

Notes de Recherche

.....

La Politique de la ville

R. Harou, Z. Lejeune

Sous la direction scientifique de S. Dawance et J. Teller



CPDT

Conférence Permanente
du Développement Territorial
Région wallonne

Numéro 33 • Mars 2012

Notes de recherche

Politique de la ville

Dans le cadre du Diagnostic territorial de la Wallonie
préparatoire à l'actualisation du SDER

Par R. Harou (UCL-Creat) et Z. Lejeune (ULg - Lepur)
Sous la direction scientifique de S. Dawance et J. Teller (ULg - Lepur)

Mars 2012

QUELLE POLITIQUE DE LA VILLE POUR LA WALLONIE ?

Quelle Politique de la ville pour la Wallonie ?	1
Introduction.....	3
Définition de la thématique	3
La Politique de la ville et les villes dans les documents régionaux.....	4
1. La politique de la ville : enjeux européens	7
1.1. Le Schéma de développement de l'espace communautaire (1999).....	7
1.2. La Communication de la Commission relative à « la politique de cohésion et aux villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions » du 3 juillet 2006.....	8
1.3. La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable (2007)	9
1.4. L'Agenda territorial (2007)	10
1.5. Déclaration de Marseille/Montpellier : un recadrage des objectifs	10
1.6. Déclaration de Tolède.....	11
1.7. L'agenda territorial révisé (2011)	12
1.8. Le réseau Urbact : principes, trajectoires	12
Conclusions	13
2. La Politique fédérale des Grandes villes.....	15
3. La politique de la ville dans les autres régions de Belgique.....	19
3.1. La Région flamande.....	19
3.1.1 Le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV).....	19
3.1.2 Le Livre Blanc.....	20
3.1.3 Constats sur la politique de la ville en Flandre	21
3.2. La Région de Bruxelles-Capitale	22
Conclusions	25
4. Les outils d'une politique de la ville en Wallonie	27
4.1. Le Schéma de structure communal	27
4.2. La rénovation urbaine.....	28
4.3. La revitalisation urbaine.....	29
4.4. Les ZIP-QI	29
4.5. Le périmètre de remembrement urbain	30
4.6. Les dispositifs liés à la politique du logement.....	31
4.6.1 Introduction	31
4.6.2 Les programmes communaux d'actions en matière de logement	33

4.6.3	Le soutien à l'accessibilité et/ou à l'amélioration du logement privé	33
4.6.4	Le logement social et conventionné	34
4.7.	Le plan de cohésion sociale	35
4.8.	Les dispositifs de gestion centre-ville	36
4.9.	Les agendas 21 locaux.....	37
	Conclusions	38
	L'échelle des outils	38
	Le niveau supra-communal.....	38
	Le niveau communal.....	38
	Le niveau infra-communal.....	38
	Les temporalités	39
	Conclusions générales	40
	Bibliographie.....	44
	Documents officiels et législatifs	44
	Anciens travaux CPDT.....	45
	Etudes extérieures à la CPDT.....	45
	Articles scientifiques.....	45
	Ouvrages scientifiques.....	46
	Autres.....	46

INTRODUCTION

Cette note de recherche relative à la politique de la ville en Wallonie a été réalisée dans le cadre du diagnostic territorial confié à la CPDT pour l'actualisation du Schéma de développement de l'espace régional wallon en 2010-2011. Le présent document propose de revenir sur les différents aspects de la politique à destination des villes en Wallonie. Même si la Région ne dispose pas encore d'une politique spécifiquement dédiée à ses villes, elle a développé une série d'instruments qui participent à la redynamisation des zones urbaines. De plus, une réflexion a été lancée en 2011 afin de définir les grandes orientations à donner à une future politique de la ville en Wallonie.

Dans un premier temps, nous tentons de définir et de mieux appréhender ce qu'est une politique de la ville ainsi que la manière dont des documents stratégiques régionaux abordent cette thématique.

Dans un second temps, la place croissante donnée aux enjeux urbains à l'échelon européen justifie un rappel des principaux documents adoptés à cette échelle ainsi que des principales orientations définies dans ce cadre.

La politique fédérale des grandes villes est évoquée dans un troisième temps, tout comme les politiques menées dans les deux autres régions de Belgique à destination des villes.

Ce sont finalement les différents outils wallons « participant » à une politique de la ville qui sont étudiés, dans une quatrième partie.

DÉFINITION DE LA THÉMATIQUE

La politique de la ville, dans son acception la plus ancienne, poursuit un objectif avant tout social¹. Reposant sur le constat d'une concentration de problèmes dans certaines portions des territoires urbains, elle consiste en une série d'actions visant à améliorer la situation des populations habitant les quartiers en difficulté. Une géographie prioritaire est définie pour cibler les espaces d'intervention et canaliser l'attribution de moyens publics

Si la ou les politique(s) de la ville, mise(s) en place dans plusieurs pays européens dès les années 1980, visai(en)t la redynamisation des quartiers défavorisés dans les grandes villes, une tendance plus récente a voulu élargir l'approche : « *la nouvelle politique de la ville [recherche] un équilibre socio-économique de l'agglomération tout en restant attentive aux quartiers les plus défavorisés* »². C'est à une échelle plus vaste que celle du quartier mais aussi que celle de la ville elle-même que se pense la politique de la ville aujourd'hui : celle de l'agglomération, dans une optique de développement urbain intégré encouragée par la Charte de Leipzig qui intègre la double dimension de la ville et de ses quartiers en difficulté. « *La politique de la ville définit et encourage le rôle de la ville en mutation dans une zone urbaine élargie [...]. La politique de la ville a pour objectif le développement et la concrétisation d'un programme de la ville* »³ et dès lors d'une stratégie plus globale pour son développement futur.

¹ Ainsi en France le « développement social des quartiers ».

² CHEVAU T., « Politique de la ville : réorientation d'un modèle social vers un modèle économique », in *Territoires wallons – Séminaire de l'Académie Wallonie-Europe*, mai 2008, p. 117.

³ BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., DE RYNCK F., KESTELOOT C., LOECKX A., *Le siècle de la ville (Livre blanc) : De la république urbaine et de la ville trame*, Ministère de la Communauté flamande, 2004, p. 97.

Ce type de politique intégrée, territoriale mais aussi socio-économique, a inspiré le développement des « quartiers d'initiatives » en Wallonie dans les années 90. Elle s'est limitée à une dizaine de quartiers et n'a pas évolué par la suite vers la définition d'une stratégie pour les villes dans leur ensemble. La politique de la ville était jusqu'il y a peu du ressort du pouvoir fédéral et privilégiait l'approche centrée sur les quartiers en difficulté. Elle a cependant été transférée aux entités fédérées début décembre, la majorité des politiques soutenant le développement des quartiers et des villes étant également du ressort régional. Dans ce contexte, la politique de la ville constitue un nouvel enjeu régional. La Région se penche sur la question depuis plusieurs années, notamment dans le cadre de la CPDT.

On peut d'ailleurs distinguer la politique de la ville (à savoir la politique de l'Etat – ici la Région – pour les villes) de la politique des villes. En effet, une ville peut définir une stratégie propre pour son développement futur, en dehors des cadres prescrits par la Région ; c'est le cas aujourd'hui pour certaines villes wallonnes qui développent des projets de ville, en l'absence d'un outil stratégique urbain promu à l'échelle régionale.

Auparavant distincte de la politique d'aménagement du territoire de par son caractère avant tout social, elle s'en approche davantage aujourd'hui, d'où l'intégration d'une thématique spécifique à la politique de la ville et aux villes de manière plus générale dans la réflexion menée dans le cadre du diagnostic territorial du SDER, offrant la possibilité de donner plus de cohérence aux enjeux de la ville à l'échelle du territoire wallon.

LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES VILLES DANS LES DOCUMENTS RÉGIONAUX

Dans le SDER

Dans sa version de 1999, le SDER aborde à divers endroits les enjeux de la redynamisation des villes et propose une série de pistes afin de répondre aux problèmes rencontrés dans les villes wallonnes : exode de population, déclin de l'activité économique, chômage, précarité, etc. Cependant, cette dimension est encore peu développée comme politique à part entière en Wallonie en comparaison des pays voisins (France, Allemagne,...) à la même époque.

Le point I.4 « Structurer les villes et les villages » identifie une série de facteurs de déstructuration des villes et des villages dont l'abandon de certains quartiers centraux par une population aisée, l'incrustation d'équipements hors échelle dans le tissu d'habitat, etc. Le SDER prévoit cinq grandes mesures afin de contrer ces phénomènes :

- Renforcer la centralité via la protection des fonctions faibles telles que le logement, le commerce, les aménités des espaces publics,...
- Densifier l'urbanisation et ce via une densification équilibrée du territoire ;
- Articuler le centre et les quartiers en conférant un rôle spécifique aux quartiers péricentraux et aux pôles locaux d'animation ;
- Assurer une mixité raisonnée des fonctions (cette notion n'est cependant pas explicitée) ;
- Rendre la structure spatiale plus lisible.

Le point I.6 « Apporter des solutions adaptées aux situations dégradées » traite également de la problématique de la politique de la ville à l'échelle des quartiers urbains dégradés. L'établissement de zones d'initiatives privilégiées donnant lieu à une intervention intégrée dans le cadre de quartiers d'initiatives est l'outil préconisé pour répondre à cet enjeu. Le SDER spécifie que « *les critères de définition de ces zones d'initiatives privilégiées seront régulièrement revus et adaptés afin de répondre à l'évolution du contexte local. [...] On établira un inventaire de ces zones dégradées ou presque abandonnées et on définira une*

stratégie globale d'assainissement et une programmation des opérations dans le temps ». Ces actualisations des ZIP n'ont toutefois pas été réalisées.

Ce sont également les chancres (notamment les immeubles vides ou délabrés) qui sont visés : les pouvoirs publics devant donner l'exemple en ce qui concerne leur réhabilitation ; le SDER prévoit également des mesures à destination des propriétaires privés (recours aux mécanismes de taxation, démolitions pour cause d'insalubrité, etc.). Des sites plus spécifiques comme les entrées d'agglomération nécessitent également une intervention adaptée.

Dans le point IV.1 intitulé « Assurer un cadre de vie épanouissant », trois mesures nous intéressent plus particulièrement pour la politique de la ville : mener des actions d'envergure dans les zones les plus dégradées pour améliorer les situations matérielles et sociales (supposant des zones d'intervention définies comme prioritaires et limitées en nombre), développer des lieux de socialisation dans les zones qui en sont dépourvues et aménager de réels quartiers d'habitat.

Enfin, le point IV.2 « Répondre aux besoins en logement » vise à promouvoir une politique sociale d'insertion des populations défavorisées. Celle-ci comporte un volet « Agir prioritairement dans les quartiers les plus dégradés », dont l'objectif consiste à maintenir la population dans ces quartiers en y améliorant la qualité du logement et du cadre de vie. Le SDER prévoit dans ce cadre de réserver les outils opérationnels (rénovation urbaine, revitalisation, ZIP) aux quartiers les plus défavorisés. *« Les nouveaux logements doivent être implantés dans les centres, les quartiers péri-centraux et les friches urbaines assainies et réhabilitées. L'objectif est non seulement de revitaliser les villes, et donc d'intégrer la politique du logement à celle de l'aménagement du territoire mais aussi de mieux répondre aux besoins en services et équipements de proximité des personnes auxquelles seront principalement destinés ces logements (ménages à faibles revenus, familles monoparentales, personnes seules, personnes âgées, situations de transit, etc.). Dans cette optique, on veillera à localiser ces logements dans les lieux accessibles aux transports en commun »* (p.176).

Ces quelques éléments dispersés dans le SDER traitent essentiellement la question des quartiers dégradés dans les villes wallonnes et sont dès lors essentiellement limités à l'échelle infra-communale. L'approche préconisée est avant tout endogène : on vise une amélioration des conditions de vie des populations en place plutôt que l'attraction de populations nouvelles appelées à jouer un rôle de redynamisation. Par ailleurs, à côté de ces priorités sociales, le SDER énonce l'objectif d'améliorer la polarisation et l'environnement des entités urbaines et rurales pour développer l'emploi : *« l'affirmation d'une forte cohésion positive, d'une identité spécifique, d'un patrimoine de renom et l'organisation d'événements sont des éléments nécessaires pour accroître la fonction polarisatrice de ces entités. [...] L'amélioration de leur attractivité nécessite dans certains cas une amélioration radicale de la qualité du cadre bâti et des espaces publics. L'attractivité des centres sera améliorée par la mise en place d'associations de gestion (« city manager ») telles qu'initiées par le Gouvernement wallon* ». On peut se demander dans quelle mesure cette optique peut être conciliée ou non avec l'approche de développement local endogène qui était développée plus avant.

Par ailleurs, le SDER propose la reconnaissance d'aires de coopération supra-communale conditionnées à l'adoption d'un schéma territorial ou d'agglomération, qui devrait s'apparenter à un schéma de structure élargi.

Dans la déclaration de politique régionale 2009-2014

Le Gouvernement fait allusion dans la déclaration de politique régionale à une politique de la ville qui aura pour objectif de maximiser, au profit de toute la Wallonie, les effets de pôle que représentent les territoires urbains et d'impulser une politique de retour à la ville.

Le point relatif à la politique de la ville est toutefois un peu « noyé dans la masse » et l'expression « politique de la ville » n'est utilisée qu'une seule fois dans le document⁴. Une politique générale de développement durable a théoriquement des conséquences spatiales favorables à la ville et plus largement aux noyaux d'habitat urbains et ruraux : cette politique prône la densification, « la reconstruction de la ville sur la ville »⁵, la mobilité douce, la verdurisation des quartiers, la mixité des fonctions, le retour des activités économiques en ville, la promotion du commerce de proximité, le développement équilibré de l'ensemble des fonctions économiques, la protection du patrimoine et la promotion de l'attractivité de la région.

Le Gouvernement s'engage à revaloriser à la fois les « quartiers prioritaires » et les « noyaux d'habitat ». Les politiques de rénovation et de requalification urbaines seront renforcées. Dans cette démarche, tous les noyaux d'habitat sont logés à la même enseigne ; on ne voit pas apparaître de politique différenciée en fonction d'une hiérarchie des villes. Enfin, innovante par rapport à la planification traditionnelle, une approche par « projets urbains » fera l'objet d'expérimentations. Cette tendance s'inscrit naturellement dans l'objectif privilégiant l'attractivité de la ville. Le Gouvernement s'engage également à renforcer les opérations d'aménagement ou de revitalisation d'envergure⁶ qui contribueront à accroître l'attractivité des noyaux et à reconstruire la ville sur la ville.

Nous trouvons dans la DPR plusieurs propositions de développement d'outils stratégiques qui peuvent contribuer à répondre à l'enjeu du développement urbain intégré :

- Toutes les communes sont incitées à élaborer en début de mandature un « plan stratégique communal » coordonnant les différentes politiques sectorielles menées à l'échelle communale et devant faire l'objet d'une large concertation⁷. Aujourd'hui, les communes wallonnes adoptent des documents divers (projets de ville, etc.) en l'absence d'un modèle structuré ;
- Certains outils classiques font l'objet d'une approche élargie à des dimensions jusque là non prises en compte : l'élargissement du contenu du schéma de structure aux aspects énergétiques et environnementaux, par exemple. L'approche reste toutefois encore partielle ;
- Les communes sont encouragées à développer des plans locaux d'intégration des personnes d'origine étrangère ;
- L'ouverture à la dimension supra-communale est également envisagée par la DPR, lorsqu'elle propose que des contrats de développement durable entre la Région et des groupements volontaires de communes soient élaborés (p. 255).

La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, adoptée en 2007, comporte un volet relatif à la prise en compte des quartiers urbains défavorisés ; le Gouvernement s'engage de son côté à revaloriser les quartiers prioritaires. On peut cependant constater qu'à l'échelle

⁴ CREMASCO V. et TELLER J., « Mise en correspondance Charte de Leipzig versus SDER », Expertise Politique de la ville, Subvention 2008-2009, CPDT.

⁵ Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014 « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », p. 34.

⁶ Ibid, p. 139.

⁷ Ibid, p. 247.

des quartiers, l'approche reste très sectorialisée entre les volets physiques et environnementaux, d'une part, et le volet social, d'autre part.

En conclusion, la politique de la ville ne fait pas l'objet d'un point particulier de la Déclaration de Politique Régionale. Cependant, les grandes options y relatives vont globalement dans le sens de la Charte de Leipzig. On peut ainsi revenir sur deux outils stratégiques non spécifiquement urbains mais applicables aux villes qui sont développés dans la DPR : les contrats de développement durable (relatifs à des groupements de communes) ainsi que les plans stratégiques communaux. Cependant, la DPR ne donne pas la priorité à la politique de la ville ni ne décline les politiques différemment en fonction des spécificités urbaines.

1. LA POLITIQUE DE LA VILLE : ENJEUX EUROPÉENS

Les questions urbaine et de la cohésion territoriale à l'échelon européen, qui se sont développées notamment avec l'adoption de la Charte de Leipzig et de l'Agenda territorial en 2007 mais également avec le développement des réseaux d'échanges entre villes européennes (Urban et Urbact), ont pris de l'ampleur par rapport à la situation lors de l'élaboration du SDER en 1999.

L'Union européenne, sans disposer d'une réelle compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, a multiplié les interventions ces dernières années concernant les enjeux territoriaux. En effet, après l'adoption fin 2008 d'un Livre vert sur la cohésion territoriale, c'est le traité de Lisbonne lui-même qui intègre, à l'article 174 TFUE, la cohésion sociale, économique et territoriale comme politique transversale aux autres domaines d'intervention de l'Union, ouvrant la voie à une compétence partagée de l'Union et des Etats membres. Cependant, le concept de cohésion territoriale à l'échelon européen reste flou et ne fait pas l'objet d'une définition commune.

