



## Une politique régionale de la ville

Comment la Wallonie peut-elle développer une politique de la ville qui soit intégrée et porteuse du développement régional ? La recherche<sup>1</sup> « Politique de la ville – Dynamisation des cœurs de ville » vise à formuler des propositions et recommandations, au départ des outils et mécanismes existants, dans la perspective de la mise en œuvre du dispositif de « Programme de Développement Urbain » annoncé dans la Déclaration de Politique Régionale du Gouvernement wallon.

La politique de la ville était, jusqu'en janvier 2015, organisée à deux niveaux de pouvoir : le fédéral pour ce qui relève de la Politique fédérale des Grandes villes et la Wallonie pour ce qui concerne les plans de cohésion sociale, les quartiers en difficultés (zones d'initiatives privilégiées), la politique en matière de logement, la gestion des centres-villes, le développement local et les opérations de rénovation et de revitalisation urbaines. L'approche fédérale se basait sur un principe de contractualisation dans le cadre d'objectifs peu définis, tandis que les politiques régionales, davantage sectorielles, reposaient – et reposent – sur un principe de subsidiarité par projet ou actions.

Plusieurs études ont déjà été réalisées par la CPDT concernant la politique de la ville. Mais cette recherche se pose dans un contexte nouveau : le transfert en 2015, dans le cadre de la sixième réforme de l'État, des **compétences concernant la politique des grandes villes** du niveau fédéral vers le niveau régional. Les chercheurs complètent : « Ce transfert permet à la Wallonie de reconsidérer sa politique de la ville et de reformuler l'ensemble des dispositifs qui y interviennent. À cela s'ajoute l'annonce,



dans la Déclaration de Politique Régionale, de la création d'un Programme de Développement Urbain dont le contenu est à définir. »

Au niveau européen, la **Charte de Leipzig**, adoptée en 2007 par l'ensemble des Ministres en charge du développement territorial, clarifie les objectifs d'une politique de la ville et ce de manière transversale. « La Charte donne les grandes orientations et constitue le cadre de référence de notre recherche. » Elle repose

sur deux « piliers » : la mise en place de politiques de développement urbain intégrées à l'échelle des agglomérations et la priorité à une politique centrée sur les quartiers en difficultés.

### Valoriser les outils existants

La première partie de la recherche a établi le bilan des politiques et des mécanismes actuels, notamment à travers l'évaluation de la Politique fédérale des Grandes Villes, l'examen des politiques et des outils wallons qui interviennent sur le territoire urbain et l'analyse des recommandations et programmes européens comme la Charte de Leipzig ou encore la Communication de la Commission européenne du 18 juillet 2014 relative à la dimension urbaine des politiques européennes.

Les chercheurs se sont demandé comment aborder ces questions dans une vision large et transversale. « Une première approche a consisté à évaluer la dimension budgétaire : quels sont les moyens dont disposent les villes wallonnes et d'où viennent-ils ? Ensuite, quels sont les acteurs et les mécanismes qui opèrent sur le domaine de l'urbain ? »

<sup>1</sup> Recherche d'un an réalisée par F. Bastin, G. Lacroix, P.-F. Wilmotte (ULg) et X. May (ULB) ; pilotes : B. Bianchet et S. Hanson (ULg).

Il existe une multitude d'outils et mécanismes mobilisables sur l'espace urbain et ceux-ci ont des territoires d'intervention très différents. Les chercheurs ont passé en revue ces outils et ont réalisé un tableau de leurs **atouts et faiblesses**, pour l'essentiel basé sur les études et évaluations déjà menées. Quelques-uns des très nombreux constats ont été épinglés dans la discussion.

L'étude met en évidence le rôle majeur du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) comme vecteur financier et outil de coordination. L'essentiel des moyens d'investissement sur le territoire urbain provient en effet des fonds FEDER (60%, si on prend en compte la part européenne et la part régionale), tandis que les moyens fournis pour les outils wallons, comme la rénovation et la revitalisation urbaines, ne représentent que quelques pourcents. *«Une des conclusions de l'analyse est que ces outils, qui bénéficient de très peu de moyens et qui devraient être spécifiquement dédiés aux territoires urbains, sont de plus en plus dispersés sur le territoire wallon. Or, actuellement le budget de la rénovation urbaine – revitalisation n'est plus que de 4,3 millions d'euros.»*

L'analyse du Plan fédéral des Grandes Villes a épinglé, parmi les points positifs, le principe de la contractualisation, intéressant à condition d'être bien cadré: *«Les communes étaient globalement contentes de ce mécanisme. Le cadre général et les objectifs étaient définis, puis elles avaient une certaine latitude dans la mise en œuvre des moyens dans la mesure où cela entrait bien dans ce cadre. Cependant, au cours du temps, il y a eu une perte d'efficacité par rapport aux objectifs du fait d'un cadre trop lâche.»*

Par ailleurs, l'examen des outils wallons a conclu à leur utilité. L'outil «rénovation urbaine», en particulier, a toute sa raison d'être puisqu'il est dédié à l'urbain et orienté en priorité sur le logement, ce qui est aujourd'hui une préoccupation majeure dans les villes. *«Mais ces outils*



*pêchent par manque de moyens et par leur mise en œuvre contraignante. Ici, la logique est la subsidiarité, ce qui nécessite pas mal de travail d'investigation pour les communes et peut être frustrant lorsque les budgets ne suivent pas.»* En ce qui concerne le mécanisme «ZIP» (les zones d'initiatives privilégiées, rénovation urbaine «majorée»<sup>2</sup>), qui porte sur les quartiers défavorisés, le problème est aussi territorial. *«Il y a une inadéquation entre les périmètres retenus, qui sont très anciens puisqu'ils sont basés sur des données de 1981, et la situation effective sur le territoire wallon. Cela nécessite un travail d'actualisation.»* Quant à l'outil «Gestion centres-villes», il est le seul qui soit spécifiquement et uniquement dédié aux cœurs de ville<sup>3</sup> et qui soit territorialisé. *«Il doit être valorisé, d'autant qu'il a un périmètre défini sur lequel agir dans le centre-ville.»*

En conclusion de cette partie, la recherche recommande de conserver et valoriser les outils existants. Dès lors, se pose la nécessité de construire et de donner un **cadre cohérent** aux outils pour qu'ils participent à une politique de la ville.

