

**Analyse croisée de la politique de la ville en  
France, au Royaume-Uni et en Flandre**

**Rapport au 27septembre 2007**

**Statut du document : Provisoire**

**Auteurs : Sophie Marischal, Jacques Teller - LEPUR ULg,  
Raphaëlle Harou – CREAT UCL**

# 1. Introduction

Si la politique de la ville reste une compétence fédérale en Belgique, il apparaît de plus en plus clairement que des pans entiers de sa mise en œuvre reposent désormais sur les épaules des Régions, pour ce qui est du développement social et économique, et des Communautés, pour tout ce qui touche à l'éducation et à la culture. Dans ce contexte, il n'est pas anodin de constater que la Flandre a récemment marqué sa volonté d'une plus grande autonomie en la matière à travers, notamment, la mise en place d'un programme de soutien au développement des principales villes flamandes et la publication de son Livre Blanc en matière de politique de la ville.

La Région Wallonne ne peut manquer de s'intéresser à cette évolution et il nous a dès lors semblé utile de proposer un premier tour d'horizon des dispositions prises par nos voisins en matière de politique de la ville. Nous nous sommes ainsi attachés à reconstruire la genèse et les principales options de cette politique dans trois contextes bien distincts, à savoir la Flandre bien sûr, mais également la France et le Royaume-Uni, deux pays dans lesquels la politique de la ville a atteint un niveau de maturité considérable par rapport à ce que nous connaissons en Région Wallonne et qui se caractérisent par des approches assez distinctes en la matière.

Ce premier rapport est essentiellement basé sur le dépouillement de sources bibliographiques (documents d'orientation politique, production scientifique, internet). Il devra être complété dans les prochains mois sur base de contacts directs avec les administrations en charge de la mise en œuvre de ces politiques, afin de mesurer d'éventuels écarts entre l'image qui ressort de cette bibliographie et ce qui ressort de son application sur le terrain.

Nous souhaitons par ailleurs compléter ce tour d'horizon, en prenant en considération la politique de la ville mise en place aux Pays-Bas et en Allemagne.

## **2. France : politique de quartier versus contrats de ville**

En France, 80 % de la population est citadine. Un double constat permet de justifier l'utilité de la politique de la ville en France :

- l'exclusion sociale : 6 millions de français, soit presque 10 % de la population, dépendent des minima sociaux et 3 millions sont victimes du chômage ;
- La crise urbaine : violence et insécurité.

La politique de la ville, nommée ainsi dès 1988, fait suite aux émeutes de 1981 de la banlieue lyonnaise et résulte de la prise de conscience au début des années 80 de l'existence de déséquilibres urbains. La majorité des quartiers en difficulté concerne les « grands ensembles » des villes créés après la seconde guerre mondiale et destinés aux populations issues de la croissance démographique et de l'exode rural. Ces logements, à l'origine destinés aux ouvriers qualifiés, aux employés et aux cadres moyens, connurent un exode de ces populations dès les années 70, conjointement à l'amélioration des revenus. Le choc pétrolier et le chômage qui s'en suivit toucha principalement les populations immigrées qui se concentrèrent alors dans ces logements collectifs. Commença alors un processus de paupérisation de ces grands ensembles appelés communément « cités ».

La première mesure fut prise au milieu des années 70 avec « Habitat et Vie Sociale » (HVS) qui consista principalement en la réhabilitation des grands ensembles. Cependant, cette initiative n'améliora pas fondamentalement le confort des logements, mais se contenta de traiter les façades des immeubles. On situe les véritables débuts de la politique de la Ville avec la création entre 1981 et 1983 de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers (CNDSQ), de la Commission des Maires de France sur la sécurité, du Conseil national de la prévention de la délinquance (CNPD), de la Mission Banlieues 80 et enfin du Fonds social Urbain et du Comité interministériel pour les Villes (1984). Les conventions « Développement Social des Quartiers » (DSQ, 1982-1988), avaient quant à elles l'ambition de traiter les problèmes de manière participative et transversale en intégrant les problèmes sociaux, éducatifs, économiques et de tranquillité publique. Avec la décentralisation de 1982, les maires acquièrent davantage d'autonomie ce qui explique la multiplication des DSQ entre 1984 et 1988. En 1988, le Conseil National des Villes (CNV) est créé, mais il faudra attendre 1990 pour une institutionnalisation effective lors de la nomination de Michel Delebarre comme ministre de la ville. Au cours de cette période, on constate que la principale échelle d'intervention reste le quartier. Malgré les mesures sociales prévues, les actions de ces

politiques se concentraient principalement sur le bâti et sa réhabilitation. La politique des quartiers apparaissait alors fractionnée et trop rigide d'un point de vue territorial.

C'est avec la conception d'un outil plus global et le passage des opérations de Développement Social des Quartiers aux contrats de ville (expérimentaux dès 1988, généralisés en 1993) que l'entité pertinente et cohérente fut constituée par l'agglomération. Ces contrats de ville sont définis comme *un acte d'engagement exceptionnel par lequel une ou plusieurs collectivités locales et l'Etat décident de mettre en œuvre conjointement un programme pluriannuel de développement social urbain destiné à traiter les quartiers les plus défavorisés à l'échelle de l'agglomération ou de la commune.*

Cependant, à côté de cette action à grande échelle, des interventions ciblées sur des parties spécifiques continuent de se multiplier : « Grand Projets Urbains » (GPU) en 1992, « Zones d'éducation Prioritaires » (ZEP),...

En 1996, le « Pacte de Relance pour la Ville » (PRV) instaure une politique fondée sur un zonage (751 zones urbaines sensibles, 416 zones de redynamisation urbaine, 44 zones franches urbaines...) malheureusement souvent établi sans considération des réalités et des politiques d'agglomérations. La priorité est donc à nouveau donnée aux quartiers et l'on constate que la politique des villes en France oscille toujours entre deux orientations : soit créer des mesures destinées à être appliquées sur des territoires infra-communaux, soit mener une politique de développement social à plus grande échelle (commune, agglomération).

De 1998 à 2002, la politique de la ville s'oriente à nouveau vers une approche d'agglomération lors de la relance des contrats de ville et de la création du programme national de renouvellement urbain. En effet, les contrats de ville doivent dès lors privilégier une approche intercommunale. L'échelle du quartier n'est cependant pas mise de côté étant donné que 50 d'entre eux bénéficient de Grands Projets de Ville et 60 d'opérations de Renouvellement Urbain.

C'est également en 1998 que paraît le rapport de Jean-Pierre Sueur, "Demain la ville" Comité interministériel des villes du 30 juin, "une nouvelle ambition pour les villes". Ce rapport constitue principalement en un bilan de l'existant. Il pointe du doigt l'insuffisance des financements (financements importants mais insuffisants, notamment en provenance de l'Etat, moyens institutionnels peu adaptés...), des résultats obtenus... Le rapport se termine par 50 propositions pour l'avenir des villes.

En 2000, la Loi sur la Solidarité et le renouvellement urbain (SRU) introduit de nouveaux outils d'aménagement, notamment en imposant aux communes des agglomérations urbaines une offre d'au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire.

