working Paper 6, July 2013.
- MALHERBE A., Boniver V., Harou R. & Sinzot A., 2010. *Expertise Veille 2 : Stratégies et projets d'agglomération*. Namur : CPDT, 183 p.
- MARIQUE, AF, LEJEUNE, Z, HALLEUX, JM et MICHEL, Q Teller J, 2010. Notes de Recherche Le remembrement urbain. *Notes*. 2010.
- MARISSAL P., MAY X., MESA LOMBILLO D., 2012, *Pauvreté rurale et urbaine*, SPF Politique Scientifique Fédérale, <http://www.luttepauvrete.be/publicationsrecherche.htm>
- MINISTRES EUROPÉENS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, 2011. *Agenda territorial de l'Union européenne*.

MINISTRES EUROPÉENS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET DE LA COHÉSION TERRITORIALE, 2007. *Agenda territorial de l'Union européenne - Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*. Leipzig.

NOËL F., 2009, « La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale », in Bruxelles (dans) 20 ans, ouvrage édité par l'Agence de Développement Territorial pour la Région de Bruxelles-Capitale (ADT), pp. 213-233.

PARLEMENT EUROPÉEN, 2007. *Mise en oeuvre de l'agenda territorial et de la Charte de Leipzig - Vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale*. Bruxelles.

POLINFO, 2015. Polinfo.be, le site pratique pour la police. [en ligne]. 2015. [Consulté le 24 avril 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.polinfo.be>

ROBERT, John, 2000. *Evaluation des contrats de sécurité et des contrats de prévention*.

SEGEFA, 2002. *Evaluation de l'expérience-pilote de management de centre-ville en région wallonne*.

SITE INTERNET DU CENTRE URBAIN, <http://www.curbain.be/fr/habiter-a-bruxelles>

SPP INTÉGRATION SOCIALE - POLITIQUE DES GRANDES VILLES, 2002. *Rapport d'évaluation 2002*.

SPP INTÉGRATION SOCIALE - POLITIQUE DES GRANDES VILLES, 2004. *Directives du programme Politique des grandes villes 2005-2007*. 2004.

SPP INTÉGRATION SOCIALE - POLITIQUE DES GRANDES VILLES, 2008. *Directives financières 2009. Politique des grandes villes*. 2008.

SPP INTÉGRATION SOCIALE - POLITIQUE DES GRANDES VILLES, 2010. *Vademecum de la politique urbaine transversale au niveau fédéral*. Bruxelles.

SPP INTÉGRATION SOCIALE - SITE WEB, 2015. Politique des grandes villes, « Qui sommes-nous? » [en ligne]. 2015. [Consulté le 9 mars 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-des-grandes-villes/qui-sommes-nous>

SPP INTEGRATION SOCIALE, 2011, *Politique urbaine en Région flamande*, site consulté le 12/02/2015, <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-des-grandes-villes/politique-urbaine-en-region-flamande>.

SRDU, 2007, Bruxelles change...! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale (1995-2005), Les cahiers du SRDU N°4 – novembre 2007.

STANGHERLIN G., 2009. *Les ZIP-QI en Wallonie : un levier pour une politique plus sociale du logement ?*

STREBELLE, Cédric, 2002. Quel bilan peut-on tirer des contrats de sécurité ? *Journal du Droit des Jeunes*. décembre 2002. pp. 11.

UNION EUROPÉENNE, 2007. *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable*. Leipzig.

VAN HAMME, Gilles, VANDERMOTTEN, Christian, MARISSAL, Pierre, KESTELOOT, Christian et ANNEMIE, De Turck, 2001. *Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*. Politique .

VAN HECKE, E, HALLEUX, Jean-marie, DECROLY, Jean-michel et MÉRENNE-SCHOUMAKER, B, 2009. *Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*.

VAN HECKE, Etienne, 1998. Actualisation de la hiérarchie urbaine de Belgique. *Bulletin du Crédit Communal*. 1998. Vol. 20, pp. 45-76.

VANDERMOTTEN, Christian, MARISSAL, Pierre, VAN HAMME, Gilles, KESTELOOT, Christian, SLEGGERS, Katrien, VANDEN BROUCKE, Lien, IPPERSIEL, Bertrand, BETHUNE, Stanislas De et NAIKEN, Renaud, 2006. *Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges* [en ligne]. Bruxelles. [Consulté le 24 novembre 2014]. Disponible à l'adresse : <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/139786>