La politique de la ville ne constitue pas non plus une compétence de l'Union européenne à proprement parler. Cependant, ces dernières années, de nombreux documents sont venus donner de grandes orientations aux politiques urbaines menées à différents échelons institutionnels et politiques par les Etats.

Si, déjà avant le SDER avec, notamment, le Livre vert sur l'environnement urbain paru en 1990 et la communication « *Towards an Urban Agenda in the EU* » publiée en 1997, la Commission commençait à s'intéresser au fait urbain, le phénomène s'est accentué avec le temps. De nombreuses déclarations, réunions informelles et de nombreux documents ont été produits à l'échelon européen depuis l'adoption du SDER en 1999. Qu'il s'agisse du développement des réseaux européens URBAN ou URBACT (notamment la définition d'un « acquis URBAN » suite à la Déclaration de Strasbourg en 2003) ou de notes et déclarations diverses prônant une meilleure prise en considération des enjeux urbains dans les politiques européennes, donnant à ceux-ci une certaine transversalité. Ces démarches ont encore pris une nouvelle ampleur avec l'adoption de la Charte de Leipzig en 2007 et la définition claire des priorités de l'Union européenne en matière de développement urbain, soutenues par les ministres européens compétents. Ce sont plus récemment les présidences française (2008) et espagnole (2010) qui ont mis à l'ordre du jour la question urbaine et ont précisé certains enjeux.

1.1. LE SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE (1999)

Adopté en 1999, le Schéma de développement de l'espace communautaire n'aborde que peu les questions relatives à la ville. En effet, le principe de subsidiarité veut que cette politique soit menée à l'échelon régional et local. Lorsque le SDEC traite des villes, il le fait surtout dans une optique de développement économique, d'attractivité et de compétitivité

des villes européennes. Dans ce cadre, le schéma met en exergue certains types de villes, susceptibles de jouer un rôle important : les villes-portes (aux limites du territoire européen), les petites villes qui revitalisent des zones rurales en déclin et les régions métropolitaines périphériques.

Le SDEC identifie également cinq enjeux importants pour un développement durable des villes : la maîtrise de l'expansion urbaine, la mixité des fonctions et des groupes sociaux (surtout dans les grandes villes où une part croissante de la population est menacée d'exclusion), la gestion intelligente et précautionneuse des ressources de l'écosystème urbain (notamment l'eau, l'énergie et les déchets), une meilleure accessibilité grâce à des moyens de transport efficaces et non polluants ainsi que la sauvegarde et le développement de la nature et du patrimoine naturel⁸. Le schéma ne précise toutefois pas ces notions ni l'échelle à laquelle elles doivent être appliquées. Le SDEC pointe également une série d'aspects plus spécifiques qui ont trait à la ville : flux de migrants se concentrant essentiellement en milieu urbain, etc.

Enfin, le schéma prévoit un accroissement de la ségrégation sociale dans les villes (en lien avec la question du logement et du lieu de résidence), car les conditions de vie en ville ne seraient pas toujours adaptées à la vie familiale. Le schéma constate un exode des villes des familles à revenu moyen ou élevé et la concentration des familles plus démunies et des immigrants dans les villes et les grands ensembles de logement social⁹. Le SDEC affirme que « *l'avenir des villes de l'UE dépend de la lutte contre une pauvreté qui gagne du terrain et contre l'exclusion sociale ainsi que d'un frein au déclin de certaines fonctions spécifiquement urbaines. Il convient de promouvoir aussi bien la rénovation des quartiers abandonnés et des friches industrielles qu'une offre équilibrée en logements à coût modéré et de bonne qualité dans les zones urbaines. Grâce à la mixité des fonctions, tous les citoyens devraient avoir un accès facile aux services et aux équipements de base, à la formation générale et professionnelle aux soins de santé et à des espaces de plein air* »¹⁰.

1.2. LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION RELATIVE À « LA POLITIQUE DE COHÉSION ET AUX VILLES : LA CONTRIBUTION DES VILLES ET DES AGGLOMÉRATIONS À LA CROISSANCE ET À L'EMPLOI AU SEIN DES RÉGIONS » DU 3 JUILLET 2006.

Cette communication traite également du développement urbain durable au travers d'une série de recommandations touchant le développement économique des villes (innovation, esprit d'entreprise, soutien à l'économie de la connaissance) mais aussi diverses thématiques telles que la culture, la mobilité, l'accessibilité, l'environnement naturel, la sécurité, l'inclusion sociale, etc. Cette communication propose l'intégration du développement urbain dans le cadre des financements FEDER ou FSE (Fonds social européen) 2007-2013, reconnaissant l'importance des enjeux urbains pour la croissance et l'emploi. La Commission y propose notamment la possibilité de « *déléguer aux villes la gestion de ressources destinées à certaines actions urbaines inscrites dans le cadre des programmes opérationnels* »¹¹. Ce document reste cependant très large dans son appréhension du phénomène urbain.

⁸ Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) : vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, mai 1999, p. 24.

⁹ Ibid, p. 71.

¹⁰ Ibid, p. 24.

¹¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions, C.O.M. (06), 385 final, p. 13.

1.3. LA CHARTE DE LEIPZIG SUR LA VILLE EUROPÉENNE DURABLE (2007)

Plusieurs documents ont précédé la Charte de Leipzig en ce qui concerne le développement des enjeux urbains à l'échelon européen : les acquis de Rotterdam (2004) sur les villes comme moteurs de l'Europe, l'Acquis Urban et les déclarations de Strasbourg et de Saarbrücken en 2005 pour un développement urbain intégré, multisectoriel et participatif¹² et enfin l'Accord de Bristol de décembre 2005 sur les Communautés urbaines durables en Europe.

La Charte de Leipzig, signée par tous les Etats membres, constitue le premier réel engagement politique pour une ville européenne durable. La charte s'articule autour de deux axes majeurs :

- Mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégré ;
- Accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés dans le contexte de l'ensemble des villes concernées. « *Cette partie développe la stratégie à adopter pour que les quartiers défavorisés constituent une partie intégrante de la politique de développement urbain intégré* ».

« Ces deux axes sont déclinés dans la Charte en différentes stratégies d'actions à mettre en œuvre [...] La charte de Leipzig sur la ville européenne durable prône une stratégie de développement urbain intégré associant tous les acteurs et axée sur les quartiers en difficultés, mais dans le cadre d'une approche portant sur l'ensemble du territoire urbain. Elle propose, entre autres, trois stratégies d'action qui devraient contribuer à la compétitivité des villes européennes ainsi qu'à la qualité de vie de ses habitants : la création et la préservation d'espaces publics de qualité, la modernisation des réseaux d'infrastructures et l'augmentation du rendement énergétique et, la mise en place d'une politique active dans le domaine de l'éducation et de la formation »¹³. C'est ainsi la formulation d'un schéma de développement urbain intégré pour chaque ville qui est encouragée à l'échelon européen, décrivant atouts et faiblesses des quartiers existants, fixant des objectifs de développement pour la zone et une vision pour la ville, mettant à profit et coordonnant les différents moyens financiers et assurant la coordination à différentes échelles.

Le SDER de 1999 prévoyait la constitution de schémas d'agglomération. Selon le glossaire, « un schéma d'agglomération couvre des communes urbaines dont les tissus s'interpénètrent ; il est destiné à gérer l'ensemble d'un territoire aggloméré. Il s'agit en quelque sorte d'un schéma de structure communal étendu à un ensemble de communes morphologiquement liées. Actuellement, ce type de schéma est en voie d'élaboration à Liège et Charleroi. La même démarche sera entreprise pour Mons et Namur. Les quatre pôles principaux du Projet de structure spatiale doivent en effet être couverts par un schéma d'agglomération dont la portée juridique sera définie au plus tôt »¹⁴. Ces schémas d'agglomération n'ont finalement jamais été concrétisés en Wallonie, même si des expérimentations en ce sens ont été menées par plusieurs villes et communes de leur propre initiative.

¹² La Déclaration de Saarbrücken se résume en 5 points majeurs : la dimension urbaine obligatoire pour les fonds structurels (avec une réserve financière de 10%), une concentration des actions sur les quartiers urbains défavorisés, l'Acquis Urban, l'implication des acteurs locaux et le soutien des réseaux européens et nationaux pour les échanges.

¹³ TELLER J. (dir.), Expertise Politique de la ville, *Annexes au rapport final de la subvention 2008-2009*, Sept 2009, CPDT, p. 170.

¹⁴ Gouvernement wallon, Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER), 27 mai 1999, p. A.21.

La Charte de Leipzig se concentre dans son second volet sur la thématique des quartiers urbains défavorisés¹⁵. Le SDER de 1999 insiste sur cette question, tout en se contentant de faire référence aux outils existant au moment de son adoption, dont le dispositif « ZIP et quartiers d'initiatives » était le plus intégré.

1.4. L'AGENDA TERRITORIAL (2007)

Adopté en même temps que la Charte de Leipzig dans le cadre de la réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale qui s'est tenue en mai 2007, l'Agenda territorial traite de manière plus générale du développement des régions d'Europe et non spécifiquement des villes. Il aborde la question des villes, d'une part, comme moteurs économiques mais aussi, d'autre part, comme lieu où se concentrent les disparités en termes de niveaux de vie. Ce document comporte quatre parties dont une traite des six nouvelles priorités territoriales pour le développement de l'Union européenne dont la promotion du polycentrisme et de l'innovation par la coopération des aires métropolitaines et des villes et de nouvelles formes de partenariat et de coordination territoriale entre les villes et les campagnes. L'Agenda y précise notamment que les villes et métropoles européennes doivent tirer parti de la coopération transeuropéenne afin de mieux tirer profit de la concurrence mondiale.

1.5. DÉCLARATION DE MARSEILLE/MONTPELLIER : UN RECADRAGE DES OBJECTIFS

Sous le titre « Ville durable et solidaire » s'est tenue une réunion informelle des ministres en charge du développement urbain sous présidence française fin 2008. Cette déclaration a pour objectif de poursuivre la réflexion menée à l'échelon européen sur le développement urbain intégré, durable et solidaire, en donnant suite aux engagements pris dans la Charte¹⁶, en prenant en compte la problématique du changement climatique et en promouvant la politique de cohésion.

Les Ministres se sont engagés à Marseille à « *construire un cadre de référence de la ville durable et solidaire pour l'application de la charte de Leipzig* ». Ce cadre de référence pour le développement urbain constitue le principal élément nouveau développé dans le cadre de cette réunion, dans l'optique de construire collectivement des outils de mise en œuvre opérationnelle de la charte de Leipzig. « *L'ensemble des acteurs concernés disposent d'un outil transversal, permettant de dépasser les approches sectorielles et institutionnelles classiques. Il doit permettre à l'ensemble des parties prenantes, quelles que soient leur culture d'origine, les intérêts qu'ils représentent et les instruments qu'ils mettent en œuvre, de dialoguer à partir d'objectifs, de critères, de méthodes et d'instruments de mesure définis en commun. Les acteurs locaux pourront le compléter et les préciser au regard des spécificités locales* ». La forme proposée pour ce référentiel est un outil de questionnement et d'analyse, d'accès aux bonnes pratiques, outil de dialogue entre les différents niveaux de gouvernance et entre les pays européens. L'idée est donc de rassembler les divers acteurs avec à disposition un thésaurus de questions dont les thèmes de la Charte de Leipzig

¹⁵ Les principaux objectifs énoncés dans la Charte de Leipzig concernant les quartiers urbains défavorisés sont : 1. pérenniser les stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques ; 2. renforcer l'économie locale et la politique locale de marché du travail ; 3. Une politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes et 4. encourager la mise en place d'un système de transports urbains performant et à la portée de tous.

¹⁶ En assurant sa mise en œuvre.

constitueraient le socle de départ, un thésaurus de bonnes pratiques et un thésaurus d'indicateurs qualitatifs ou quantitatifs¹⁷.

« Par ailleurs, il [le référentiel] s'appuie sur les trois piliers du développement durable à savoir les dimensions sociale, économique et environnementale.[...] Il doit être perçu comme une boîte à outil devant permettre aux Etats membres de l'Union d'orienter durablement leurs choix en matière de développement urbain (choix des territoires, actions à mener, levier à mobiliser). Dans cette optique, un document d'orientation intégré de type planifié (par exemple un plan de développement urbain d'agglomération) constitue une condition sine qua non pour pouvoir bénéficier des récents programmes JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprise) et JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) »¹⁸.

1.6. DÉCLARATION DE TOLÈDE

La Déclaration de Tolède, adoptée le 22 juin 2010, voudrait faire de Leipzig plus que des principes : un document à la base de la définition de nouvelles stratégies de développement urbain. De plus, le document rappelle que les villes seront amenées à jouer un rôle moteur dans le cadre de la stratégie européenne 2020.

Le thème principal développé dans ce document est la régénération urbaine intégrée. D'une part, cette déclaration intègre la stratégie européenne 2020 qui vise « *an inclusive, smart and sustainable growth* » pour assurer un taux élevé d'emploi, de productivité et de cohésion sociale¹⁹ et propose une série de mesures pour atteindre le développement urbain intégré, intelligent, durable, cohésif et inclusif telles que la rénovation physique des logements, le renouvellement urbain et la ville compacte, etc. D'autre part, les ministres réunis à Tolède ont également voulu donner une suite au référentiel élaboré lors de la réunion de Marseille.

La déclaration de Tolède est accompagnée d'un document de référence sur la régénération urbaine. Cette régénération urbaine intégrée (RUI) s'entend comme un « *processus planifié qui doit transcender les domaines partiels et les approches qui généralement ont été la norme jusqu'à présent, afin d'appréhender la ville comme un tout fonctionnel et ses parties comme des composants de l'organisme urbain total, dans le but de développer totalement et de manière équilibrée la complexité et la diversité des structures sociales, économiques et urbaines, et en un même temps, stimuler une plus grande éco-efficience environnementale* »²⁰. L'objectif consiste donc ici à optimiser, préserver et revaloriser le capital urbain existant.

¹⁷ Présidence française de l'Union européenne, Annexe à la déclaration finale des ministres du développement urbain, relative au cadre de référence pour la mise en œuvre de la Charte de Leipzig, 25 novembre 2008, p. 3.

¹⁸ TELLER J. (dir.), Expertise Politique de la ville, *Annexes au rapport final de la subvention 2008-2009*, Sept 2009, CPDT, p. 184.

¹⁹ Pour rappel, la stratégie européenne 2020 comporte 5 objectifs principaux : atteindre un taux d'emploi de 75% pour les 20-64 ans, consacrer 3% du PIB pour la R&D et l'innovation, réduire le décrochage scolaire de 20% voire 30% par rapport à 1990 et atteindre un seuil d'au moins 40% des 30-34 ans ayant atteint le 3^{ème} niveau d'éducation, réduire de 20 millions le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et dans l'exclusion et finalement réduire de 20% les émissions de GES, un seuil de 20% d'énergies renouvelables et 20% d'augmentation de l'efficacité énergétique.

²⁰ Déclaration de Tolède : Réunion ministérielle informelle portant sur le développement urbain, p.7.

1.7. L'AGENDA TERRITORIAL RÉVISÉ (2011)

Une deuxième version de l'Agenda territorial a été adoptée le 19 mai 2011 sous la présidence hongroise, version intitulée « Vers une Europe inclusive, intelligente et durable, faite de régions diverses ». Même si cette seconde version de l'Agenda territorial (TA2020) n'est pas très ambitieuse en matière d'aménagement du territoire, la question des territoires urbains est abordée à plusieurs reprises. Le TA2020 identifie plusieurs défis assez similaires à ceux choisis dans le cadre de l'actualisation du SDER : mondialisation, démographie, exclusion sociale, changement climatique ou énergie. Pour chacun d'entre eux, des variations territoriales sont observées et la ville est considérée comme un espace caractérisé par des enjeux particuliers : mise en péril de certaines villes suite à l'accélération de la mondialisation alors que « *les zones métropolitaines et les autres zones urbaines constituent des atouts pour le développement du territoire européen dans son ensemble à la condition que les autres régions profitent de leur dynamisme et leur soient reliées des réseaux* »²¹. Quant à la démographie, l'Agenda pointe les défis relatifs à l'immigration ainsi qu'aux groupes vulnérables et aux minorités ethniques concentrés dans les zones urbaines. L'étalement urbain est également évoqué face au défi énergétique qui « *contribue à des niveaux élevés et non durables de consommation d'énergie* »²². Le TA2020 rappelle des objectifs de l'UE tels que le polycentrisme, les principes de la Charte de Leipzig, dont le développement intégré et met l'accent sur les questions d'échelle et de réseaux, y compris avec les territoires ruraux : « *Les villes doivent, le cas échéant, avoir une vision qui dépasse leurs frontières administratives et centrer leur action sur leurs régions fonctionnelles, y compris leurs quartiers périphériques* »²³. « *Dans les zones rurales, les petites et moyennes villes jouent un rôle vital ; il est dès lors important d'améliorer l'accessibilité des centres urbains depuis les territoires ruraux qui en dépendent, afin que les possibilités d'emploi et les services d'intérêt général indispensables soient disponibles. Les zones métropolitaines doivent également avoir conscience du fait qu'elles sont responsables du développement des zones qui les entourent* ».

1.8. LE RÉSEAU URBACT : PRINCIPES, TRAJECTOIRES

En 2002, le programme Urbact prend la relève des programmes Urban I et II qui s'appuyaient déjà sur une approche intégrée à l'échelle du quartier (« *physical regeneration and reversion of urban decay, building the local economy and tackling social exclusion* ») et sur un partenariat local fort, évalué comme un facteur de succès des projets menés, tout comme les apports de différents publics (expertise), la gouvernance partagée et la contractualisation.