En 2003, la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo) est consacrée à la lutte contre les inégalités sociales et territoriales et donne naissance à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

La politique de la ville est fortement critiquée pour sa faible efficacité, la complexité de ses procédures et de ses financements. Par exemple, elle n'a pas permis de réduire les écarts de développement entre les zones urbaines sensibles et le reste du territoire. Aujourd'hui, le programme de rénovation urbaine (s'étalant sur une durée de cinq ans) a pour but principal la suppression des ghettos urbains. 150 quartiers seront restructurés via un réaménagement des espaces publics, des espaces verts, des espaces de loisirs, des voiries, des équipements publics (écoles, services publics...). L'habitat sera également touché avec le démolition-reconstruction de 200 000 logements, la réhabilitation d'un nombre de logements identiques. C'est notamment pour instruire les dossiers et attribuer les subventions qu'à été créée l'ANRU (voir plus haut). L'agence disposera 5,5 milliards d'euros de crédits nationaux sur 5 ans. Ces crédits joueront le rôle de levier dans la mobilisation des 30 milliards d'euros prévus pour l'ensemble des travaux. Aussi, dans ce cadre, une nouvelle génération de zones franches urbaines (41 ZFU s'ajoutant au 44 existantes) a vu le jour. La création de l'Observatoire National des quartiers permet quant à elle de mesurer l'évolution des inégalités sociales et les écarts par rapport au reste du territoire dans les domaines de l'emploi, du développement territorial, de l'habitat, de la santé... Plus localement, des programmes d'actions pour chaque ZUS sont mis sur pied par l'Etat et les collectivités locales et sont destinés à fixer, pour une période de 5 ans, des objectifs de résultats chiffrés dans divers domaines.

## **2.1. Options principales**

La politique de la ville a pour but principal la réinsertion durable des quartiers en difficulté dans la ville et traite donc principalement les facteurs à l'origine de l'exclusion dont souffrent ces quartiers. Si elle a longtemps contribué à la simple réparation des erreurs du passé, la politique de la ville veut aujourd'hui mettre en œuvre un projet plus global de territoire, impliquant un véritable développement économique, social et urbain des quartiers défavorisés.

Quatre principes ont été définis :

- réconcilier les différentes échelles : le quartier, la commune et l'agglomération
- privilégier la démarche de projet et l'intercommunalité
- associer davantage les régions, les départements et les autres partenaires (HLM,...)
- renforcer la présence et la qualité des services publics et faire participer les habitants.

Quatre priorités devront guider l'action de la politique de la ville à travers les contrats de ville:

- l'emploi et le développement économique des quartiers
- l'éducation
- la tranquillité publique et la sécurité
- le renouvellement urbain

Au-delà du ministère qui lui est dédié spécifiquement, la politique de la ville consiste en un large panel d'actions menées par plusieurs ministères différents (logement, emplois, économie...). Il s'agit donc d'une politique interministérielle dont les orientations se décident au sein du comité interministériel des villes. Sa mise en œuvre est quant à elle assurée, sur des territoires prioritaires, par les collectivités territoriales dans un cadre contractuel (l'Etat propose des contrats aux collectivités territoriales).

Les matières concernées sont multiples. Tout d'abord, le **ministère de l'emploi et de la solidarité** a mis au point divers programmes : programmes "nouveaux services-emplois jeunes", programme Trace (180 MF en 2000), plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions, contrats locaux pour l'accueil et l'intégration, programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, réseaux d'aide aux parents, soutien au développement ou à la création d'activité dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaines... Aussi, le ministère de l'Emploi et de la solidarité, soutient (à travers la direction des populations et des migrations et le fonds d'action sociale) la lutte contre les discriminations à l'emploi et au logement auprès des populations issues de l'immigration.

En ce qui concerne le ministère de l'**éducation nationale**, on notera notamment l'existence des contrats éducatifs et du programme « nouvelles chances » mis en place dans les ZEP. Aussi, la circulaire " Education nationale et politique de la ville " (1999) définit le partenariat entre l'Education nationale et le ministère de la Ville pour la préparation et le suivi des contrats de ville 2000-2006.

Quant à la **justice**, les actions suivantes sont entreprises : maisons de justice et du droit, aide aux victimes, protection judiciaire de la jeunesse, cellules justice-ville, accès au droit, développement des mesures alternatives à la détention, de la médiation pénale et de la réparation...

Le ministère de l'intérieur élabore quant à lui des contrats locaux de sécurité s'articulant avec les contrats de ville. Il est également en charge de la police de proximité, des opérations de prévention en direction des jeunes, du recrutement d'adjoints de sécurité issus des quartiers...

Le ministère de l'équipement a mis sur pied un projet de loi sur le renouvellement urbain et la solidarité mais gère également les programmes locaux de l'habitat, la lutte contre l'habitat insalubre, l'amélioration de la gestion urbaine de proximité, la réhabilitation du parc social...

En ce qui concerne la fonction publique, le ministère s'occupe principalement de la gestion des services publics, de la promotion des agents publics mais également de la création de maisons de services publics, de l'amélioration de la qualité de l'accueil dans les services publics...

Le ministère de l'Outre-mer mène des actions de lutte contre l'habitat insalubre, les difficultés économiques et sociales, l'exclusion. Le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer participe activement, notamment avec des financements de l'Union européenne, à la mise en œuvre des nouveaux contrats de ville.

### 3. Royaume-Uni : la « renaissance urbaine »

#### 3.1. Contexte

Les villes rassemblent 90 % de la population du Royaume Uni, génèrent 91 % des outputs économiques et concentrent 89 % des emplois. On constate depuis plusieurs décennies un déclin de l'industrie lourde traditionnelle au profit d'une croissance de l'industrie technologique et des services. En ont résulté des pertes d'emplois dans certaines branches d'activités et des concentrations de populations défavorisées à proximité des chancres industriels<sup>1</sup>.

D'après le tout récent rapport « Développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes »<sup>2</sup>, *« l'apparition de quartiers urbains défavorisés se concentre en Angleterre surtout sur les villes structurellement défavorisées du Nord et de l'Ouest du pays (notamment Liverpool, Hull, Newcastle, Birmingham, Manchester), où les répercussions de la désindustrialisation sont particulièrement frappantes. Dans le Sud-Ouest prospère, c'est surtout la métropole londonienne qui présente des tendances relativement marquées à la polarisation socio - géographique... »*<sup>3</sup>

Parmi les principaux problèmes des quartiers défavorisés des villes anglaises, le rapport pointe le chômage, le manque de qualification, la pauvreté et l'exclusion, souvent liés à d'autres problèmes sociaux tels que le surendettement, l'alcoolisme et la drogue, la délinquance... On note aussi dans ces quartiers une concentration de minorités ethniques défavorisées et le manque de services publics et d'infrastructures. En outre un des moteurs de la régression de la mixité sociale dans les quartiers est la ségrégation scolaire.

Mais ce n'est pas uniquement le centre-ville qui a subi les effets néfastes de cette crise : les espaces périurbains sont caractérisés par une faible cohésion économique et sociale étant donné la séparation des différentes fonctions dans l'espace et la tendance à la dispersion qui y domine. Entre les régions, on constate également de grandes disparités, encore accentuées par les migrations régionales des populations et des activités. Ainsi, les fermetures des

---

<sup>1</sup> Urban Taskforce, Towards an urban renaissance, Final Report of the urban taskforce chaired by Lord Rogers of Riverside.

<sup>2</sup> FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, étude réalisée pour l'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire, Institut allemand d'urbanisme, 26 mars 2007.

