

RAPPORT FINAL
DE LA SUBVENTION 2002-2003
Septembre 2003

Thème 3.1

RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE

Recyclage des espaces dégradés

Résumé

THÉMATIQUE 3.1. :

Pilote : Jean-Marie Halleux

Institutions concernées :

CREAT/U.C.L.

Chef de service : Prof. Pierre Govaerts

Chargés de recherche :

Anne Timmermans

Tanguy Vanloqueren

GUIDE/U.L.B.

Chef de service : Prof. Claire Billen

Chargée de recherche :

Lucia Gaiardo

LEPUR/U.Lg

Chefs de service : Prof. Bernadette Mérenne

Prof. Henri-Jean Gathon

Chargés de recherche :

Jean-Marie Halleux

Jean-Marc Lambotte

Laurent Kessler

Valérye Perin

Benjamin Pirotte

THEME 3.1

RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE

RECYCLAGE DES ESPACES DÉGRADÉS

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Depuis plusieurs décennies, les espaces urbains traditionnels doivent faire face à de nombreuses difficultés. Le départ des activités économiques, les migrations périphériques des classes moyennes et supérieures, le délabrement du cadre bâti, la paupérisation, la concentration de populations marginalisées, l'insécurité croissante,... qui sont au cœur des débats, illustrent l'ampleur et la complexité d'une **crise urbaine** qui doit être appréhendée via de multiples points d'entrée.

Sans conteste, apporter des solutions durables à la crise urbaine ne pourra se réaliser que de manière transversale. Il s'agit là de la problématique globale du **renouvellement urbain**, renouvellement urbain que nous définissons comme le développement durable et multidimensionnel des espaces urbains traditionnels. Un réel renouvellement urbain doit donc intégrer les dimensions architecturale, environnementale, économique, sociale et culturelle.

D'autre part, il est devenu évident pour beaucoup que la notion de « développement durable » des agglomérations renvoie à la nécessité de recycler les terrains urbains : il est nécessaire de reconstruire la ville sur elle-même plutôt que de la laisser s'étendre à l'infini. Il s'agit là d'une dimension précise du renouvellement urbain, celle du **recyclage morphologique des tissus bâtis**.

Le programme de travail 2002/2005 du thème 3.1. « Reconstruire la ville sur la ville - recyclage des espaces dégradés » s'inscrit dans ce contexte de la crise urbaine et porte sur les deux thématiques du renouvellement urbain et du recyclage morphologique des tissus bâtis. Il s'agit de répondre aux questions suivantes :

Quelles sont les causes de cet abandon progressif des espaces urbanisés ? Quels mécanismes favorisent ce processus et comment peut-on y remédier en conciliant les dimensions culturelles, sociales et économiques ? Il [le travail] s'appuiera sur deux démarches indissociables et complémentaires :

- ◆ *d'une part, la réalisation d'études plus fondamentales, permettant de mesurer l'ampleur des phénomènes, d'appréhender les mécanismes à l'origine de ces processus, le rôle des acteurs, les comportements des individus... ;*
- ◆ *d'autre part, des études plus ponctuelles et pragmatiques, qui s'appuient sur les acquis des études fondamentales, pour aboutir à des pistes d'action concrètes et « opérationnalisables ».*

L'étude portera sur plusieurs villes représentatives de la hiérarchie urbaine wallonne et situées dans des contextes de développement économique variés. La réflexion sera également alimentée par des expériences étrangères, afin d'identifier les outils mis en place et les résultats observés sur le terrain.

Au final, les travaux doivent conduire à l'élaboration de propositions concrètes. Ces propositions porteront sur les modalités d'un usage des outils publics susceptibles de soutenir le renouvellement urbain et le recyclage morphologique. Elles devront apporter des solutions durables à la crise urbaine.

2. MÉTHODE DE TRAVAIL

2.1 LA DÉMARCHE GÉNÉRALE EN QUATRE GRANDS QUESTIONNEMENTS

Les recherches ont été scindées en quatre grands questionnements :

1. Comment soutenir le **renouvellement urbain** ?
2. Comment soutenir le **recyclage morphologique** des tissus urbains ?
3. Quels **sont les outils publics susceptibles** de soutenir le renouvellement urbain et le recyclage morphologique ?
4. Comment **utiliser les outils publics** pour soutenir le renouvellement urbain et le recyclage morphologique ?

L'approche systémique et transversale sur le renouvellement urbain a pour objet d'intégrer les dimensions spatiale, sociale, culturelle et environnementale du développement urbain, cela via le fil conducteur de **la démarche du montage de projet**.

La thématique plus particulière du **recyclage morphologique** est appréhendée via les mécanismes économiques des marchés fonciers et immobiliers. Pour cette partie, la question de base est la suivante : comment réorienter les investissements privés (promoteurs et particuliers) vers les tissus urbains existants ?

La troisième partie du travail consistera dans **l'identification et dans l'analyse des outils publics** susceptibles de soutenir le renouvellement urbain et le recyclage morphologique.

Alimentée par les recherches fondamentales des trois parties précédentes, la réflexion finale intégrera leurs apports via **l'élaboration de propositions**. Cette analyse à caractère appliqué devra, au final, définir des pistes de déblocage et établir des propositions de mesures opérationnelles, concrètes, et étayées par les apports des recherches.

2.2 LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE MONTAGE DE PROJETS

La partie du travail ayant trait au renouvellement urbain et au montage de projet prolonge les études de cas et d'expériences concrètes développées lors des subventions précédentes dans le cadre du thème 5.2. « *Patrimoine bâti, outil de développement territorial* ». Elle est organisée en trois points : premièrement, une publication à destination des acteurs locaux entamée sous la subvention précédente ; deuxièmement, l'élaboration de fiches opérationnelles abordant diverses situations susceptibles d'être rencontrées par les acteurs publics wallons ; troisièmement, l'accompagnement concret de communes désireuses de s'investir dans la gestion active de leur espace communal.

Dans le cadre du présent rapport, on trouve une mouture quasi définitive de la **publication** destinée aux acteurs locaux. Elle a pour titre « *Réhabiliter et rénover l'espace bâti en Wallonie* » sera prochainement publiée sous la forme d'une plaquette CPDT. Elle a pour objectif principal de proposer aux acteurs locaux une série de « références » qui concernent le montage de projet et qui visent à favoriser la réutilisation des espaces bâtis existants en lieu et place de la consommation de nouveaux espaces. Plus globalement, ce projet de publication s'inscrit dans la nécessité d'une prise de conscience culturelle de l'utilité de gérer, d'entretenir et de valoriser l'urbanisation existante.

Concernant les **fiches opérationnelles**, elles reprendront les études de cas abordées dans le cadre de la publication, mais elles concerneront également des montages de projets soit plus complexes, soit de plus grande envergure, soit non réussis ou non aboutis. L'objectif est d'étudier les différents blocages rencontrés et d'identifier des pistes de déblocage créatives, notamment au niveau des différentes formes de partenariat.

De plus, les fiches et la synthèse qui en découlera seront utiles lors de l'**accompagnement des communes**, grâce aux connaissances plus approfondies des différents types de situations, d'outils, d'acteurs, de partenariats, de projets... rencontrés sur le terrain. Toutefois, l'accompagnement concret de communes ne devrait débuter qu'en mars 2004.

2.3 LE RECYCLAGE MORPHOLOGIQUE DES TISSUS BÂTIS

Pour la thématique du recyclage morphologique des tissus bâtis, le programme de travail prévoit deux types de tâches : la réalisation d'un bilan documentaire et l'étude concrète des blocages économiques. Le bilan documentaire a été développé dans le cadre du rapport intermédiaire de mars. Il intègre à la fois la littérature scientifique, des rapports d'études techniques non publiés et des documents officiels liés à l'urbanisme et à la planification. En plus de la Wallonie, il porte également sur des pays étrangers et sur les régions voisines.

Rappelons les objectifs du bilan documentaire sur le recyclage immobilier :

- préciser les articulations entre la thématique générale du renouvellement urbain et la thématique plus particulière du recyclage morphologique ;
- identifier les multiples acteurs intervenant dans le recyclage des tissus urbains ;
- construire une typologie des opérations immobilières participant au renouvellement urbain ;
- aborder le thème de la qualité de vie urbaine dans la perspective du renouvellement urbain et du recyclage morphologique ;
- mettre en évidence les mécanismes fonciers agissant dans les espaces centraux en déclin et en renouvellement ;
- établir une typologie sur les facteurs de blocage du recyclage des tissus traditionnels ;
- établir des premières pistes de déblocage du recyclage morphologique.

La réflexion sur les blocages du recyclage est menée à trois niveaux : à l'échelle inter-marché, à l'échelle intra-marché et à l'échelle du produit immobilier. Dans le cadre de ce rapport, des recherches originales ont débuté sur les deux échelles du produit immobilier et des disparités intra-marché.

Le travail relatif à l'échelle du produit immobilier consiste dans le dépouillement de projets immobiliers publics afin d'aboutir à des ordres de grandeur quant au coût de production du mètre carré de logement suivant les trois scénarios de la réhabilitation, de la destruction - reconstruction et de la construction en terrain vierge. Pour l'échelle intra-marché, le travail a consisté dans le lancement de deux monographies sur la Ville de Liège. La première porte sur la problématique des logements vides, la seconde sur le montage immobilier (via l'analyse des demandes de permis)

3. PRINCIPAUX RÉSULTATS

3.1 LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE MONTAGE DE PROJETS

3.1.1.1 Structure de la publication « Réhabiliter et rénover l'espace bâti en Wallonie »

A ce stade du travail, le principal résultat de la partie consacrée au renouvellement urbain et au montage de projets correspond à la quasi finalisation de la publication « *Réhabiliter et rénover l'espace bâti en Wallonie* ». Cette publication s'articule en trois parties.

La première replace la question de l'espace bâti au sein de la problématique plus vaste du développement territorial. Elle propose une réflexion générale sur l'utilité de gérer, d'entretenir et de valoriser le bâti. Celui-ci est considéré comme un patrimoine dont la réutilisation se justifie en termes de développement durable. Les effets positifs et négatifs du recyclage de l'espace urbanisé sont abordés en comparaison avec la consommation de nouveaux espaces. Cette première partie analyse également les causes de l'abandon des espaces bâtis.

La deuxième partie envisage la question des espaces bâtis sous l'angle d'une démarche dynamique de gestion. A travers une brève approche historique, on tente tout d'abord de distinguer les différents contextes. L'on analyse si la prise en compte des développements passés permet de mieux comprendre les problèmes contemporains et les réponses à y apporter. Une démarche plus méthodologique destinée aux gestionnaires locaux est ensuite proposée : observation de l'espace bâti, identification des problèmes, clés de compréhension (causes, conséquences), pistes de solutions.

La troisième partie présente différentes réalisations concrètes, participant à la réhabilitation et la rénovation de l'espace bâti en Wallonie. Les démarches évoquées ne prétendent évidemment pas représenter tous les cas de figure possibles, mais elles ont été choisies pour montrer la diversité des situations et des réponses en fonction du contexte local. Chaque expérience comporte des aspects intéressants, qu'il s'agisse des actions décidées, des « outils » utilisés, des partenariats développés, etc. A travers l'évocation de ces différents cas, l'objectif est de dévoiler la diversité des démarches et des outils qui peuvent être mis en œuvre, la diversité des acteurs qui peuvent intervenir, la diversité des projets possibles.

3.1.1.2 Les exemples de réalisations concrètes

Le premier chapitre de cette troisième partie consacrée aux réalisations concrètes évoque des initiatives particulières à certaines communes (Cellule d'urbanisme de Ath et dispositif de la prime pour l'amélioration de la qualité des enseignes à Marche-en-Famenne), ainsi que des « structures » para-communales qui peuvent soutenir et participer à la gestion courante de l'espace bâti : régie foncière et immobilière de Braine-l'Alleud, inventaire des sites désaffectés à Namur, agence immobilière sociale de Liège et cellule de gestion centre-ville à Mons.

Les trois chapitres suivants concernent des projets plus ponctuels, de rénovation ou de réaffectation de bâtiments et de friches urbaines. Différents acteurs participent à la réalisation de ces projets, seuls ou en partenariat. On retrouve ainsi des acteurs publics (communes, sociétés de logement de service public, Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, intercommunales), des acteurs purement privés (sociétés commerciales, promoteurs immobiliers) et des acteurs du secteur associatif. Au sein des trois chapitres, les projets sont regroupés en fonction de l'affectation finale des bâtiments rénovés ou reconstruits.

- On évoque d'abord les projets destinés à du logement : usine transformée à Péruwelz et immeubles anciens réhabilités à Namur.
- En deuxième partie, on présente des projets mixtes, regroupant logement et activités économiques : logements au-dessus d'un supermarché et d'une parfumerie à Namur, logement au-dessus d'un café à Charleroi, réaffectation d'un couvent à Liège, revitalisation urbaine du quartier Saint-Jean à Wanze et des « XII Césars » à Namur.
- On poursuit ensuite par des projets destinés à n'accueillir que des activités économiques : ferme transformée en bureaux à Tubize, « mini-zones » d'activités économiques en Province de Liège et espace d'économie sociale à Monceau-Fontaines.

Le cinquième chapitre évoque des opérations de plus grande envergure, destinées à réhabiliter des espaces dégradés (zone urbaine ou friche industrielle) à l'aide des outils de l'aménagement opérationnel (rénovation urbaine à Quaregnon, réhabilitation d'une carrière à Opprebaix et réhabilitation d'une ancienne usine à Court-St-Etienne). La commune est l'acteur central de ce type de projet, qui s'étale en général sur plusieurs années et dans lequel d'importants moyens financiers sont injectés.

Enfin, le dernier chapitre est consacré à la présentation de réalisations ayant impliqué la participation des habitants (aménagement de la place Marie de Hongrie à Mariembourg, rénovation de la Grand-Place d'Ath, réhabilitation d'espaces publics dans un Quartier de vie à Estinnes et espaces verts pour un Quartier de vie à Charleroi). Ces opérations menées sur l'espace public montrent différentes manières d'associer la population à l'aménagement de son cadre de vie ou de lui permettre d'être elle-même initiatrice de projets.

Le choix de ces expériences ne prétend nullement leur conférer un caractère exemplaire de modèle à suivre à la lettre. Les interventions présentées ici ne sont, pour la plupart, ni les plus médiatiques ni les plus exceptionnelles, mais elles visent simplement à témoigner, parmi bien d'autres possibles, d'actions menées à diverses échelles ainsi que de collaborations et de partenariats efficaces.

3.2 LE RECYCLAGE MORPHOLOGIQUE DES TISSUS BÂTIS

Pour le travail réalisé sur la thématique du recyclage morphologique, nous différencierons quatre types de résultats : les principaux enseignements du bilan bibliographique, l'état d'avancement des travaux en cours sur l'étude concrète des blocages économiques et les enseignements du dispositif anglais du « gap funding ».

3.2.1 Les principaux enseignements du bilan bibliographique

3.2.1.1 *Les deux problématiques de la gestion des produits immobiliers existants et de la création de nouveaux produits immobiliers*

Un objectif du travail est de préciser comment le montage d'opérations immobilières de recyclage peut concrètement concourir aux objectifs globaux du renouvellement urbain. A ce propos, le premier enseignement est qu'il est intellectuellement opportun de différencier, d'une part, la problématique de **la gestion des produits immobiliers existants**, et, d'autre part, la problématique de **la création de nouveaux produits immobiliers** (gestion de l'offre versus accroissement de l'offre).

Par gestion des produits existants, nous entendons à la fois la réhabilitation physique du parc et la réaffectation des locaux vacants. Sans conteste, ces opérations visant à assurer la gestion du patrimoine bâti participent au renouvellement de la ville. Néanmoins, si l'on tient à soutenir la croissance économique et à accueillir le développement démographique, la réhabilitation et la réaffectation ne suffiront pas. Il faudra, en plus, accroître l'offre ! Par exemple, en dépit de la stagnation démographique globale, la réduction de la taille des ménages maintient les besoins en nouveaux logements. Concernant l'accroissement de l'offre, c'est ici en positionnant les nouveaux projets immobiliers au sein de la trame urbaine que des opérations immobilières de recyclage peuvent participer aux enjeux du développement urbain durable. En reconstruisant « la ville sur la ville », on dynamise les pôles traditionnels et, simultanément, on évite les nombreux surcoûts d'une extension périphérique trop souvent inorganisée.

L'analyse des données sur la production immobilière wallonne a établi que la situation actuelle n'est pas satisfaisante quant à la dimension morphologique du renouvellement de la ville. Contrairement à certaines idées reçues, les chiffres disponibles montrent que les deux évolutions structurelles du développement de la production d'immeubles collectifs et de la

réhabilitation ne favorisent pas mécaniquement les principaux espaces urbanisés. Il s'agit là de résultats qui mériteraient d'être vérifiés à une échelle plus fine mais, pour la globalité wallonne appréhendée au niveau des 262 communes, on observe distinctement que **la réhabilitation bénéficie aux périphéries plutôt qu'aux villes**. En outre, **les immeubles à appartements sont de plus en plus souvent construits au sein d'espaces périurbains !** On peut donc notamment suspecter qu'ils ne bénéficient pas systématiquement d'une bonne accessibilité par les modes de transports alternatifs à la voiture individuelle.