Le programme Urbact vise un « *développement urbain équilibré et dynamique* » ; Urban ayant été plus axé sur la régénération des quartiers en difficulté. Urbact II, qui existe depuis décembre 2007, poursuit l'objectif plus global du « développement urbain intégré durable » et intègre les orientations de la Charte de Leipzig. Cependant, Claude Jacquier constate que « *les programmes des divers pays qui peuvent s'inscrire sous ce label n'en sont souvent que des esquisses encore prisonnières d'approches sectorielles ou*

²¹ Agenda territorial de l'Union européenne 2020 : Vers une Europe inclusive, intelligente et durable, faite de régions diverses, adopté lors de la réunion informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement territorial, le 19 mai 2011 en Hongrie, p. 5.

²² Ibid, p. 7.

²³ Ibid, p. 9.

sectorisées. Ainsi les projets visant la transformation physique des territoires l'emportent encore souvent sur les projets à dimension sociale, économique ou institutionnelle ».²⁴

Tableau 1 : Structure d'un projet Urbact

Un projet URBACT, ce sont :

- 6 à 12 villes (ou autres partenaires)
- qui échangent, partagent et travaillent ensemble pendant 2 à 3 ans,
- autour d'une thématique urbaine spécifique
- liée au développement urbain durable.
- des partenaires locaux qui élaborent des Plans d'action locaux (lien glossaire) concrets
- et élaborent des outils et recommandations pour les autres villes européennes.

	Réseaux Thématiques	Groupes de travail
Composition	- 8-12 partenaires d'au moins 3 Etats différents - 1 ville chef de file - 3 partenaires au maximum peuvent ne pas être des villes	- 6-8 partenaires d'au moins 3 Etats différents - 1 autorité publique chef de file - au moins 2 partenaires doivent être des villes
Durée	3 ans - phase de développement : 6 mois - phase de mise en œuvre : 30 mois	2 ans - phase de développement : 4 mois - phase de mise en œuvre : 20 mois
Budget	Entre 300 000 et 710 000 euros	Entre 150 000 et 300 000 euros

Source : Les projets URBACT, Site officiel URBACT, <http://urbact.eu/fr/header-main/about-urbact/our-organisation/urbact-projects/>, consulté le 28/02/2011.

Deux axes prioritaires proposés pour le développement des projets sont mis en évidence : « Les villes, moteurs de la croissance et de l'emploi » et « l'attraction et la cohésion des villes »²⁵.

CONCLUSIONS²⁶

Les outils et méthodes prônés à l'échelon européen pour favoriser le développement urbain sont la transversalité dans les thématiques abordées, les partenariats et la gouvernance multi-niveaux qui implique la mobilisation de tous les acteurs participant au développement urbain, du niveau local au niveau européen. La nécessité d'une identification des potentialités d'action des différents niveaux de pouvoir dans la mise en place de projets contribuant au développement urbain intégré est jugée importante.

La notion de développement urbain intégré, telle qu'elle est définie dans la Charte de Leipzig, conduit à souligner à nouveau l'importance de la dimension supra-communale d'une politique pour les zones urbaines.

²⁴ JACQUIER C., « Territoires urbains 'délaissés', entre euphémismes et caricatures. Quelles perspectives possibles ? », in *Prospective urbaine et politique de la ville – Territoires 2030 : Revue d'études et de prospective*, DIACT, La documentation Française, décembre 2007, n°4, p. 94.

²⁵ Quatre entités wallonnes participent actuellement à des projets menés dans le cadre d'Urbact II : Ottignies-Louvain-la-Neuve : programme SURE pour *Socio-economic methods of Urban Rehabilitation in deprived urban areas* ; Charleroi : ESIMeC *Eco-Strategic and Innovation in Medium Size Cities* ; Braine-l'Alleud : TOGETHER *Developing coresponsibility for social inclusion and well-being for all* ; Province de Namur : *Common Sense Managing authorities of European programs and cities cooperating to promote integrated and sustainable urban development*.

²⁶ Voir en Annexe les croisements entre défis de l'actualisation du SDER et documents européens.

Le principe de la contractualisation entre les villes et les Etats ou régions, tel qu'il existe au niveau européen mais également dans le cadre de la Politique fédérale des grandes villes en Belgique, peut constituer une piste. En effet, ce type de démarche peut aider à concrétiser une réelle stratégie de développement urbain, sur le terrain au moyen de projets contribuant à répondre à des objectifs clairs et permettant une utilisation « rationalisée » des fonds disponibles. Une telle contractualisation suppose donc préalablement la mise en place d'une stratégie d'ensemble pour les villes wallonnes.

La référence européenne permet de mettre en évidence un certain nombre d'éléments peu ou pas pris en considération en Wallonie alors qu'ils revêtent un aspect essentiel pour le développement des villes :

- Le développement d'un point de vue culturel et social : face au peu de prise en compte de l'enseignement, de la formation et de l'emploi notamment et plus généralement des grands enjeux sociaux dans les politiques territoriales ;
- Le patrimoine, qui est sous-estimé en termes de potentiel de développement ;
- La métropolisation qui n'est que très peu abordée ; les dynamiques métropolitaines, de Bruxelles, Lille et Luxembourg notamment, sur le territoire wallon sont importantes et ce surtout en l'absence de grande métropole en Wallonie ;
- La gestion des ressources énergétiques : la ville peut offrir une série de réponses face aux défis climatique et énergétique.

2. LA POLITIQUE FÉDÉRALE DES GRANDES VILLES

Lancée en 2000, la PFGV qui a été très récemment transférée aux entités fédérées, a pour objectif d'améliorer les conditions de vie et de logement dans les villes belges et repose sur le constat d'un problème spécifique aux villes et au développement urbain en Belgique. *« C'est, en effet, dans les grandes villes se manifestent avec le plus d'acuité les phénomènes de chômage, d'exclusion sociale et de détérioration du cadre de vie dont souffrent nos sociétés. Dans le même temps, pourtant, les villes constituent l'espace privilégié où se concentrent les activités de développement économique, d'innovation et de services »*²⁷.

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

*« La politique de la ville reste, pour partie, une compétence fédérale en Belgique. Il apparaît toutefois que des pans entiers de sa mise en œuvre reposent sur les épaules des Régions, pour ce qui est du logement, de l'urbanisme ainsi que du développement social et économique, et des Communautés, pour tout ce qui touche à l'éducation et à la culture »*²⁸. La dernière réforme de l'Etat issue de l'accord gouvernemental du 1^{er} décembre 2011 prévoit cependant le transfert aux entités fédérées des compétences et dépenses relatives à la politique fédérale des grandes villes²⁹.

Au moment du lancement de la politique en 2000, afin de cibler les fonds qui y sont consacrés, onze communes sont identifiées pour en bénéficier dont deux villes wallonnes de plus de 150.000 habitants : Liège et Charleroi. Les contrats de ville, à destination des quartiers défavorisés, doivent s'inscrire dans certains objectifs stratégiques définis par le niveau fédéral, traduits ensuite en objectifs opérationnels par les villes au travers des contrats. En 2001, d'autres villes (Mons, La Louvière et Seraing pour la Wallonie) sont intégrées au processus en fonction de nouveaux critères : villes de plus de 60.000 habitants, dont au moins 10% vivent dans des quartiers défavorisés et dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale. En 2003, sont instaurés des programmes pluriannuels. En 2005, les contrats de logement voient également le jour ; leur durée est de trois ans et intègrent deux villes supplémentaires (Sint-Niklaas et Mechelen). L'objectif de ce nouvel outil est de renforcer la cohésion et la mixité sociale dans les villes, en mettant l'accent notamment sur une offre locative de qualité, l'accès à la propriété pour les jeunes et les ménages précarisés, une politique communale de lutte contre l'insalubrité des logements ainsi que des actions transversales d'insertion. Entre 2000 et 2008, ce sont plus de 460 millions d'euros qui ont été consacrés à cette politique.

La Cour des Comptes a réalisé une première évaluation de la Politique fédérale des grandes villes en ce qui concerne les contrats conclus entre 2005 et 2007. Il a été jugé que les critères de sélection des villes et communes n'ont pas toujours été pertinents, ni appliqués

²⁷ SPP Intégration sociale – Politique des grandes villes, « Qui sommes-nous ? », [en ligne] : <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-des-grandes-villes/qui-sommes-nous>, consulté le 25 juillet 2011.

²⁸ CHEVAU T., CREMASCO V., HAROU R., MARSICAL S. et TELLER J., Politique de la ville : Analyse croisée de la politique de la ville en France, en Angleterre et en Flandre, *Notes de recherche*, CPDT Région wallonne, n°4, juillet 2008, p. 7.

²⁹ Projet de déclaration de politique générale, 1^{er} décembre 2011, p. 48.

de manière cohérente, ce qui a contribué à laisser de côté certaines villes où les besoins étaient importants.

Tableau 3 : Répartitions des subsides (en euros)

	Contrats de ville	Contrats de logement	Total	Total %
Région flamande				
Anvers	30.900.440	18.787.686	49.688.126	25,05
Gand	15.468.027	9.203.523	24.671.550	12,44
Ostende	4.645.657	3.118.765	7.764.422	3,91
Malines	n.a.	2.164.566	2.164.566	1,09
Sint-Niklaas	n.a.	2.323.271	2.323.271	1,17
Total	51.014.124	35.597.811	86.611.935	43,67
Région wallonne				
Mons	6.294.183	2.573.697	8.867.880	4,47
Charleroi	13.945.619	6.469.573	20.415.192	10,29
La Louvière	5.305.192	1.861.585	7.166.777	3,61
Liège	12.945.914	8.101.774	21.047.688	10,61
Seraing	4.196.718	1.416.598	5.613.316	2,83
Total	42.687.626	20.423.227	63.110.853	31,82
Région de Bruxelles-Capitale				
Anderlecht	4.277.469	1.665.784	5.943.253	3,00
Bruxelles	8.019.332	3.126.757	11.146.089	5,62
Schaerbeek	6.434.737	2.512.330	8.947.067	4,51
Molenbeek-Saint-Jean	8.490.622	3.317.912	11.808.534	5,95
Saint-Gilles	3.584.044	1.406.358	4.990.402	2,52
Saint-Josse-ten-Noode	3.177.793	1.242.510	4.420.303	2,23
Forest	966.254	382.311	1.348.565	0,68
Total	34.950.251	13.653.962	48.604.213	24,51
Total général	128.652.001	69.675.000	198.327.001	100,0

Source : COUR DES COMPTES, La politique fédérale des grandes villes : examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007, Bruxelles, décembre 2007, p. 10.

Toujours selon la Cour des comptes, les objectifs stratégiques n'étant pas contraignants, une grande marge a été laissée aux communes, avec comme conséquence que « *les moyens mis en œuvre par la PFGV ne sont pas systématiquement utilisés à bon escient* »³⁰ ; les communes les allouant à d'autres fins que celles initialement prévues par les contrats de ville ou de logement. « *L'adoption d'une ligne de conduite en matière de répartition des flux de subsides [que ceux-ci proviennent de la PFGV ou de la rénovation ou revitalisation urbaine], quelle que soit leur provenance, constituerait un pas important en vue de la mise en place d'une politique de la ville en Région wallonne* »³¹. La mise en exergue de la mauvaise utilisation d'une partie des fonds fédéraux consacrés à la ville doit être prise en considération afin de mettre en œuvre une politique régionale à même de répondre aux enjeux actuels des quartiers urbains en déclin. Des évaluations systématiques des programmes mis en œuvre devraient pouvoir être réalisées afin d'étudier concrètement l'impact de ces mesures sur la qualité de vie, d'environnement et l'attractivité économique et résidentielle des villes wallonnes ainsi que sur les conditions de vie de leurs habitants.

Plusieurs questions sont à élucider lors de la mise en place d'un système de contractualisation tel que celui mis en place dans la PFGV³² : les thématiques à éventuellement privilégier, les publics visés, le type d'actions – sur les lieux ou sur les

³⁰ Ibid, p. 4.

³¹ Ibid, p. 5.

³² Ces réflexions se basent sur l'étude menée sous la direction de Bernard Francq et portant sur les contrats de ville de la PFGV entre 2005 et 2007.

personnes (« *people versus place* ») – la mise en place d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation des projets réalisés.

L'étude menée par B. Francq *et al.* sur la PFGV a permis d'identifier quatre types de projets financés par la PFGV³³, axés sur la prévention de l'insécurité, le développement de projets urbanistiques, l'accueil du lien social et son redéploiement, l'intégration par l'emploi et le logement. L'étude note également le manque d'utilisation de la typologie élaborée dans l'atlas de Kesteloot *et al.* sur les quartiers urbains en difficulté alors que l'action sur les quartiers en difficulté est l'objectif principal de la PFGV.

Suite à l'adoption de la Charte de Leipzig en mai 2007, l'application de celle-ci « *devient le point de référence de la politique urbaine en se centrant sur les quartiers durables. Pour la PFGV, cette référence devient un véritable challenge dans la mesure où le développement durable devient un cadre normatif* »³⁴. C'est finalement en 2009 que sont créés les contrats de « ville durable » qui fusionnent les contrats logement et les contrats de ville pour viser une approche intégrée de la problématique des villes, assurant la prise en considération des trois dimensions du développement durable mises en exergue dans les objectifs à poursuivre par les programmes : cohésion sociale dans les quartiers (identité, lien, etc.), réduction de l'empreinte écologique des villes et soutien au rayonnement et à l'interconnexion des villes. La PFGV tente dès lors d'intégrer certains aspects mis en avant dans le cadre européen : gouvernance urbaine multi-niveaux et multi-acteurs, transversalité, participation ouverte et citoyenne.

On peut actuellement identifier quatre axes majeurs de la Politique fédérale des grandes villes :

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

En juin 2010, le SPP Intégration sociale a adopté un « Vademecum de la politique urbaine transversale au niveau fédéral », ayant pour objectif d'amorcer « *une politique urbaine fédérale mieux définie et mieux intégrée* »³⁵. Ce document se contente essentiellement de faire le bilan de toutes les politiques sectorielles pouvant avoir un impact sur la ville. Il propose malgré tout d'aller un peu plus loin : « *afin de transformer la politique urbaine transversale en un instrument politique régulier et structuré, il faut créer les canaux et procédures nécessaires pour la concertation et la collaboration intersectorielles. Dans ce contexte, il convient de faire la distinction entre 1. la collaboration interdépartementale au niveau de l'autorité fédérale et 2. la concertation et la collaboration entre les différents composants de l'Etat fédéral (fédéral, régional, communautaire, local)* »³⁶. Le Vademecum aborde dès lors la question de la coopération entre l'Etat et les entités fédérées, via des

³³ FRANCQ B. (dir.), Une politique *pour* une ville durable 25 recommandations, juillet 2008, Politique fédérale des grandes villes, pp. 28-29.

³⁴ Ibid, p. 42.

³⁵ SPP Intégration sociale – Service Politique des grandes villes, Julien Van Geertsom (dir.), « Vademecum de la politique urbaine transversale au niveau fédéral », juin 2010, p. 3.

³⁶ Ibid, p. 25.

accords de coopération. Ce Vademecum propose donc de mieux intégrer les différentes mesures ayant un impact sur les villes ainsi qu'une meilleure collaboration entre instances intervenant de près ou de loin dans ce domaine, il ne propose cependant pas d'objectifs stratégiques ou de vision plus large et structurée de la politique de la ville au niveau fédéral.

La politique fédérale de la ville servait jusqu'il y a peu (le projet de déclaration de politique générale du Gouvernement Di Rupo inclut sa régionalisation) surtout de « complément » par rapport aux outils régionaux, tout en offrant des moyens bien supérieurs. Cette régionalisation de la politique a ses défenseurs et ses détracteurs. Les premiers mettent en évidence l'intérêt pour la Wallonie du développement d'une véritable politique de la ville, cohérente et ambitieuse, qui articule les diverses compétences sectorielles complémentaires au service du développement intégré des territoires urbains, sans pour autant mettre fin à la solidarité financière entre le nord et le sud du pays. Pour d'autres, cette régionalisation n'est pas aussi pertinente, un rôle de complémentarité avec la politique régionale peut tout aussi bien être assuré avec le niveau fédéral, l'intervention du pouvoir fédéral est à la source d'un renforcement des moyens, et les priorités sociales défendues par la politique fédérale pourraient perdre de leur importance par une dilution au sein d'une seule politique régionale de développement urbain. Cette dernière hypothèse est défendue par Francq et al. : « *Quand une politique urbaine sociale et une politique de développement urbain sont réunies en une seule et même politique, l'une des deux options reste souvent moins développée que l'autre (voir par exemple Loopmans, 2007 pour une analyse du Fonds flamand des Villes). [...] nous voulons par conséquent souligner notre désaccord avec la tendance actuelle de vouloir régionaliser la politique des grandes villes : le simple fait qu'elle soit développée au niveau fédéral lui assure de remplir tout aussi bien son rôle de complémentarité avec la politique régionale* »³⁷.

La Région flamande a, quant à elle, déjà élaboré une politique régionale de la ville³⁸ s'appuyant, d'une part, sur d'importants budgets (plus de 110 millions d'euro chaque année) et, d'autre part, sur une vision globale et stratégique du développement urbain (via son Livre Blanc, incluant notamment Bruxelles). Le budget annuel du *Stedenfonds* est plus important que l'ensemble du budget annuel octroyé par le Politique fédérale des grandes villes aux villes des trois régions (67 millions d'euros pour 2009, dont un peu plus de 21 millions pour les villes wallonnes³⁹).

Une réflexion stratégique sur l'avenir des villes, comme celle lancée en 2011 en Wallonie, semble aujourd'hui nécessaire dans un environnement de compétition importante entre villes et afin de rendre la Région moins dépendante des fonds fédéraux. Même si la Wallonie consacre effectivement des fonds publics à la politique de la ville via la rénovation urbaine et la revitalisation urbaine notamment (un peu plus de 10 millions d'euros pour 2010) et a mis en place plus récemment d'autres outils tels que le périmètre de remembrement urbain, ces éléments participant à une ébauche de politique de la ville manquent d'une cohérence globale et de fonds (utilisation plus rationnelle et intégrée des différents financements existants actuellement) pour mener des actions d'envergure.