<sup>3</sup> Urban taskforce, idem

industries dans les villes du nord ont laissé derrière elles bon nombre de bâtiments vacants tandis que la plupart des villes du sud (Londres, par exemple) connaissent une pénurie d'espace. On constate également que les logements sociaux sont mal répartis sur le territoire : le sud-est est caractérisé par des prix du sol extrêmement élevés où les plus défavorisés ne peuvent accéder à un logement. Dans le reste du royaume par contre, il existe des zones urbaines centrales dans lesquelles l'offre en logements sociaux excède très largement la demande.

En ce qui concerne le contexte social, les migrations se sont principalement effectuées au détriment des centres-villes et en faveur de la périphérie ou des petites villes. Parallèlement à cela, les minorités ethniques se sont installées dans les centres-villes. Ce n'est que récemment que la population des centres-villes s'est remise à augmenter légèrement. Ainsi, sous l'impulsion des migrations internationales, on observe ce phénomène dans quelques faubourgs centraux londoniens. Même si leur croissance est moindre qu'auparavant, un effectif supplémentaire de 3,8 millions de nouveaux ménages est prévu entre 1996 et 2021, ce qui correspond à une augmentation de 19 % en référence au début de la période. Ce sont ces ménages qui devront procéder au choix de leur futur logement, et pour cette raison, les villes se doivent de devenir plus attractives, plus sécurisées...

Le contexte environnemental est quant à lui fortement marqué par la périurbanisation et l'usage croissant de la voiture. Au cours des 30 dernières années, l'utilisation de carburants pour les transports a augmenté de 90 %, le trafic de 63 %. De plus, les villes anglaises présentent généralement une mauvaise gestion des déchets. Ainsi, seuls 5 - 7 % des déchets sont recyclés, alors que ce même pourcentage s'élève à 30-50 % en Europe et aux USA. Les déchets sont pour la plupart brûlés ou enterrés, ce qui n'est pas sans générer une certaine pollution.

### **3.2. Historique de la politique de la ville**

**Dès les années d'après-guerre** le Royaume Uni se consacre à la reconstruction et à l'aménagement des quartiers insalubres.

**Dans les années soixante**, la politique consiste, notamment, à construire un habitat vertical dans les villes et à la périphérie mais aussi à créer des "villes nouvelles" dans les zones rurales. Devant les problèmes sociaux qui se posent, et particulièrement dans les

“*inners cities*” (quartiers défavorisés en centre-ville), la politique urbaine commence à prendre en compte la dimension sociale.

**1970** - C'est à partir de cette période que naît véritablement une politique globale de développement urbain. Sont mis en place des programmes ciblés privilégiant les partenariats d'acteurs locaux. Liverpool, Birmingham, Salford, Manchester offrent alors des exemples de mise en œuvre de ces partenariats. Avec l'introduction des notions de concentration de l'action sur certains territoires identifiés pour leurs difficultés, de partenariat et d'approche globale, l'orientation de la politique urbaine actuelle est déjà donnée.

**1979-1997** - Avec l'arrivée des Conservateurs au pouvoir, l'angle économique et foncier est alors privilégié pour traiter des questions urbaines et l'Etat opère une recentralisation des décisions. Il s'agit désormais de permettre la régénération urbaine en intervenant sur les conditions nécessaires au redéveloppement ; réaménagement et commercialisation des friches, traitement de l'environnement, encouragement fiscaux pour les promoteurs et les entreprises, allègement des procédures administratives, etc.

*« L'Inner city policy reposait sur un partenariat entre gouvernement central et gouvernement local afin de faire face aux conséquences sociales de la crise économique qui frappait les grandes villes industrielles. Après 1979, le Gouvernement Thatcher met en place la centralisation des procédures, et impose des mécanismes de marché pour forcer l'adaptation des villes en crise aux nouvelles conditions de la compétition économique par la réduction des investissements publics et la mise à l'écart des autorités locales <sup>4</sup>»*

Le Gouvernement met en place des structures para-gouvernementales et des équipes légères pour s'assurer que ses objectifs soient bien suivis par les autorités locales. Les compétences en matière de régénération physique et économique des autorités locales sont transférées à de nouveaux organismes : les « Quangos » (quasi non governmental organisations), dont les 11 « **Urban Development Corporations (U.D.C.)** », qui tout en se situant en dehors du contrôle des autorités locales, ont peu à peu commencé à collaborer avec elles. *« Des sociétés de promotion sont désignées et financées par le Gouvernement, habilitées par lui et placées sous sa responsabilité directe. Elles disposent de vastes pouvoirs en matière d'acquisition foncière, de financement et d'aménagement. Elles supervisent les opérations de relance immobilière et décident des modalités d'aménagement dans leur zone. Elles sont gérées par les membres d'un conseil nommé directement par le Gouvernement, et en général largement*

---

<sup>4</sup> MOLIN Aude, Etude de la politique de la ville en Grande Bretagne et plus particulièrement en Angleterre, Délégation Interministérielle à la Ville, janvier 2003

*représentatif des petites entreprises locales* »<sup>5</sup>. Une des réalisations-phare est l'opération du quartier des Docklands à Londres. Ces sociétés ont mis généralement l'accent sur l'accès à la propriété et sur la recherche du prestige, reléguant au second plan le volet social. On leur reproche également un manque de visée stratégique et de coordination avec le contexte plus large de leur périmètre d'action. Cette politique a toutefois contribué de manière considérable à la réhabilitation architecturale des espaces ciblés <sup>6</sup>, et sur les 13 périmètres, 3556 hectares de terrains dégradés ont été reconquis, dont 776 pour les Docklands. <sup>7</sup> Les Urban Development Corporations de cette première génération se sont éteintes une fois leur mission réalisée. Le système a été relancé il y a quelques années cependant. Nous y reviendrons dans la section consacrée à la situation actuelle.

De 1985 à 1987 des « **City Action Teams** » sont créées dans une dizaine de villes. Ce sont des équipes de fonctionnaires locaux qui travaillent en concertation avec le gouvernement pour stimuler l'investissement privé dans les « inner cities ». Dans une quinzaine de sites ciblés, des « Task Forces » sont créées pour susciter des idées nouvelles et renouveler les méthodes de développement urbain. Les secteurs privé et associatif s'organisent autour de ces task forces, les pouvoirs locaux en sont absents.

Par ailleurs, 25 « **Entreprise zones** » sont créées, au sein desquelles la législation en matière d'aménagement et de sécurité industrielle est plus souple. Les entreprises qui s'y implantent bénéficient d'avantages fiscaux et d'un apport en capital égal au coût des bâtiments commerciaux et industriels.

Le programme « **Urban development** » encourage les autorités locales à coopérer avec le secteur privé pour monter des projets immobiliers. Le programme « Urban regeneration Grant » subventionne directement les entreprises privées, laissant de côté les autorités locales. En 1988 le programme « City Grant » remplace les deux premiers, mettant un terme au rôle des pouvoirs locaux dans l'attribution de subventions.

Des audits menés à la fin des années 80<sup>8</sup> remettant en cause le système des UDC et l'éparpillement des politiques en petits programmes ponctuels, des remaniements sont apportés. Les programmes "City Challenge" (1991) et "Single regeneration budget" (SRB)

---

<sup>5</sup> idem

<sup>6</sup> FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, étude réalisée pour l'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire, Institut allemand d'urbanisme, 26 mars 2007, p. 73.

<sup>7</sup> MOLIN A., op cit

<sup>8</sup> Rapport de la National Audit Office sur les UDC, 1988, Rapport de l'Audit commission, 1989.