La nécessité de mieux mobiliser les moyens privés afin de les faire correspondre aux objectifs du renouvellement urbain ressort également des données sur la production immobilière wallonne. A l'évidence, **les moyens publics sont trop faibles** pour répondre à l'ampleur des besoins en renouvellement. Par exemple, entre 1996 et 2002, les opérateurs publics ne représentent que 4,1 % des permis pour la construction de nouveaux logements et 2,5 % des permis pour la transformation de logements existants ! Si l'on tient à régénérer les nombreux quartiers de nos villes qui le nécessitent tellement, **une meilleure mobilisation des moyens privés est donc indispensable**.

3.2.1.2 Les outils et les acteurs susceptibles de débloquer la crise du recyclage urbain

De notre analyse sur les outils publics, nous concluons que l'innovation en nouveaux dispositifs ne s'impose pas pour amplifier et dynamiser les processus de réhabilitation au sein des principaux espaces urbains. C'est davantage **une meilleure modulation spatiale des moyens actuels qu'il faudrait mettre en oeuvre**. Sur ce thème, de multiples analyses ont précédemment été menées et des propositions ministérielles assez fines sont désormais formulées, tant au niveau régional qu'au niveau fédéral¹. Pour mieux faire correspondre la réalité de la réhabilitation immobilière aux besoins des principaux espaces urbains dégradés, le meilleur usage territorial des outils fiscaux et de la politique du logement pourra largement s'appuyer sur les initiatives et compétences techniques des particuliers. A ce propos, nous avons vérifié – via les données sur les transformations de logements – l'hypothèse selon laquelle la filière de « l'auto-promotion »² est très dominante pour la réhabilitation du bâti existant.

Par contre, si l'on cherche à convenablement localiser les nouveaux projets immobiliers, l'intervention des particuliers ne suffit plus. Même soutenus par la puissance publique, ces acteurs ne disposent pas de l'expertise suffisante, tant en termes de financement, de gestion ou de management de projets. C'est ici **l'action de promoteurs professionnels** qui permettrait de bien « territorialiser » les investissements. Au final, ce sont en effet les décisions d'implantation des promoteurs professionnels qui dictent en grande partie la localisation des lotissements, des immeubles à appartements ou des sites d'activités économiques ; au final, ce sont donc les décisions d'implantations des promoteurs professionnels qui « aménagent » le territoire. Si l'on tient vraiment à recycler la ville et à limiter la désurbanisation, **c'est aussi l'action de ces opérateurs qu'il faut piloter**.

La collectivité dispose de très nombreux outils potentiels pour orienter les choix spatiaux des maîtres d'ouvrage. Elle peut d'abord limiter la constructibilité des propriétés foncières et, dès lors, interdire certaines implantations. Plutôt que d'interdire, la puissance publique peut également pénaliser les comportements non désirés ou, au contraire, favoriser les comportements jugés en adéquation avec le bien commun. Pour le contexte wallon, nous

¹ Pour la Région wallonne, il s'agit de la réflexion menée à l'initiative du Ministre Daerden sur les noyaux d'habitat et les aides au logement. Pour le niveau fédéral, c'est le Ministre Picqué qui a formulé différentes recommandations précises quant aux incitants fiscaux qui permettraient notamment de dynamiser les investissements en réhabilitation au sein des espaces urbains traditionnels et dévalorisés.

² Intervention des particuliers occupants comme maîtres d'oeuvre.

observons que l'autorité publique n'intervient pas de manière manifeste pour orienter les décisions spatiales des promoteurs. Du point de vue réglementaire, la configuration des zones juridiquement urbanisables n'oblige pas ces derniers à se tourner vers les tissus urbains traditionnels. Si les implantations périphériques ne sont pas suffisamment limitées et interdites, il y a à cela une raison profonde : l'absence d'un consensus socio-politique wallon quant à la nécessité d'une planification foncière autoritaire qui limiterait fortement l'urbanisation sur de nouveaux terrains. Il est peu probable qu'une modification du rapport de force à ce sujet n'intervienne prochainement...

Si les promoteurs ne sont pas obligés de « centrer » leurs activités au sein des tissus urbains, on observe également qu'il n'existe quasi aucun dispositif qui les incite à procéder de la sorte. L'analyse des outils publics destinés à stimuler le recyclage morphologique de la ville met ainsi clairement en évidence que les **incitants visant à orienter les investissements privés vers les tissus urbains sont destinés aux particuliers plutôt qu'aux professionnels**. C'est le cas pour les primes, pour les incitants fiscaux et pour les mécanismes favorisant l'accès aux prêts hypothécaires³. Le dispositif de la **revitalisation urbaine**⁴ est, de ce point de vue, l'exception qui confirme la règle, nous y reviendrons ci-dessous.

Aujourd'hui, l'on songe, à juste titre, à la modulation spatiale des dispositifs séculaires visant à aider les particuliers. Par contre, pour spatialement orienter l'action des promoteurs, rien n'est prévu puisque ces acteurs n'ont jamais attiré l'attention des pouvoirs publics. Pour mieux orienter les importants investissements immobiliers que canalisent ces opérateurs, ce sont donc **de nouveaux mécanismes de partenariats public-privé** qu'il convient de mettre en place afin de faciliter l'investissement privé au sein des quartiers urbains traditionnels. Via un **partenariat public-privé (PPP)**, il s'agit d'assurer la compétitivité des opérations en tissus urbains et débloquer le recyclage.

3.2.1.3 La prise en compte de l'action des promoteurs via la mise en place de mécanismes de régénération et de partenariats public-privé

Le bilan bibliographique sur les mécanismes fonciers et immobiliers agissant dans les espaces urbains montre qu'il existe de très nombreux facteurs qui expliquent pourquoi les opérations immobilières de recyclage sont perçues par les promoteurs – les professionnels et les particuliers – et leurs financiers comme des montages à hauts risques et, de plus, n'offrant qu'une rentabilité plutôt faible.

Nous avons identifié diverses sources de blocage pour les différentes obligations à remplir avant d'aboutir à la finalisation d'un projet immobilier :

- pour l'acquisition du sol-support, la concurrence d'un foncier vierge périphérique moins coûteux et la fragmentation du parcellaire ;
- pour assurer la rentabilité grâce aux niveaux de commercialisation, la faiblesse des niveaux

³ C'est en fait en grande partie l'histoire belge de la politique du logement et de son financement (notamment via la structuration du marché du crédit hypothécaire) qui explique cette situation. En effet, depuis la loi du 9 août 1889 inaugurant cette politique, l'action des pouvoirs publics belges a consisté en une aide rémanente aux particuliers plutôt qu'aux sociétés de construction ou de promotion.

⁴ Mise en place depuis le début des années nonante, la revitalisation urbaine a pour objectif de développer l'offre en habitat urbain par la mise en œuvre de partenariats associant la Région wallonne, les communes et le secteur privé de la promotion immobilière. Par la revitalisation, la commune peut obtenir un subside régional visant à financer l'aménagement de l'espace public au sein d'un périmètre urbain. Une convention conclue entre la commune et le ou les investisseur(s) est une condition indispensable pour introduire un dossier de revitalisation urbaine. Cette convention doit respecter le principe selon lequel, pour chaque euro pris en charge par la Région, la ou les personnes de droit privé investissent au minimum deux euros, dont un au minimum consacré au logement.

- de prix et l'incertitude quant à la commercialisation ;
- sur l'opération technique de construction, l'incertitude et les surcoûts liés aux usages antérieurs et à la configuration urbaine (destruction, dépollution, congestion, règles relatives à la protection du patrimoine...);
 - pour l'obtention des autorisations administratives, l'attention particulière des autorités pour des projets en milieu dense, les nombreuses populations potentiellement inquiètes et les mesures liées à la protection du patrimoine ;
 - pour l'obtention des financements, la faible rentabilité à long terme pour de nombreux produits immobiliers locatifs et les difficultés pour convaincre des prêteurs à court terme en raison des multiples incertitudes.

Tous ces blocages découragent l'action des promoteurs désireux de lancer des projets visant à la création de nouveaux produits immobiliers à partir de la trame urbaine existante. Cela les pousse à orienter leurs actions vers les périphéries et les terrains vierges.

Si l'on tient à orienter l'action des promoteurs vers les tissus urbains traditionnels en favorisant les opérations immobilières de recyclage, la puissance publique devrait intervenir sur chacun des blocages venant d'être épinglés. C'est là précisément qu'il est essentiel de mettre en place **de nouveaux mécanismes de partenariats public-privé (PPP)**.

Dans une logique de **PPP**, **un des rôles majeurs des acteurs publics est de lever l'obstacle de l'acquisition du sol-support**. Pour les opérations importantes qui requièrent d'intervenir sur différentes propriétés et sur un parcellaire fragmenté, seule la puissance publique dispose des outils permettant d'y réussir. C'est donc à cette dernière qu'il revient d'acquérir et de remembrer les terrains si l'on veut faire bénéficier le renouvellement urbain d'opérations immobilières nécessitant une modification de la trame foncière. Assurer ce rôle **de producteur foncier** ne sera pas une chose aisée pour nos collectivités. Cela nécessite, en effet, de mobiliser les moyens financiers du portage⁵ et de **développer un projet urbanistique pour le long terme**. Si l'on veut réduire les frais du portage, ce défi de la transformation de l'existant pourrait s'appuyer sur une première phase de dévalorisation. Il s'agit ici d'éviter les contradictions entre les interventions d'une collectivité qui, en voulant valoriser l'existant sans nécessairement le transformer, rendent plus coûteuses les acquisitions engagées par une autre institution publique agissant dans la durée.

Le blocage de l'acquisition du sol-support ne concerne pas que les promoteurs privés. Il concerne également les intercommunales de développement économique (IDE). En effet, de par leurs modes de financement, les IDE grèveraient dangereusement leurs bilans financiers si elles procédaient à des acquisitions massives de gisements fonciers situés en dehors des zones actuellement non urbanisables du plan de secteur. Mobiliser les moyens de la collectivité pour acquérir et « porter » des terrains centraux ne doit donc pas bénéficier uniquement aux promoteurs privés, mais également à ces promoteurs publics que sont les IDE. Sans donner les moyens à ces opérateurs de se positionner sur des localisations centrales, il sera alors plus difficile d'éviter que des produits immobiliers – comme le bureau – susceptibles d'héberger des activités spatialement intensives ne continuent à se développer en des localisations périphériques. Or, nous savons que cette situation conduit à l'exurbanisation d'entreprises dont la présence au sein des tissus urbains est bénéfique au renouvellement de la ville.

En plus de la levée de l'obstacle foncier, les promoteurs – privés et publics – désireux de monter des opérations de recyclage doivent aussi faire face à des **surcoûts techniques de construction**. Sur cette thématique, épinglons l'intéressant dispositif britannique du « **gap funding** ». Donnons déjà une brève définition de ce dispositif qui sera plus largement

⁵ Le « portage foncier » correspond au fait d'acquérir un terrain plus ou moins longtemps avant son aménagement ou sa construction. Il est primordial de constater que le portage a un coût, constitué, d'une part, du prix de l'argent et, d'autre part, du risque de non-réalisation de l'opération projetée.

commenté ci-dessous. En français, le vocable de « gap funding » pourrait se traduire par l'expression « financement de basculement dans la rentabilité ». Il s'agit d'un mécanisme de partenariat public-privé qui consiste dans la détermination et le versement de subventions publiques nécessaires afin d'assurer la rentabilité (combler le « gap ») d'un projet immobilier privé qui, sans cette aide, ne pourrait se réaliser, la rentabilité étant affectée par les surcoûts techniques liés aux usages antérieurs du site-support et / ou par les trop faibles niveaux de commercialisation pour des produits immobiliers situés en quartiers dévalorisés.

Afin de financer le gap funding ou, plus généralement, afin d'aider les promoteurs à faire face aux surcoûts techniques de la construction en milieu dense, c'est en première analyse l'établissement d'une taxation sur l'artificialisation des sols qui pourrait être organisée. En effet, puisque nous savons aujourd'hui très clairement qu'une consommation de terrains périphériques pour de nouveaux bâtiments urbains finit par grever lourdement les budgets des institutions publiques, pourquoi ne pas instituer un mécanisme fiscal qui s'appuierait sur ce constat ?

Pour solutionner le blocage relatif à **l'obtention des autorisations administratives**, une piste à évoquer concerne tout d'abord le développement de documents de planification plus transparents quant aux possibilités offertes aux promoteurs. Pour attirer les opérateurs privés, il faut que l'autorité publique définisse clairement sa stratégie de renouvellement et d'investissement. En parallèle, il serait intéressant d'étudier la possibilité de mettre en place des « voies rapides » administratives. Il s'agit ici de favoriser les procédures pour les opérations inscrites en trame urbaine, par exemple en y réduisant les délais officiels, en mobilisant prioritairement les moyens humains ou en mettant à la disposition des investisseurs un responsable unique. Philosophiquement, cette discrimination positive peut se justifier car la collectivité inciterait ainsi les promoteurs à monter des opérations qui, par rapport aux opérations de production sur site vierge, sont à la fois administrativement plus complexes et collectivement souhaitables.

Si le mécanisme britannique du « gap funding » peut être recommandé pour le blocage relatif aux surcoûts de construction, c'est maintenant le dispositif français mis en place par l'institution de la Caisse des dépôts et consignations que nous voudrions recommander, cela pour faire face **au blocage de l'obtention des financements**. En effet, l'accompagnement de la politique de la ville réalisé par cet organe public conduit à sécuriser des crédits bancaires octroyés pour la mise en place d'opérations de recyclage dont il apparaît qu'elles présentent un caractère très aventureux pour les comités d'investissement des institutions financières. Sur le thème du financement, évoquons également la possibilité de mettre à disposition des promoteurs des financements publics via une Invest. En plus des critères traditionnellement pris en compte par les financiers privés, cette structure publique intégrerait les impacts collectifs des projets immobiliers pour sélectionner les prêts à octroyer.

3.2.1.4 Recommandations sur l'usage des outils publics actuels

En parallèle à la proposition générale visant à une meilleure prise en compte de l'orientation spatiale des promoteurs, différentes recommandations peuvent également être formulées quant à l'usage d'outils publics actuels. Il nous semble opportun d'épingler ici différentes propositions qui sont trop peu souvent répertoriées dans la littérature technique.

Sur le plan fiscal tout d'abord, un problème très précis est celui de la limitation dans le temps des réductions du revenu cadastral pour cause d'improductivité. Nous avons constaté à ce propos que les dispositions actuelles contribuent à limiter, de manière quelquefois illégitime, la pression exercée sur les propriétaires pour mettre fin à l'inoccupation de leur bien. Si l'on tient à faciliter la réaffectation et la réhabilitation de cette offre immobilière potentielle, il est donc important de légiférer sur ce point, à l'instar d'ailleurs des Régions flamande et de Bruxelles-Capitale.

Une deuxième proposition concrète que nous voudrions évoquer est celle du financement de l'inventaire permanent des bâtiments vacants par les intercommunales de développement économique. Il s'agit ici aussi d'une mesure assez simple qui, en améliorant l'information des entrepreneurs à la recherche de locaux d'activités, permettrait de simultanément favoriser le développement économique, la gestion parcimonieuse du sol et la réhabilitation du bâti existant.

Concernant les outils actuels, nous voudrions également évoquer rapidement le thème de la qualité de vie et, plus précisément, les deux enjeux des équipements verts et des rapports entre environnement urbain et qualité de vie des familles avec enfants. En effet, alors que les acquis des recherches sur les motivations résidentielles mettent clairement en évidence que ces deux problématiques comptent parmi les facteurs les plus importants de la dépopulation des villes, nous n'observons pas de prise en compte structurelle de ces sujets par les autorités publiques. Force est en effet de constater que les besoins des enfants urbains et l'armature verte des villes sont rarement au cœur des enjeux territoriaux et des débats urbanistiques wallons.

3.2.2 Etat d'avancement des travaux en cours sur l'étude des blocages économiques

3.2.2.1 Les blocages à l'échelle du produit immobilier

a) Description des tâches réalisées

Comme cela vient d'être relevé, il existe des surcoûts techniques liés à une intervention immobilière au sein de la trame urbaine. Afin d'objectiver cette problématique des blocages à l'échelle du produit immobilier, nous avons prévu d'étudier les bilans financiers d'opérations menées au sein de différentes configurations urbaines, cela en différenciant les trois configurations de la réhabilitation, de la destruction-reconstruction et de la construction sur site-support vierge.

Pour d'évidentes raisons de confidentialité, les données nécessaires à la réalisation de tels traitements ne sont malheureusement disponibles qu'au sein de la sphère publique. C'est dans ce cadre que nous avons contacté la Société wallonne du logement (SWL), afin d'obtenir des informations quant aux coûts techniques liés à la production ou à la réhabilitation de logements. Des informations relatives à 57 opérations réalisées entre 2000 et 2002 ont ainsi pu être obtenues.

Afin d'analyser ces informations en provenance de la SWL, la première tâche a consisté dans la compréhension des pratiques administratives en matière de logement social. En effet, l'utilisation de ces données nécessite de clairement identifier à quoi renvoie la terminologie technique utilisée par les opérateurs.

La deuxième tâche réalisée est celle de la critique des sources. Pour ce faire, nous avons sélectionné quelques opérations et, cette fois via les SLSP (sociétés de logement de services publics), dépouillé les dossiers originaux. De ce traitement, il est rapidement apparu que les informations transmises par la SWL ont été élaborées sur des bases variables. En effet, la comparaison des deux sources (SLSP et SWL) a fait apparaître des erreurs et approximations non négligeables. En outre, les informations centralisées par la SWL sont partielles et elles ne permettent pas d'intégrer la totalité des types de coûts. Au final, il est donc apparu nécessaire de recourir aux dossiers originaux des sociétés locales afin de chiffrer le coût du montage d'opérations publiques visant à produire ou à rénover des logements.