³⁷ FRANCQ B. (dir.), *Op. cit.*, p. 74.

³⁸ Voir à ce sujet le point 3.1 relatif à la politique de la ville en Région flamande.

³⁹ Question orale de Mme Cremasco à M. Furlan, Ministre des pouvoirs locaux et de la ville sur « la politique fédérale des grandes villes durablement précaire ? L'insécurité récurrente des projets et des emplois liés à cette politique », P.W., C.R.I.C. n°142 (2009-2010), mardi 15 juin 2010, p. 12.

3. LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LES AUTRES REGIONS DE BELGIQUE

3.1. LA RÉGION FLAMANDE

Malgré la complexité de l'organisation des compétences entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique (Etat fédéral, Communautés et Régions), la Flandre a mis en place une politique de la ville plus aboutie qu'en Wallonie : élaboration d'un « *ambitieux programme de soutien au développement des principales villes flamandes* » au travers d'un Livre Blanc (adopté par le Gouvernement flamand), mise en place de fonds spécifiquement dédiés à la politique de la ville (*Stedenfonds*) et d'un moniteur des principales villes flamandes (*Stadsmonitor*).

Comme le montrent B. Francq et al. : « *les différences entre les régions [évolutions démographiques distinctes entre Nord et Sud, ordre des priorités de la politique des grandes villes pour les contrats de logement, etc.] ne reflètent pas exclusivement la singularité de la problématique locale. Elles traduisent des options politiques très différentes. Principalement en Flandre, depuis que le Fonds d'impulsion sociale a laissé la place au Fonds des Villes [Stedenfonds], la logique néolibérale de développement urbain que nous rencontrons aussi dans les pays voisins a réussi à se faire une place, au niveau régional, mais surtout dans les villes elles-mêmes* »⁴⁰. La politique de la ville en Flandre repose essentiellement sur des contrats de gestion, établis entre les villes et le Gouvernement flamand, identifiant des objectifs stratégiques et opérationnels. Ce système de contractualisation visant à mettre en œuvre des priorités régionales est un choix – politique – qui conditionne l'ensemble du processus de la politique de la ville en Flandre.

3.1.1 Le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)

La politique de la ville en Flandre est basée sur la hiérarchie urbaine issue du *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV) et les financements du *Stedenfonds* ne sont octroyés qu'à treize villes dont une grande partie à Anvers et Gand (plus de 70 % pour l'année 2011 – sur les presque 119 millions d'euros constituant ce fonds, respectivement 48 % sont destinés à Anvers et 24 % à Gand)⁴¹. 10 % de ce fonds sont également consacrés à Bruxelles via la VGC (*Vlaamse Gemeenschapscommissie*), ce qui indique l'importance financière accordée par la Région à la capitale fédérale.

Le principal document d'aménagement du territoire en Flandre, le RSV, adopté en 1997, préconise le redéploiement des villes flamandes. « *Ce plan de structure régional est un des piliers de la politique de la ville en Flandre car il préconise clairement une meilleure utilisation des structures urbaines existantes à savoir un développement, une concentration et une densification des zones urbaines afin de rendre les charges financières supportables* »⁴². La deuxième actualisation du RSV, adoptée début 2011, n'apporte pas de changements importants pour la politique de la ville en Flandre. Le RSV confirme les constats de suburbanisation des grandes zones urbaines flamandes (Louvain, Anvers, Gand et

⁴⁰ FRANCQ B. (dir.), *Op. cit.*, p. 76.

⁴¹ Arrêté du Gouvernement flamand relatif à la répartition des droits de tirage du *Stedenfonds* pour l'année 2011, 18 mars 2011.

⁴² CHEVAU T., CREMASCO V., HAROU R., MARISCAL S. et TELLER J., Politique de la ville : Analyse croisée de la politique de la ville en France, en Angleterre et en Flandre, *Notes de recherche*, CPDT Région wallonne, n°4, juillet 2008, p. 54.

Bruxelles) qui voient leur population diminuer, avec une certaine compensation apportée par l'immigration internationale qui se concentre essentiellement dans les villes.

3.1.2 Le Livre Blanc

La Flandre a lancé un processus en décembre 2000 visant à clarifier la vision de la Région pour ses villes. Traduit dans un Livre Blanc intitulé « Le siècle de la ville : de la république urbaine et de la ville trame », ce projet avait pour objectif de « *cerner les évolutions souhaitées durant les années à venir afin d'évoluer vers des villes plus dynamiques, plus équilibrées et plus viables* »⁴³ et ce à l'horizon 2020. En effet, la question de départ motivant le processus était la suivante : « *Comment pouvons-nous au mieux gérer, utiliser et transformer nos villes pour valoriser toutes les opportunités sociales, économiques, culturelles et politiques qu'elles présentent, afin de permettre à la Flandre d'être à la pointe du développement durable ?* »⁴⁴. Ce Livre Blanc contribue, à notre sens, à la réflexion sur une approche stratégique et globale de la ville et des projets de ville, approche qui présente des lacunes dans la conception wallonne de la politique à destination des villes, essentiellement centrée sur la définition d'outils d'aménagement opérationnel (rénovation, revitalisation, PRU, etc.) sans avoir au préalable défini les grandes orientations et objectifs pour les villes wallonnes.

Le Livre Blanc flamand a pour ambition de « *conférer une base au débat sur l'urbanité, sur les villes et la politique urbaine, rassembler des gens, appuyer et relancer un mouvement* »⁴⁵. Le document débute par le constat que la Flandre est une « *région constituée par un réseau de petites, voire très petites villes, réparties sur une superficie restreinte, fortement disséminées en zones suburbaines, situées à courte distance les unes des autres et en interaction constante avec Bruxelles* »⁴⁶.

Dans cette optique, le Livre Blanc formule dans un premier temps les grands enjeux pour les villes flamandes au 21^{ème} siècle, déterminant six dimensions : ville participative, ville publique, ville entreprenante, ville multiculturelle, ville solidaire et ville bâtie. Ce document constitue une prise de position forte d'un ensemble d'experts, académiciens et fonctionnaires, adoptée ensuite par le Gouvernement flamand comme tel. Le Livre Blanc propose six axes permettant de concrétiser la vision prônée, avant de finalement proposer de manière plus précise une réflexion sur le projet urbain, le projet de ville et le débat urbain.

La force de ce Livre Blanc est de développer tant une vision très large de ce que doivent être les villes flamandes et de leur potentiel pour la visibilité et le développement de la Flandre mais aussi d'illustrer ces propos par des exemples concrets, en rappelant la nécessité de mettre en œuvre concrètement cette vision stratégique pour les villes flamandes. La nécessité d'identifier le potentiel de mise en valeur des villes wallonnes dans le cadre d'une réflexion stratégique de développement urbain nous semble utile afin de donner une cohérence à une politique de la ville wallonne ayant pour ambition de définir plus que des outils de requalification physique – et parfois plus intégrée – des zones urbaines en déclin. Cette démarche nous semble également importante dans une optique de rationalisation des outils de financement à destination des communes, permettant d'intégrer l'ensemble des démarches dans une vision globale et cohérente et de fédérer les différentes initiatives sous un « vision commune ».

Une série de prises de position claires sont adoptées dans ce document, notamment : la volonté d'une accentuation de la décentralisation et de l'autonomie des autorités locales ; la

⁴³ BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., DE RYNCK F., KESTELOOT C., LOECKX A., *Op.cit.*, p. 5.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁶ *Ibid.*, p.15.

volonté de plus de politique (ce qui ne signifie pas forcément plus d'intervention publique au sens traditionnel du terme) ainsi que la reconnaissance d'une politique « anti-urbaine » menée ces dernières décennies en Flandre.

La Région tente également de définir les évolutions nécessaires des « manières de faire » l'urbanisme afin de mieux répondre aux attentes et réalités des villes du 21^{ème} siècle, milieux complexes marqués par l'incertitude qui suppose une ouverture et un assouplissement des processus de planification mais aussi l'intégration du débat sur le rôle de l'administration communale (rôle du conseil communal, nouveaux fonctionnaires dans l'administration, etc.).

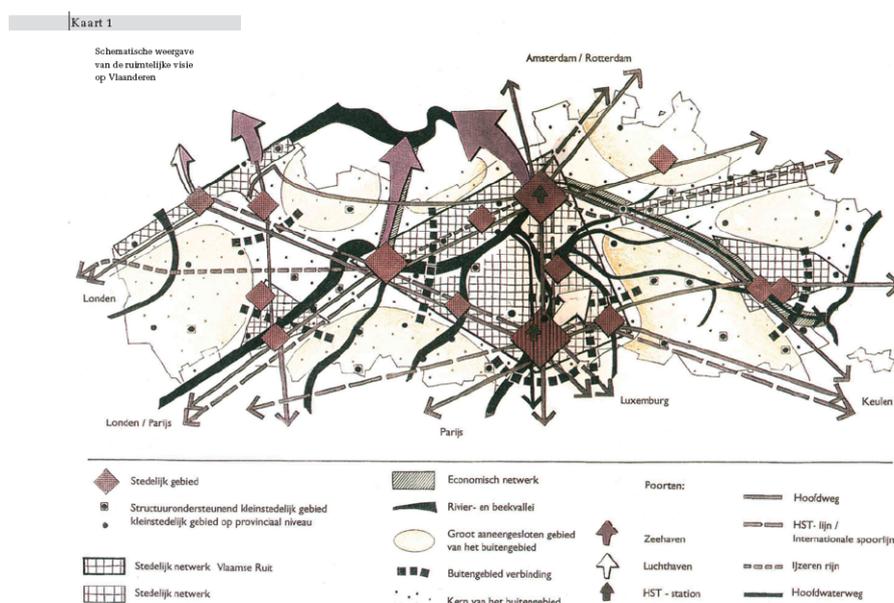
Un des éléments interpellant est la place donnée à Bruxelles en tant que ville, intégrée comme exemple pour la politique de la ville flamande, et non considérée comme une région limitrophe exerçant une dynamique métropolitaine sur la région flamande. Cette intégration forte de la capitale dans la réflexion menée en Région flamande sur la ville pourrait inspirer la Wallonie pour une prise de position claire vis-à-vis de la capitale mais aussi d'autres métropoles extérieures dont les dynamiques se ressentent sur le territoire wallon (Luxembourg, Lille,...).

Prendre du recul et pouvoir donner de grandes orientations pour les villes et leur développement au-delà des outils opérationnels, telle est la leçon essentielle apportée par le Livre blanc.

3.1.3 Constats sur la politique de la ville en Flandre

Une série de dimensions de la politique de la ville flamande méritent l'attention. Premièrement, la répartition des fonds : entre quelles villes ? La Région flamande a fait le choix d'une orientation explicite et forte des fonds consacrés à la politique de la ville vers les grandes villes identifiées dans le RSV et tout particulièrement vers Gand et Anvers. Les villes provinciales selon la hiérarchie du RSV, sont cependant aussi éligibles pour d'autres fonds tels que le *Stadvernieuwingsprojecten* représentant 30 millions € pour des projets de renouvellement urbain en partenariat public-privé. Le RSV, définissant une hiérarchie urbaine, constitue un « pilier de la politique de la ville »⁴⁷ en Flandre.

Figure 2 : La hiérarchie urbaine en Flandre issue du RSV



⁴⁷ Ibid, p. 54.

Source : RSV, p. 326.

Deuxièmement, le Livre Blanc établit une distinction entre la politique de la ville et la politique des villes. « *A nos yeux, la politique des villes est un ensemble d'actions des autorités centrales (des autorités mondiales aux autorités flamandes) là où la politique de la ville comporte un ensemble d'actions d'acteurs locaux [...] La structure de l'Etat induit une politique sectorielle morcelée à différents niveaux là où une politique de la ville doit précisément rapprocher les différents niveaux et axes politiques* »⁴⁸. Le Livre Blanc poursuit « *il existe une interaction constante dans ce triangle formé par l'urbanité, la politique de la ville et la politique des villes. Autre constat interpellant, le programme urbain est porté par les autorités locales et leurs partenaires ; la politique des villes par les autorités du pays et leurs partenaires (dont éventuellement un réseau de villes). Les programmes urbains sont source d'inspiration pour une politique des villes qui à son tour encourage les programmes urbains* »⁴⁹. La Flandre donne une place à une réappropriation locale et une décentralisation de cette politique laissant une part importante d'initiative aux communes urbaines.

3.2. LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

L'EDRLR – espace de développement renforcé du logement et de la rénovation urbaine – constitue le périmètre global au sein duquel peuvent être élaborés les contrats de quartier d'une durée de quatre ans, menées par les communes en collaboration avec d'autres instances en fonction des projets (tels que les CPAS, les associations). Il s'agit d'un périmètre de discrimination positive au sein duquel se concentrent les financements publics pour des opérations de réhabilitation au sens large⁵⁰. « *Cet espace a été défini à partir d'indicateurs à la fois environnementaux et sociaux : la concentration élevée d'immeubles dégradés ou inoccupés, l'inconfort des logements, la dégradation des espaces publics, la forte densité de population, le taux de chômage et de décrochage scolaire* »⁵¹. A nouveau, un mécanisme de contractualisation a été instauré entre les communes (qui proposent un programme pour un contrat de quartier) et la Région qui finance une grande partie de ceux-ci. « *A Bruxelles, on observe un encadrement assez strict de l'utilisation des outils tant d'un point de vue temporel (limitation de la durée des opérations dans le temps) que spatial. Cette volonté d'orienter les opérations selon les objectifs régionaux a eu pour résultat une concentration des moyens pendant une quinzaine d'années dans les quartiers les plus fragilisés de l'agglomération bruxelloise. La taille relativement réduite des périmètres d'intervention par rapport aux investissements régionaux a permis de mener à bien des projets visibles à l'échelle des quartiers. Plus globalement on peut considérer que c'est toute la région qui bénéficie de ce changement d'image de la partie centrale de la ville* »^{52,53}.

Une Commission de quartier (CoQ), remplaçant la commission locale de développement intégré, assure la participation des habitants au processus d'élaboration et de mise en œuvre des contrats de quartier. « *Le but est de créer une mise en réseau des différents*

⁴⁸ BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., DE RYNCK F., KESTELOOT C., LOECKX A., *Op. cit.*, p. 97.

⁴⁹ Ibid, p. 97.

⁵⁰ Région de Bruxelles-Capitale, « Bruxelles change... ! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale », in *Les cahiers du SRDU*, n°4, novembre 2007, p. 16.

⁵¹ SACCO M., « Cureghem : de la démolition à la revitalisation », in *Brussels Studies*, n°43, 25/10/2010, p. 2.

⁵² PICARD L., « La territorialisation des dispositifs de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne : approche comparative », Annexe 4, Rapport expertise Politique de la ville 2008-2009, p. 63.

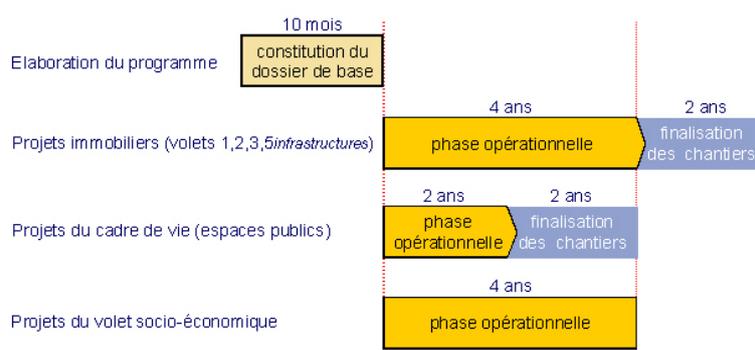
⁵³ Pour une approche historique de l'évolution de la politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale, voir le rapport final de l'expertise Politique de la ville – subvention 2008-2009.

acteurs du territoire et d'aboutir à une coproduction de l'action publique qui favorise une définition moins verticale et hiérarchique du projet local, ainsi qu'une meilleure prise en compte des spécificités locales »⁵⁴.

La transversalité est une priorité de l'outil qui permet « la réhabilitation et la création de logements, la réhabilitation et la création d'espaces réservés aux activités artisanales ou industrielles, le réaménagement des espaces publics, la création ou le renforcement d'infrastructures socio-culturelles, sportives ou autres et d'équipements de quartier, ainsi que la mise en place d'initiatives sociales et participatives pendant la durée du contrat de quartier »⁵⁵. Cette approche transversale donne la part belle aux aménagements, mais comporte aussi un volet socio-économique. D'autres dispositifs d'action sont également prévus par la Région, comme le micro-crédit (à octroyer soit à des personnes privées, soit à de petites entreprises), les contrats de quartier commerçants, etc.

La durée des contrats de quartier est de quatre ans, après les dix mois réservés à la constitution du dossier par la commune, ce qui permet d'agir sur quatre quartiers différents tous les quatre ans, quitte à y revenir par la suite, contrairement aux opérations à durée indéterminée promues en Wallonie à travers les quartiers d'initiatives.

Figure 3 : Mise en œuvre des contrats de quartier à Bruxelles



Source : Région de Bruxelles-Capitale, « Qu'es-ce qu'un contrat de quartier ? », [en ligne] : <http://www.quartiers.irisnet.be/contenu/content.asp?ref=76>, consulté le 23 mai 2011.