(1994) introduisent deux notions : celle de la compétition entre les villes pour obtenir les subventions (ce qui conduit malheureusement à laisser de côté les villes les plus en crise comme Liverpool) et celle d'une approche intégrée (économique, environnementale et sociale). Le rôle des collectivités est toujours faible, les décisions restent centralisées.

Par ailleurs, l'« **English partnership** », créé en 1993, joue un rôle d'agence pour la régénération urbaine intervenant dans le réaménagement des friches industrielles et leur réinsertion sur le marché. Son action doit être menée en partenariat public-privé.

Le programme « **City challenge** » accorde une attention prioritaire aux aspects sociaux et humains au delà de la réhabilitation physique des espaces. Il prône des actions concertées et négociées entre les différents acteurs du renouvellement urbain.

En 1994, les 20 programmes de financement de la régénération urbaine, issus de plusieurs institutions différentes, sont regroupés au sein d'une seule ligne budgétaire, le « **Single Regeneration Budget (S.R.B)** », afin de financer des démarches intégrées de développement des quartiers urbains défavorisés. Les « Integrated Regional Offices » regroupent en sept régions administratives *«les quatre ministères dont l'action a des répercussions manifestes sur la ville (ministère de l'environnement, de l'emploi, de la formation et de l'industrie et des transports), chapeautés par un directeur général régional »*<sup>9</sup>. Ces organismes sont chargés de la répartition du budget et de l'élaboration d'une stratégie de développement pour la Région. Au niveau local doivent être constitués des « *partenariats de régénération (« regeneration partnerships ») rassemblant des représentants des institutions politiques et administratives locales, de l'économie locale, du troisième secteur et de la population locale, pour pouvoir, en concurrence avec d'autres partenariats, solliciter des ressources du SRB »*.<sup>10</sup>

On évolue peu à peu vers l'affirmation d'une stratégie régionale pour résoudre le problème urbain.

Les « **Government Offices (Go's)** » rassemblent les bureaux régionaux des ministères de l'environnement et des transports, du commerce et de l'industrie, et du ministère de l'Emploi. Il s'agit de l'administration déconcentrée de l'Etat. Ces organes doivent assurer un travail de coordination et d'intégration entre les politiques de l'Etat, dans l'objectif de favoriser la compétitivité, le développement durable, l'intégration sociale et la régénération.

---

<sup>9</sup> idem

<sup>10</sup> FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, étude réalisée pour l'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire, Institut allemand d'urbanisme, 26 mars 2007, p. 74

**1997-2007** - Le gouvernement travailliste, élu en 1997, montre une volonté de chercher un nouveau partenariat et une nouvelle confiance avec les autorités locales. On constate un retour à la décentralisation. L'ouverture aux pratiques du management privé reste par ailleurs une tendance prégnante.

Les « **Régional Development Agencies (RDA's)** » ou agences régionales de développement, structures mixtes associant l'ensemble des partenaires économiques et sociaux locaux, mais contrôlées de près par l'Etat, sont créées en 1997 et chargées du développement économique du territoire. Six fonctions spécifiques leur ont été attribuées : l'élaboration d'une stratégie régionale sur leurs domaines d'intervention, la régénération régionale (dont la reconversion des sites industriels et des zones en friche), la mise en œuvre de politiques pour attirer les investissements, l'élaboration d'un plan régional dans le domaine de la formation, un rôle moteur dans les financements européens et la mise en œuvre du programme de compétitivité du Gouvernement au niveau régional. Elles administrent des fonds publics en provenance de l'Etat et de l'Union européenne, dont le « Single Regeneration Budget ». Les stratégies doivent avoir une approche intégrée et durable des questions économiques. Elles doivent être établies en concertation avec les partenaires régionaux et locaux et notamment les collectivités locales, dans un souci de subsidiarité ; l'ensemble des stratégies régionales ont été présentées au Gouvernement en octobre 1999. Le Single Regeneration Budget est actuellement géré par les RDAs. Des programmes SRB ont été développés dans les 88 quartiers bénéficiaires du Neighborhood renewal Fund. Les engagements devraient se terminer cette année. Les RDAs travaillent également en partenariat pour régénérer des sites désaffectés et améliorer la qualité et l'attractivité de l'espace public.

Des chevauchements et conflits de compétence existent entre ces RDAs et les Government Offices :

*« Durant les deux dernières décennies, la pression pour résoudre les problèmes urbains sur des zones plus importantes que les villes prises individuellement a conduit à une focalisation sur les régions. La dimension régionale inclut à la fois la décentralisation de certaines prérogatives du Gouvernement aux Go's et de nouvelles RDA's avec des stratégies globales de régénération physique, sociale et économique. »<sup>11</sup>*

Les évaluations des politiques menées jusque là ont pointé des manques de cohérence, une orientation trop à court terme et une concentration trop exclusive sur le volet physique du

---

11

renouvellement urbain. A partir de 1997, les travaillistes impriment de nouvelles orientations, notamment une priorité à l'inclusion sociale et un ciblage sur les zones les plus en difficulté. Le « Single Regeneration Budget » est ainsi réorienté vers les zones les plus défavorisées. On prône l'action à travers des partenariats locaux intégrés.

Les « Floor Targets » sont les objectifs plancher à atteindre par chaque politique sectorielle dans les zones défavorisées. L'ensemble des neuf ministères concernés se sont engagés à atteindre ces objectifs et à augmenter leurs dépenses spécifiquement sur ces quartiers. Les ressources du Gouvernement pour améliorer les quartiers en difficulté sont principalement : le fonds « **Neighbourhood Renewal Fund** », les différents fonds sur des programmes spécifiques, les fonds réservés dans les départements ministériels pour être distribués dans les zones les plus en difficulté.

Deux instances interministérielles seront mises en place : la “Social Exclusion Unit” et “Neighbourhood Renewal Unit”.

La « **Social Exclusion Unit** », créée en 1997, est une unité interministérielle placée sous l'autorité du vice-premier Ministre. Elle a conçu une stratégie nationale (« **National strategy for neighborhood renewal** ») prônant des améliorations dans cinq domaines-clé : travail/emploi, sécurité, éducation/formation, santé, logement/habitat, ceci avec avec l'aide de 18 équipes, les Policy Action Teams, installées pour examiner les problèmes des quartiers en difficulté. Elle publie des rapports sur des thèmes spécifiques. La « Social Exclusion Unit » a notamment formulé une série de critiques par rapport aux démarches politiques antérieures : *inefficacité et mauvaise intégration des politiques nationales, solutions basées sur des démarches hiérarchiques au lieu de faire appel aux communautés locales, mise en avant des perspectives urbanistiques au détriment des aspects sociaux...*<sup>12</sup>

La nouvelle démarche politique a été concrétisée par le lancement en 1998 du programme pilote « **New deal for communities** », centré, comme avant lui le SRB, sur la constitution de partenariats pour les quartiers urbains défavorisés. Il s'agit de créer des partenariats locaux à long terme (10 ans) impliquant les communautés sur 5 thèmes : emploi, formation, sécurité, santé, logement et milieu physique. Après la sélection de 39 zones éligibles sur base de critères de « déprivation » et de critères de dispersion géographique, les résidents ont été invités à choisir quel quartier au sein de la zone recevrait le financement. Il s'agissait de quartiers d'une taille inférieure à 4000 ménages de manière à encourager la participation communautaire. Le but étant de combler le fossé entre ces quartiers et le reste de la ville, et

---

<sup>12</sup> FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., op. cit. P. 74

notamment d'y améliorer la qualité du service public. Les partenariats gèrent tout le processus de changement, depuis l'identification des priorités à la mise en œuvre de stratégies sur un terme de 10 ans. Chaque partenariat bénéficie d'un budget de 35 à 60 millions de livres sterling. Les projets menés sont très divers : aide extra-scolaire, mise en place d'un bus communautaire, d'une équipe locale chargée de promouvoir la sécurité, actions en matière de déchets,... Des équipes de conseillers aident les partenaires locaux à développer leurs compétences. L'impact des projets est évalué.