Suite à ce constat, nous avons élaboré une fiche afin de collecter l'information de manière systématique auprès des différentes SLSP. Cette fiche porte sur :

- l'adresse et le type de localisation (centre urbain ou villageois, périphérie urbaine, milieu peu dense) ;
- la nature de l'opération (réhabilitation, destruction-reconstruction, construction sur site-support vierge) ;
- le nombre et le type de logements concernés ;
- les opérateurs (société locale, entreprises adjudicataires, auteur de projet) ;
- la charge foncière (prix du terrain et frais d'aménagements) ;
- les coûts de construction (dépenses de bâtiments, honoraires de construction) ;
- les décomptes (frais supplémentaires non prévus lors de l'élaboration du projet) ;
- le prix de revient total.

Au stade actuel, des informations complètes ne sont disponibles que pour cinq opérations (dont quatre opérations de réhabilitation). Il est donc prématuré de commenter les résultats.

b) Poursuite de la recherche

Pour la suite du travail, nous prévoyons le traitement d'opérations recensées dans la base de données de la SWL, cela en sélectionnant les dossiers les plus utiles à analyser parmi les 52 dossiers non encore traités. Nous privilégierons les opérations correspondant à la production d'immeubles à appartements en milieu urbain dense. Comme cela a été relevé dans le cadre du rapport intermédiaire, ce type de développement immobilier correspond à un enjeu important quant à l'objectif du recyclage immobilier des villes wallonnes. Parallèlement, il faudra aussi étoffer l'échantillon d'opérations de construction réalisées sur site vierge, cela afin de disposer de références solides auxquelles les opérations de recyclage (réhabilitation ou destruction-reconstruction) pourront être comparées.

Afin d'aboutir à un échantillon représentatif d'opérations immobilières de recyclage, il faudra veiller à produire des données sur les coûts de destruction. Idéalement, il faudrait également disposer des coûts de réalisation d'immeubles avec parcs de stationnement souterrains. En effet, d'interviews réalisées auprès d'opérateurs actifs dans le secteur de la construction, il apparaît que la réalisation de parkings souterrains est un important surcoût technique de densité (les environnements de faible densité pouvant accueillir des places de parking en terre-plein) qui oriente les promoteurs vers les espaces périphériques.

Malheureusement, obtenir un échantillon représentatif d'opérations immobilières correspondant à la production de logements collectifs au sein de la trame urbaine (et incluant des opérations de destruction et la réalisation de parcs de stationnement souterrains !) semble difficile à partir des 57 dossiers de la SWL. Afin de poursuivre la recherche, il faudra donc envisager une extension de notre champ d'investigation. A ce propos, nous pourrions tout d'abord étudier des réalisations wallonnes non reprises dans la liste des opérations communiquées par la SWL. Parallèlement, une alternative intéressante pourrait consister dans l'étude de réalisations bruxelloises. En étendant notre champ de recherche à la Région de Bruxelles-Capitale, il devrait être plus aisé d'identifier des opérations développées dans des contextes de forte densité (et, simultanément, liées à des opérations de destruction-reconstruction) ?

En plus d'objectiver la thématique des surcoûts à l'échelle du produit immobilier, l'établissement de coûts de référence quant à la construction ou à la réhabilitation de logements pourrait être utile à l'administration wallonne, par exemple dans le cadre de l'évaluation des projets de revitalisation urbaine. De ce point de vue, se pose alors le problème de la comparabilité entre les montages immobiliers publics et privés. Il s'agit là d'une problématique qui devra également être intégrée à nos travaux. Afin d'objectiver la comparabilité entre les données inférées sur base des montages publics et les coûts devant être rencontrés par les promoteurs privés, nous prévoyons d'interroger des témoins privilégiés. Pour constituer un échantillon représentatif, nous pourrions notamment contacter les auteurs de projets et les entreprises adjudicataires concernés par les dossiers analysés. Parallèlement, l'interview de promoteurs devrait également permettre de préciser la problématique.

3.2.2.2 Les blocages au niveau intra-marché : les logements vides et les permis d'urbanisme dans la Ville de Liège

Le cahier des charges du Programme de travail 2002-2005, approuvé par le Gouvernement wallon en juillet 2002, prévoit notamment ce qui suit pour le thème 3.1 : « *Des études basées sur des sources d'informations diverses et originales telles que les permis d'urbanisme et les inventaires sur les logements vides, tenteront de mettre en évidence les mécanismes de blocage du recyclage urbain* ».

Pour les deux problématiques évoquées ci-dessus, nous avons, dans un premier temps, concentré nos efforts sur la Ville de Liège, cela via l'utilisation de trois bases de données :

- sur les logements soumis à la taxe sur les logements inoccupés ;
- sur les logements vides au-dessus des commerces ;
- sur les permis d'urbanisme.

a) La problématique des logements vides

Préalablement au traitement des deux bases de données sur les logements vides, nous avons mené une recherche bibliographique sur les facteurs expliquant ce phénomène. De ce travail, il apparaît que les causes de l'inoccupation sont multiples. Parmi les principales causes, nous pouvons relever : les caractéristiques des propriétaires (âge, éloignement, faible compétence technique, volonté de spéculer,...), les caractéristiques des immeubles (qualité, entretien,...), les caractéristiques des quartiers (proximité d'activités nuisantes, insécurité,...) et l'incompatibilité avec la fonction commerciale.

Des premiers traitements ayant été réalisés à partir des données disponibles, nous ne vérifions pas que les caractéristiques des propriétaires participent grandement au phénomène des logements vides. Par contre, les deux causes suivantes sont très importantes : d'une part la concurrence et l'incompatibilité avec la fonction commerciale, et, d'autre part, les nuisances relatives à l'environnement résidentiel. Concernant l'incompatibilité avec la fonction commerciale, les estimations disponibles indiquent que pour l'ensemble de la Ville de Liège, plus de 2000 des 5500 logements vides correspondent à des étages de rez-de-chaussée commerciaux. Pour ce qui est du rôle des nuisances, il est ici frappant de constater que les logements vacants se rencontrent massivement dans des lieux marqués par deux types de « nuisances » : d'une part, les abords des grands axes de circulation et, d'autre part, la partie du centre-ville la plus dégradée où se concentrent les activités de prostitution et de trafic de stupéfiants.

Concernant la problématique des logements vides, il est prévu de poursuivre le travail en menant une enquête auprès des propriétaires (nous proposons d'ailleurs un projet de questionnaires). Pour ce faire, nous avons sollicité l'aide du SNP. Madame Laloux, sa directrice, s'est montrée intéressée à l'idée de collaborer avec nous sur ce sujet. Parallèlement, il est également prévu de produire d'autres monographies communales. Comme le prévoit le cahier des charges, il faudra, pour cela, sélectionner des communes qui permettent de compléter la représentativité de la hiérarchie urbaine wallonne et pour lesquelles il existe des données relatives aux problématiques qui nous occupent.

b) Les permis d'urbanisme et le montage immobilier à vocation résidentielle

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, une véritable politique de recyclage urbain nécessite de mieux canaliser l'action des promoteurs immobiliers, cela via de nouveaux dispositifs de partenariats public-privé. Pour ce faire, il est primordial d'enfin lever le voile sur le monde fermé et complexe du secteur immobilier. En effet, au stade actuel, les opérateurs publics ne disposent pas des connaissances suffisantes permettant d'efficacement orienter l'action des développeurs privés. C'est précisément avec l'objectif de mieux appréhender les stratégies d'investissements et les pratiques des promoteurs que nous étudions les montages immobiliers à partir des statistiques sur les permis d'urbanisme.

En comparaison des données publiées par l'INS et traitées dans le cadre du rapport intermédiaire, la base de données portant sur les permis d'urbanisme délivrés par la Ville de Liège permet de disposer d'informations plus fines. Tout d'abord, l'adresse des permis étant disponibles, il a été possible de spatialiser les informations à l'échelle des secteurs statistiques. Grâce aux données liégeoises, il a également été possible d'identifier les opérations immobilières de destruction-reconstruction, de même que les opérations ayant conduit à la production de nouveaux logements à partir de bâtiments ayant précédemment hébergé des activités économiques.

Des premiers traitements réalisés, nous vérifions différents éléments ayant été mis en évidence dans le cadre du rapport intermédiaire. Tout d'abord, nous relevons que la nouvelle production immobilière se concentre au sein des espaces périphériques, où il subsiste des terres vierges à urbaniser. En d'autres termes, même au sein d'une commune urbaine comme la Ville de Liège, le recyclage immobilier – consistant dans la production de nouveaux produits immobiliers à partir de la trame urbaine – reste un processus marginal. Parallèlement, nous observons aussi que les opérations de réhabilitation ne tendent pas à se concentrer là où les besoins sont les plus importants, c'est-à-dire au sein des espaces centraux et péricentraux.

Les données sur les opérations de destruction-reconstruction sont également cohérentes par rapport aux raisonnements avancés dans le cadre du rapport intermédiaire. En effet, nous vérifions que ces opérations correspondent à des développements susceptibles de couvrir les surcoûts de la destruction. A Liège, il s'agit généralement d'opérations visant à produire des immeubles à appartements au sein des espaces les plus valorisés (et donc où les niveaux de prix sont les plus élevés).

Concernant la production de nouveaux logements à partir de bâtiments ayant précédemment hébergé d'autres fonctions, l'on observe que ces opérations se concentrent au sein des espaces péricentraux. Il y aurait à cela deux probables facteurs explicatifs : tout d'abord, les caractéristiques des biens à réhabiliter (notamment d'anciens immeubles industriels de petite dimension ayant jadis abrité des secteurs comme l'imprimerie ou l'armurerie), ensuite la proximité au centre-ville.

Pour la suite du travail, il est prévu de mener des enquêtes auprès des différentes catégories de maître d'ouvrage. A ce propos, il semble notamment opportun de se concentrer sur :

- les particuliers qui entreprennent des opérations de constructions d'immeubles à appartements ;

- les acteurs actifs en matière de destruction-reconstruction ;
- les acteurs actifs en matière de transformations en logements depuis des bâtiments initialement consacrés à un autre usage ;

Parallèlement, il est également prévu, à l'instar des investigations sur les logements vides, de compléter l'analyse du cas liégeois par d'autres monographies communales.

3.2.3 Le dispositif anglais du *gap funding* et sa possible application au contexte wallon

3.2.3.1 Fonctionnement et évaluation du *gap funding*

Pour rappel, le *gap funding* est un mécanisme de PPP consistant dans le versement de subsides publics à des promoteurs privés. En Angleterre, ce dispositif est principalement utilisé afin d'assurer la rentabilité d'opérations immobilières qui participent à l'objectif de la régénération des tissus urbains traditionnels. Comme d'autres outils mis en place dans le cadre de la politique de la ville menée en Angleterre, le *gap funding* peut être considéré comme un outil « d'aménagement par levier » (*leverage planning*), un objectif important étant d'accroître l'efficacité de la participation financière publique en maximisant le « levage » d'investissements privés.

Notre analyse du mécanisme anglais de *gap funding* montre que ce dispositif a conduit à des résultats convaincants en matière de recyclage urbain, cela grâce à une vision stratégique des partenaires publics concernés (les autorités locales et les pouvoirs subsidiaires), grâce aux compétences technico-financières des experts immobiliers travaillant pour les partenaires publics et grâce également à l'acceptation de la transparence par les partenaires privés : lorsqu'un promoteur anglais désire bénéficier d'une aide via le *gap funding*, il ouvre ses livres de compte aux partenaires publics. De par la compétence technique des partenaires publics et l'ouverture des partenaires privés, on limite donc les effets d'aubaine puisque le « *gap* » peut être calculé de manière précise et robuste.

Clairement, l'usage du *gap funding* et des dispositifs conjoints a conduit au recyclage immobilier de nombreux territoires urbains jadis dévalorisés. Certains quartiers ont même entièrement « basculé du bon côté du marché ». Les exemples aboutis se limitent toutefois à des périmètres restreints, correspondant fréquemment à des quartiers centraux ou péri-centraux de villes importantes (Leeds, Nottingham, Manchester ou Birmingham). Dans ces espaces, la concomitance d'une demande potentielle importante et d'une concentration des moyens publics – britanniques et européens – a permis de générer des retours sur investissement suffisamment attractifs pour les investisseurs privés. Aujourd'hui, l'usage d'un outil comme le *gap funding* n'y est dès lors plus nécessaire puisque les actions passées ont représenté une masse critique suffisante pour structurellement modifier l'image et les caractéristiques de zones autrefois dépréciées.

En termes d'évaluation de la politique menée en Angleterre en matière de renouvellement urbain, d'autres questions de fond restent toutefois posées. Tout d'abord, en dépit du transfert progressif – depuis les années 1990 – des objectifs sociaux aux logiques économiques et immobilières, rien n'indique que la situation des populations positionnées en « *inner cities* » se soient réellement améliorées. En outre, en raison de la concentration spatiale des moyens, les budgets publics n'ont généralement pas pris le relais au sein des territoires sans demande potentielle et insuffisamment attractifs pour les investisseurs privés. In fine, il n'est dès lors guère étonnant que les espaces les plus dégradés n'aient en rien profité des politiques publiques visant à « renouveler » les espaces urbains.

3.2.3.2 *Éléments de comparaison avec la revitalisation urbaine wallonne*

Pour rappel, la revitalisation urbaine a pour objectif de développer l'offre en habitat urbain par la mise en œuvre de partenariats associant la Région wallonne, les communes et le secteur privé de la promotion immobilière. La revitalisation wallonne et le gap funding anglais s'inscrivent tout deux dans une configuration de PPP visant à accroître la rentabilité de projets immobiliers de recyclage, il nous est dès lors apparu opportun de comparer les deux dispositifs, ce qui conduit à épingler de nombreuses différences. Avant de commenter ces différences, relevons que notre analyse sur le dispositif de la revitalisation urbaine s'est appuyée sur des travaux pratiques ayant été réalisés à l'Université de Liège dans le cadre des DES-DEC en Urbanisme et Aménagement du Territoire. Via des enquêtes menées auprès des partenaires publics et privés, ce sont 11 dossiers de revitalisation qui ont été étudiés.

Concernant les différences entre le gap funding et la revitalisation, remarquons tout d'abord que la démarche prospective visant à développer une stratégie d'investissements et à concentrer les moyens est, par rapport à l'Angleterre, bien peu présente en Wallonie. Il s'agit là d'une conclusion qui doit être mise en parallèle avec le constat selon lequel la politique de régénération menée en Wallonie peut être considérée comme « diffuse ». Cette approche implique qu'à la différence de la situation rencontrée outre-Manche, les budgets wallons ne se concentrent pas au sein des quartiers centraux ou péricentraux des principales agglomérations, notamment Liège et Charleroi. Pourtant, à ces types d'espaces correspondent à la fois de grands besoins, mais sans doute aussi des demandes potentielles suffisantes pour réussir le « basculement » des quartiers dans la rentabilité. Par rapport à l'Angleterre, la plus grande volonté d'équité sociale explique en partie la tendance wallonne à également répartir les subsides, tendance qui serait moins présente dans la culture anglo-saxonne.

Une autre différence essentielle entre le dispositif de la revitalisation urbaine et le mécanisme du gap funding réside dans la destination des financements. En Wallonie, ce sont uniquement les aménagements du domaine public que l'on finance. En Angleterre, par contre, les moyens publics subventionnent la réalisation de l'opération et, dès lors, en grande proportion, des espaces à caractère privatif. De par le calcul robuste du « gap », on n'y constate toutefois pas d'enrichissement illégitime des promoteurs privés.

Bien que des dispositifs comme celui de la revitalisation urbaine permettent progressivement d'améliorer les rapports et les collaborations entre les sphères privées et publiques, les mentalités wallonnes ne semblent pas prêtes à accepter que des moyens publics soient directement alloués à des réalisations immobilières à vocation purement privée, ce qui ne pose pourtant aucun problème en Angleterre. En Wallonie, il existe toujours un fort antagonisme entre la sphère du monde immobilier et le monde de la planification.

Si du côté des « partenaires » publics wallons, on imagine difficilement procéder au financement direct de réalisations immobilières purement privées, en retour, du côté des « partenaires » privés, c'est l'établissement d'une plus grande transparence qui semble difficile à accepter. Il y aurait à cela une raison culturelle, liée à la prégnance des tabous sur l'argent et la propriété immobilière en Belgique. Parallèlement, on explique l'impossibilité d'aboutir à la transparence par la crainte des contrôles et possibles redressements fiscaux, l'incidence du travail au noir étant sans conteste énorme sur l'économie de la filière construction en Belgique. Toutefois, de tels argumentaires généraux étant également recevables pour le contexte britannique, ils n'apportent qu'une explication superficielle à ce constat selon lequel, par rapport à leurs homologues actifs en Wallonie, les promoteurs anglais développent de réelles pratiques de transparence lorsqu'il s'agit de recevoir des compensations financières. Une explication plus aboutie nous semble être celle des différences quant à la structure de la filière construction. Par rapport à l'Angleterre, on trouve en Belgique un nombre important d'entreprises de petite taille, pour lesquelles les différentes législations fiscales et sociales seraient difficilement contrôlables. Par contre, en Angleterre, la concentration de l'activité au sein d'entreprises plus importantes aurait conduit à une réduction des pratiques non transparentes, ce qui, par la suite, aurait facilité la mise en œuvre d'un système tel que le gap funding.