L'enveloppe budgétaire prévue pour l'année 2010 est de 59 millions d'euros, dont 44 millions provenant de la Région, 11 millions de l'accord de coopération conclu entre la Région et le fédéral et 4,4 millions des communes concernées par les contrats de quartier. Une étude menée en 2007 envisageait quelques pistes pour le futur de la politique de revitalisation des quartiers en Région bruxelloise⁵⁶ : la mise en place d'un monitoring des quartiers (ce qui a été fait depuis), l'évaluation continue des outils, le renforcement de la coordination, l'instauration de stratégies prospectives et de *citymarketing* via l'anticipation des scénarios urbains, les schémas directeurs et les schémas prospectifs ainsi que l'aide au redressement financier des communes. Une réforme de la réglementation a eu lieu en 2010 afin d'inclure les thématiques environnementales et du développement durable au sein des programmes. Une étude actuellement en cours vise une réorientation plus fondamentale via l'élaboration d'un plan-guide pour la rénovation urbaine durable à l'échelle de la Région bruxelloise, basé sur une vision régionale stratégique pour la zone centrale défavorisée de la capitale, où se prépare un essor démographique important. L'approche suivie jusqu'à présent est jugée

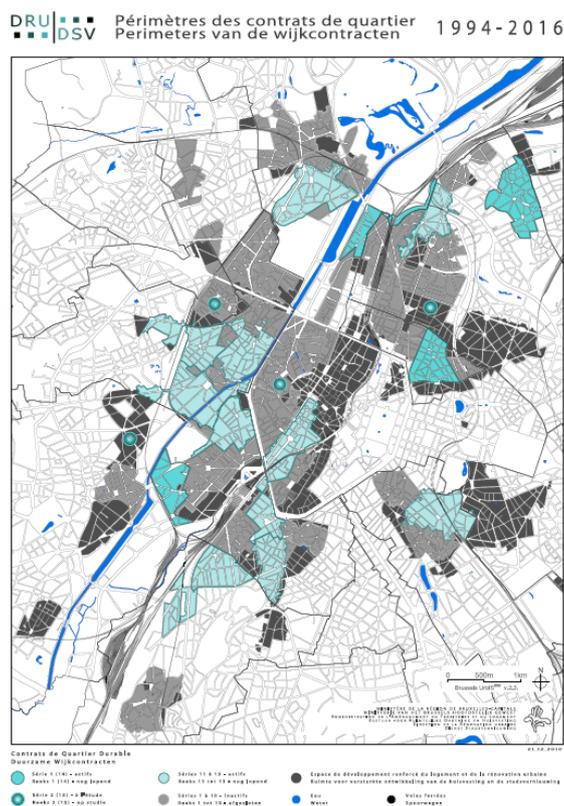
⁵⁴ SACCO M., *Op. cit.*, p. 3.

⁵⁵ Région de Bruxelles-Capitale, Projets de revitalisation de quartiers, [en ligne] : <http://www.bruxelles.irisnet.be/vivre-a-bruxelles/amenagement-du-territoire/renovation-urbaine/projets-de-revitalisation-de-quartier>, consulté le 23 mai 2011.

⁵⁶ Région de Bruxelles-Capitale, *Op. cit.*, pp. 94-105.

avoir péché par un localisme excessif. Pour les autorités bruxelloises, « *la question urbaine ne se pose plus seulement aujourd'hui en termes de cadre de vie ; elle concerne, à un niveau plus fondamental, l'habitabilité de ces quartiers (essor démographique, prise en charge des enfants et des jeunes, accès à l'éducation, à l'emploi, au logement, inégalités environnementales, gentrification, cohésion sociale, différences culturelles, violences,...)* »⁵⁷. Les périmètres d'intervention limités à quelques dizaines d'îlots semblent aujourd'hui à certains égards inadaptés, différents enjeux gagnant à être abordés à une échelle plus ample.

Figure 4 : Périmètres des contrats de quartier en RBC



Source : Revitalisation des quartiers en Région de Bruxelles-Capitale, [en ligne] : <http://www.quartiers.irisnet.be/content/content.asp?ref=178>, consulté le 23 mai 2011.

L'état des lieux élaboré dans le cadre de la démarche de Plan régional de développement durable (PRDD), visant à actualiser le PRD, fait le bilan des politiques de revitalisation urbaine à Bruxelles et tout particulièrement des contrats de quartier⁵⁸. Cet outil transversal vise à mettre en œuvre des actions intégrées sur les quartiers de l'EDRLR. Les contrats de quartier durables instaurés en 2010 ont permis, quant à eux, de développer la logique transversale de l'outil, de mener des opérations dans le domaine de l'emploi et de la formation, de réduire l'intervention minimale à charge des communes en difficulté, etc. L'état des lieux conclut à ce sujet que « *au-delà de ces objectifs explicites, on s'aperçoit aussi que*

⁵⁷ Ministère de la RBC, Marché de services, réalisation d'une mission d'étude relative à l'élaboration d'un plan-guide pour la rénovation urbaine durable à l'échelle de la Région bruxelloise, ATY 2011/123, p. 14.

⁵⁸ Région de Bruxelles-Capitale, Plan Régional de Développement Durable : Etat des lieux, ADT, pp. 52-60.

les principes d'intervention qui ont été inaugurés avec les contrats de quartier cherchent à établir de nouvelles méthodes de gouvernance dans la conduite de politiques publiques (nouvelles relations entre les communes et la Région par l'intermédiaire de la contractualisation, mise en avant de nouvelles pratiques de projet en valorisant les partenariats et la concertation), et globalement, un nouveau rapport entre les autorités publiques et les acteurs de la société civile »⁵⁹.

CONCLUSIONS

Plusieurs réflexions synthétisant notre étude de la politique de la ville dans les autres régions du pays permettent d'approcher certains grands enjeux liés à la définition de cette politique.

Quelles sont les villes qui devraient être les destinataires d'une politique de la ville en Wallonie ? Ce questionnement, qui peut être intimement lié à la définition d'une hiérarchie urbaine, pose notamment la question de l'articulation entre la politique de la ville et un document stratégique de développement territorial à l'échelle du territoire régional wallon (SDER). Par exemple, la Région flamande a lié de manière claire la hiérarchie urbaine issue du *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* à la définition d'une politique de la ville axée sur cette même structure urbaine. Une politique de la ville devrait-elle dès lors être axée prioritairement sur les grandes villes ou sur toutes les villes, même petites, ou encore sur une sélection d'entre elles appelées à jouer le rôle de pôles d'appui ou pôles d'équipements et d'emploi en milieu rural ? Quels sont les objectifs essentiels à poursuivre pour la Wallonie, et en fonction de cela, quels sont les critères qui devraient permettre d'identifier les villes pouvant « bénéficier » d'une telle politique ? Les chiffres et caractéristiques de population, les indices socio-économiques, une similarité dans les problèmes rencontrés (concentration des ménages précarisés, taux de chômage, part des logements vides, etc.) ?

Quel rôle respectif de la Région et des communes et plus particulièrement, sous forme de contractualisation entre la ville/commune et la Région ou de subsides directs ? Les principaux enjeux liés à la contractualisation ont notamment été mis en exergue par B. Francq et al. dans le cadre d'une étude relative à l'évaluation de la politique fédérale des grandes villes 2005-2007⁶⁰ et par l'audit de la Cour des Comptes.

Quelle échelle spatiale pour la mise en œuvre d'une telle politique ? Faut-il cibler les quartiers les plus denses ou les plus pauvres, un certain nombre d'ilots ? Les limites communales ? L'agglomération morphologique ou fonctionnelle ? Une politique de la ville peut intégrer plusieurs de ces dimensions, notamment l'échelle du quartier et celle du développement urbain intégré (recommandées par la Charte de Leipzig) et pourrait développer des outils adaptés à chacune de ces échelles.

Quelle articulation entre, d'une part, les outils de l'aménagement du territoire, les outils d'orientation de la politique et, d'autre part, les outils de mise en œuvre de projets ? Quelle articulation entre les différents outils stratégiques et opérationnels sectoriels, notamment entre aménagements physiques, développement économique, cohésion sociale et dimension environnementale ?

Quels moyens financiers, entre refinancement de ces politiques et une meilleure coordination des moyens existants sur base d'une stratégie concertée à l'échelle de la communauté urbaine ou de territoire ? L'UVCW s'est positionnée à ce sujet : « *Dans le cadre des contrats de territoires [mis en place dans le cadre des communautés urbaines], une majoration des mécanismes de financement des politiques et projets mérite d'être*

⁵⁹ Ibid, p. 60.

⁶⁰ FRANCQ B. (dir.), *Op.cit.*, p. 40.

plébiscitée. En d'autres termes, le gain stratégique pour les pouvoirs subsidiants justifie que leurs subventions soient d'autant plus importantes que les projets s'inscrivent dans des stratégies coordonnées par le biais de contrats-programmes encadrant les communautés urbaines ou de communes »⁶¹.

⁶¹ UVCW, « La coopération supracommunale : vers des communautés de territoire », *Note d'orientation*, Avis du Conseil d'administration, 28 juin 2011.

4. LES OUTILS D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE EN WALLONIE

Ce point a pour objectif de mettre en perspective un ensemble d'outils qui participent aujourd'hui à une dynamique de redynamisation des villes et de développement d'une stratégie et d'une vision pour le développement territorial (essentiellement à l'échelon communal) qui seraient à articuler et à compléter dans le cadre d'une politique de la ville.

4.1. LE SCHEMA DE STRUCTURE COMMUNAL

Le schéma de structure (SSC) porte sur l'ensemble du territoire communal et constitue un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de celui-ci. Il indique notamment « les objectifs d'aménagement », « l'implantation des infrastructures et des équipements », « les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation »,... (article 16 CWATUPE)

Le SSC ne constitue pas un outil spécifiquement développé pour les villes wallonnes mais constitue un outil transversal d'aménagement durable du territoire communal. Toute commune peut dès lors se doter d'un SSC (certaines grandes villes wallonnes, comme Liège ou Charleroi, ne disposent pas d'un tel document). Le schéma a pour objectif, après une analyse de la situation existante au sein de la commune, de mettre en exergue les atouts, faiblesses et enjeux de développement du territoire et dès lors les points forts de celui-ci : attractivité résidentielle, potentiel économique, développement de l'emploi, etc. L'objectif consiste à élaborer un projet territorial et dès lors spatial avant tout : axes de mobilité, trames vertes, identification des centralités, etc.

Le SSC ne porte que sur une commune et non pas sur le territoire d'une ville au sens plus large lorsque celle-ci ne correspond pas au territoire communal, et encore moins celui d'une agglomération. D'autres outils d'aménagement du territoire spécifiquement prévus pour des territoires plus vastes que la commune n'existent pas encore, même si certaines initiatives informelles existent. Le CWATUPE n'impose pas aux SSC de prendre en compte les autres villes régionales, du pays ou d'autres régions ou pays voisins, qui jouent pourtant un rôle important pour le développement de certaines communes (pensons simplement à l'influence de la métropole bruxelloise). En effet, le processus d'élaboration du schéma de structure se fait à l'échelle du territoire communal, même si au cas par cas les auteurs de projet ou les mandataires souhaitent parfois élargir la réflexion.

Deux dimensions peuvent être considérées : d'une part, la nécessité d'une approche multisectorielle, à laquelle répond partiellement l'outil SSC (élément qui dépend également du contexte communal et politique) et une approche multi-niveaux, dans le sens d'une collaboration aux échelles infra-communale, communale, de l'agglomération ou encore avec la Région. Le niveau supra-communal n'est pas systématiquement considéré dans le cadre du SSC mais des disparités existent d'un schéma à l'autre. En ce qui concerne l'approche infra-communale, le schéma doit préciser des actions sur des zones plus précises du territoire communal.

La Charte de Leipzig pourrait constituer un document de référence pour l'adaptation des outils existants en matière d'aménagement du territoire afin qu'ils conçoivent une vision plus transversale du développement durable d'un territoire urbain et qu'ils soient conçus à une échelle plus large que celle de la commune le cas échéant, même si cette échelle reste pertinente également dans bien des cas. Plusieurs initiatives existent en Wallonie qui dépassent le cadre strict des outils de l'aménagement du territoire tels qu'ils sont définis dans le CWATUPE : projets de ville, masterplan, etc.

Se pose la question de l'articulation entre les différentes thématiques : quelles sont les thématiques qui devraient a priori être abordées par un SSC ? « *Il s'agit de développer une stratégie globale où il sera fait appel à toutes les compétences et dans laquelle les décisions se prendront de manière collégiale et cohérente* »⁶². « *La définition d'objectifs ou d'orientations de développement et d'aménagement constitue une étape-charnière de l'élaboration d'un schéma de structure* »⁶³.

L'article 254 du CWATUPE précise notamment que le SSC doit définir « *les principales actions à entreprendre et les principaux moyens d'exécution à mettre en œuvre par l'autorité communale* ». Cependant, l'on peut constater que les SSC manquent le plus souvent d'opérationnalité⁶⁴, faute parfois de moyens humains et financiers permettant de les mettre en œuvre au sein des communes.

Le schéma de structure repose sur une méthode encore très « classique » de faire de l'aménagement du territoire (notamment en milieu urbain), même si certains processus se sont avérés plus participatifs et stratégiques qu'auparavant. Le schéma de structure communal constitue l'outil stratégique institutionnalisé qui se rapproche cependant le plus des orientations de la Charte de Leipzig même s'il est encore éloigné des enjeux du développement urbain intégré.

4.2. LA RÉNOVATION URBAINE

La rénovation urbaine est « *une action d'aménagement globale et concertée d'initiative communale qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain, de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale* »⁶⁵. Initialement, c'est le maintien de la population qui était visé ; l'accent sur son développement a été ajouté lors d'une modification législative. L'opération vise également à promouvoir la fonction sociale, économique et culturelle du quartier dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres. Les actions subventionnées concernent la réhabilitation ou la construction de logements, la création ou l'amélioration d'équipements collectifs, d'espaces verts, de bâtiments destinés au commerce ou à des activités de service. 30 % des logements réalisés doivent être destinés à du logement social. Une commission de rénovation de quartier vise à associer des représentants des habitants à l'élaboration du programme et à son suivi.

Le bilan des opérations de rénovation et de revitalisation établi en 2007⁶⁶ permet de poser un certain nombre de constats que nous résumons ci-après. Un peu plus d'un millier de logements ont été construits ou rénovés en 30 ans avec le dispositif de la rénovation urbaine. Les interventions privilégient la rénovation à la démolition-reconstruction. On constate un impact parfois important dans certaines villes de taille petite ou moyenne où la rénovation a été menée à l'instigation de porteurs de projet à la fois pragmatiques et visionnaires, mais par contre, l'outil s'adapte moins bien aux problématiques des grandes agglomérations, notamment en raison de financements insuffisants pour réaliser des interventions aux impacts significatifs. En termes de localisation, les opérations se sont concentrées dans les pôles régionaux (centres et agglomérations) et les autres pôles (centres de villes moyennes). Elles ont aussi été utilisées dans une moindre mesure dans

⁶² CREAT, « Le schéma de structure communal : son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre », mars 2000, p. 51.

⁶³ Ibid, p. 51.

⁶⁴ HALLEUX J.-M. (dir.), Thème 3.1 *Op. cit.*, p. 80.

⁶⁵ Art.173, §1, CWATUPE.

⁶⁶ CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007

les pôles d'appui en milieu rural et en dehors des pôles (une dizaine d'opérations dans chacune de ces catégories). En ce qui concerne l'emplacement plus spécifique des opérations dans la ville, les opérations situées au cœur des villes sont prédominantes, surtout dans les villes moyennes. La proportion d'opérations dans les quartiers périphériques est importante également. Certaines grandes villes telles que Charleroi sont ainsi majoritairement intervenues en périphérie. Mons et Mouscron ont beaucoup investi dans leur centre, lors des premières opérations de rénovation urbaine. Les opérations dans des centres urbains secondaires par rapport à l'entité agglomérée ou dans d'anciennes cités ouvrières sont plus rares. Si des projets commerciaux ont parfois trouvé place au sein des opérations, ils se sont rarement soldés par une réussite. Dans plusieurs cas, les espaces prévus n'ont pas trouvé preneur et ont dû être réaffectés en logements ou en services publics. Le recours à la rénovation urbaine a enfin faibli au fil du temps.

4.3. LA REVITALISATION URBAINE

Régie par le décret du 20 décembre 1990 et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 septembre 1991, la revitalisation urbaine encourage le recours au partenariat public-privé. Dans un périmètre urbain déterminé par la commune, la Région finance l'aménagement des espaces publics à condition que la commune établisse un partenariat avec un promoteur privé investissant dans la création ou la rénovation de logements. Pour chaque euro pris en charge par la Région, le partenaire privé doit investir 2 euros, dont un au moins dans le logement. Il n'y a pas de précision quant au type de logements admis. L'objectif est d'induire par ce double effort une redynamisation de l'activité de rénovation du quartier.

Toujours selon le bilan précité, en quinze ans de revitalisation urbaine, 2.250 logements ont été construits par les partenaires privés⁶⁷. La revitalisation urbaine a connu un succès croissant au fil des années. Elle a surtout été utilisée dans les centres de villes moyennes, puis dans les pôles régionaux et leur agglomération. Certaines opérations ont également eu lieu dans des pôles ruraux et en dehors des pôles. Quant à la localisation plus précise des opérations dans les entités agglomérées, 42 % d'entre elles ont eu lieu au cœur des villes, 24 % dans des quartiers centraux plutôt résidentiels. Ensuite viennent les quartiers périphériques, les centres secondaires et enfin quelques opérations hors des centres ou en site vierge. Si le logement reste la priorité, plusieurs projets ont visé l'amélioration de l'offre commerciale, avec de meilleurs résultats que la rénovation urbaine, les projets étant conçus par des partenaires privés plus au fait des logiques économiques et commerciales. La revitalisation urbaine est utilisée seule dans environ un tiers des cas et en combinaison avec d'autres outils dans les autres : un tiers d'opérations sont combinées avec une opération de rénovation urbaine ou viennent en prendre le relais, près de 20 % s'inscrivent dans le cadre de la réhabilitation d'un site industriel désaffecté assaini, et 15 % s'inscrivent dans le cadre d'un projet global où différents outils et sources de financement sont mobilisés par la commune pour mener une action de grande ampleur.