En 2001 est créée la « **Neighborhood Renewal Unit** », également une unité interministérielle placée sous l'autorité du vice-premier ministre<sup>13</sup>. Elle doit chapeauter la stratégie nationale en faveur des quartiers les plus en difficulté, favoriser le développement au niveau local des stratégies de régénération urbaine, et gérer les principaux fonds chargés de financer les actions. Le budget propre de la NRU s'élevait à 3.9 milliards d'euros pour la période 2003-2004.<sup>14</sup>

Des équipes « **Neighborhood Renewal Teams** » sont constituées au sein des Government Offices for the Regions (Go's) ; ces équipes supervisent les stratégies locales en matière de régénération urbaine dans leur région, gèrent certains fonds (New deal for communities, Neighborhood renewal fund, Neighborhood management,...) et rendent compte des besoins locaux. Elles sont chargées d'intégrer les politiques au niveau régional et local.

Le « **Neighbourhood Renewal Fund** » (N.F.R.), mis en place en 2001, finance l'amélioration des services publics dans les 88 secteurs les plus défavorisés<sup>15</sup>.

Des partenariats stratégiques locaux (« **Local Strategic Partnership** » ou LSP) réunissent et coordonnent les entreprises, les collectivités territoriales, les organisations communautaires et toutes autres parties prenantes, en vue de définir une stratégie locale à développer. « *Parmi les principales missions de ces partenariats figure l'élaboration commune d'un cadre d'action ciblé sur le quartier, comportant une analyse des problèmes locaux et des potentiels de développement et formulant des objectifs échelonnés selon des priorités. Pour participer au programme, il faut en outre préciser quelles missions seront assumées par quels partenaires et établir que les objectifs formulés pourront effectivement être atteints au moyen des ressources sollicitées. L'aide est attribuée sur une période de dix*

---

<sup>13</sup> Celle-ci fait aujourd'hui partie de la section des communes et du gouvernement local.

<sup>14</sup> In <http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/Grande-Bretagne.html>

<sup>15</sup> Ces zones ont été choisies selon une série de critères (chômage, salaire, etc...)

ans »<sup>16</sup>. Il est recommandé de veiller à ne pas se focaliser uniquement sur les territoires les plus en difficulté, mais aussi sur les composantes du territoire qui sont les moteurs du développement et du changement. Les LSP jouissent d'une grande liberté pour choisir leurs priorités. Celles-ci peuvent toucher à des domaines aussi divers que la lutte contre l'absentéisme scolaire ou les problèmes de santé.

A partir de 2007-2008, toutes les aires éligibles au NRF et leurs LSP's vont opérer dans le contexte de Local Area Agreements, avec une contrainte de résultats.

La participation des groupes d'intérêt communautaire est jugée primordiale. Les membres du LSP doivent favoriser leur participation. Des agences locales de management des quartiers urbains défavorisés (« **Neighbourhood Management** ») ont été créées dans les quartiers pour favoriser le dialogue avec la population et établir le contact entre le quartier et l'administration communale. Une unique personne est l'interlocuteur des habitants pour comprendre leurs priorités, leurs besoins et gérer les services locaux. D'autre part, le « **Community empowerment Fund** », géré au niveau régional par les Go's, a été mis en place pour financer des réunions de quartier, la diffusion d'informations auprès des personnes en difficulté, des études pour connaître les vues des habitants, etc...<sup>17</sup> Un autre fonds, le « **Community Chest** » finançait certains projets des communautés qui se trouvent dans les 88 sites éligibles au Neighborhood Renewal Fund. Les fonds étant administrés par le secteur associatif et le système reposant sur l'idée que la meilleure façon de promouvoir la participation des groupes est de financer les projets qu'ils ont élaborés. En avril 2005 ces programmes destinés à soutenir la participation communautaire ont été fusionnés en un seul : le « **Single Community Programme** ». qui fournit un financement aux « Community Empowerment Networks ». Le programme a quatre objectifs :

- Soutenir ces réseaux de manière à ce qu'ils puissent s'engager pleinement dans les LSP's
- Soutenir l'apprentissage des communautés à travers la mise à disposition de petits financements
- Soutenir de la même manière le développement de communautés actives
- Soutenir l'engagement communautaire dans les partenariats locaux de manière à ce que les résidents puissent jouer un rôle central dans la conduite du processus de renouvellement du quartier.

---

<sup>16</sup> FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., op. cit. P. 76

<sup>17</sup> Selon Tom Hinds, de la Renewal Unit, une publicité assez offensive est faite pour pousser les habitants à assister aux réunions du partenariat local. Ainsi on sollicite parfois les habitants directement dans la rue pour les inviter à participer.

### **3.3. Situation actuelle**

Un plan d'action a été développé pour mettre en œuvre la « National strategy for Neighborhood renewal » et permettre à diverses politiques d'atteindre des résultats dans les quartiers les plus défavorisés en se référant à des objectifs-plancher.

L'approche nouvelle vise à aborder le problème à son échelle réelle, c'est-à-dire non pas une dizaine, mais une centaine de quartiers défavorisés. Elle se centre non seulement sur le milieu physique, mais aussi sur différents problèmes tels que le chômage, la criminalité, les carences du service public. Elle recourt aux budgets de différentes politiques sectorielles. Enfin elle promeut de nouveaux outils pour favoriser l'empowerment et le travail en partenariat.

Le paysage actuel des acteurs, outils et programmes mobilisés en faveur du « Neighborhood renewal » en Grande Bretagne peut se résumer comme suit :

<b>Administration nationale</b>	<b>Administration régionale</b>	<b>Programme</b>	<b>Objet</b>	<b>Bénéficiaires</b>	<b>Sources de financement</b>	<b>Acteurs</b>	<b>Budget</b>	<b>Modalités d'action</b>
Neighborhood renewal Unit	Neighborhood renewal teams (dépendant des Go's) : chargées d'intégrer les politiques au niveau régional et local	Neighborhood renewal Fund	Fournir des ressources complémentaires en faveur des quartiers défavorisés via les autorités subsidiantes traditionnelles	86 « local authorities districts » déterminés sur base d'indices de « deprivation »	Neighborhood renewal Fund	Local Strategic Partnerships rassemblant autorités locales, services publics, résidents, associations et secteur privé	1875 billions £ de 2001 à 2005	Avoir un LSP est une condition pour obtenir des fonds. Les LSPs sont chargés de développer et mettre en oeuvre des stratégies locales
		New deal for communities partnerships	Créer des partenariats locaux à long terme impliquant les communautés sur 5 thèmes : emploi, formation, sécurité, santé, logement et milieu physique	39 zones-pilote éligibles sur base de critères de « deprivation » et de critères de dispersion géographique quartiers d'une taille inférieure à 4000 ménages		NDC Partnerships	35 à 60 millions £ par partenariat.	