## Un cadre cohérent pour une politique de la ville

Quelles sont les villes qui pourraient bénéficier de moyens? Le Gouvernement wallon a déjà défini, dans sa Déclaration de Politique Régionale (DPR) 2015-2019, les huit grandes villes qui bénéficient du transfert des moyens du Plan fédéral des Grandes Villes vers la Région: il s'agit de Charleroi, Liège, Namur, Mons, La Louvière, Seraing, Mouscron et Verviers. *«Mais pour le reste des villes, si nous pouvons lister différentes typologies spatiales existantes, comme celle de la hiérarchie urbaine ou encore les pôles définis par le SDER, le choix est politique et ne nous incombe pas. Nous pouvons juste proposer des critères.»*

Une politique régionale de la ville intègre une **vision stratégique, transversale et intégrée de la ville**. Elle implique au préalable de fixer de grands objectifs stratégiques. Elle peut s'articuler autour de **deux axes interdépendants**: le développement local, appelé dans la recherche **«attractivité»**, et l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers en difficultés, appelé **«cohé-**

<sup>2</sup> Le mécanisme ZIP est un volet de la rénovation urbaine.

<sup>3</sup> Et répond donc à la préoccupation de la recherche, intitulée : « Politique de la ville – dynamisation des cœurs de ville ».



sion». «Ces deux axes de la politique de la ville sont interdépendants, mais ils ne se rejoignent pas au niveau des mécanismes et peuvent même être contradictoires: une politique d'attractivité peut, par exemple, se faire aux dépens de la cohésion sociale.» Comment dès lors réorganiser les outils pour créer plus de cohérence? Les chercheurs ont situé sur ces deux axes les outils analysés précédemment aux différentes échelles territoriales.

La recherche aborde aussi la **gouvernance**. Deux propositions ont été faites. La première concerne la création d'un **centre de ressources et de compétence sur la ville**, au niveau wallon, qui veillerait à fédérer un réseau de conseillers en rénovation et autres acteurs travaillant sur la ville et qui accumulerait et diffuserait davantage le savoir. «Il existe des techniciens spécialisés, les Conseillers en rénovation urbaine. Le centre pourrait les mettre davantage en réseau et leur donner des moyens en termes de compétences et de connaissances. Nous avons pris l'exemple du réseau des Conseillers en mobilité, qui possède un centre de ressources et une dynamique de partage des expériences.»

La seconde proposition concerne l'élaboration d'une **stratégie communale territorialisée** clairement définie à l'échelle communale, voire supracommunale.

«Ce serait un document stratégique qui donne les grandes orientations, qui soit un minimum territorialisé et qui soit transversal, faisant le lien entre une approche territoriale telle qu'on peut l'avoir dans un Schéma de Structure et une approche de cohésion sociale comme celle d'un Plan de Cohésion Sociale. Cette transversalité est aujourd'hui encouragée via le Programme stratégique transversal. L'idée est de faire le lien entre les deux dimensions, sans que cela soit aussi lourd à mettre en place que ces outils. Le nouveau Code du Développement Territorial pourrait apporter des perspectives de ce point de vue.» Les objectifs constitueraient le cadre pour le budget du Programme de Développement Urbain. Cela signifie que l'on se place dans une logique de contractualisation, comme dans l'ex plan fédéral, en cadrant la façon dont sont utilisés les deniers wallons.

Sur base des éléments précédents, les chercheurs proposent que le futur **Programme de Développement Urbain** s'articule autour des deux axes d'attractivité et de cohésion (pris en compte dans une même vision), au niveau stratégique des communes et au niveau opérationnel des quartiers et centres-villes, et cela en s'appuyant sur les différents outils existants.

Ils insistent aussi pour que l'outil «**rénovation urbaine**» soit davantage utilisé

et soit limité au territoire urbain. L'outil devrait aussi être revu et basé sur un projet et être allégé au niveau de l'élaboration du programme. «Sur base de ce projet, on irait chercher l'argent où on peut, y compris dans le privé, ce qui est souvent le cas.» En ce qui concerne les **cœurs de villes**, les chercheurs avancent l'idée d'intégrer (ou d'accoler) à chaque territoire de gestion centres-villes un périmètre de rénovation urbaine. «Il est intéressant que les deux outils et, derrière ceux-ci, les acteurs de terrain travaillent ensemble. L'exemple des espaces publics est éclairant: les gestionnaires des centres-villes gèrent et animent les espaces publics mais ne les conçoivent pas, tandis qu'à travers l'opération de rénovation urbaine, on développe l'espace public mais ensuite on ne le gère pas.» L'idée est de superposer, à terme, les projets afin de développer une vision commune qui s'appuie sur les deux dynamiques.

En conclusion, la recherche insiste sur la nécessité de renforcer la transversalité entre les axes d'attractivité et de cohésion dans la politique de la ville, et souligne le nombre d'outils intéressants disponibles tout en pointant la faiblesse principale de ceux-ci: les faibles moyens dont ils disposent. «Des moyens existent, comme nous l'avons montré en début de recherche. Ils devraient revenir à la mise en œuvre des outils.»