3.2.3.3 L'application du gap funding en Wallonie ?

De la comparaison entre l'Angleterre et la Wallonie, nous épinglons trois difficultés majeures à l'application du gap funding au sein du contexte wallon. La première difficulté, d'ordre technique, est celle de l'expertise à développer au sein des administrations (régionale et/ou communale). Afin de renforcer le poids de la sphère publique dans les négociations relatives au montant des subventions (et, parallèlement, afin de limiter les effets d'aubaines dont pourraient profiter les promoteurs privés via l'adoption d'un dispositif tel que le gap funding), il est, sans conteste, nécessaire de renforcer la compétence de la sphère publique en matière de montage immobilier, à la fois sur le plan technique et sur le plan financier. Sur ce thème, constatons que nos travaux sur les blocages du recyclage à l'échelle du produit immobilier pourraient participer à ce renforcement des compétences de l'administration en matière de montage immobilier. Par ailleurs, même sans application du gap funding en Wallonie, le développement de cette expertise pourrait d'ores et déjà s'avérer utile, cela dans le cadre de l'évaluation des dossiers de revitalisation urbaine.

Afin de tirer le meilleur parti d'un dispositif comme celui du gap funding, la deuxième difficulté est d'inscrire le mécanisme dans une démarche stratégique. Comme en atteste les exemples de réussites anglais, le gap funding doit être au service d'un projet de renouvellement urbain (comme d'ailleurs les autres dispositifs de partenariats public-privé, que ce soit en matière de foncier ou d'autorisations administratives), ce qui permet alors de combiner ses bénéfices à ceux d'autres outils d'aménagement opérationnel ou foncier. Malheureusement, force est de constater la faible tradition wallonne en matière de planification stratégique. Alors que le niveau régional vient à peine de se doter d'un document de référence pour son projet de développement territorial, bien rares sont les communes qui sont actuellement aptes à développer des stratégies visant à créer des dynamiques systémiques de renforcements positifs. A ce propos, remarquons par exemple que nos travaux sur la revitalisation urbaine indiquent que les décideurs locaux perçoivent ce procédé comme une possibilité intéressante de bénéficier de subsides régionaux (effet d'aubaine) plutôt que comme un dispositif à intégrer dans un projet global et à long terme de renouvellement urbain.

La troisième difficulté à laquelle il faudra faire face si les décideurs wallons choisissent d'appliquer la technique du « financement de basculement » est celle des règles européennes en matière de concurrence. Signalons à ce propos que la politique de régénération

menée en Angleterre souffre durement de la décision prise en 1999 par la Commission européenne quant aux strictes limitations de l'usage du gap funding, cela au motif qu'il favorise les entreprises britanniques au détriment de leurs concurrentes européennes. Bien que la situation demeure floue quant aux possibilités actuelles d'application du gap funding, il est toutefois probable que les négociations menées à ce propos entre la Commission européenne et le gouvernement britannique trouve une issue positive lors des prochaines années.

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE

Conférence Permanente du Développement Territorial

**RESUME DE LA SUBVENTION 2002-2003
septembre 2003**

Thème 3.2

**MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE L'AGENDA 21
LOCAL**

Thème 3.3

**BESOINS ET OFFRE SOCIALE ET SANITAIRE AU TRAVERS
D'UNE APPROCHE GLOBALE ET TERRITORIALE**

Université Libre
de Bruxelles
GUIDE
(ULB)

Université Catholique
de Louvain
CREAT
(UCL)

Université
de Liège
LEPUR
(ULg-FUSAGx)

Pilote 3.2

GUIDE-ULB : Dominique-Paule Decoster

Chefs de service

CREAT-UCL : Pierre Govaerts

GUIDE-ULB : Dominique-Paule Decoster

Chargés de recherche

CREAT-UCL: Helen Barthe-Batsalle, Raphaëlle Harou

GUIDE-ULB: Pierre Fontaine, Joëlle Piraux, Zofia Rosinski, Caroline Roufosse,
Frédérique Vissers

Pilote 3.3

LEPUR-Ulg : Quentin Michel

Chargés de recherche

LEPUR-Ulg : Sophie Hanson

PARTIE 1 : Thème 3.2.

Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local

THEME 3.2 : MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE L'AGENDA 21 LOCAL

Remarque préalable :

Parallèlement à la recherche menée sur la mise en œuvre opérationnelle des Agendas 21 locaux, il a été décidé lors de la réunion de comité d'accompagnement thématique du 24 septembre 2002 de consacrer du temps de recherche à la valorisation des résultats des travaux réalisés dans le cadre des thèmes 7.5 « La rationalisation des outils de développement local » et 4 « La Commune, acteur du développement territorial ».

Ainsi, après avoir rappelé les objectifs de la recherche (point 1 ci-dessous) et la méthodologie utilisée (point 2), nous présenterons au point 3 (principaux résultats) aussi bien les deux publications réalisées au cours de cette année que les résultats des travaux portant sur la mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local.

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Lors de la Conférence de Rio de Janeiro en 1992, la Communauté internationale adopta une série d'engagements définissant, pour l'ensemble des pays de la planète, le cadre d'un nouveau mode de développement : Le développement durable.

Les gouvernements, y compris la Belgique, se sont engagés à traduire ces engagements en décisions concrètes.

C'est dans le Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio qu'un appel est lancé aux pouvoirs locaux pour la création des Agendas 21 locaux, afin qu'ils concrétisent l'engagement de Rio en créant au niveau local des Plans/Programmes stratégiques d'actions pour le développement durable.

L'objectif opérationnel de notre étude est de faciliter le travail des Communes dans la mise en œuvre des Agendas 21 locaux. L'analyse portera donc sur les potentialités de mise en œuvre de l'Agenda 21 local et se focalisera sur une série d'éléments incontournables qui font la spécificité de cette démarche

2. METHODOLOGIE

La recherche portant sur la mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local se déroule en 3 phases :

PHASE 1 : PHASE EXPLORATOIRE

Cette première phase, pratiquement terminée, aborde les origines du développement durable et son évolution dans le temps ainsi que le passage du développement durable à l'Agenda 21 local (AL 21).

Ensuite, on définit et éclaircit le concept d'Agenda 21 local ainsi que sa portée à travers l'analyse d'expériences belges et étrangères.

L'analyse des cas pratiques commence par un état des lieux général de la politique du développement durable et de la mise en œuvre des Agendas 21 locaux dans le monde, en Europe et en Belgique (le Fédéral, les Régions flamande, bruxelloise et wallonne). L'analyse d'expériences étrangères devrait aider à tirer des enseignements utiles à la mise en œuvre opérationnelle d'Agendas 21 locaux en Région wallonne. Le choix des cas étrangers à étudier s'est porté de préférence sur des régions et des pays qui ont des similitudes avec la Région wallonne en ce qui concerne leur législation et leur conception communale (c'est le cas de la France notamment).

Enfin, afin d'exploiter de manière pertinente et méthodique les diverses expériences d'Agendas 21 locaux, une grille d'analyse (de lecture) a été réalisée. Cette grille a été construite autour des thèmes structurels d'un Agenda 21 local et sera appliquée aux trois phases de l'étude.

PHASE 2 : ACCOMPAGNEMENT SUR LE TERRAIN DE COMMUNES PILOTES

Il s'agira d'accompagner et d'observer quelques Communes pilotes tout au long de leur processus de mise en œuvre d'un Agenda 21 local.

L'accompagnement des Communes pilotes passera par des phases d'observation, d'analyse, de comparaisons et par d'éventuelles propositions de réorientations du processus auprès des Communes. Elle permettra de tirer les conclusions nécessaires à l'élaboration d'une méthodologie générale d'Agenda 21 local.

PHASE 3 : VALIDATION METHODOLOGIQUE ET RECOMMANDATIONS OPERATIONNELLES

L'analyse d'expériences belges et étrangères ainsi que l'accompagnement des Communes pilotes permettront de retirer les éléments nécessaires à l'élaboration d'une méthodologie de mise en place d'un Agenda 21 local dans le contexte de la Région wallonne.

Cet essai de méthodologie devra tenir compte des outils et schémas communaux et régionaux déjà existants en Wallonie, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de développement économique, de logement, etc.¹

3. PRINCIPAUX RESULTATS

Au cours de la subvention 2002-2003, les travaux ont principalement porté sur la réalisation de **deux publications**.

La première publication est élaborée dans le cadre de la collection « Etudes et documents » consacrée à la CPDT et s'intitule « la Commune, actrice du développement territorial : vers une coordination des outils communaux ». Elle présente une partie des résultats de la recherche menée entre 1998 et 2002 dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement Territorial. La recherche portait sur le thème de la Commune en tant qu'acteur de son développement territorial et plus particulièrement, sur les possibilités d'harmonisation des divers outils communaux de développement.

La seconde publication constitue la plaquette n°3 d'une nouvelle collection² consacrée au développement territorial, éditée par la Région wallonne. Elle est axée sur la participation des citoyens à la vie communale.

¹ Voir à ce sujet notamment les études du thème 7.5 de la CPDT « Rationalisation des outils de développement local »

3.1 CONTENU DE LA PUBLICATION « LA COMMUNE, ACTRICE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : VERS UNE COORDINATION DES OUTILS COMMUNAUX »

Les résultats qui font l'objet de cette publication ont été sélectionnés dans l'ensemble du programme qui portait sur le thème de la Commune en tant qu'acteur de son développement territorial et de la rationalisation des divers outils communaux de développement. Le fil conducteur de cette recherche était la volonté d'aboutir à des suggestions pour améliorer la cohérence entre les différents outils et de s'orienter ensuite vers une coordination de leur fonctionnement, voire inciter les communes à mettre sur pied cette véritable stratégie globale.

Avant de proposer un scénario de coordination des outils, les recherches ont dans un premier temps porté sur l'analyse individuelle des outils sélectionnés. Différents critères ont servi à sélectionner les outils étudiés : la globalité de l'outil, sa conception stratégique, l'échelle géographique d'application, sa référence légale, l'expérimentation sur le terrain et sa spatialisation.

Les outils finalement sélectionnés sont ceux qui cumulent le plus ces critères, avec une attention toute particulière aux outils « globaux » couvrant tout le territoire communal.

La liste des sept outils (ou familles d'outils) étudiés dans le cadre de l'harmonisation des outils communaux se présente donc comme suit :

- Schéma de Structure Communal (SSC);
- Programme Communal de Développement Rural (PCDR);
- Plans « communaux d'environnement » (PCDN et PCEDN);
- Plans « communaux de mobilité » (PCM et PDS);
- Plan Social Intégré (PSI);
- Programme triennal des travaux;
- Plan communal général d'épandage.

Les pistes de coordination relevées au terme de l'analyse individuelle des outils nous ont permis de construire des propositions plus concrètes. Ainsi, quatre scénarios ont été proposés. En accord avec le comité d'accompagnement de la recherche, c'est un scénario intermédiaire de coordination qui a été privilégié et approfondi dans la suite du programme de travail de la CPDT.

Ce scénario vise à inscrire les outils actuels dans une démarche stratégique globale que les communes pourraient transposer dans divers domaines qui relèvent de leurs compétences, tout en permettant une adaptation en fonction des spécificités locales.

Le scénario de coordination

La coordination des outils communaux de développement territorial se réalise globalement en trois phases successives.

1. Réalisation d'un cadre initial commun.

Cette première phase qui constitue un élément-clé du scénario de coordination, s'organise elle-même en trois temps :

- l'initiation de la démarche,
- un diagnostic commun aboutissant à la mise en évidence des grands enjeux communaux,

² Ministère de la Région wallonne, CPDT, *Plaquette n°1 : Les Communautés Urbaines*, 2003.

- la définition d'options et d'objectifs généraux de développement pour l'entité, stade également dénommé « *Agenda stratégique concerté* ».

Ce sont des étapes que l'on trouve fréquemment dans les outils actuels, ce qui entraîne parfois des doubles-emplois ou du moins un manque de coordination. Cet élément souligne l'intérêt de s'engager dans une phase de coordination via cette première étape que constitue le cadre initial commun.

2. Développement spécifique des outils

En aval de ce « tronc commun », chaque outil retrouverait une place spécifique, moyennant certaines adaptations. En effet, ce n'est seulement qu'après la définition des objectifs généraux de développement que la Commune choisit le ou les outils spécifiques qu'elle juge pertinents à mettre en œuvre dans le contexte local, ainsi que la manière de coordonner leur réalisation.

3. Coordination de la mise en œuvre

Une coordination peut aussi être opérée au moment de la concrétisation des mesures, par une coordination entre les différentes actions à mener et une harmonisation des moyens de mise en œuvre.

La réflexion sur une coordination des outils communaux ne s'est pas limitée à proposer un cadre initial commun. Elle peut aussi viser à un rapprochement de certains outils qui couvrent des thèmes voisins. En effet, certains outils ont des liens privilégiés entre eux : ils abordent des domaines identiques ou proches. Même s'il semble logique qu'une articulation minimale soit trouvée entre toutes les démarches stratégiques entreprises à l'échelle de la commune, certains outils pourraient être encore davantage rapprochés, voire fusionnés.

Trois « familles » ou « dimensions » peuvent être distinguées parmi les outils analysés dans le cadre du programme de recherche de la CPDT.

- La **dimension spatiale** se marque surtout à travers les domaines de l'affectation du sol et de la mobilité. Les deux sont intimement liés, le SSC par exemple, comporte lui-même un volet relatif aux orientations en matière de circulations. Les Communes qui mettent en œuvre parallèlement un SSC et un PCM sont donc confrontées à la nécessité de trouver une cohérence entre les deux démarches.
- La **dimension environnementale** se distingue aussi de manière évidente. Plusieurs aspects sont traités par les outils actuels, à savoir le patrimoine naturel et tout ce qui touche à la protection des éléments du cadre de vie : pollutions de l'eau, de l'air, du sol, ainsi que la gestion des déchets et des rejets produits par les activités humaines.
- La **troisième famille ou dimension** couvre **les aspects sociaux, culturels et économiques**. Elle concerne davantage le fonctionnement et le développement des activités humaines et des collectivités locales.
Quelques outils correspondent plus particulièrement à cette catégorie : le PCDR ou le PSI, auxquels s'ajoute le Programme communal du logement (PCL).

Si une fusion pure et simple de tous les outils classés dans cette dimension paraît moins évidente que pour les autres familles, des articulations thématiques doivent être toutefois trouvées entre eux afin que les communes puissent les mettre en œuvre avec la plus grande efficacité possible.

La participation des citoyens

La participation des habitants peut intervenir aux différents stades de la démarche : diagnostic, choix d'objectifs, définition des projets, mise en œuvre.

Les principaux objectifs poursuivis en matière de participation des citoyens à la démarche communale de développement sont d'une part, l'intégration des préoccupations des citoyens et des acteurs locaux dans le programme de développement et d'autre part, la mobilisation des forces vives locales au service de ce développement. Des objectifs plus techniques que l'on pourrait qualifier de « secondaires », viennent s'y ajouter : ce sont notamment l'amélioration du diagnostic grâce à la connaissance des perceptions et des pratiques de la population, l'efficacité de la démarche et la démultiplication du potentiel de réflexion et d'action grâce à la mobilisation de compétences externes à l'équipe chargée de réaliser la mission.

Dans la pratique wallonne, la participation des citoyens est requise dans le cadre de nombreuses approches d'élaboration d'outils spécifiques en Région wallonne.

Elle l'est soit sous des formes *consultatives* traditionnelles ou dans des formes de *concertation* traditionnelles, soit encore par le biais d'une *coproduction* de projet avec les habitants et acteurs locaux à travers des groupes de travail thématiques ou par villages (PCDN, PCDR).

L'un de ces modèles est-il à privilégier ? La coproduction est à encourager pour motiver les acteurs à devenir des partenaires du développement, mais la participation se produit inévitablement au sein d'un groupe restreint. C'est pourquoi une approche plus générale d'information et de consultation du reste de la population s'impose de façon complémentaire tout au long du processus.

Le financement de la mise en œuvre

La question du financement intervient à trois étapes de la démarche dans le scénario de coordination des outils communaux de développement : la subvention pour l'élaboration du cadre initial commun et de l'Agenda stratégique concerté, la subvention octroyée ou non dans le cadre de chaque outil spécifique et enfin, les financements liés à l'exécution des projets, c'est-à-dire la phase de mise en œuvre des outils. Ce chapitre s'est intéressé plus particulièrement au financement de la mise en œuvre des projets, c'est-à-dire la troisième étape, pour tenter ici aussi de montrer que des pistes de coordination sont possibles.

Actuellement, les mesures de mise en œuvre des outils sont de natures très diverses. On peut ainsi classer les mesures en trois catégories :

- Les mesures normatives et réglementaires ;
- Les actions matérielles ;
- Les actions immatérielles.

Les outils communaux actuels offrent également des modalités de mise en œuvre inégales :

- les uns n'envisagent aucun financement propre dans le prolongement de la stratégie qu'ils ont permis de définir (c'est le cas notamment du SSC, du PCGE, du PCM) ;
- les autres (le PCDR, le PSI, le PCDN) prévoient un financement spécifique pour la concrétisation d'une partie des projets qui en sont issus.