Administration nationale	Administration régionale	Programme	Objet	Bénéficiaires	Sources de financement	Acteurs	Budget	Modalités d'action
		Neighborhood management schemes	Organe à l'échelle du quartier, chargé de coordonner et mettre en réseau les services publics afin de mieux répondre aux besoins.	Quartiers localisés dans les 86 districts (35 quartiers en 2005)			82 millions £ (2004)	1 manager temps plein Le board est composé de représentants des services publics, des conseillers locaux et des résidents
		Neighborhood wardens program	assurer une présence de proximité via des gardiens de quartier afin d'améliorer la sécurité, le lien social et la qualité de l'environnement		ODPM funding for Warden's Programmes		90.5 millions £ en 2004	

D'autres initiatives, programmes et mesures nationaux jouent par ailleurs aujourd'hui un rôle dans le développement des quartiers urbains défavorisés, la lutte contre la polarisation socio-géographique et le renouvellement urbain en général :

- le « Sustainable Communities Plan » de 2003 et des plans quinquennaux thématiques consécutifs à celui-ci,
- l' « English partnership (National Regeneration Agency) » venant en appui aux 20 « Urban Regeneration Companies » ( partenariats public-privé indépendants, mises sur pied par les autorités locales et les RDAs, et chargés d'engager le secteur privé dans une stratégie de régénération soutenable, travaillant dans le cadre plus large d'un plan stratégique ou « masterplan » prenant en compte les atouts et faiblesses de la région concernée, Ces URC visent entre autres la création d'emplois, de nouveaux logements,etc.
- Quand aux UDCs, les « Urban Development Corporations », elles avaient disparu depuis 1998 suite à l'accomplissement de leur objet . De nouvelles UDCs ont été créées récemment par le Gouvernement central. Elles ont largement les mêmes objectifs que les plus anciennes, mais sont davantage encadrées, avec moins de pouvoir de planification, et une incitation à la collaboration avec les parties prenantes au niveau local, régional et national.

### **3.4. Perspectives**

Un grand défi sera d'améliorer à la fois la ville et la périphérie tout en assurant un logement à presque 4 millions de ménages supplémentaires au cours des 25 prochaines années. Cependant, si l'on conserve la politique actuelle, le Gouvernement ne parviendra pas à atteindre l'objectif du Gouvernement, à savoir que 60 % des nouvelles habitations soient construites au sein d'espaces déjà urbanisés. La prise de conscience si l'on veut parvenir à cette renaissance urbaine se fait à trois niveaux :

la révolution technique (technologie de l'information, échanges)

la transformation sociale (nouveaux modes de vie, allongement de l'espérance de vie)

la considération écologique (meilleure compréhension des implications de notre consommation des ressources naturelles, développement durable)

Ceci implique un important processus de changement, combinant à la fois démocratie locale et participation, nécessitant l'utilisation accrue des finances publiques pour un meilleur investissement dans les villes, des initiatives gouvernementales,...

Le rapport de la Task Force urbaine<sup>18</sup> contient plus de 100 recommandations couvrant les domaines de l'architecture, des transports, de la gestion, de la rénovation, des compétences, de la planification et de l'investissement.

En voici les thèmes principaux et les mesures préconisées pour chacun d'eux :

#### *3.4.1. Rénover le paysage urbain et les bâtiments*

Si le gouvernement désire attendre son objectif de 60 % de nouvelles constructions au sein d'espaces déjà urbanisés, il convient d'utiliser au mieux les espaces et bâtiments déjà disponibles, vacants ou sous-utilisés, avant d'investir sur les espaces péri-urbains :

- limiter l'utilisation d'espaces péri-urbains et canaliser le développement dans les espaces urbanisés ;
- utiliser les pouvoirs et outils publics pour favoriser la régénération;
- lancer une campagne nationale afin de rendre disponibles les sites pollués d'ici 2030 ;
- mettre sur pied une politique relative aux logements vides ;
- harmoniser la TVA sur les nouvelles constructions et les reconversions résidentielles.

#### *3.4.2. Améliorer l'environnement urbain*

Ici, les objectifs principaux reposent sur le constat de la nécessité d'une certaine qualité de vie en milieu urbain. Il s'agit de créer des quartiers favorisant la densité qualitative, la mixité des fonctions et des populations, l'amélioration des transports en commun, la sécurité... Ceci pourrait notamment se faire via :

- La mise sur pied d'une campagne nationale ayant pour but l'amélioration de l'urbanisme grâce à de meilleures formations, la présentation de projets, la mise sur pied de compétitions, le développement de centres locaux d'architecture...
- Planifier et orienter les investissements dans une optique d'atteinte de densité critique et durable ;
- Utiliser 65 % des dépenses publiques en transport pour des projets destinés aux piétons, cyclistes et utilisateurs des transports en commun;
- Créer des zones résidentielles au sein desquelles le piéton est roi.

---

<sup>18</sup> Urban taskforce, Towards an urban renaissance. Final Report of the urban taskforce chaired by Lord Rogers of Riverside.

### 3.4.3. *Favoriser la participation et la gestion*

Etant donné que ce sont principalement les autorités locales qui seront destinées à mener à bien le projet de renaissance urbaine, il convient dès lors de renforcer leurs compétences, leurs ressources... afin de leur permettre d'assurer pleinement ce rôle en partenariat avec la population et les communautés la représentant. Dans ce but, les actions suivantes sont proposées :

- changer les pratiques de la planification en descendant jusqu'à l'échelle du quartier dans laquelle la population pourrait être davantage impliquée dans les processus de prise de décision ;
- renforcer la gestion stratégique et le rôle des autorités locales sur tout l'environnement urbain ;
- créer des quartiers mixtes en ce qui concerne la population et ses revenus ;
- créer des centres de ressource régionaux de développement urbain afin d'aider les politiciens, les professionnels et la population à acquérir davantage de compétence en matière de renaissance urbaine.

### 3.4.4. *Favoriser la régénération urbaine*

Il convient d'attribuer aux autorités locales ainsi qu'à leurs partenaires davantage de marge de manœuvre à long terme dans l'obtention des ressources nécessaires à la régénération. Les investissements publics devraient idéalement permettre d'obtenir davantage d'investissements privés pour la régénération urbaine. Ceci pourrait être envisagé grâce aux options suivantes :

- établir des zones urbaines prioritaires au sein desquelles la régénération peut être endossée par des sociétés privées et facilitée via diverses mesures telles que la définition précises de la planification, la facilitation de l'acquisition de terrains, incitations fiscales, ressources supplémentaires... ;
- faire de la régénération urbaine le principal objet des dépenses publiques au Gouvernement ;
- établir un Fonds de Renaissance urbaine afin que les collectivités locales puissent améliorer leur cadre de vie.