4.4. LES ZIP-QI

Dès 1995 apparaît le dispositif des quartiers d'initiatives pour les ZIP type 3 dont l'objectif est d'assurer l'intégration sociale. Une des spécificités de l'action dans les quartiers d'initiatives est en effet la mise en place d'une démarche de développement local intégré dépassant la seule action sur le milieu physique, démarche mise en œuvre par l'intermédiaire d'un chef de projet et d'un service d'activités citoyennes (ou régie de quartier) incluant un médiateur social et un ouvrier compagnon chargés de la préformation de personnes en réinsertion

⁶⁷CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007.

socio-professionnelle. La participation des habitants est particulièrement développée dans les quartiers d'initiatives.

Les périmètres des ZIP n'ont pas été actualisés depuis 1994 alors qu'il était prévu de les mettre à jour, ce qui conduit à un décalage par rapport aux besoins de redéploiement de certains quartiers qui peuvent avoir largement changé depuis le début des années 90. Par rapport aux contrats de quartier en Région bruxelloise qui mobilisent des budgets importants sur une durée de quatre ans, ce qui permet un certain roulement dans le traitement de territoires jugés défavorisés, la rénovation urbaine et les quartiers d'initiatives se révèlent moins flexibles, puisque mobilisant les moyens régionaux pour une durée indéterminée, les périmètres une fois définis.

Une douzaine de quartiers d'initiatives ont vu le jour en Wallonie ; le dispositif est donc resté cantonné à une application limitée. Au sein même des quartiers d'initiatives, le volet physique et le volet social des opérations font l'objet d'un degré d'intégration différent. On peut assister à une approche globale de développement intégré (optique souhaitée au départ) comme à une séparation nette entre le volet physique et le volet social. Le plus souvent, dans le premier cas, le chef de projet, ouvert aux questions sociales, chapeaute toute l'opération dans ses différents aspects ; dans le deuxième, il n'intervient que dans la coordination de la rénovation urbaine, les actions sociales étant menées séparément⁶⁸.

4.5. LE PÉRIMÈTRE DE REMEMBREMENT URBAIN

Le remembrement urbain constitue « *un dispositif visant à simplifier les démarches administratives liées à des projets urbains d'envergure. Il vise 'tout projet d'urbanisme de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics'* »⁶⁹. Les permis d'urbanisme qui sont délivrés à l'intérieur du périmètre peuvent l'être en s'écartant du cadre légal. De plus, la commune n'est plus compétente mais bien la Région, via le Ministre en charge de l'aménagement du territoire. Seuls quatre périmètres ont été adoptés à ce jour (Droixhe et Guillemins à Liège, Motte-Aqualys à Mouscron et Bellecourt à Manage). Un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 3 juin 2010 a conduit à l'annulation du PRU d'Orp-le-Petit. Le PRU y est considéré comme un acte réglementaire et non comme un outil d'aménagement opérationnel⁷⁰.

Différents obstacles à la réalisation de projets situés en centre-ville et conduisant les promoteurs à préférer une intervention en périphérie sont liés à l'acquisition foncière (portage foncier, valeur d'usage, fragmentation du parcellaire, etc.), aux surcoûts techniques, à la délivrance des autorisations et à l'obtention de financements⁷¹. Ceux-ci justifiaient la mise en place d'un nouvel outil plus opérationnel et permettant de lever certaines barrières administratives et décrétales.

⁶⁸ CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007.

⁶⁹ LEJEUNE Z., MARIQUE A.-F., TELLER J., MICHEL Q. et HALLEUX J.-M., « Des coûts de transaction et de développement incompressibles ? L'exemple du remembrement urbain en Wallonie », in *Etudes foncières*, n°145, mai-juin 2010, p. 10.

⁷⁰ Le Conseil d'Etat affirme que : « *le législateur n'a pas choisi d'attribuer la valeur réglementaire au PRU ; que toutefois, cette tradition établie en matière de plans d'aménagement et de plans de lotissement, combinée aux caractéristiques d'impersonnalité et d'abstraction qui sont incontestablement celles du PRU, convainquent de le classer dans la catégorie des actes réglementaires plutôt que dans celle des actes individuels* ». Dans le cas d'espèce, le Ministre n'était pas compétent pour adopter l'acte attaqué, cette décision devant être collégiale.

⁷¹ HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., « Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage morphologique et le renouvellement des espaces dégradés », in *Territoires wallons*, n°2, pp. 7-22.

De manière synthétique, l'outil du remembrement urbain ne permet pas à ce jour de surmonter beaucoup plus facilement les obstacles :

- La sécurité juridique du mécanisme est remise en cause : les difficultés liées aux négociations et recherches en amont du projet afin de sécuriser le processus, allongent considérablement les délais de mise en œuvre. « *La préparation du projet en amont (prise de renseignements sur l'outil, sur ce qu'il est envisageable de faire, négociations, etc.), qui se base sur une concertation entre acteurs concernés (autorités locales et régionales pour la stratégie de prise d'opportunités, autorités locales, régionales et promoteurs privés dans le cadre de la stratégie proactive) n'est pas prise en compte dans le calcul [de rentabilité]* »^{72 73} ;
- L'articulation aux autres documents de l'aménagement du territoire – plan communal d'aménagement, site à réaménager, rapport urbanistique et environnemental, etc. – conduit à l'interrogation suivante : le remembrement « *serait-il un nouvel instrument à 'grande échelle' de planification en site urbain, bien au-delà d'un projet « one shot » en PPP ou même d'une stratégie proactive de la commune ?* ». Cet aspect réglementaire du PRU, pourtant présenté comme un outil opérationnel de requalification de sites urbains, semble confirmé par l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat⁷⁴ ;
- Une série d'imprécisions entourent cet outil, qui n'a finalement été que peu utilisé : comment réaliser une extension du périmètre ? A quelle échelle est conçu le PRU ? Comment se réalise un éventuel retour à l'affectation initiale après la réalisation des travaux prévus par le(s) permis ? Quels sont les rôles et fondements de la décision du Fonctionnaire délégué dans le cadre d'un périmètre de remembrement urbain ? Doit-il y avoir une mise en concurrence afin de définir le projet concret ? ;
- Deux stratégies « d'utilisation » du PRU ont en outre été identifiées : tout d'abord, une stratégie proactive des communes qui conçoivent un projet et tentent ensuite de trouver un promoteur et, ensuite, une stratégie de prise d'opportunités de la part d'un promoteur/développeur privé qui tente ensuite de convaincre les pouvoirs publics du bien fondé du développement de son projet.

Cet outil, qui avait pour objet d'aider à lever une série d'obstacles aux opérations de requalification en site urbain, manque de la précision et de la sécurité juridique nécessaire. Il semble également qu'il dépasse l'outil opérationnel pour se rapprocher d'un outil d'aménagement réglementaire plus large pouvant entrer en concurrence ou en complémentarité avec d'autres instruments d'aménagement et d'urbanisme.

4.6. LES DISPOSITIFS LIÉS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

4.6.1 Introduction

Une étude relative à la mise en place d'une politique de la ville en Wallonie, notamment au travers du SDER et de son actualisation, ne peut éluder la question du logement, qu'il soit public ou privé, et de l'accès à celui-ci.

Les prévisions démographiques – population wallonne dépassant les quatre millions d'habitants dès 2035 et évolution des ménages caractérisée par une augmentation de la part

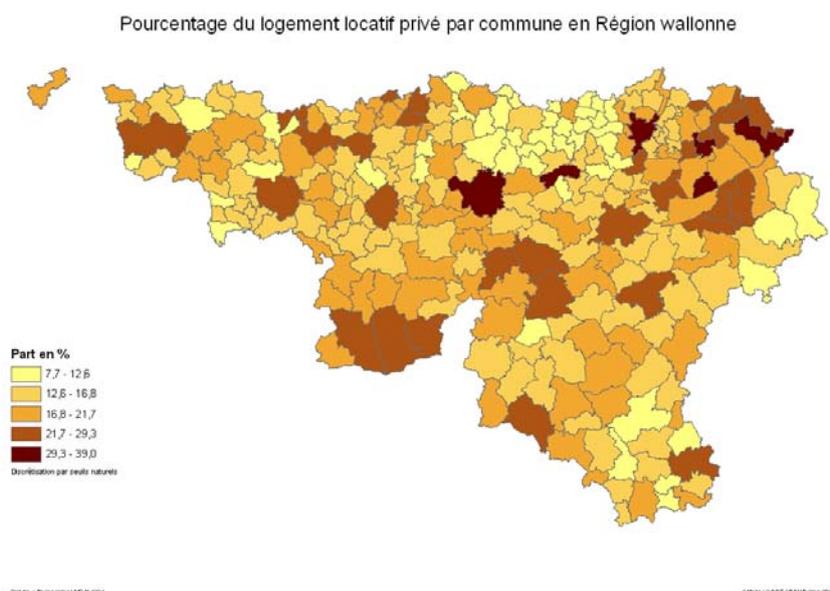
⁷² MARIQUE A.-F., LEJEUNE Z., TELLER J., MICHEL Q. et HALLEUX J.-M., Le remembrement urbain, *Notes de recherche*, CPDT Région wallonne, n°12, mai 2010, p. 36.

⁷³ Nous avons évoqué à ce sujet la théorie des coûts de transaction. BUITELAAR E., A transaction-cost analysis of the land development process, in *Urban studies*, vol. 41, n° 13, 2004, 2539-2553.

⁷⁴ C.E., n°204.674 ; Meclot et autres c/ Région wallonne ; partie intervenante : Commune d'Orp-Jauche.

des isolés et des ménages monoparentaux ainsi qu'un vieillissement de la population – nécessitent une action ciblée sur le marché locatif privé. L'analyse de la structure des ménages permet de constater que les ménages isolés connaissent un « *accroissement quasiment généralisé et très important dans les grands noyaux urbains qui comptent déjà de très nombreux ménages* »⁷⁵. Ce phénomène confirme une tendance au retour ou au maintien dans les villes (et en proche périphérie des villes) de ménages isolés potentiellement plus précarisés.

Les cartes⁷⁶ qui suivent permettent d'illustrer ces phénomènes et de montrer que le logement locatif privé est dominant tout particulièrement dans les quartiers centraux des neuf grandes villes wallonnes.



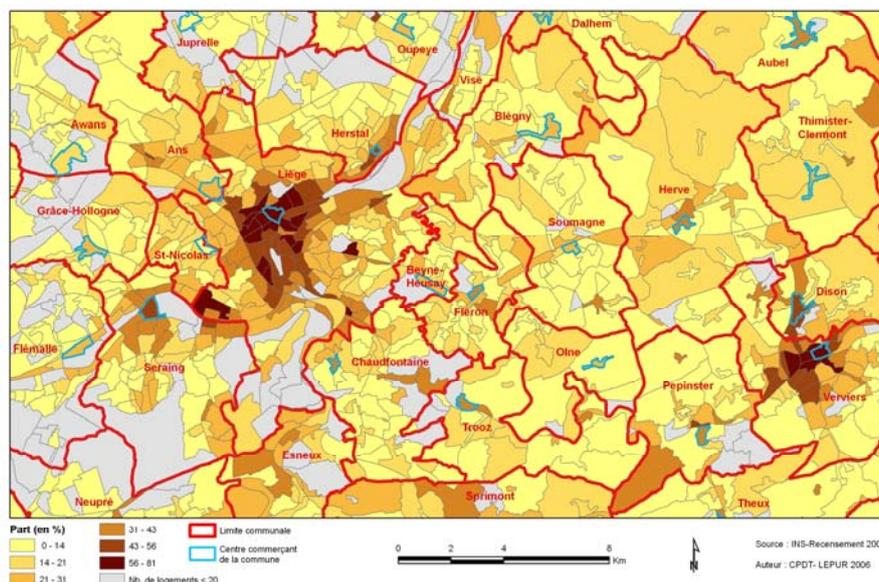
Le logement locatif privé est concentré à l'échelle de la Wallonie dans six communes : Namur, Huy, Liège, Verviers, Eupen et Spa (entre 29.3 % et 39.0 % à l'échelle de la commune). De manière plus générale, les grandes villes wallonnes concentrent des pourcentages relativement élevés de logements locatifs privés : Tournai, Mons et Charleroi suivent en effet avec entre 21.7 % et 29.3 % de logement locatif privé. La part du logement locatif privé est par contre moindre dans les communes de Seraing, Mouscron et La Louvière. De plus petites villes, identifiées comme pôles dans le SDER 99, telles qu'Enghien, Braine-le-Comte, Nivelles, Wavre, Louvain-la-Neuve, Arlon, Ciney, Malmédy, Dinant ou Stavelot, connaissent également des concentrations relativement importantes de logements locatifs privés (entre 21.7 % et 29.3 %). D'autres petites villes ou pôles d'appui en milieu rural ont des pourcentages identiques : Rochefort, Chimay, Couvin, Bouillon, La-Roche-en-Ardenne, etc. ainsi que plusieurs communes germanophones.

Les concentrations de logements locatifs privés peuvent être très importantes (jusqu'à 81 %) lorsqu'on regarde à l'échelle plus fine des secteurs statistiques.

⁷⁵ Voir le défi démographie (diagnostic territorial SDER).

⁷⁶ Réalisées par Jean-Marc Lambotte, Lepur-ULg.

Part des logements locatifs privés par secteur statistique dans les agglomérations de Liège et de Verviers



Le logement locatif privé, dans l'exemple ci-dessus illustrant la situation dans les agglomérations liégeoise et verviétoise, est concentré dans les quartiers centraux de Liège, le long de la Meuse et dans une moindre mesure au centre de Seraing et de Herstal. Cette concentration est également présente dans les quartiers centraux de Verviers et dans une moindre mesure à Dison également.

4.6.2 Les programmes communaux d'actions en matière de logement

Le programme communal d'actions en matière de logement (PCAL) est un outil mis à la disposition des communes pour agir de manière programmée et concertée sur leur parc de logements avec l'appui financier de la Région. Il constitue un préalable obligatoire à l'octroi de subventions pour la réalisation de logements sociaux ou assimilés, moyens, de transit, d'insertion, le cas échéant dans le cadre de projets mixtes faisant appel à un partenariat public-privé. La rédaction des programmes est précédée d'un diagnostic sur la situation du logement dans la commune et de l'énoncé d'une stratégie en la matière. Les PCAL n'incluent pas à ce jour les opérations de rénovation urbaine, elles aussi productrices de logement public, ainsi que les opérations de revitalisation urbaine.

L'article 188 du Code du Logement prévoit que chaque commune doit établir un programme bisannuel d'actions en matière de logement. Ce programme définit la politique communale de logement et les priorités de la commune⁷⁷.

4.6.3 Le soutien à l'accessibilité et/ou à l'amélioration du logement privé

L'accent est mis en Belgique sur l'aide publique à l'accession à la propriété (notamment caractérisée par l'importance de l'auto-promotion) alors que l'offre publique locative est réduite tout comme les aides à la location, qui sont peu développées⁷⁸. « C'est pour notre pays la politique fiscale et les déductibilités associées à l'emprunt hypothécaire qui, en

⁷⁷ TELLER J. (dir.), Expertise Politique de la ville, *Annexes au rapport final de la subvention 2008-2009*, Sept 2009, CPDT, pp. 86-87.

⁷⁸ HALLEUX J.-M., BRÜCK L. et MAIRY N., « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », in *BELGEO*, 2002, 4, p. 344 et suivantes.

volume financier, représentent la principale forme d'aide publique au logement »⁷⁹. Le budget mobilisé par les déductions fiscales atteindrait 500 millions d'euros. Le phénomène avantage les périphéries au détriment des centres urbains :

*« Les incitants fédéraux et wallons (déductions fiscales et primes) destinés à favoriser l'investissement des ménages dans l'immobilier profitent pour une large partie aux périphéries urbaines plutôt qu'aux quartiers centraux des villes [...] la quasi-totalité de ces aides profitent aux propriétaires occupants et excluent ou défavorisent souvent les propriétaires bailleurs. Or, le logement locatif est majoritairement concentré dans les espaces urbains centraux. [...] les déductions fiscales liées aux prêts hypothécaires (compétence de niveau fédéral) [...] privilégient les personnes aux revenus les plus élevés »*⁸⁰.

Plus de la moitié des locataires en Wallonie sont localisés en zones urbaines⁸¹. On constate une concentration des logements locatifs privés dans les centres urbains, plus encore dans les quartiers centraux marqués par un habitat ancien, une forte mixité des fonctions et par une accessibilité performante en alternatives à la voiture.

Cette répartition inégalitaire des moyens de la politique du logement est une caractéristique belge historique ; elle apparaît en effet beaucoup moins dans les pays voisins du nord-ouest de l'Europe (France, Allemagne, Pays-Bas, Suisse, Pays scandinaves) où l'aide à la pierre ou à la personne sur le marché locatif est beaucoup plus développée.

4.6.4 Le logement social et conventionné

La Wallonie compte actuellement 30.000 ménages en attente d'un logement social (avec un temps d'attente de 4 ans en moyenne). Le parc de logements publics y est constitué de 104.000 de logement sociaux⁸² et environ 3.000 logements conventionnés⁸³. La Wallonie compte 8% de logements sociaux (hors logements A.I.S.), ce qui place la Région bien en dessous d'autres pays européens comme les Pays-Bas ou la France. De plus, « *la répartition spatiale du logement public ou subventionné se concentre principalement sur l'axe du sillon industriel et au nord de celui-ci* »⁸⁴.

L'accès aux logements sociaux est réservé aux ménages en état de précarité ou à revenus modestes, à savoir dont les revenus imposables globalement ne dépassent pas 24.100 euros pour une personne seule et 30.100 euros pour plusieurs personnes (majorés de 2.200 euros par enfant à charge). Ces ménages ne peuvent en outre pas détenir un logement en pleine propriété ou en usufruit⁸⁵.

Un projet de réforme du Code du Logement est en cours d'élaboration. Certains éléments qui y seront traités peuvent avoir un effet direct sur la conduite d'une politique de la ville en

⁷⁹ HALLEUX J.-M. et LAMBOTTE J.-M., « Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie », in *Géocarrefour*, vol. 79, 2/2004, p. 155.