Après avoir examiné quelles sont les conditions requises pour aboutir à une bonne coordination de la mise en œuvre, quatre scénarios de coordination des moyens de mise en œuvre sont proposés en mettant en évidence, pour chacun d'entre eux, leurs avantages et leurs inconvénients. Ces quatre scénarios sont les suivants :

- Dans le scénario 1, chaque outil comporte sa propre programmation et sa propre filière de financement, dépendant de la même administration et du même ministre que l'outil ;
- Dans le second scénario, chaque outil aboutit à la définition de projets qui seront mis en œuvre par un seul outil unifié de financement ;

- Le troisième scénario propose un financement distinct de l'outil stratégique. Ainsi, chaque outil aboutit à la définition de projets qui seront mis en œuvre par des filières de financement diverses et distinctes de l'outil stratégique. En complément de ce système, la création d'un guichet unique pour orienter les communes vers les financements adéquats représenterait une amélioration considérable par rapport à la situation actuelle ;
- Enfin, le quatrième scénario propose un outil communal unique de programmation des projets, sur base duquel s'opère une contractualisation avec la Région, faisant appel pour sa concrétisation à diverses sources de financement, en principe distinctes des outils spécifiques.

En guise de conclusion, nous pouvons dire que cette publication témoigne à la fois de l'urgente nécessité de proposer une meilleure harmonisation des outils communaux de développement territorial, tout comme des difficultés à concrétiser un scénario pour les coordonner. L'étude a aussi montré la nécessité d'un décloisonnement et d'un rapprochement entre les outils actuels. Aujourd'hui, la situation est complexe pour les Communes qui ne savent pas toujours quel(s) outil(s) choisir pour répondre au mieux à leurs besoins et à leurs priorités. C'est davantage l'opportunité d'octroi d'une subvention qui guide le choix d'un outil. Les outils actuels, impulsés par les différentes attributions ministérielles de la Région wallonne, sont établis le plus souvent dans une logique sectorielle, avec des risques de concurrence entre outils, de doubles-emplois, d'ingérence dans d'autres compétences, de conflits entre acteurs, d'incohérences et d'inefficacité dans les réalisations qui en découlent, voire d'incidences négatives sur d'autres domaines...

La coordination des outils et surtout la définition par la Commune d'une politique stratégique globale (un « Agenda stratégique concerté ») semblent donc un passage obligé, même si le chemin est encore long avant de parvenir à la mise en place d'un scénario efficace à tous points de vue.

3.2 CONTENU DE LA PLAQUETTE : « LA PARTICIPATION DES CITOYENS A LA VIE COMMUNALE : ENJEUX ET PRATIQUES »

L'objet de la publication est la participation des citoyens à la vie communale, entendue comme leur contribution à la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des différents groupes qui la composent.

Une partie introductive est consacrée à l'intérêt de promouvoir une approche participative et à la définition des principaux concepts et enjeux liés à la participation, tandis que l'essentiel de l'ouvrage illustre différentes pratiques participatives mises en œuvre en Wallonie et ailleurs et commente leurs principaux avantages, inconvénients et conditions de réussite.

Les habitants peuvent être associés à des décisions et projets touchant à de nombreux domaines de la vie communale : élaboration de la déclaration de politique communale, du budget, de documents stratégiques aboutissant à des programmes d'action communaux, opérations d'aménagement actif ou de développement d'un quartier, décisions d'implantation d'équipements, de logements ou d'entreprises, gestion d'équipements ou de sites,....

On peut vouloir associer les habitants en poursuivant des finalités diverses qui s'articulent autour de trois thématiques principales : le renforcement de la démocratie, l'amélioration de la gestion locale et la promotion de l'éducation permanente.

La publication, avant tout destinée à l'acteur communal, examine la participation principalement sous l'angle institutionnel, c'est-à-dire la participation offerte par les pouvoirs publics comme cadre d'échanges avec la population, sous forme de mise en débat des projets publics (information, consultation, concertation,...) d'élaboration en commun des projets par les pouvoirs publics et les forces vives locales (on parlera alors de coproduction), ou encore d'appui aux projets des habitants.

Ces trois orientations sont détaillées ci-après:

1. La mise en débat des politiques et des projets ou participation informationnelle et consultative

On peut distinguer :

- la simple *information* des citoyens : il ne s'agit pas encore de participation à proprement parler, mais bien d'un préalable à celle-ci ;
- la *consultation* : processus de communication visant à recueillir l'avis de la population sur un projet et laissant les autorités locales libres de prendre en compte les éléments qu'elles jugent pertinents ;
- la *concertation* : existence d'une réelle négociation entre les parties, qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial, les autorités locales gardant toutefois l'initiative et le pouvoir de décision.

2. La coproduction

La coproduction s'inscrit dans un modèle de conception négocié. Une conception collective du projet s'établit dès le départ entre divers acteurs publics et privés du territoire, qui peuvent être considérés comme les forces vives. Les pouvoirs publics ne viennent pas avec une vision précise des buts à atteindre, mais acceptent d'entrer dans une dynamique de réflexion et de choix d'orientations partagées avec d'autres acteurs. Une telle participation suppose la structuration du processus en différents lieux de dialogue où les acteurs interagissent : réunions avec les représentants des différents acteurs, groupes de travail travaillant en relais avec eux, forums ou assemblées générales ouverts à tous pour permettre un élargissement du processus et soumettre à la population dans son ensemble les projets en évolution...

3. L'appui aux projets des habitants

L'acteur principal est ici l'habitant. De nombreuses initiatives naissent au sein de la population et sont à encourager car elles répondent aux besoins de tout ou partie de la collectivité ; leur soutien peut s'organiser par la diffusion d'un appel à projets suivi de la sélection et du financement de certains d'entre eux. Dans certains quartiers un travail préalable d'aide à l'émergence et d'accompagnement des projets est nécessaire.

A cet égard, le terme d'*implication* a été utilisé par des analystes du développement urbain en France. Il s'agit d'instaurer une dynamique participative généralisée, au quotidien, pilotée par la collectivité locale, plutôt qu'une offre de participation ponctuelle proposée par une institution autour d'une problématique précise. Cette approche a notamment été proposée comme alternative à l'échec de certaines formes de consultation et de concertation traditionnelles dans les quartiers défavorisés³.

³ MILLET H., 1979-1990, Evolution de la problématique de la participation, in Archimède et Léonard, les carnets de l'AITEC n°10, été 1995 : « de la participation des habitants, participation et citoyenneté », pp.29 et suivantes.

Certaines recommandations spécifiques à l'une ou l'autre forme de participation peuvent être émises :

En ce qui concerne la consultation, on insistera sur l'importance de favoriser l'information préalable, le débat, la délibération afin d'aider les participants à réagir sur base d'une réflexion élargie pour éviter les travers d'une réaction non informée.

On se souciera aussi d'obtenir une diversité suffisante des interlocuteurs pour avoir l'avis des différentes catégories de la population, et une représentativité acceptable des résultats si l'on souhaite avoir une idée de l'extension des besoins, souhaits et opinions exprimés dans la population.

La consultation peut être individualisée (enquête, enquête publique, ...) ou collective (réunions, panels,...). La deuxième alternative, à condition que le processus se déroule pendant une certaine durée, permet déjà le débat, l'apprentissage, l'évolution des positions... et peut constituer dans certains cas l'amorce d'une organisation et d'une mobilisation de la population.

La concertation et la coproduction vont encore plus loin sur cette voie de l'investissement collectif des citoyens en les intégrant de façon plus approfondie à la réflexion sur les projets et en leur permettant de travailler en partenariat avec les pouvoirs publics... mais elles ont également leurs effets pervers. Elles supposent de faire intervenir des représentants de la population, car ces activités ne peuvent matériellement se dérouler en grand groupe. Cette nécessité pose le problème de la désignation la plus juste possible de ces représentants, et de l'effectivité du rôle de relais que ceux-ci devraient entretenir avec la population. Cela ne dispense pas de la nécessité d'une association (moins approfondie) du reste de la population au processus, même si cela se fait de manière moins approfondie.

Enfin, *l'appui aux projets des habitants* permet d'opérer une décentration par rapport à la logique habituelle des pouvoirs publics en encourageant l'initiative citoyenne (en convergence toutefois avec les grandes orientations des programmes publics). Cette approche nécessite de la part des pouvoirs publics à la fois un investissement financier et un investissement en moyens humains pour l'accompagnement des projets. Elle est plus facile à mettre en œuvre dans des milieux ayant une culture associative, mais particulièrement adaptée toutefois à un objectif de lutte contre l'exclusion sociale dans des quartiers plus défavorisés ; dans ce dernier cas un travail local de développement communautaire sera souvent nécessaire au préalable.

Au-delà de ces considérations relativement pratiques, la question fondamentale n'est-elle pas celle-ci : la participation des citoyens permet-elle de mieux répondre aux problèmes d'une collectivité locale, d'aller vers plus de solidarité et un monde plus durable ? L'idéal serait de pouvoir rendre compte d'une étude empirique générale de ces aspects⁴ ; on peut déjà cependant évoquer quelques pistes. Il semble que la participation puisse tendre vers ces objectifs si l'on respecte un certain nombre de conditions. Il s'agit par exemple de viser la transparence et soigner la relation avec les citoyens, d'encourager la motivation des habitants à participer, d'ancrer l'offre de participation dans la vie quotidienne et la culture locale, de dépasser les réactions de type « Nimby », de tenir compte des résultats de la démarche participative dans la prise de décision, d'articuler au mieux expertise et participation, de prendre en compte toutes les catégories de la population et accorder une attention particulière à celles qui sont habituellement exclues, de mettre en place des structures participatives durables, de ne pas limiter la participation à la sphère de la proximité et d'articuler les différents dispositifs participatifs.

⁴ Ceci pourrait être une piste de travail intéressante pour les futures orientations de la CPDT.

3.3. LA MISE EN OEUVRE OPERATIONNELLE DE L'AGENDA 21 LOCAL

Parallèlement à l'élaboration des deux publications présentées ci-dessus, nous avons abordé l'étude relative à la mise en œuvre de l'Agenda 21 local et en particulier, la première phase de cette étude qui porte sur la naissance et l'évolution du concept de développement durable (3.3.1.), l'approche territoriale du développement durable (3.3.2.), les définitions, démarche et enjeux de l'Agenda 21 local (3.3.3.), l'état des lieux général de la politique et de la mise en œuvre des AL 21 dans le monde (3.3.4), l'Europe (3.3.5.) et la Belgique(3.3.6). Enfin, une première étude de cas a été réalisée(3.3.7).

3.3.1. Naissance et évolution du concept de développement durable

Ces trois dernières décennies ont vu la construction progressive du concept de développement durable qui trouve son origine dans l'intersection de deux modes de pensées : la prise de conscience écologique d'une part, tout d'abord au niveau local et par la suite à un niveau global, et d'autre part l'évolution du concept de développement qui au fil du temps s'est opposé au concept purement économique de croissance.

Lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 un texte fondateur « La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » et un programme d'actions pour le 21^{ème} siècle « L'Agenda pour le XXI^{ème} siècle », appelé Agenda 21 furent adoptés. Les discussions portaient également sur deux conventions « la biodiversité » et « les changements climatiques » et sur deux déclarations « la forêt » et la « désertification ».

A partir de ces échanges et engagements internationaux, une impulsion va être donnée à la notion de développement durable. Une partie importante des engagements de la communauté internationale à Rio porte sur les changements à apporter au processus de décision. Les 27 principes fondamentaux formulés dans la Déclaration de Rio sont autant de consignes adoptées par la communauté internationale en 1992 pour rendre possible l'opérationnalisation du développement durable. Ainsi, l'AL21 s'attaque simultanément aux problématiques et besoins sociaux, environnementaux et économiques et suppose la mise en œuvre de principes lui permettant de progresser. Les principes les plus novateurs, les plus caractéristiques et les plus englobants sont les suivants :

- principe de solidarité (solidarité dans le temps et solidarité dans l'espace) ;
- approche globale et transversale ;
- principe de participation ;
- articulation du court et du long terme et des préoccupations globales et locales ;
- principe de précaution ;
- principe de responsabilité.

Depuis Rio, le concept de développement durable est devenu incontournable, il fait partie des sujets de discussion de toutes les conférences internationales de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et est inscrit dans les orientations politiques tant internationales que nationales.

C'est dans le chapitre 28 de l'Agenda 21 qu'un appel est lancé aux pouvoirs locaux afin qu'ils mettent en place des Agendas 21 locaux. L'Agenda 21 local est donc une traduction et adaptation au niveau local de l'Agenda 21. Ce document a été signé par 178 Etats, dont la Belgique. Bien qu'il n'ait pas de valeur réglementaire contraignante, l'Etat, les Régions et les autorités locales ont une obligation morale d'assurer l'application de cet engagement, notamment par le biais de la mise en place des Agendas 21 au niveau fédéral, régional et local. C'est donc à l'échelle des territoires que se dessine depuis quelques années un renouvellement de l'action, inscrivant concrètement le développement durable dans les réalités sociales et économiques.

Un premier bilan des décisions prises au Sommet de Rio a été réalisé en 1997 lors de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York. Le bilan s'est soldé par un échec, la situation environnementale mondiale s'est fortement détériorée et peu de mesures ont été prises pour y remédier. Lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en 2002, 10 ans après Rio, un nouveau bilan des Nations Unies a été réalisé. Ce Sommet a débouché sur l'adoption d'une Déclaration de politique et d'un Plan d'actions. Il a réaffirmé les acquis du Sommet de Rio sur l'engagement des Etats dans la préservation de l'environnement et la promotion du développement durable. Certains déplorent le manque d'objectifs concrets du Plan d'actions ainsi que le manque de clarté des moyens disponibles pour réaliser ces objectifs.

En dépit parfois du manque d'accords à l'échelle internationale entre pays aux intérêts divergents, le développement durable progresse dans les mentalités et dans les pratiques. On peut en effet constater que des initiatives, des pratiques sont menées à l'échelon régional ou local. Celles-ci révèlent une certaine vitalité et permettent une mobilisation active sur le terrain en faveur du développement durable.

Cette prise de conscience correspond tout à fait aux attentes de l'Agenda 21 de Rio puisque celui-ci encourage les divers acteurs à agir en faveur du développement durable et à réaliser des Agendas 21 locaux au niveau de leur propre structure.

3.3.2. Approche territoriale du développement durable

La notion de développement durable a été principalement abordée sous l'angle de la dimension temporelle, de par les principes qu'elle implique : responsabilité pour les générations futures, articulation du court et du long terme...

Néanmoins, si le développement durable recouvre une dimension temporelle, la prise en compte de la dimension spatiale est tout aussi nécessaire voire indispensable. L'approche territoriale prend ainsi en considération les différents échelons territoriaux : le local, le régional, le national. Il faut également prendre la notion de territoire dans ses dimensions différentes et complémentaires : une dimension identitaire (territoire vécu), une dimension matérielle et une dimension organisationnelle (territoire institutionnel, de territoire économique et/ou social).

L'ancrage territorial du développement durable en Europe a pris toute son ampleur à la Conférence d'Aalborg au Danemark en mai 1994. Cette conférence a été organisée par l'ICLEI⁵ avec la collaboration de la Commission européenne et de plusieurs réseaux de villes : Cités Unies, Eurocities, Conseil des communes et régions d'Europe, le réseau Villes et Santé de l'OMS... Elle a réuni 600 représentants des collectivités locales.

⁵ ICLEI : International Council for Local Environmental Initiatives.

Lors de cette conférence, la Commission européenne a lancé la Campagne européenne des villes durables, d'où est issue la Charte d'Aalborg⁶, signée par 80 collectivités. Deux autres Conférences ont été organisées ; à Lisbonne en 1996 et à Hanovre en 2000. Le nombre de signataires de la Charte a augmenté pour atteindre aujourd'hui le nombre de 670⁷.

3.3.3. Agenda 21 local, définitions, démarche et enjeux

La notion d'Agenda 21 local est définie au niveau international ou européen (Agenda 21 de Rio, ICLEI...). L'ICLEI définit l'Agenda 21 local comme étant un processus participatif, multi-sectoriel qui vise à atteindre les objectifs de l'Agenda 21 à travers l'élaboration et la mise en œuvre au niveau local d'un plan stratégique d'actions qui traite des préoccupations prioritaires de développement durable. Il est important de faire remarquer ici que toute une série d'actions, de programmes d'actions ou de plans répondent en partie à ce concept sans pour autant s'intituler explicitement « Agenda 21 local ».

L'objectif d'un Agenda 21 local est l'intégration des principes du développement durable dans les politiques, de manière progressive, volontaire et non coercitive. C'est donc un outil souple et adaptable aux spécificités locales.

Au sein de la littérature consultée, l'essentiel des démarches relatives à l'élaboration d'un Agenda 21 local peut se résumer de la manière suivante :

- *une démarche portée par la collectivité territoriale et fortement soutenue sur le plan politique*
- *une démarche reposant sur l'observation des besoins, l'information des acteurs locaux et leur participation à un débat public permanent*
- *une démarche s'appuyant sur une nouvelle planification locale*
- *le choix d'une échelle géographique pertinente*
- *une démarche nécessitant une bonne gestion du temps*

L'Agenda 21 local permet d'apporter une réponse globale et transversale aux différents enjeux qui se présentent à l'échelle du territoire. Les principaux enjeux identifiés dans la littérature et explicités ci-dessous sont les suivants :

- l'organisation et aménagement de l'espace ;
- le développement social urbain ;
- le développement des activités économiques et de l'emploi ;
- les déplacements et la mobilité ;
- l'écogestion des ressources naturelles, de l'énergie et de déchets ;
- les enjeux globaux et planétaires : la coopération Nord-Sud et la lutte contre les menaces globales ;
- les autres enjeux : tourisme, santé et sécurité alimentaire, culture et patrimoine, nouvelles technologies...