On constate que certains changements peuvent être faits immédiatement alors que d'autres requièrent une vision à plus long terme. Certains indicateurs sociaux, économiques et environnementaux pourraient permettre de mesurer l'évolution des progrès en matière de

renaissance urbaine. Ainsi, pour avoir réalisé une avancée déterminante d'ici 2021, en ce qui concerne :

- le développement durable : les principaux indicateurs environnementaux (pollution de l'air, contamination des sols, utilisation de l'énergie, épuration des eaux,...) devront montrer des améliorations significatives ;
- l'économie et les disparités sociales : les indicateurs sociaux (éducation, santé, crime, pauvreté...) traduiront également une amélioration de la situation. En termes d'économie, les villes du nord du Royaume pourront se mesurer à d'autres villes européennes;
- la repopulation urbaine : l'exode urbain fera place à une population citadine croissante ;
- la qualité de vie : au moins 5 grandes villes du Royaume feront partie des 50 meilleures villes européennes en terme de qualité de vie ;
- la perception de l'espace urbain : les habitants mais aussi les investisseurs adopteront une vision positive de la ville, qui sera considérée comme sûre et attrayante. Ceci se traduira notamment dans des indicateurs de propension à élever ses enfants en milieu urbain, etc. ;
- l'aménagement du territoire : l'aménagement des zones déjà urbanisées se traduira par une considération croissante des espaces ou bâtiments sous-utilisés ;
- urbanisme : le Royaume bénéficiera d'une réputation mondiale en termes d'innovation dans le développement durable et l'urbanisme ;
- les services publics des domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux devront prendre en compte la spécificité des collectivités urbaines ;
- bonne gouvernance : il conviendra de mettre en place des standards locaux de gestion des zones urbaines et de les respecter ;
- ...

Chaque ville anglaise pourra jouer un rôle dans cette renaissance urbaine : le statut de ville mondiale de Londres doit être renforcé et protégé. Les principales villes régionales comme Newcastle, Birmingham, Manchester et Leeds doivent quant à elles devenir de véritables capitales régionales et contribuer à leur développement propre mais également à celui de leur périphérie. Quant aux plus petites villes, elles doivent se forger une identité économique, mais également retenir et attirer des habitants et des travailleurs grâce à la qualité de vie qu'elles fournissent.

## **4. Flandre : naissance d'une politique de la ville**

### **4.1. Contexte**

La Flandre est caractérisée par son urbanisation dense et son réseau de petites villes. Celles-ci sont assez proches les unes des autres et en interaction continue avec Bruxelles. Si les villes flamandes bénéficient d'un riche patrimoine historique, les problèmes inhérents à tout développement urbain n'en sont pas moins présents : qualité médiocre des logements, infrastructures obsolètes, tensions entre groupes sociaux, entre les villes et leur périphérie... Cependant, le Gouvernement flamand reste persuadé que c'est à partir des villes que la Flandre préparera à nouveau son avenir. Pour ce faire, il convient de savoir comment gérer, utiliser et transformer les villes dans une optique durable de valorisation sociale, économique, culturelle et politique.

### **4.2. Historique de la politique de la ville**

Une évolution succincte de la politique intégrée en faveur des quartiers défavorisés des villes figure dans le rapport de la présidence allemande « Développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes »<sup>19</sup>, nous nous en inspirons ci-après :

#### ***Le « Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen »***

En Flandre, le « Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen » a été créé en 1992 à partir de deux fonds de lutte contre la pauvreté préexistants. Le choix des communes participantes était basé sur des indicateurs socio-économiques et les réalisations se faisaient en partenariat.

#### ***Le « Sociaal impulsfond »***

Sur base de ces expériences, le « Sociaal impulsfonds (SIF) » a été mis en place de 1996 à 2002 pour améliorer les conditions de vie et d'environnement dans les quartiers défavorisés et combattre la pauvreté. Il s'agissait d'un fonds de développement intégré qui tenait davantage compte des différences locales au niveau des difficultés et des démarches de

---

<sup>19</sup> FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, étude réalisée pour l'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire, Institut allemand d'urbanisme, 26 mars 2007.

solution que ne l'avaient fait les programmes antérieurs. Il a bénéficié<sup>20</sup> à trente villes et communes retenues à partir d'une procédure de sélection fondée sur des indicateurs. Le SIF regroupait différentes sources de financement et les complétait. Il favorisait l'implication de divers domaines d'intervention, une importante participation des acteurs, et la mise en œuvre en particulier de projets englobant plusieurs domaines d'intervention. Les petites communes avaient toutefois des difficultés à satisfaire aux conditions requises pour en bénéficier.

### **4.3. La situation actuelle**

#### ***Le « stedenfonds »***

Le SIF a été remplacé par le « Stedenfonds », qui a tenté notamment de répondre à cette carence.

Entré en fonction en 2003, le « Stedenfonds » a pour mission de soutenir financièrement les villes flamandes dans l'optique d'une politique urbaine durable. La Région espère ainsi freiner l'exode urbain. Les villes concernées sont Anvers et Gand (grandes villes), Alost, Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Leuven, Malines, Ostende, Roeselaere, Saint Nicolas et Turnhout (villes régionales) et la commission communautaire flamande, en charge de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Les buts assignés à ce fonds sont les suivants :

- augmenter la qualité de vie dans les villes, tant au niveau de la ville dans son ensemble que des quartiers
- lutter contre la dualisation
- améliorer la qualité de la « gouvernance démocratique »<sup>21</sup>

Le budget annuel du Fonds est d'environ 100 millions d'euros. Une « convention cadre » (beleidsovereenkomst) a été conclue avec toutes les villes concernées pour la période 2003-2007. Celle-ci contient entre autres les éléments suivants :

- les buts stratégiques et opérationnels souhaités
- les effets et prestations opérationnelles attendus et la façon dont ils seront mesurés
- l'attribution des moyens aux objectifs opérationnels
- les responsabilités et engagements de la ville et de la Région

---

<sup>20</sup> Le montant mis à disposition était d'environ 110 millions d'euros en 1996 et 185 millions en 1999.

<sup>21</sup> Le projet soutient également des démarches de modernisation administrative au niveau communal.

- la manière dont la ville va impliquer le CPAS, la population et les acteurs locaux dans la préparation l'exécution et le suivi de l'opération
- les modalités d'accompagnement de monitoring et d'évaluation.

Les villes ont un droit de tirage sur le Fonds, une part importante étant réservée aux villes de Anvers et Gand, et les moyens restants étant orientés vers les 13 villes-centre et répartis proportionnellement entre elles sur base des chiffres de population. La répartition est actualisée chaque année.

### ***Les contrats stratégiques***

Le gouvernement flamand vise à conclure un contrat stratégique avec les 13 ville-centre, contrat qui exprime une vision globale du développement de la ville en même temps que le soutien de la Région flamande. Ces contrats contiennent une partie commune et une partie spécifique, adaptée à la problématique de chaque ville. Ils sont appelés à jouer le rôle de conventions de référence pour d'autres conventions sectorielles.

### ***La subvention et l'accompagnement de projets***

Le Gouvernement flamand offre par ailleurs aux villes un appui pour la réalisation de projets de renouvellement urbain bien étayés au caractère multifonctionnel, qui ont un rôle levier dans un quartier ou une partie de ville. Les villes éligibles sont les grandes villes d'Anvers et de Gand, les villes régionales, les villes provinciales (Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde, Waregem) et la commission communautaire flamande. Les projets doivent être réalisés en partenariat public-privé. Ils sont évalués par un jury pluridisciplinaire. Une subvention pour la conception est accordée à condition que les villes acceptent d'être accompagnées dans la préparation du projet. Il existe une équipe d'accompagnement au niveau régional, ainsi qu'une équipe locale d'accompagnement pour chaque projet (incluant des représentants de l'équipe régionale, de la ville, et éventuellement des partenaires privés). Le montant octroyé est de 57000 euros maximum par projet, et peut être attribué pour une étude d'avant-projet, le travail en partenariat public-privé, et la participation des experts de l'équipe d'accompagnement locale.