⁸⁰ CPDT, Thème 3.1 Reconstruire la ville sur la ville – recyclage des espaces dégradés, Rapport final de la subvention 2004-2005, septembre 2005, p. 115.

⁸¹ Gouvernement wallon, « Note d'orientation : Réforme du Code du Logement et de l'Habitat durable ».

⁸² Société wallonne du Logement, *Le logement social en mouvement*, 2009, [en ligne] : http://www.swl.be/images/swl/actu/plaquette_web.pdf, consulté le 13 décembre 2011.

⁸³ Diagnostic territorial de la Wallonie 2011, Conférence Permanente du Développement territorial, *Défi de la cohésion sociale*, pp. 39 et 42.

⁸⁴ Diagnostic territorial de la Wallonie 2011, Conférence Permanente du Développement territorial, *Thématique sectorielle Habitat et Services*, p. 59.

⁸⁵ Société wallonne du Logement, *Types de logement*, [en ligne] : http://www.swl.be/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=53&Itemid=123, consulté le 13 décembre 2011.

Wallonie dont notamment la modification des objectifs et de la procédure de l'ancrage communal. «*Sur l'ensemble du territoire, un seuil de 10% de logements publics serait fixé au niveau des bassins de vie*»⁸⁶. La même note envisage la redéfinition du logement public (avec trois catégories : social, d'insertion et de transit) ainsi que l'ouverture plus importante du logement social aux ménages à revenus moyens afin d'assurer une certaine mixité sociale.

Le projet de réforme du Code du Logement propose également «*de favoriser les réalisations dans les noyaux d'habitat*»⁸⁷. «*En effet, l'accès des locataires aux centres de services doit être recherché afin d'éviter le renforcement de la précarité et de l'isolement consécutif à une localisation qui imposerait le recours à l'automobile.*

Depuis le début des années 90, le système du logement public social géré par les sociétés de logement de service public (SLSP) a été «*complété*» par des agences immobilières sociales (A.I.S.). Le rôle de ces agences consiste à jouer «*l'intermédiaire entre les propriétaires bailleurs et les locataires à la recherche d'un logement. Son objectif principal est de favoriser la mise à disposition d'immeubles issus du parc tant privé que public en vue de répondre à la demande de logements de qualité*»⁸⁸. Ces structures jouent également un rôle, à notre sens, dans le cadre d'une politique de la ville, en tant que principal outil d'aide en ce qui concerne le logement locatif privé. En effet, leur objectif consistant à «*rendre le parc privé accessible financièrement [...] contribue à la socialisation du parc privé*»⁸⁹ en Wallonie.

4.7. LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Les plans de cohésion sociale ont remplacé en 2009 les plans de prévention de proximité. Ils visent à encourager les communes à élaborer un plan d'action orienté vers la promotion de l'accès de tous aux droits fondamentaux. Un diagnostic de cohésion sociale est effectué par les communes afin de faire apparaître les atouts, les faiblesses, les manques à satisfaire pour ce qui est de la population, des quartiers, des infrastructures ou services. Les subventions sont proportionnelles à la taille et aux besoins des communes. Un indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux mis en place par l'IWEPS mesure le niveau de cohésion sociale de chaque commune wallonne et permet d'objectiver l'octroi des subsides en renforçant le soutien aux communes qui en ont le plus besoin. Un chef de projet assure la supervision et la gestion journalière du plan ainsi que la coordination des partenariats mis en place.

Toutes les communes sont visées par ce plan et 147 d'entre elles participent actuellement au dispositif, dont toutes les grandes villes wallonnes. Certaines d'entre elles ont focalisé les actions sur des quartiers en difficulté.

Les actions éligibles se répartissent en quatre axes :

1. Insertion socio-professionnelle (aide à la recherche d'emploi, préformation, formation qualifiante, alphabétisation, mobilité, garde des enfants,..) ;

⁸⁶ CEDER T., «*Projet de réforme du Code wallon du logement : résumé des modifications clés et de leurs implications pour les communes, les sociétés de logements et les CPAS*», in *Mouvement communal*, n°857, avril 2011, p. 53.

⁸⁸ Fonds du logement wallon, Les agences immobilières sociales : Missions, [en ligne] : <http://www.flw.be/agences-immobilieres-sociales>, consulté le 13 décembre 2011.

⁸⁸ Fonds du logement wallon, Les agences immobilières sociales : Missions, [en ligne] : <http://www.flw.be/agences-immobilieres-sociales>, consulté le 13 décembre 2011.

⁸⁹ BERNARD N., «*Les agences immobilières sociales wallonnes en 2010 : entre consolidation et redéploiement*», in *Les Échos du Logement*, octobre 2010, p. 38.

2. Promotion de la santé (assuétudes, santé-précarité, lutte contre la violence,...) ;
3. Accès au logement décent (accompagnement social, qualité du logement, logement alternatif, aide matérielle,...) ;
4. Retissage de liens sociaux, intergénérationnels et interculturels, représentant plus de 50 % du budget octroyé (animations, médiation, travail de rue,...).

Le rapport d'activités 2009 concernant le plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie a été établi par la DiCS. La répartition des actions y a été mise en rapport avec la taille des villes. Cela permet de constater une proportion d'actions d'insertion socio-professionnelle décroissant avec la taille des communes (moins de 20 % pour les villes de plus de 20.000 habitants), des actions en matière de santé croissant avec la taille des communes (21 % dans les villes entre 20 et 30.000 habitants, 26 % dans celles de plus de 30.000 habitants). Les actions de « retissage des liens sociaux », avoisinant en général les 40 %, montent à 48 % dans les villes comptant de 20 à 30.000 habitants. Quant aux actions en matière de logement, elles sont plus fréquentes dans les villes de plus de 30.000 habitants (17 % des actions).

4.8. LES DISPOSITIFS DE GESTION CENTRE-VILLE

Après plusieurs années d'expériences-pilote, un décret wallon régleme désormais les associations de gestion centre-ville⁹⁰. Celles-ci ont pour objet la promotion, l'animation et le développement durable d'un ou de plusieurs centre(s)-ville(s). Elles favorisent la création d'emplois au travers d'actions multidisciplinaires et transversales. Elles sont situées sur le territoire d'une seule ville ou d'une seule commune d'au moins 20.000 habitants.

Au sens du décret, on entend par "centres-villes", une ou plusieurs zones délimitée(s) en fonction de la forte concentration des services commerciaux ou culturels et des services au citoyen qui y sont présents et de l'attractivité qu'elle(s) exerce(nt) sur les quartiers périphériques ou sur les villes et communes avoisinantes.

L'association est fondée sur un partenariat conclu entre des partenaires publics et privés en vue d'améliorer le cadre de vie urbain. Elle remplit principalement les missions suivantes :

- Elaborer et soumettre pour approbation au Gouvernement un plan stratégique : document d'orientation et de programmation d'actions qui doivent être mises en oeuvre par l'association en veillant à favoriser l'implication active des différents partenaires publics et privés. Le plan stratégique est établi pour une période égale à celle pour laquelle l'agrément a été octroyé ;
- Tenir un cadastre de données ;
- Favoriser la création de nouveaux emplois, de nouveaux métiers ou de nouveaux services dans le ou les centres-ville(s) ;
- Contribuer aux échanges de connaissances et de bonnes pratiques et de rencontres relatives aux thématiques du développement des centres-villes ;

L'association dispose d'une cellule exécutive, composée au minimum d'un manager, le cas échéant, d'un adjoint, et, en fonction des besoins, de stewards et d'ouvriers urbains. Le manager assure la gestion quotidienne de l'association : il anime et développe les relations partenariales, il coordonne les actions et veille à leur cohérence avec d'autres

⁹⁰ Décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions à des associations de gestion centre-ville.

partenariats publics, privés ou mixtes, notamment les agences de développement local (ADL).

Lorsque les besoins le justifient, l'association peut recourir aux services d'un ou de plusieurs stewards urbains, pour améliorer la qualité de l'environnement et la sécurité au quotidien et l'image de marque du centre, mais aussi collecter des données micro-économiques relatives au(x) centre(s)-ville(s) de manière à alimenter l'outil de gestion statistique tenu au sein de l'association.

Elle peut recourir aussi aux services d'ouvriers urbains chargés de veiller au caractère accueillant du centre urbain, en effectuant des travaux d'entretien, de nettoyage ou des réparations superficielles des voiries ou du mobilier urbain.

4.9. LES AGENDAS 21 LOCAUX⁹¹

Cet outil de planification stratégique du développement durable à l'échelon local est issu des réflexions lancées dans le cadre de la Conférence de Rio en 1992 (Sommet de la Terre – sur l'environnement et le développement). Une enquête menée en 2004 par la CPDT montrait notamment une certaine confusion des communes vis-à-vis de la démarche A21L, parfois rapidement assimilée à celle d'un schéma de structure ou d'un projet de ville. Il est intéressant d'évoquer la question des agendas 21 locaux dans le cadre d'une recherche sur la politique de la ville car en tant que document visant à définir une stratégie globale pour la commune en termes de développement durable, il participe à la concrétisation d'une vision et d'une stratégie pour la commune (ou un territoire plus vaste). De véritables agendas 21 locaux avaient cependant très peu été mis en œuvre au moment de l'étude. Depuis, une obligation de réaliser un agenda 21 local a été faite aux communes dotées d'un conseiller en environnement subventionné par la Région wallonne, dans les trois ans de l'entrée en fonction de celui-ci. Toutefois, les caractéristiques attendues de l'outil ne sont pas précisées par un cadre légal et les conseillers se sont peu acquittés de cette obligation stratégique, les communes les ayant d'ailleurs le plus souvent attelés avant tout aux tâches de gestion quotidienne.

Les répondants à l'enquête de 2004 évoquaient notamment comme thématiques à développer dans un A21L, en lien avec l'aménagement du territoire : l'environnement, les paysages, la gestion des déchets, etc.⁹² Certaines actions en matière d'aménagement du territoire étaient également citées : densification des zones déjà équipées, montage de projets immobiliers en partenariats public-privé, promotion de l'urbanisation autour des arrêts de transport en commun, usage des transports en commun et réduction de la part de la voiture individuelle, promotion de la mixité raisonnée des fonctions dans les usages du sol, etc.⁹³

L'examen de l'outil ZIP-QI, a priori l'outil le plus transversal et abouti en matière de redéploiement des quartiers en difficulté en Wallonie, au regard des nécessités d'un agenda 21 local a permis de mettre en exergue plusieurs points positifs de ce dispositif : subsidiarité, participation de la population, souci de transversalité, conception stratégique. Cependant, deux « manques » principaux sont également identifiés : l'absence de prise en considération des préoccupations environnementales et de gestion des ressources, d'une part, et le manque d'approche « globale » d'un point de vue territorial et d'approche évaluative, d'autre part.

⁹¹ L'élaboration d'agendas 21 à l'échelle communale en Wallonie a fait l'objet d'une étude de la CPDT entre 2002 et 2005.

⁹² BARTHE BATSALLE H. et FONTAINE P., « L'Agenda 21 local en Wallonie : principaux résultats d'une enquête au niveau communal », in *Territoires wallons*, n°1, septembre 2007, p. 103.

⁹³ Ibid, p. 106.

CONCLUSIONS

L'ÉCHELLE DES OUTILS

La poursuite d'un développement intégré s'exerce à différentes échelles allant de l'échelle de l'agglomération à celle des quartiers en difficulté, en passant par l'échelon communal. Que permet à ce sujet l'arsenal des outils existant en Wallonie ?

Le niveau supra-communal

Il manque en Wallonie une échelle intermédiaire entre la province et la commune pour répondre à la logique de développement urbain intégré de la Charte de Leipzig : « *L'échelle des schémas d'agglomération proposée dans le SDER, mais jamais mise en œuvre, fait cruellement défaut* ». La CPDT a travaillé par ailleurs sur ce sujet d'actualité⁹⁴.

L'Union des villes et communes de Wallonie, dans son avis rendu le 28 juin 2011 sur la question de la supra-communalité, distingue deux types de coopération supra-communale : les communautés urbaines et les communautés de communes, et privilégie une démarche « *bottom-up* ». Les premières « *intéresseraient essentiellement les principales villes et les agglomérations, c'est-à-dire les communes dont le tissu urbanisé constitue une agglomération où se posent des problèmes spécifiques de gestion, de continuité du tissu urbain et de cohésion sociale* » tandis que les secondes seraient plutôt destinées à l'espace rural, caractérisé par des communes centres jouant un rôle structurant pour le territoire avoisinant⁹⁵.

« *Nous sommes en présence des facteurs requis pour mettre en place des aires pertinentes de coopération supracommunale : la nécessité de définir des territoires cohérents et solidaires, la présence d'un moteur : une ville-pôle, ou tout autre acteur territorial fédérateur, l'émergence de la contractualisation des politiques et de la gouvernance à multi-niveaux [et enfin] la volonté de définir des projets de développement économique, social, environnemental et culturel* »⁹⁶.

Le niveau communal

Au niveau communal, c'est le schéma de structure qui est l'outil de structuration du territoire institutionnalisé en Wallonie. Il n'a pas été fréquemment activé par les villes importantes de la Région qui ont parfois préféré se constituer une stratégie de développement à travers un « projet de ville » de leur cru. D'autres outils stratégiques plus ou moins territorialisés existant au niveau communal sont à disposition des villes : plans de mobilité, programmes communaux de développement de la nature, programmes communaux d'action en matière de logement, plans de cohésion sociale, etc. Aucun des outils existants n'atteint aujourd'hui à lui seul toutes les exigences d'un plan de développement urbain intégré tel que préconisé par la charte de Leipzig.

Le niveau infra-communal

Au niveau infra-communal, différents dispositifs wallons se centrent sur l'amélioration de portions de ville : les opérations de rénovation urbaine, de revitalisation, de remembrement,

⁹⁴ Voir notamment à ce sujet la note de recherche CPDT n°18 intitulée : « La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne » [en ligne] : <http://cpdt.wallonie.be/fr/content/les-notes-de-recherche>.

⁹⁵ UVCW, « La coopération supracommunale : vers des communautés de territoire », *Note d'orientation*, Avis du Conseil d'administration, 28 juin 2011.

⁹⁶ Ibid.

centrées sur l'amélioration du bâti, les dispositifs de gestion centre-ville centrés sur l'attractivité des centres, et les quartiers d'initiatives visant quant à eux une approche plus intégrée comprenant notamment des actions sociales.

Dans le cas wallon, ces dispositifs infra-communaux ne s'appliquent pas toujours prioritairement aux quartiers les plus en difficulté, à l'exception des quartiers d'initiatives qui ne peuvent être mis en œuvre qu'au sein des ZIP. « *Dans les faits, la plupart des opérations de rénovation urbaine sont lancées en dehors des ZIP activées par le programme Quartiers d'initiative* »⁹⁷. Il faut mentionner également que certaines villes ont parfois préféré mener une opération de rénovation urbaine traditionnelle dans des territoires repris en ZIP. On ne peut exclure qu'une forme de décalage existe entre l'offre d'intervention intégrée au bénéfice des habitants du quartier caractérisant les quartiers d'initiatives et les objectifs de renforcement de l'attractivité urbaine de certaines autorités locales.

Par ailleurs, les approches de quartier s'insèrent rarement dans une réflexion globale à l'échelle du développement de la ville dans son ensemble.

LES TEMPORALITES

L'emboîtement des échelles temporelles est important lorsqu'on aborde l'action sur les quartiers : le temps court, celui du projet, de la réalisation concrète, d'une part, et le temps long de la stratégie et de la vision territoriale, mais aussi de la participation au projet de développement, d'autre part. Il existe également une dichotomie entre d'une part, l'investissement dans l'action à court terme et, d'autre part, l'investissement dans le capital humain permettant aux acteurs locaux de monter eux-mêmes les projets et de jouer le rôle de relais entre le quartier et une série de dispositifs et de sources de financement mobilisables.

⁹⁷ Ibid.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Les outils stratégiques et opérationnels et leurs échelles d'intervention

Comme on vient de le voir, les *outils stratégiques* développés en Wallonie sont aujourd'hui essentiellement cantonnés à l'échelle de la commune. Bien que développant parfois leur propre projet de ville, les grandes villes n'ont pas adopté de schéma d'agglomération pour anticiper leur développement à cette échelle. On peut constater un manque d'outils spécifiques à une action en milieu urbain, visant à résoudre précisément les problèmes rencontrés en ville quant à la prise en compte du territoire urbain dans son ensemble.

Les principaux *outils opérationnels* institutionnalisés en Wallonie pour agir sur la ville relèvent de l'échelle infra-communale (rénovation, revitalisation, remembrement urbain, quartiers d'initiatives, associations de gestion centre-ville, etc.) et traitent dès lors de « morceaux de ville ». Ils sont rarement pensés dans le cadre d'une stratégie globale pour le développement de la ville dans son ensemble et manquent de dispositifs de suivi et d'évaluation.

Tant sur le plan stratégique que sur le plan opérationnel, on ne peut que constater un manque d'intégration entre les dispositifs existants. La future politique de la ville wallonne devra s'atteler à pallier ce manque.

A la recherche d'une approche intégrée

Bien qu'une politique d'inspiration culturaliste pour les centres urbains ait été poursuivie lors de la mise en place des premiers dispositifs tels que la rénovation urbaine, bien que la rénovation et la revitalisation s'avèrent complémentaires dans la pratique et que plus de 90 % des budgets de ces deux types d'opération soient affectés aux pôles du SDER, aucun cadre cohérent n'existe aujourd'hui afin d'articuler les différents instruments wallons contribuant au développement urbain dans ses aspects physiques et encore moins dans ses aspects socio-économiques. Les politiques menées en Wallonie paraissent avant tout des politiques sectorielles et non des politiques « *pensées à partir d'une logique territoriale* »⁹⁸. « *Les outils mis en place par la Région wallonne restent en deçà des enjeux posés par les problèmes urbains auxquels elle est et sera confrontée, notamment dans une optique de lien avec les dynamiques de métropolisation en œuvre à l'échelon européen* »⁹⁹.