⁶ Cf. Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg), adoptée par les participants à la Conférence européenne sur les villes durables à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994.

⁷ Comité 21 (Comité français pour l'environnement et le développement durable), Guide *Territoires et Développement durable*, une édition du Comité 21 avec le parrainage de l'Association des Maires de France et le soutien de la DATAR, la Caisse des Dépôts et Consignations et d'Electricité de France, Tome 1, 2001, p. 6.

Afin de réaliser un Agenda 21 local, la collectivité locale peut décider de débiter sa démarche en se préoccupant d'un de ces enjeux ; l'objectif étant à terme de parvenir à avoir une stratégie globale, transversale et cohérente afin de traiter l'ensemble des enjeux.

3.3.4. Agenda 21 local, tour d'horizon des expériences en cours dans le monde

Lors du Sommet de la Terre en 1997 (Rio+5), l'ICLEI ainsi que le Département de la coordination des politiques et du développement durable de l'ONU ont effectué une enquête⁸ à l'échelle internationale auprès des collectivités locales. Cette enquête avait pour objectif de mesurer le degré d'implication des collectivités locales dans des processus d'élaboration d'Agendas 21 locaux (AL21). Cette première enquête a permis de constater que plus de 1800 gouvernements locaux (64 pays) avaient entrepris l'élaboration d'un Agenda 21 local.

En 2002, pour le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, une seconde enquête⁹ a été réalisée par l'ICLEI et le Secrétariat du Sommet mondial sur le développement durable de l'ONU, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement/Capacités 21. En plus du degré d'implication des collectivités locales dans des Agendas 21 locaux, cette seconde enquête a voulu aller plus en profondeur en voulant connaître les domaines de priorité des collectivités locales, les problèmes éventuels résolus par le processus d'Agenda 21 local, les obstacles à sa mise en œuvre ainsi que les possibilités d'amélioration et d'amplification des succès locaux.

L'enquête donne les résultats¹⁰ principaux suivants :

- plus de 6000 gouvernements locaux (113 pays) et leurs partenaires ont entrepris un Agenda 21 local en tant que cadre de travail pour une bonne gestion publique et pour la promotion du développement durable ;
- des campagnes « Agenda 21 local » à l'échelle nationale sont en cours dans 18 pays, représentant ainsi 41 % des agendas 21 locaux au niveau mondial ;
- une participation d'importance variable et sous formes diverses en fonction des pays ;
- 61 % des collectivités locales engagées dans un Agenda 21 local ont mis en place des plans d'action locale ;
- l'eau tient une place centrale dans les préoccupations des collectivités locales, quelle que soit leur localisation géographique et leur situation économique ;
- le processus d'Agenda 21 local a été intégré au système local (communal) dans le cas de 59 % des gouvernements locaux ;
- les grands résultats de l'Agenda 21 local sont la réduction des déchets, la conscientisation du public, la qualité de l'eau et l'embellissement des villes ;
- les gouvernements locaux ont identifié l'absence d'appui financier et de soutien politique du gouvernement national en tant qu'obstacle principal à de plus grands succès.

⁸ ICLEI, *Réponse des gouvernements locaux à l'action 21 : Rapport sommaire de l'enquête à portée régionale sur les programmes Action 21 locaux*, Canada, mai 2002.

⁹ Ibid. (enquête menée de novembre 2000 à décembre 2001).

¹⁰ Ibid. « Les gouvernements locaux ont produit 633 questionnaires et les associations de gouvernements locaux 146, représentant 113 pays au total. La majorité des processus AL21 ont été identifiés grâce aux questionnaires des associations. Toutes les données qualitatives dérivent des 633 questionnaires des collectivités locales qui ont été transmis ».

3.3.5. Agenda 21 local, tour d'horizon des expériences en cours dans l'Union européenne

La Direction générale Recherche-science-développement (DG XII) a engagé une équipe de chercheurs européens afin d'élaborer un état des lieux des Agendas 21 locaux européens. Cet état des lieux a été dressé fin 1999¹¹. D'autres sources¹² ont permis également de compléter et d'enrichir ce premier bilan des expériences en cours au sein de l'Europe.

Cette première évaluation a permis de dégager de manière générale les éléments suivants : une avancée très importante des pays scandinaves, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas dans le processus AL21 et une faible et récente mobilisation des pays du Sud de l'Europe.

Cette analyse des pratiques en cours au sein de l'Europe a permis d'identifier des facteurs de dynamisme contribuant de manière positive à la réalisation des Agendas 21 locaux.

Ces facteurs de dynamisme sont les suivants :

- *le niveau d'institutionnalisation des politiques environnementales ;*
- *l'implication et la participation des pays à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ;*
- *le facteur culturel et la présence de réseaux internationaux ;*
- *la force des associations de villes et de régions et des réseaux nationaux ;*
- *la force et la capacité du milieu associatif à initier et soutenir la démarche ;*
- *le rôle des villes pionnières et d'élus porteurs.*

D'autres défis se présentent aux collectivités locales. L'analyse des expériences en cours en relève entre autres la nécessité de :

- *trouver de nouvelles formes de démocratie participative au-delà des simples partenariats et des actions d'information et de sensibilisation ;*
- *élaborer des méthodes et des outils (programme d'actions, indicateurs) ;*
- *impliquer les industries locales ;*
- *articuler le programme d'actions avec les outils de planification ;*
- *dépasser les approches sectorielles ;*

¹¹ *Local Agenda 21, Implementing LA21 in Europe, New Initiatives for Sustainable Communities*, edited by William M. Lafferty, European Commission, ProSus, 1999 in « COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001 », p. 105.

¹² Séminaires et journées régionales de l'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable – France) ; recherches Internet par pays ; travaux de l'ICLEI ; rencontres avec des partenaires européens associatifs, institutionnels, syndicaux, élus... ; rapports du groupe d'experts européens sur l'environnement urbain ; présence de l'association 4D à Lisbonne (1996) et suivi de la préparation de Hanovre (2000) in « COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001 », p. 105-108.

Ces différentes constatations montrent qu'il reste encore un important travail à faire pour que le développement durable soit pris en compte dans les projets et les politiques des autorités locales. L'échange d'expériences entre les différentes collectivités locales d'Europe constitue une occasion de partager de bonnes pratiques, de découvrir de nouveaux instruments, de consolider les acquis et de progresser dans la voie d'une meilleure prise en compte des principes du développement durable.

3.3.6. Agenda 21 local, tour d'horizon des expériences en Belgique

Contexte général en Belgique

Au niveau fédéral, les engagements pris au niveau international à Rio ont donné naissance à la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable¹³. L'objectif de cette loi est de mettre en place un processus qui peut être présenté comme une boucle permanente d'apprentissage visant l'amélioration progressive des politiques fédérales de développement durable.

La première étape de cette boucle est la réalisation d'un Rapport fédéral permettant de mieux connaître la situation, la politique et la prospective de développement durable au niveau fédéral. Ensuite, l'évaluation des politiques contenues dans les Rapports doit aider à faire le prochain Plan fédéral, lequel sera à son tour évalué dans un nouveau Rapport fédéral au cycle suivant, etc.

Trois organes structurent la politique de développement durable au niveau fédéral :

1. **Le Bureau fédéral du Plan (BfP)** est un organisme d'intérêt public qui réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale. Il rédige tous les deux ans, le Rapport fédéral, et tous les quatre ans, prépare l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable (Pfdd) suivant les orientations de la Commission interdépartementale du développement durable.
2. **La Commission interdépartementale de développement durable (Cidd)** est placée sous la responsabilité du Ministre de l'Environnement et a pour missions de donner des orientations au Bureau fédéral du Plan, de définir les missions des administrations et organismes publics fédéraux, et de coordonner les rapports annuels des représentants du Gouvernement fédéral sur la politique de développement durable et sur la mise en œuvre du Plan dans chaque administration et organisme public fédéral.

C'est la Commission qui présente simultanément l'avant-projet de Plan aux Chambres législatives, au Conseil fédéral du développement durable (Cfdd) et aux gouvernements des Régions et des Communautés. La Commission examine alors les avis rendus et rédige le projet de Plan. Ce Plan est structuré suivant la classification d'Action 21 et détermine les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation des objectifs du développement durable dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne de la politique menée par la Belgique en cette matière.

Bien que ce Plan n'ait pas de force réglementaire, il indique cependant les lignes directrices de la politique que le Gouvernement a l'intention de mettre en œuvre. De plus, il a l'ambition de « *chapeauter (sans préjudice de leur spécificité propre) les différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et environnementaux appliqués au niveau fédéral pour leur imprimer une dynamique cohérente d'ensemble, convergente vers le développement durable*¹⁴ ».

¹³ Moniteur Belge – le 18 juin 1997

¹⁴ Secrétariat d'Etat à l'Energie et au Développement durable (2000). *Plan fédéral de développement durable 2000-2004*. Bruxelles. §6 et 12.

3. **Le Conseil fédéral du développement durable (Cfdd)** donne des avis au Gouvernement fédéral sur toutes les matières qui concernent le développement durable, propose des recherches sur l'application de mesures de développement durable et, plus généralement, suscite débats, études et participation à ce sujet.

Le Conseil fonctionne comme une caisse de résonance pour la société civile et prend des initiatives pour stimuler la participation des citoyens au développement durable. Il est un organe d'avis et de mobilisation¹⁵.

En conclusion, même si la Belgique ne se situe actuellement qu'au début de ce processus d'apprentissage, un certain nombre d'éléments ont été mis en place, comme par exemple la création dans chaque département fédéral d'une cellule développement durable dont la coordination est assurée par la Cidd, la rédaction d'un Plan et l'évaluation des politiques au travers du Rapport fédéral, ... Tous ces éléments constituent sans doute un pas vers un développement durable.

Situation générale dans les trois Régions

Aucune Région n'a élaboré de plan qui pourrait être assimilé à un Agenda 21 régional.

En matière de développement durable les Gouvernements wallon et flamand ont préféré mettre en place des outils stratégiques qui reflètent principalement le volet environnemental de l'Agenda 21 (Plan d'environnement pour le développement durable wallon et les MINA-plans flamands). En effet, ceux-ci sont susceptibles d'être plus facilement acceptés et mis en œuvre qu'un document global touchant aux volets social et économique et nécessitant un travail de fond plus important ainsi qu'une concertation plus poussée entre les acteurs concernés.

Cependant, les trois régions marquent une volonté d'intégrer les différentes politiques, principalement via l'approche territoriale, en élaborant des documents stratégiques tels que le Schéma de développement de l'espace régional pour la Wallonie, le Schéma de structure pour la Flandre et le Plan régional de développement pour Bruxelles. Par ailleurs, chaque Région a développé des plans sectoriels, notamment en matière de déchets, mobilité et nature.

Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie pousse la volonté d'intégration des politiques régionales plus loin, cependant il ne reflète pas clairement les principes du développement durable.

Au niveau local, ces différentes stratégies régionales se déclinent en plans communaux de la nature, d'aménagement du territoire (schémas de structure en Flandre et Wallonie), de développement (Bruxelles), ainsi que des plans, schémas ou programmes locaux plus sectoriels (déchets, logement, énergie, etc.).

En Wallonie et à Bruxelles, en absence d'un plan de développement durable régional, d'un « bureau » d'appui aux communes, d'une campagne de promotion, et de financement spécifique pour l'élaboration d'un Agenda 21 local, les communes manquent de cadre de référence et de moyens techniques, humains et financiers pour mettre en place un tel outil. De manière générale, il y a de grandes différences entre les communes en ce qui concerne le développement durable. De nombreuses actions éparses visant le développement durable sont mises en œuvre, mais en matière d'Agendas 21 locaux les communes marquent un retard par rapport aux autres pays européens et par rapport à la Flandre.

¹⁵ ULB/IGEAT, DES en Gestion de l'Environnement, *TFE, Agenda 21 local en Belgique*, M. COURTOIS et Z. ROSINSKI, sous la direction du professeur E. ZACCAÏ, 1997-1998, pg.53

La Flandre, à l'instar des deux autres régions, n'a pas encore de stratégie globale et uniforme dans le domaine du développement durable. Elle s'appuie sur le développement durable principalement dans les politiques d'environnement et d'aménagement du territoire. Cependant, le gouvernement flamand a franchi un grand pas avec la référence à l'Agenda 21 dans les textes officiels et les subsides octroyés aux autorités locales pour les actions développées dans le cadre des stratégies globales de développement durable. En effet, par le biais des conventions de coopération, la Région finance les communes et les provinces désireuses de se lancer dans les démarches de type Agenda 21 local, ce qui constitue un stimulant important pour les gouvernements locaux.

Par ailleurs, les ONG, soutenues par la Région, sont très actives dans le domaine de promotion du développement durable au niveau local. Un bureau d'appui, SLA 21, spécifiquement consacré à l'information et la guidance des communes en matière d'Agenda 21 local a été mis en place.

3.3.7. Agendas 21 locaux, 1ère étude de cas : France, ville Athis-Mons

Pour structurer de manière méthodique l'analyse des expériences d'AL21 wallonnes et étrangères, une grille d'analyse (de lecture) a été réalisée. Cette grille comprend un ensemble de composantes et d'éléments structurels qui font la spécificité des AL21. Elle nous permettra notamment :

- d'examiner comment les projets intègrent les composantes d'AL21 ;
- de relever la diversité des pratiques ;
- de mettre en évidence les innovations, les nouvelles pratiques ;
- de dégager les éléments qui peuvent freiner ou faciliter la mise en œuvre de la démarche ;
- de dégager les principaux défis à relever et d'évaluer les besoins des Communes en outils nécessaires à la mise en œuvre des composantes de l'AL21 ;
- et enfin, de favoriser l'échange d'information, de points de vue, de savoir-faire et d'expériences.

Cette grille sera également utilisée lors des phases 2 et 3 de l'étude. En effet, lors de l'accompagnement des Communes, la grille nous guidera de manière plus poussée et plus systématique dans l'analyse, la comparaison et les éventuelles réorientations de la démarche. Elle nous permettra également de structurer les conclusions tirées de l'analyse de cas de la 1^{ère} phase et de l'accompagnement des Communes pilotes de la seconde phase dans l'objectif final de proposer un guide méthodologique adapté au contexte spécifique de notre Région.

Contexte général de la France

De manière générale, l'ensemble des législations françaises récentes, les nouveaux contrats de plan Etat-Régions ainsi que les différents appels à projets de l'Etat sur les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux constituent un cadre juridico-institutionnel favorable aux projets territoriaux dans une logique de développement durable.

La France dénombre une petite centaine¹⁶ de collectivités locales engagées dans un processus Agenda 21 local ou manifestant un intérêt pour une politique locale de développement durable. Cela représente moins de 0,5 % de la totalité des collectivités locales françaises. Mais, il est difficile de donner un nombre exact de collectivités locales lancées dans un processus d'Agenda 21 local et ce pour les raisons suivantes :

¹⁶ L'enquête d'ICLEI (cf. CHAP III) en compte 69 pour 2002, ce qui montre la diversité et la difficulté d'interprétation de la notion d'Agenda 21 local.

- il n'y a pas de définition et de conception claires de ce qu'est Agenda 21 local en France ;
- les collectivités locales ne sont pas toutes passées à la réalisation, elles sont encore au stade du projet, néanmoins elles sont comptabilisées dans la centaine de collectivités ;
- il est difficile de repérer des politiques ou des pratiques qui peuvent relever du développement durable mais qui ne sont pas identifiées comme telles ou ne sont pas labellisées « Agenda 21 local », celles-ci ne sont pas donc recensées.

Les initiatives des collectivités locales dans le cadre de l'Agenda 21 local sont très diversifiées. Leurs caractéristiques sont fortement influencées par les objectifs qui ont été fixés par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) et ses partenaires lors des deux appels à projets de 1997 et 2000, à savoir expérimenter des outils et des démarches en vue de mettre en place un Agenda 21 local et non concevoir un Agenda 21 local en tant que tel. Les collectivités locales françaises se lançant dans un Agenda 21 local le font de manière volontaire. La démarche est simplement encouragée et soutenue par l'Etat. Le contraire se passe dans d'autres pays européens, comme la Suède, le Royaume-Uni où la démarche est imposée par l'autorité nationale.

La démarche est donc libre, ce sont les acteurs de la démarche Agenda 21 eux-mêmes qui conçoivent leurs outils et références tout au long de l'expérimentation sur le terrain avec les partenaires locaux.

Deux tendances se dégagent des expériences en cours. Certaines expériences élaborent, en partenariat avec les acteurs locaux et avec la participation des habitants, une stratégie globale et intégrée. Cette première tendance correspond plutôt à la définition d'un Agenda 21 local tel qu'il est décrit dans l'Agenda 21 de Rio. D'autres expériences ont une approche plus sectorielle et concernent une politique plus particulière de la ville (environnement, transports et déplacements, habitat, énergie, énergie-effet de serre, santé, action économique, tourisme...). Pour cette deuxième tendance, on ne peut donc pas parler d'Agenda 21 local mais plutôt d'expériences, d'actions, de projets ouvrant la voie à un futur Agenda 21 local. L'étude de cas analysée et présentée ci-dessous appartient à la première catégorie d'expériences.

Etude de cas : Athis-Mons

Athis-Mons est une ville de la banlieue parisienne qui se caractérise par une structure éclatée, constituée de lotissements pavillonnaires et d'immeubles collectifs datant respectivement d'avant 1945 et des années 70. Le territoire d'Athis-Mons compte également d'importants équipements, de portée nationale (aéroport d'Orly, gare de triage de Juvisy, un faisceau de lignes SNCF et RER, la route nationale-RN7), ce qui induit diverses contraintes. La ville doit faire face aujourd'hui au vieillissement sa population et à un risque de d'isolement et de désocialisation de ses habitants.

La ville d'Athis-Mons compte 29 427¹⁷ habitants et fait partie de la communauté de communes « Les Portes de l'Essonne¹⁸ ».

Dans la suite logique de son Plan Municipal d'Environnement (1990) et de sa Charte d'Ecologie Urbaine (1993), la municipalité a souhaité se lancer, en 1998, dans un Agenda 21 local. Un des principes fondamentaux étant la participation des citoyens, la démarche a été organisée autour de l'information et de la consultation du public.

¹⁷ Chiffres de 1999 – <http://www.mairie-athis-mons.fr/chiffre/chiffre.htm>

¹⁸ La communauté de communes « Les Portes de l'Essonne » est composée des communes d'Athis-Mons, de Paray-Vieille-Poste et de Juvisy-Sur-Orge.

La ville d'Athis-Mons s'est donnée trois grands objectifs :

- sensibiliser et favoriser la participation des habitants au projet Agenda 21 ;
- construire un Agenda 21 local basé sur une approche transversale ;
- favoriser une déclinaison des principes de développement durable chez les partenaires d'Athis-Mons.

La démarche Agenda 21 local d'Athis-Mons s'articule autour de plusieurs axes¹⁹ :

- « *le document Agenda 21 local* présente sous la forme de fiches thématiques, les orientations à donner vis à vis des enjeux du développement durable prioritaires pour la ville. Ces fiches rappellent les interactions entre situation locale et enjeux mondiaux et précisent la problématique locale, les objectifs, les moyens et les outils disponibles ou nécessaires pour parvenir à un développement durable. Ces fiches servent de base pour les actions à programmer et les arbitrages à faire. Certaines fiches en cours d'élaboration ;
- *une grille d'analyse* qui sert de guide lors de toute décision (création ou aménagement d'un équipement, d'un service, etc.), à l'évaluation des enjeux au regard du développement durable, à la hiérarchisation des efforts à faire afin de réduire les pollutions, les déséquilibres et donc répondre aux objectifs fixés. Cet outil doit permettre d'appréhender les impacts de chaque action au niveau local comme à d'autres échelles, à court, moyen et long terme ;
- *un plan d'action pour le développement durable* est établi chaque année sur la base des fiches thématiques de l'Agenda 21 Local. Ces fiches précisent déjà les actions réalisées, en cours ou à prévoir à court terme. L'actualisation des fiches se fera régulièrement avec l'établissement du plan annuel ;
- *un Observatoire Local du Développement Durable* constitue un outil d'évaluation, d'information pour les Athégiens et de suivi de l'Agenda 21 Local. Il est aussi un outil d'aide à la décision pour les élus ;
- *de nouvelles formes de participations citoyennes* doivent soutenir cette dynamique et seront définies, améliorées lors de l'actualisation de l'Agenda 21 Local. C'est pour cette raison que dès 2000, un atelier public de déplacements urbains et une commission extra-municipale permanente du développement durable ont été mis en place. »

Dans la suite des travaux, d'autres études de cas seront analysées tant au niveau international qu'en Belgique et viendront ainsi compléter et terminer cette première phase de l'étude.

¹⁹ Ibid.

PARTIE 2 : Thème 3.3.

***Besoins et offre sociale et sanitaire au travers d'une
approche globale et territoriale***

THEME 3.3 : BESOINS ET OFFRE SOCIALE ET SANITAIRE AU TRAVERS D'UNE APPROCHE GLOBALE ET TERRITORIALE

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

L'objectif du programme de travail 2002-2005 consiste en une répartition territoriale optimale des soins et services sociaux adaptée aux besoins et pratiques de leurs bénéficiaires ainsi qu'en une approche globale et articulée des politiques favorisant l'intégration et l'autonomie des personnes.

Par « soins et services sociaux », on entend l'ensemble des soins et services contribuant à l'intégration et l'autonomie des personnes (incluant tant les structures établies dans le cadre de la politique du troisième âge - maisons de repos, résidences-services,... - que celles instituées dans le cadre de la politique de dispensation des soins - hôpitaux, hôpitaux psychiatriques, services d'aide et de soins à domicile,... - ou encore en ce qui concerne l'accueil et l'hébergement). Ces besoins concernent également des pôles de coordination.

Les résultats opérationnels de cette recherche s'articulent autour de deux objectifs :

- Cartographie articulant des notions pertinentes de territoire à des facteurs et éléments tels que les déplacements "naturels" des personnes, la fréquentation des services, des indicateurs de besoins (âge, revenu, situation socioprofessionnelle, origine, autonomie-dépendance,...) ;
- Analyse croisée de ces différents éléments et apport d'outils conceptuels et opérationnels par rapport à la définition de zones d'intervention et de coordination pertinentes (permettant par exemple de cerner la pertinence de découpages institutionnels existants) et à la localisation et la programmation de soins et services, aux types d'articulation.

2. METHODOLOGIE

La première étape de la recherche a consisté à établir une analyse de la répartition des compétences en matière d'action sociale et de santé. En effet, la matière est complexe puisque tant la Région wallonne que la Communauté française et le fédéral disposent de compétences, qu'ils exercent de façon exclusive ou en partenariat avec d'autres entités. Cette analyse de la répartition des compétences a été réalisée sur la base des textes juridiques attribuant les pouvoirs aux autorités susceptibles de les exercer à savoir l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles²⁰ et le décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française²¹.

Afin de permettre une meilleure lisibilité, cette étude se présente sous la forme de tableaux comparatifs, l'un relatif à la santé et l'autre relatif à l'aide aux personnes. Il est procédé au découpage en fonction des pouvoirs impliqués. Ils comprennent par conséquent trois colonnes portant les intitulés suivants :

²⁰ M. B. du 15 août 1980.

²¹ M. B. du 10 septembre 1993.

- Région wallonne ;
- Communauté française ;
- Fédéral.

Chacune des colonnes comprend les matières pour lesquelles le niveau de pouvoir concerné est compétent.

Cet exercice est un préalable nécessaire à la réalisation d'un inventaire de l'offre sociale et sanitaire en Région wallonne. En effet, il est apparu que la démarche initiale de la recherche devait consister en la réalisation d'un inventaire identifiant les structures octroyant des services dans les domaines social et sanitaire. Ce travail permet, dans un premier, temps de déterminer l'offre de services dans les domaines de la santé et de l'aide aux personnes. En second lieu, cet inventaire consiste en un outil permettant de mettre en exergue les différences et points communs entre les différents instruments relevés. Le recensement permet d'obtenir une vue de l'existant, passage obligé pour la détermination d'une meilleure répartition territoriale de l'offre dans le domaine social et sanitaire. Le second travail permet d'identifier les doubles emplois éventuels.

L'inventaire se présente sous la forme d'un tableau synthétique avec différentes entrées sélectionnées en fonction des objectifs assignés à la recherche. Ainsi, pour chaque outil étudié, les éléments suivants sont analysés :

- Le cadre juridique, à savoir les normes offrant une base légale aux outils ou ayant une certaine influence sur eux. Afin de tenir compte de l'évolution constante de la législation en la matière, il a été convenu d'intégrer les textes en préparation dans l'étude ;
- Le cadre institutionnel, qui permet d'identifier le pouvoir compétent ou les interactions entre les niveaux de pouvoir ;
- L'objet et les missions ;
- Les bénéficiaires, c'est-à-dire les personnes qui peuvent profiter des prestations offertes par le service ;
- Le champ d'application territorial, qui identifie les éléments ayant un impact sur l'offre des services. Il peut s'agir d'un seuil fixé dans les textes fondateurs ou en fonction d'un critère particulier comme la limitation du nombre de lits, c'est notamment le cas en ce qui concerne les hôpitaux ;
- Le mode de financement.

Enfin, sont également mentionnées la forme juridique que peut revêtir l'outil ainsi que l'autorité compétente pour le créer et/ou pour accorder l'agrément.

L'analyse des éléments figurant dans l'inventaire consiste en une étude des textes juridiques en vigueur. Les textes en préparation ont été pris en considération pour les structures dont le cadre légal est en cours d'élaboration.

Préalablement à l'étude proprement dite des instruments, une sélection de ceux-ci a dû être opérée, la réalisation d'un relevé exhaustif s'est avérée impossible compte tenu du nombre pléthorique de structures existantes dans les domaines social et sanitaire. Cette sélection a été effectuée sur base de certains critères mentionnés ci-dessous.

Etant donné la répartition des compétences en matière sociale et sanitaire, les outils relevant de tous les niveaux de pouvoir, il était utile de déterminer quels outils relevant de quel pouvoir devaient être étudiés. En effet, certains instruments sont de la compétence exclusive de la Région, de la Communauté ou du pouvoir fédéral. Il en existe d'autres pour lesquels la Région dispose d'une certaine influence mais qui sont hors de son champ d'application. Dans cette optique, seuls les outils suivants sont répertoriés :

- ceux relevant de la compétence exclusive de la Région ;
- ceux relevant de la compétence du pouvoir fédéral mais sur lesquels la Région a une certaine influence ;
- ceux relevant de la compétence de la Communauté française mais qui ont un lien étroit avec les instruments régionaux.

Par ailleurs, les outils les plus pertinents, compte tenu des objectifs assignés à la recherche, ont été retenus. En effet, l'intervention dans le domaine socio-sanitaire génère un nombre impressionnant d'initiatives qui ne s'inscrivent pas toujours dans un cadre légal préétabli. Un certain nombre de critères de sélection des outils a par conséquent dû être déterminé. Il a été décidé de se focaliser sur les structures pouvant être localisées géographiquement. Par exemple, les aides matérielles individuelles octroyées n'ont pas été prises en considération dans le recensement.

Au cours de la réalisation de l'inventaire, la question de la classification des instruments identifiés suite à la sélection s'est posée. Initialement, l'étude des outils par autorité compétente avait été envisagée. Il s'est rapidement avéré que cette méthode n'était pas la plus pertinente. En effet, les sphères de compétences ne peuvent parfois pas être distinguées nettement. Par exemple, il appartient au pouvoir fédéral d'élaborer la loi organique des hôpitaux mais c'est la Région wallonne qui a le pouvoir d'accorder l'agrément. De plus, des points communs entre instruments sont d'emblée apparus. Les services étudiés ont donc été regroupés par thématique. La répartition des compétences telle que présentée dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a servi de fondement à l'élaboration d'une première classification. Cette dernière a été précisée en tenant compte de la façon dont les instruments sont gérés par la DGASS et des travaux préparatoires des textes relatifs à la répartition des compétences en la matière.

Sur cette base, six grandes politiques, elles-mêmes subdivisées en sous-catégories, ont pu être identifiées. Cependant, des relations entre thématiques différentes peuvent exister.

En premier lieu, la **politique de santé** a été isolée. Elle comprend les structures ayant un lien étroit avec la santé. Une distinction a été opérée entre les structures dispensant des soins généraux et celles spécialisées dans certains secteurs. Parmi les instruments généraux, les hôpitaux ont été identifiés. Dans cette catégorie, une différenciation entre hôpitaux généraux et hôpitaux universitaires est effectuée. Ensuite, les structures spécialisées dans l'octroi de certains soins, et plus particulièrement les soins psychiatriques, ont été observées. Une catégorie « secteur psychiatrique » a par conséquent été établie. Elle reprend les hôpitaux psychiatriques, les centres hospitaliers psychiatriques, les initiatives d'habitations protégées et les maisons de soins psychiatriques. Les structures de santé ambulatoire sont ensuite analysées. Il s'agit des associations de santé intégrée, des centres de télé-accueil, des plates-formes de soins palliatifs, des services de santé mentale, des services spécialisés en assuétudes et des réseaux d'aide et de soins en assuétudes. Ensuite, les services spécialisés dans l'accompagnement à domicile font l'objet d'une attention particulière. Ont été relevés : les centres de coordination de soins et services à domicile, les services d'aide aux familles et aux personnes âgées et les services intégrés de soins à domicile. Le traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel fait l'objet d'un intitulé dans la politique de santé. Il comprend les équipes psychosociales spécialisées, les équipes de santé spécialisée et les centres d'appui. Enfin, quelques structures n'ayant pas spécifiquement de lien entre elles et ne pouvant être incluses dans les autres sous catégories ont été placées dans l'intitulé « divers ». Il s'agit des services écoute-enfants, des équipes SOS-enfants, des centres psycho-médico-sociaux et des centres psycho-médico-sociaux pour l'enseignement spécial.

En second lieu, la **politique familiale** a été identifiée. Elle regroupe les centres de planning et de consultation familiale et conjugale ainsi que les structures compétentes en matière d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement des personnes en difficultés, à savoir les centres d'accueil pour adultes, les maisons maternelles, les maisons d'accueil, les maisons de vie communautaire, les abris de nuit et les maisons d'hébergement de type familial.

En troisième lieu, la **politique des personnes handicapées** est envisagée. Trois grandes catégories de structures ont pu être identifiées en la matière. D'une part, les services permettant une intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Elle comprend les centres d'évaluation et d'orientation professionnelle, les centres de formation professionnelle, les centres de réadaptation fonctionnelle et les entreprises de travail adapté (y compris les services d'accueil et de formation en entreprise de travail adapté et les dispositifs de maintien). D'autre part, les structures d'aide et d'accueil. Cette catégorie inclut les services d'accompagnement des personnes handicapées adultes, les services d'accueil de jour pour adultes, les services d'accueil de jour pour jeunes, les services d'accueil de jour pour jeunes non scolarisés, les services d'aide à l'intégration, les services d'aide aux activités de la vie journalière, les services d'aide précoce aux enfants handicapés et les services de placement familial. Enfin, les structures permettant le séjour, à savoir, les services résidentiels, sont abordées ; il s'agit des services résidentiels pour adultes, des services résidentiels pour jeunes, des services résidentiels de nuit pour adultes et des services résidentiels de transition.

En quatrième lieu, la **politique d'accueil et d'intégration des étrangers** ne comprend qu'une seule structure : les centres régionaux d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

Ensuite, la **politique d'action sociale** comprend quatre sous-catégories : l'aide sociale, l'aide aux justiciables, la lutte contre le surendettement et l'insertion sociale. Dans le cadre de l'aide sociale, les centres de service social et les centres publics d'aide social (CPAS) sont étudiés. L'aide sociale aux justiciables permet l'analyse des services d'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale, des services d'aide aux victimes et des services d'aide sociale aux justiciables. Les services de médiation de dettes et les centres de référence pour les services de médiation de dettes sont inclus dans la lutte contre le surendettement. Enfin, l'intitulé insertion sociale comprend les services d'insertion sociale ainsi que les relais sociaux urbains et intercommunaux.

Enfin, la **politique du troisième âge** prend en considération les centres d'accueil de jour pour personnes âgées, les maisons de repos, les résidences-services, les maisons de repos et de soins et les centres de soins de jour.

Cette classification permet d'emblée d'effectuer certains recoupements entre les instruments étudiés. En effet, l'étape ultérieure de l'étude consiste en la réalisation de tableaux croisés visant à mettre en évidence les éléments communs ou divergents aux outils. Plus précisément, il s'agit d'identifier les paramètres proches ou communs des outils figurant dans les thématiques en ce qui concerne :

- les bénéficiaires ;
- le champ d'application territorial ;
- l'objet et les missions.

Les convergences et divergences sont dégagées via des tableaux croisant les données relatives à deux outils. Cet exercice est réalisé dans un premier temps entre les instruments de même thématique. Un travail identique sera ensuite effectué entre des outils de thématiques différentes. Les services répertoriés sont repris, par thématique, une fois en ordonnée et une fois en abscisse du tableau. Lorsque des liens fonctionnels existent entre eux, une croix dans leur case commune est indiquée. Elle est en gras dans l'hypothèse où les éléments sont identiques (par exemple exactement les mêmes bénéficiaires). La croix est grisée lorsque certains éléments sont communs ou qu'un lien fonctionnel existe (par exemple, en ce qui concerne les bénéficiaires, une caractéristique supplémentaire est requise dans un service par rapport à l'autre).

Ces tableaux croisés sont réalisés sur la base de l'analyse effectuée dans le cadre du recensement, la justification des éléments qui s'y trouvent peut par conséquent être obtenue via l'inventaire. Les recoupements sont effectués compte tenu de ce qui est mentionné dans les textes. Il est possible que l'application de ceux-ci entraîne des divergences entre ce qui est prévu en droit et la réalité. En outre, dans certains cas un effort d'interprétation est nécessaire dans la mesure où les dispositions des textes peuvent être vagues ou peuvent recouvrir, sous des vocables différents, des situations identiques dans les faits. Afin de mieux comprendre la relation qui unit deux structures, un commentaire est réalisé lorsque cela s'avère nécessaire.