De plus, vu l'éclatement des compétences entre Région, Communauté et Etat fédéral, il semble utile de rappeler l'importance des questions d'enseignement, de culture et de santé pour garantir un développement durable des villes wallonnes.

L'intégration des différents volets (économique, social et physique) d'un développement des quartiers mais également d'un développement urbain plus global devrait être favorisée. Aujourd'hui, au contraire, les interventions connaissent une dissociation parfois croissante notamment entre le volet physique et le volet social liée à la sectorialisation des politiques : rénovation urbaine ressortissant de l'aménagement du territoire ; régies de quartier (domaine de l'insertion et de la citoyenneté) ou plans sociaux intégrés (insertion socio-professionnelle, promotion de la santé, aide à l'accès au logement, lien social) ressortissant de politiques sociales. Or c'est justement dans une hybridation entre les logiques centrées sur le développement du territoire et celles centrées sur le mieux-être des populations habitant les quartiers dégradés qu'on peut espérer aller dans le sens d'un développement durable. Cela

⁹⁸ VAN CUTSEM M. et ROPARS G., « Quelle place pour la prospective dans la politique des quartiers en Wallonie et à Bruxelles ? », in *Prospective urbaine et politique de la ville – Territoires 2030 : Revue d'études et de prospective*, DIACT, La documentation Française, décembre 2007, n°4, p. 167.

⁹⁹ Ibid, p. 168.

étant, cet objectif peut être promu de deux façons : soit par une coordination et une mise en synergie des acteurs et contenus des politiques existantes, soit par l'élaboration de dispositifs intégrés visant à agir sur différentes dimensions du développement. En des temps où le primat de l'économique et de l'attractivité urbaine s'affirme comme une tendance dominante y compris dans le champ de l'aménagement du territoire, il nous semble plus prudent d'opter pour la coordination que pour l'intégration, les préoccupations sociales risquant de se dissoudre dans l'approche intégrée si elles ne sont pas affirmées dans leur spécificité.

Agir sur les lieux et avec les habitants

Avec Donzelot (2001) on peut distinguer les orientations « *place* », « *people* » ou « *community* » dont les combinaisons font la politique des quartiers en crise¹⁰⁰ : actions davantage axées sur la rénovation du bâti, les infrastructures et les espaces publics, actions visant la réinsertion et la promotion sociale des publics en difficulté habitant ces quartiers et actions de développement communautaire tentant, dans le cadre d'une approche endogène et intégrée, de soutenir l'auto-organisation de la population du quartier au bénéfice de l'amélioration de celui-ci.

Si on veut poursuivre un objectif de cohésion sociale, le souci d'amélioration de la situation des publics en difficulté doit trouver place à côté de l'amélioration physique du quartier. Cette approche a plus de chances de se produire si, aux côtés des architectes, urbanistes et aménageurs, interviennent des acteurs sociaux. Des actions d'accompagnement de la population peuvent alors être menées et les conséquences sociales des options d'aménagement sont davantage prises en compte. Pour pouvoir garder ce cap, il importe aussi que soit mis en place un suivi du devenir des habitants à côté de celui des améliorations physiques et même socio-économiques du quartier, faute de quoi des effets pervers potentiels les concernant risquent de passer inaperçus. A côté du recensement d'effets constatés, une réflexion préalable sur les risques et les impacts à éviter a également sa place¹⁰¹.

Le dispositif des quartiers d'initiatives

Les quartiers d'initiatives, seul dispositif wallon d'aménagement du territoire centré sur une approche relativement intégrée (« *place* », « *people* » et « *community* ») et endogène de développement des quartiers défavorisés (ZIP de type 3), sont restés limités à une douzaine de quartiers. Il serait souhaitable d'examiner dans quelle mesure les autres outils régionaux, qu'ils soient axés sur le bâti, sur le développement social ou sur la revitalisation commerciale, interviennent dans ces quartiers en difficulté et d'examiner les modalités et les résultats de leurs interactions à la fois sur l'amélioration physique du quartier et sur l'amélioration des conditions de vie des habitants. Des outils fédéraux (Politique fédérale des grandes villes notamment) interviennent également dans ce type de quartier et seraient à prendre en compte dans l'analyse.

Approche endogène et/ou exogène ?

¹⁰⁰ Cette typologie pourrait s'adapter également à l'action sur d'autres espaces tels que par exemple les zones touristiques où existe de l'habitat permanent.

¹⁰¹ Voir à ce sujet : IREV Nord Pas de Calais, Les impacts sociaux des projets de rénovation urbaine, Repères pour agir n°3, déc. 2010, notamment p.7 : « L'enjeu est celui de la maîtrise des impacts et de l'alerte face à des impacts non prévus ou non maîtrisés. La notion d'impact est ainsi utile à deux titres : au titre de l'évaluation, pour les impacts constatés après coup. C'est bien à partir des premiers bilans que s'esquisse une typologie des impacts qui permette de prévenir d'éventuelles erreurs. Cependant, c'est au titre de l'anticipation et du pilotage que la notion d'impact pourra être la plus utile à l'opérateur urbain. »

Un deuxième axe de caractérisation des interventions dans les quartiers urbains dégradés est l'orientation endogène/exogène. Le contexte actuel accorde la primauté à l'attractivité urbaine pour de nouvelles populations et activités tout en mettant fréquemment l'accent sur le développement durable du territoire. Dans ce double objectif, le concept de mixité sociale est fréquemment invoqué comme principe d'organisation de l'habitat. Une analyse plus poussée conduit à considérer la mixité sociale, non comme une voie incontournable mais comme une possibilité à envisager prudemment en tenant compte le plus finement possible du contexte, des catégories sociales en cause, de l'échelle visée, etc. Elle peut également générer des effets pervers : risques d'éviction des populations originaires des quartiers populaires, entraînant une perte de liens communautaires avec les pairs et une diminution des capacités d'action collective, proximité spatiale de catégories différentes conduisant plus à l'instauration d'une distance sociale qu' à de réels contacts producteurs de cohésion, etc. Il est donc indispensable de travailler à la création de liens positifs entre populations d'origine et populations nouvelles venues de manière à générer des bénéfices potentiels en termes de cohésion dans les situations de mixité créées. Un fourmillement de projets associatifs intéressants à soutenir existe à cet égard. Le débat n'est certes pas terminé sur le sujet de la mixité sociale dans l'habitat et de ses impacts réels. Les recherches empiriques sur le terrain wallon manquent pour passer des hypothèses à leur vérification.

Les moyens

Autre sujet à considérer : les moyens d'action de la politique de la ville. Les budgets publics consacrés aujourd'hui en Wallonie sont restreints. En effet, ce sont, par exemple, dix millions qui sont prévus pour la politique de rénovation urbaine. En comparaison, en Région flamande, ce sont 119 millions d'euros qui sont consacrés en 2011 au *Stedenfonds* (ce fonds des villes constitue la principale source de financement de projets urbains dans les grandes villes flamandes)¹⁰². On ne peut que plaider en faveur d'une dotation suffisante de la politique de la ville.

En l'absence d'une capacité, financière notamment, des pouvoirs publics à répondre aujourd'hui seuls aux défis de la réhabilitation des villes en Wallonie, la tendance actuelle à favoriser les partenariats publics-privés se développe. Cette formule du partenariat est notamment celle qui a été privilégiée dans le cadre de la revitalisation mais également pour le remembrement urbain ; elle est présente sous une autre forme à travers les associations de gestion centre-ville. Sur le plan de la revitalisation commerciale, les formules partenariales donnent de meilleurs résultats que les tentatives plus anciennes souvent restées infructueuses dans le cadre de démarches publiques de rénovation urbaine. En termes de production de logements, le partenariat public-privé dans le cadre de la revitalisation urbaine permet une production de logements quantitativement plus importante que la rénovation urbaine, mais davantage axée vers du logement de standing. Il n'offre pas de garanties de maintien de la population d'origine à revenus modestes, comme tentait de le faire la législation sur la rénovation urbaine.

Les tendances de long terme encourageant le recentrage vers les noyaux d'habitat, on peut craindre une augmentation des valeurs immobilières et locatives et à terme le développement de risques de gentrification dans les centres urbains wallons. Cette tendance au partenariat public-privé, couplée avec des opérations de construction de logements sociaux, certes davantage disséminées dans le tissu urbain, mais de plus faible ampleur que jadis, n'est pas en faveur d'une adaptation rapide de l'offre à la demande de logements à destination des ménages à revenus modestes en milieu urbain. Il en va de même du rythme

¹⁰² La politique fédérale des grandes villes (PFGV) prévoit également des budgets via les contrats de ville durable. Nous nous attachons cependant ici principalement à la Wallonie. Pour plus d'informations concernant la PFGV, voir le point relatif à cette politique supra.

d'amélioration des logements privés face au décalage entre les primes à la réhabilitation des logements traditionnellement centrées sur les propriétaires occupants et le parc de logements urbains largement constitué de logements locatifs appartenant à des propriétaires-bailleurs privés.

Certaines mesures devraient être renforcées pour maintenir un droit de tous à habiter en ville et éviter une ségrégation spatiale accrue.

En résumé, les orientations de la Charte de Leipzig vers un développement urbain intégré et durable qui encouragent la formulation d'une stratégie globale de développement intégré ne sont aujourd'hui que peu rencontrées en Wallonie. Une réflexion plus large sur la mise en cohérence d'une politique de la ville a toutefois été lancée en 2011¹⁰³. Dans le contexte actuel de régionalisation de la politique fédérale des grandes, les différentes dynamiques qui ont pour objet les villes devraient être intégrées à la réflexion car elles auront un impact sur leur redéploiement à l'avenir. Il faudra envisager de pair les impacts recherchés sur le milieu physique et sur la population, y compris la plus modeste, et ses conditions de vie. La question d'une augmentation des moyens à consacrer à la politique de la ville ne peut être éludée vu les difficultés rencontrées par les villes wallonnes, en particulier celles de l'ancien sillon industriel, d'une part et les grands espoirs fondés sur leur revitalisation dans une visée de développement durable, d'autre part.

¹⁰³ Dont les principaux éléments devraient être intégrés à la prochaine Déclaration de politique régionale.

BIBLIOGRAPHIE

Documents officiels et législatifs

Agenda territorial de l'Union européenne 2020 : Vers une Europe inclusive, intelligente et durable, faite de régions diverses, adopté lors de la réunion informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement territorial, le 19 mai 2011 en Hongrie.

Arrêté du Gouvernement flamand relatif à la répartition des droits de tirage du *Stedenfonds* pour l'année 2011, 18 mars 2011.

Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, 24 mai 2007, 9p.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions, C.O.M. (06), 385 final, p. 13.

COUR DES COMPTES, La politique fédérale des grandes villes : examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007, Bruxelles, décembre 2007, p.

Déclaration de Politique régionale 2009-2014.

Déclaration de Tolède : Réunion ministérielle informelle portant sur le développement urbain.

Diagnostic territorial de la Wallonie 2011, Conférence Permanente du Développement territorial.

Gouvernement wallon, Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER), 27 mai 1999.

Gouvernement wallon, « Note d'orientation : Réforme du Code du Logement et de l'Habitat durable ».

Présidence française de l'Union européenne, Déclaration finale des ministres du développement urbain, 25 novembre 2008, 8p.

Présidence française de l'Union européenne, Annexe à la déclaration finale des ministres du développement urbain, relative au cadre de référence pour la mise en œuvre de la Charte de Leipzig, 25 novembre 2008, 5p.

Présidence française de l'Union européenne, Forum des villes, 2 et 3 décembre, à Montpellier : les villes européennes se sont engagées dans la construction du « référentiel de la ville durable et solidaire », 3 décembre 2008.

Région de Bruxelles-Capitale, « Bruxelles change... ! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale », in *Les cahiers du SRDU*, n°4, novembre 2007.

Région de Bruxelles-Capitale, Plan Régional de Développement Durable : Etat des lieux, ADT.

Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) : vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, mai 1999, p. 71.

SPP Intégration sociale – Service Politique des grandes villes, Julien Van Geertsom (dir.), « Vademecum de la politique urbaine transversale au niveau fédéral », juin 2010.

Anciens travaux CPDT

BARTHE BATSALLE H. et FONTAINE P., « L'Agenda 21 local en Wallonie : principaux résultats d'une enquête au niveau communal », in *Territoires wallons*, n°1, septembre 2007.

CHEVAU T., « Politique de la ville : réorientation d'un modèle social vers un modèle économique », in *Territoires wallons – Séminaire de l'Académie Wallonie-Europe*, mai 2008, pp. 113-122.

CHEVAU T., CREMASCO V., HAROU R., MARSICAL S. et TELLER J., Politique de la ville : Analyse croisée de la politique de la ville en France, en Angleterre et en Flandre, *Notes de recherche*, CPDT Région wallonne, n°4, juillet 2008, 75p.

CREMASCO V. et TELLER J., « Mise en correspondance Charte de Leipzig versus SDER », Expertise Politique de la ville, Subvention 2008-2009, CPDT.

DECOSTER D.-P., Thème 3.2 Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local, Rapport final de subvention 2003-2004, Sept. 2004.

HALLEUX J.-M. (dir.), Thème 3.1 : Reconstruire la ville sur la ville : recyclage des espaces dégradés, *Rapport final de la subvention 2004-2005*, Sept. 2005, CPDT, 195p.

MARIQUE A.-F., LEJEUNE Z., TELLER J., MICHEL Q. et HALLEUX J.-M., Le remembrement urbain, *Notes de recherche*, CPDT Région wallonne, n°12, mai 2010, 45p.

PICARD L., « La territorialisation des dispositifs de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne : approche comparative », Annexe 4, Rapport expertise Politique de la ville 2008-2009.

TELLER J. et CHEVAU T., Politique de la ville : Analyse du rapport de la Cour des Comptes sur la politique fédérale des grandes villes, *Notes de recherche*, CPDT Région wallonne, n°6, juillet 2008, 7p.

TELLER J. (dir.), Expertise V4 Politique de la ville, *Rapport final de la subvention 2007-2008*, Sept 2008, CPDT, 93p.

TELLER J. (dir.), Expertise Politique de la ville, *Annexes au rapport final de la subvention 2008-2009*, Sept 2009, CPDT, 330p.

Etudes extérieures à la CPDT

CREAT, « Le schéma de structure communal : son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre », mars 2000.

CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007.

FRANCQ B. (dir.), Une politique *pour* une ville durable 25 recommandations, juillet 2008, Politique fédérale des grandes villes.

Articles scientifiques

BERNARD N., « Les agences immobilières sociales wallonnes en 2010 : entre consolidation et redéploiement », in *Les Échos du Logement*, octobre 2010.

CEDER T., « Projet de réforme du Code wallon du logement : résumé des modifications clés et de leurs implications pour les communes, les sociétés de logements et les CPAS », in *Mouvement communal*, n°857, avril 2011.

HALLEUX J.-M., BRÜCK L. et MAIRY N., « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », in *BELGEO*, 2002, 4.

HALLEUX J.-M. et LAMBOTTE J.-M., « Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie », in *Géocarrefour*, vol. 79, 2/2004.

JACQUIER C., « Territoires urbains 'délaissés', entre euphémismes et caricatures. Quelles perspectives possibles ? », in *Prospective urbaine et politique de la ville – Territoires 2030 : Revue d'études et de prospective*, DIACT, La documentation Française, décembre 2007, n°4, pp. 89-104.

LEJEUNE Z., MARIQUE A.-F., TELLER J., MICHEL Q. et HALLEUX J.-M., « Des coûts de transaction et de développement incompressibles ? L'exemple du remembrement urbain en Wallonie », in *Etudes foncières*, n°145, mai-juin 2010.

SACCO M., « Cureghem : de la démolition à la revitalisation », in *Brussels Studies*, n°43, 25/10/2010.

VAN CUTSEM M. et ROPARS G., « Quelle place pour la prospective dans la politique des quartiers en Wallonie et à Bruxelles ? », in *Prospective urbaine et politique de la ville – Territoires 2030 : Revue d'études et de prospective*, DIACT, La documentation Française, décembre 2007, n°4, pp. 155-170.

Ouvrages scientifiques

BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., DE RYNCK F., KESTELOOT C., LOECKX A., *Le siècle de la ville (Livre blanc) : De la république urbaine et de la ville trame*, Ministère de la Communauté flamande, 2004, 238p.

DONZELOT J., *Faire société : La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Coll. La couleur des idées, 2003.

Autres

F.C. et Ph. Law., « V. Cremasco (Ecolo) : 'oui à la régionalisation' », in *La Libre Belgique*, 28 juin 2010.

Fonds du logement wallon, Les agences immobilières sociales : Missions, [en ligne] : <http://www.flw.be/agences-immobilières-sociales>, consulté le 13 décembre 2011.

Région de Bruxelles-Capitale, Projets de revitalisation de quartiers, [en ligne] : <http://www.bruxelles.irisnet.be/vivre-a-bruxelles/amenagement-du-territoire/renovation-urbaine/projets-de-revitalisation-de-quartier>, consulté le 23 mai 2011.

Société wallonne du Logement, Le logement social en mouvement, 2009, [en ligne] : http://www.swl.be/images/swl/actu/plaquette_web.pdf, consulté le 13 décembre 2011.

Société wallonne du Logement, Types de logement, [en ligne] : http://www.swl.be/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=53&Itemid=123, consulté le 13 décembre 2011. <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,2164.htm>, consulté le 13 mai 2011.

SPP Intégration sociale – Politique des grandes villes, « Qui sommes-nous ? », [en ligne] : <http://www.politiquedesgrandesvilles.be/fr/who/index.aspx>, consulté le 25 juillet 2011.

UVCW, « La coopération supracommunale : vers des communautés de territoire », *Note d'orientation*, Avis du Conseil d'administration, 28 juin 2011.