3. PRINCIPAUX RESULTATS

3.1 ANALYSE DU PARTAGE DES COMPETENCES

L'analyse du partage des compétences est terminée. Elle consiste en un préalable nécessaire à la réalisation de l'inventaire dans la mesure où elle permet d'identifier les sphères compétences de chaque pouvoir dans les domaines de la santé et de l'action sociale, que ces attributions soient exercées à titre exclusif par une entité ou de façon partagée par plusieurs niveaux de pouvoir. De plus, cette analyse sous forme de tableaux permet d'obtenir un aperçu immédiat du ou des niveau(x) de pouvoir(s) compétent(s) dans une matière donnée.

En Région wallonne trois entités interviennent dans les domaines de la santé et de l'aide aux personnes. Il s'agit :

- de la Région wallonne ;
- de la Communauté française ;
- du pouvoir fédéral.

Ces entités peuvent exercer une compétence à titre exclusif. Les compétences dans les domaines de la santé et de l'aide aux personnes peuvent relever simultanément de plusieurs niveaux de pouvoir. Par exemple, la législation relative aux maisons de repos et de soins est fédérale alors que l'accord de l'agrément de ces structures relève de la Région wallonne.

3.2 INVENTAIRE

L'inventaire, reprenant les structures prises en considération suite à la sélection opérée, est terminé. Il consiste en une description des instruments. Il permet d'identifier ce qui existe en Région wallonne afin de couvrir les besoins dans les domaines social et sanitaire. La réalisation de ce recensement a permis d'effectuer des recoupements préalables à la réalisation de tableaux croisés mettant en évidence les convergences et divergences entre les outils étudiés (voir infra, point 3.3).

Il s'est avéré qu'un inventaire plus complet rencontrerait mieux les objectifs assignés à la recherche puisqu'il permettrait de préciser d'avantage l'offre. Il a été suggéré de l'étendre notamment aux structures privées non considérées ainsi qu'à celles bénéficiant d'une intervention financière de la Région. Il conviendrait également de compléter le recensement par les outils relevant exclusivement de la Communauté française ou du pouvoir fédéral. Enfin, il s'agira également d'aborder les structures qui ne sont pas entourées par un cadre réglementaire. Ce travail sera réalisé selon la méthodologie employée pour l'inventaire partiel.

3.3 TABLEAUX CROISES

Les tableaux visant à mettre en évidence les éléments communs entre outils d'une même politique ont été réalisés. Il s'agira de réaliser le même travail entre outils de politiques différentes. D'autres tableaux croisés devront être réalisés pour les outils restant à étudier.

Quelques conclusions peuvent déjà être tirées de ces tableaux. Elles sont présentées par thématique et en fonction des éléments pris en considération (bénéficiaires, champ d'application territorial et objet et missions).

- Politique de santé
 - Bénéficiaires

L'identification de différences entre les bénéficiaires des structures étudiées dans le cadre de la politique de santé s'est avérée ardue dans la mesure où les termes employés pour les définir sont larges, ce qui implique qu'ils peuvent s'inclure réciproquement. Par exemple, les structures prenant en charge les auteurs d'infractions à caractère sexuel ont été identifiées. Si l'on opte en faveur d'une interprétation large, ils pourraient également être les bénéficiaires de la plupart des autres structures analysées dans le cadre de la politique de santé. En effet, rien ne les interdit de faire appel à des centres de coordination de soins et services à domicile, à des services d'aide aux familles et aux personnes âgées, ... dans la mesure où ils répondent aux conditions établies par les textes. En effet, des caractéristiques complémentaires à d'autres sont instituées mais n'ont pas pour effet de les exclure du champ d'application d'autres structures. De même, les auteurs d'infractions à caractère sexuel peuvent nécessiter des soins (et donc être bénéficiaires des hôpitaux généraux ou universitaires, des associations de santé intégrée, ...). Une telle interprétation ne permet pas de détecter des différences. Par conséquent, le choix s'est porté en faveur d'une interprétation stricte des termes, les bénéficiaires ne sont pris en considération que par rapport à l'objet pour lesquels on les considère (les auteurs d'infractions à caractère sexuels ne sont pas considérés comme des malades, des adolescents, etc.). Cette remarque ne vaut pas seulement pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel, il en va de même pour les bénéficiaires des services spécialisés en assuétudes, des centres psycho-médico-sociaux, ...

Quoi qu'il en soit, beaucoup de points communs ont pu être relevés entre les bénéficiaires des structures étudiées dans le cadre de la politique de santé.

– Champ d'application territorial

Les critères de référence pris en considération afin d'identifier la structuration de l'offre des services étudiés est différent selon les cas. Plusieurs systèmes ont été identifiés. En premier lieu, il existe un mécanisme de programmation déterminant un nombre de lits pour une tranche d'habitants (en général 1.000). En second lieu, des seuils peuvent être imposés (une structure pour un nombre déterminé d'habitants). En troisième lieu, des limites administratives peuvent être prise en considération (par exemple, une équipe SOS-enfants est instaurée dans chaque arrondissement judiciaire). Ensuite, c'est le rayon d'action qui est déterminé (par exemple, les associations de santé intégrée exercent leur action dans un territoire de 5 km autour du siège d'activité de l'association). Enfin, la nature de certains établissements est prise comme critère (les établissements scolaires). Il y a donc plusieurs façons d'envisager la structuration de l'offre en ce qui concerne la politique de santé. Réaliser des liens entre des structures dont le champ d'application est défini de façon trop disparate n'est pas possible sur la seule base d'une interprétation des textes juridiques dans tous les cas (critère de programmation et rayon d'action,...). Par conséquent, lorsque les critères de référence sont trop différents, aucun lien entre les deux structures envisagées n'a été effectué. Cependant, certains recoupements ont pu être effectués.

– Objet et missions

Quelques conclusions ont pu être tirées de l'analyse des missions étudiées dans le cadre de la politique de santé. En premier lieu, une classification des instruments a pu être réalisée. Plusieurs catégories de structures ont pu être distinguées, il s'agit :

- des structures qui dispensent des soins (les hôpitaux généraux ou universitaires, les hôpitaux psychiatriques,...) ;
- des structures de coordination (services intégrés de soins à domicile, réseaux d'aide et de soins en assuétudes,...). Parmi celles-ci certaines dispensent des soins et d'autres non ;
- des structures permettant le séjour ;
- des structures ambulatoires (les services de santé mentale, les associations de santé intégrée).

Les structures peuvent parfois revêtir plusieurs de ces caractéristiques, elles ne s'excluent pas réciproquement.

La nature des soins procurés diffère également. Certains établissements sont multidisciplinaires (hôpitaux par exemple) alors que d'autres octroient des soins précis (services spécialisés en assuétudes par exemple).

Enfin, il convient de faire remarquer qu'une interprétation stricte s'est avérée nécessaire. Par exemple, la plupart des structures ont une fonction d'écoute qui impliquait l'identification d'un nombre important de liens. Afin de déterminer les différences entre les outils, les missions spécifiques des structures ont été prises en considération lorsque cela était possible.

• Politique familiale

– Bénéficiaires

Beaucoup d'éléments communs entre les différentes structures et concernant les bénéficiaires ont pu être identifiés. Pour certains instruments, le public concerné est très large, ce qui implique beaucoup de points communs avec les bénéficiaires des autres outils étudiés dans le cadre de la politique familiale. Par exemple, les centres de planning et de consultation familiale et conjugale concernent toute personne qui en fait la demande, aucune restriction n'est effectuée, ce qui permet d'englober les bénéficiaires des autres structures étudiées dans le cadre de la politique familiale. De même, les centres d'accueil pour adultes, ainsi que leur nom l'indique, sont destinés à toute personne pour autant qu'elle

ait atteint l'âge de 18 ans. Il s'agit également d'un public défini de façon très large, ce qui implique que beaucoup de liens ont été effectués avec les bénéficiaires des autres instruments étudiés dans le cadre de la politique familiale.

Les maisons maternelles visent un public précis (les mères ou futures mères accompagnée(s) de leur(s) enfant(s)). Ce public est englobé par celui des autres structures, défini de façon plus large sans exclure celui des maisons maternelles.

Le projet de décret accueil, accompagnement et hébergement instaure quatre types de structures. Il s'agit :

- des maisons d'accueil ;
- des maisons de vie communautaire ;
- des abris de nuit ;
- des maisons d'hébergement de type familial.

Ces dernières sont destinées à des personnes en difficultés sociales. Cependant, en fonction de l'institution établie, des précisions sont apportées. En effet, les maisons de vie communautaire accueillent des personnes en difficultés sociales qui doivent, dans un premier temps, avoir séjourné en maison d'accueil. Elles consistent donc en des structures d'accueil de seconde ligne. De même, les abris de nuit sont destinés aux personnes en difficultés sociales mais privées de logement.

- Champ d'application territorial

Rien n'est prévu en ce qui concerne le champ d'application territorial des structures étudiées sauf pour les centres de planning et de consultation familiale et conjugale.

- Objet et missions

Les centres de planning et de consultation familiale et conjugale ont des missions très spécifiques qui ne sont pas rencontrées par les autres structures étudiées dans le cadre de la politique familiale.

En ce qui concerne les autres structures, une distinction entre leurs missions a pu être effectuée. Deux rôles sont rencontrés par ces outils, l'hébergement et/ou l'accompagnement (hébergement et accompagnement peuvent être effectués au sein d'une même structure. En outre, certains services offrent un accompagnement et pas d'autres). De plus, en ce qui concerne l'hébergement, une distinction quant à sa durée peut être opérée (il peut être transitoire, de longue durée ou d'une seule nuit).

- Politique des personnes handicapées

- Bénéficiaires

Afin de pouvoir bénéficier des prestations de l'agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, les bénéficiaires doivent répondre aux conditions instaurées par l'article 16 du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées. En outre, la plupart des structures s'adressent à des personnes handicapées telles que définies par l'article 2 du même décret. Il n'est donc pas aisé, à partir de ces conditions générales, d'observer les divergences entre les bénéficiaires. Cependant, des conditions spécifiques ont été instaurées pour certains services, notamment en ce qui concerne l'âge des bénéficiaires, le fait qu'ils fréquentent ou non un établissement scolaire ce qui permet d'effectuer des différenciations entre les bénéficiaires. Enfin, les altérations considérées peuvent varier d'un service à l'autre (par exemple, les services d'aide aux activités de la vie journalière visent les personnes atteintes d'un handicap physique uniquement).

– Champ d'application territorial

D'une manière générale, peu de recoupements ont été réalisés dans ce cadre-ci. En effet, d'une part, rien n'est prévu dans les textes en ce qui concerne le champ d'application territorial de certaines structures. Il s'agit :

- des centres d'évaluation et d'orientation professionnelle ;
- des centres de formation professionnelle ;
- des centres de réadaptation fonctionnelle ;
- des entreprises de travail adapté.

Par conséquent, le symbole adéquat (/) a été indiqué dans les cases communes de ces différents outils, aucun lien n'ayant pu être dégagé.

D'autre part, les critères de référence pris en considération afin de structurer l'offre des services étudiés dans le cadre la politique des personnes handicapées ne sont pas harmonisés. Par conséquent, il est difficile d'effectuer des liens sur la base de l'interprétation des textes juridiques.

En premier lieu, un seuil arbitraire est fixé pour les services d'accompagnement, les services d'aide précoce et les services d'aide aux activités de la vie journalière. Cependant, des différences peuvent subsister en ce qui concerne les unités considérées. En effet, les services d'aide précoce sont instaurés dans les zones où il y a au moins 8.000 enfants, mais d'autres services le sont par zones de 50.000 habitants (les services d'accompagnement pour personnes handicapées adultes).

Ensuite, le champ d'application territorial peut être déterminé en fonction d'autres structures. En effet, rien n'est indiqué en ce qui concerne le champ d'application territorial des entreprises de travail adapté. Cependant, les autres structures reprises sous cet intitulé (les sections d'accueil et de formation en entreprise de travail adapté et les dispositifs de maintien) sont limitées et nécessairement intégrées au sein des entreprises de travail adapté.

Enfin, pour les services d'accueil et résidentiels, un mécanisme de programmation par ressort subrégional avec les possibilités de transformation de prises en charge pour la création de nouveaux services est institué.

– Objet et missions

Les missions des structures offrant des services aux personnes handicapées sont relativement bien compartimentées. Il y a celles destinées à l'emploi et la formation, celles destinées à la réinsertion et celles destinées à l'accueil et/ou l'hébergement des personnes handicapées. D'autres services ont des missions très spécifiques qui ne sont pas rencontrées par d'autres structures étudiées dans le cadre la politique des personnes handicapées. Il s'agit des services d'aide précoce, des services d'aide aux activités de la vie journalière, des services résidentiels de transition, des services de placement familial et des centres de réadaptation fonctionnelle.

• Politique d'action sociale

– Bénéficiaires

Beaucoup de recoupements ont pu être effectués dans ce cadre. En effet, les termes employés afin de désigner les bénéficiaires des structures étudiées dans la thématique « action sociale » sont très larges et peuvent s'englober l'un l'autre. Des différences ont été trouvées en fonction des trajectoires de vie des bénéficiaires.

- Les CPAS concernent toutes les personnes qui ne mènent pas une vie conforme à la dignité humaine. Cette définition très large englobe les bénéficiaires des autres structures étudiées dans le cadre de la politique d'action sociale. D'autres structures visent également un public large (les centres de service social) ;
- Les structures instaurées par le décret insertion sociale (les relais sociaux et les services d'insertion sociale) concernent les majeurs en proie à des difficultés pour mener une vie conforme à la dignité humaine et/ou exercer leurs droits reconnus par l'article 23 de la Constitution ;
- Les services d'aide aux victimes, les services d'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale et les services d'aide sociale aux justiciables sont destinés aux victimes, détenus, condamnés, inculpés, ex-détenus ;
- Les services de médiation de dettes concernent les personnes surendettées. Il s'agit d'une particularité complémentaire que le bénéficiaire doit revêtir mais qui n'a pas pour conséquence de l'exclure du champ d'application des autres structures ;
- Les centres de référence pour services de médiation de dettes sont destinés à des institutions de médiation de dettes et non à des personnes physiques comme c'est le cas des autres structures étudiées dans le cadre de la politique d'action sociale.

L'emploi de termes vagues pour la définition des bénéficiaires des structures étudiées dans le cadre de cette thématique implique un nombre important de lien.

– Champ d'application territorial

Pour la plupart des instruments étudiés, il existe une indication relative à l'offre. Le territoire pris comme référence varie cependant d'un outil à l'autre. Il peut s'agir :

- de la commune (CPAS) ;
- d'associations de communes (centres de référence pour services de médiation de dettes) ;
- des arrondissements judiciaires ;
- d'associations de communes devant comporter un certain nombre d'habitants.

Il est possible d'effectuer des recoupements sur la base d'une logique interprétative qu'il conviendra de confronter à la réalité.

– Objet et missions

Beaucoup de points communs ont été dégagés car les missions de ces services sont définies de manière large. Les services répertoriés offrent pour la plupart, à côté de missions qui leur sont plus spécifiques, une aide sociale, psychosociale. Tel est le cas pour :

- les centres de service social ;
- les CPAS ;
- les services d'aide sociale aux détenus ;
- les services d'aide aux victimes ;
- les services d'aide sociale aux justiciables ;
- les services d'insertion sociale.

- Politique du troisième âge

- Bénéficiaires

Dans cette politique, tous les bénéficiaires doivent être âgés de 60 ans au moins (ou de moins de 60 ans à titre exceptionnel). Il n'est donc pas possible d'établir des différences sur la base de l'âge des bénéficiaires. Une distinction a cependant pu être effectuée entre les personnes dépendantes, les personnes nécessitant des soins et les personnes indépendantes (résidences-services).

- Champ d'application territorial

Certains liens fonctionnels existent. Il est des structures qui obtiennent un agrément spécial (les maisons de repos peuvent obtenir un agrément spécial en vue de devenir maison de repos et de soins) ou qui doivent être établies au sein d'une autre institution (par exemple, les centres d'accueil de jour pour personnes âgées doivent se situer au sein d'une maison de repos ou avoir un lien fonctionnel avec une maison de repos et de soins). En outre, un système de programmation est mis en place en ce qui concerne les maisons de repos, les résidences-services, les centres d'accueil de jour pour personnes âgées et les centres de soins de jour.

- Objet et missions

En ce qui concerne les missions, une catégorisation peut être effectuée. D'une part, une distinction entre structure d'accueil ou de prise en charge durant la journée (centre d'accueil de jour pour personnes âgées et centres de soins de jour) et structure d'hébergement (maison de repos, résidences-services et maison de repos et de soins) peut être opérée. D'autre part, on peut différencier les structures de soins de santé (maison de repos et de soins et centres de soins de jour) des institutions n'offrant pas ce genre de services (centres d'accueil de jour pour personnes âgées, maisons de repos et résidences-services).

3.4 CONCLUSION

L'inventaire et les tableaux croisés achevés, il sera dès lors possible d'effectuer une synthèse sur la façon dont les structures socio-sanitaires sont organisées et plus précisément en ce qui concerne leurs bénéficiaires, leur champ d'application territorial ainsi que leurs missions.

Cette étude consiste par conséquent en un outil permettant d'identifier les relations existant entre les structures offrant des services dans les domaines social et sanitaire, l'inventaire et les tableaux croisés étant indissociables.