### ***Le prix « Thuis in de stad »***

Enfin, la Région attribue annuellement un prix « thuis in de stad », dans le but de stimuler les projets innovants et de donner de bons exemples pour étoffer et inspirer la politique de la ville dans le futur. Trois catégories sont proposées :

- catégorie 1 : 125000 euros : projet d'infrastructure intégré qui change la ville tant sur le plan physique qu'environnemental, et qui met en œuvre différentes facettes de l'urbanité.
- Catégorie 2 : 25000 euros, 1 thème par an (par exemple, en 2006 projets innovants concernant la jeunesse, initiés ou soutenus par la commune).
- Catégorie 3 : initiatives de quartiers ou d'habitants. En 2006, les thèmes proposés étaient les suivants : propreté et attractivité du cadre de vie, lien social et sentiment d'appartenance communautaire, dialogue et communication avec les autorités, initiatives culturelles, organisation infrastructurelle du quartier.

### ***Le monitoring urbain***

La Région s'est également dotée d'un outil de monitoring urbain (stadsmonitor) qui, sur base d'une vision de ville vivable et durable, propose un set de 190 indicateurs destinés à positionner les 13 villes-centre par rapport à cette vision. Le set d'indicateurs a été développé en concertation avec différents experts des villes concernées, de la Région, du monde académique... Le but est que toutes les personnes concernées par le développement de la ville puissent recourir à l'outil dans un but d'apprentissage et pour étayer leurs choix et décisions.

### ***La politique de communication***

Enfin, la politique de la ville en Flandre comporte un important plan de communication, la campagne « Thuis in de stad ». Il s'agit de sensibiliser la population aux actions urbaines menées par les autorités en vue de changer l'image de la ville et d'augmenter son attractivité. Le public-cible est celui des jeunes travailleurs avec enfants (qui traditionnellement ont tendance à quitter la ville) et celui des plus de 50 ans (généralement dotés d'un pouvoir d'achat important, et attirés par les activités et services que la ville peut offrir). On vise également à sensibiliser les medias et à attirer leur attention sur la politique de la ville. Un montant annuel de 700.000 euros est dévolu ainsi à la formation, la sensibilisation et la communication.

#### **4.4. Perspectives : le livre blanc sur la politique de la ville**

Le Gouvernement flamand a fait réaliser un « Livre blanc » destiné à faire le point sur la situation des villes en Flandre, à fixer les lignes directrices d'un développement urbain durable, mais aussi à répertorier quelques expériences urbaines positives et des pistes d'actions pour l'avenir. La démarche, lancée dès 2000, a été réalisée par une taskforce multidisciplinaire composée d'experts, en concertation avec les responsables politiques, fonctionnaires et acteurs locaux.

Six axes d'action politiques ont été définis et explicités en différents champs d'action.. Ainsi, on distingue :

##### *4.4.1. Axe 1 : Stratégie « glocale »*

Le premier champ consiste en le développement d'une stratégie d'ouverture de la ville et des citoyens. Il s'agit de développer une mentalité qui permette de mettre sur pied des alliances urbaines en Flandre mais également entre la Flandre et l'échelle mondiale, un tel changement culturel étant considéré comme la base du développement. C'est la coopération urbaine qui est recherchée, plutôt qu'une concurrence non durable.

Le second champ est le renforcement de l'urbanité dans le réseau urbain flamand. Comme explicité plus haut, la politique flamande n'a jamais accordé grande priorité à la ville et à l'urbanité (exception faite de quelques programmes politiques spécifiques). Le réseau urbain flamand est en fait caractérisé par des villes moyennes et petites qui pourraient cependant développer un rayonnement de type « grande ville ». Il s'agit donc de renforcer les points forts de ce réseau urbain via le renforcement des facettes spécifiques des villes qui le composent. La coopération avec Bruxelles est jugée indispensable. Le troisième champ constituant cet axe consiste quant à lui à développer des stratégies économiques spécifiques à chaque ville et de forte intensité de connaissances : « *Faites de la ville le bouillon de culture de l'initiative économique locale* ». <sup>22</sup>

##### *4.4.2. Axe 2 : Cohésion territoriale*

Il s'agit tout d'abord (champ 4) de renforcer la cohésion par la coopération. Si l'axe 1 traitait de l'élaboration d'alliances à l'échelle de la Flandre, de l'Europe et du monde, ce second axe illustre l'intérêt de d'abord mettre sur pied des alliances à l'échelle de la ville trame, entre la ville et la périphérie, par exemple. « *Il s'agit d'impliquer les usagers de la ville (souvent issus*

---

<sup>22</sup> Livre blanc, p. 111

*de la périphérie) dans la ville* »<sup>23</sup>, de favoriser le dialogue entre les habitants et les usagers. Ensuite (champ 5), il convient de concevoir une politique à l'échelle de la « ville trame ». Pour ce faire, il est d'abord indispensable d'ouvrir davantage la vision ségrégative ville-périphérie qui domine largement l'aménagement du territoire. «*Non pas la ville et la campagne, mais la campagne dans la ville et la ville dans la campagne.* »<sup>24</sup> Le rôle des pouvoirs publics est de réguler le marché et d'encadrer les partenariats public-privé dans une optique globale d'interaction entre la ville et la campagne. Il s'agit également (champ 6) de garantir une bonne infrastructure de liaison vers les centres mais également entre les centres de la ville trame. Outre les infrastructures de transport, il est également important de prendre en compte les (infra)structures dites bleues (eau) et vertes (nature).

#### 4.4.3. Axe 3 : Densité qualitative

« *La densité ne peut durer que s'il y a des espaces publics en suffisance et si nous sommes attentifs à leur qualité et leur sécurité.* » Il s'agit donc (champ 7) de fournir davantage d'espaces publics sûrs et de qualité.

Cela signifie mettre un terme à la privatisation croissante des espaces et concrétiser un aménagement judicieux de l'espace. Pour ce faire, il convient de mettre sur pied des coopérations et des actions en réseaux (notamment avec la police, les citoyens...). Cela suppose aussi une politique de densité différenciée. Par ailleurs, il convient d'investir dans un logement urbain de qualité (champ 8). Habiter en ville est souvent considéré comme transitoire. Dès que leur situation le permet, les gens cherchent la qualité ailleurs. C'est le cercle vicieux du désinvestissement. Si on note l'existence de petits projets locaux, il n'existe pas en Flandre de réelle politique qualitative du logement dans la ville. Comme pour les espaces publics, il apparaît cependant indispensable d'élaborer une planification de projets d'envergure concernant la qualité du logement. Ceci n'est envisageable qu'avec le concours de l'administration municipale. Si la qualité du logement urbain est importante, le droit au logement l'est tout autant (champ 9), l'idéal étant d'atteindre la difficile combinaison entre accès abordable et qualité. En Flandre, la politique du logement est principalement axée vers l'acquisitif. Or, la part du marché locatif est très élevée en ville (60 % à Bruxelles, 53 % à Anvers et 51 % à Gand) étant donné la proportion plus importante de petits ménages en milieu urbain. D'où l'importance d'une politique locative qui devrait également impliquer les propriétaires en les poussant à maintenir le niveau qualitatif de leurs habitations. Aussi, En Flandre, le nombre de logements sociaux étant assez restreint et les listes d'attentes assez longues, il est indispensable d'envisager des projets de construction de logements sociaux.

---

<sup>23</sup> Livre blanc, p. 112

<sup>24</sup> Livre blanc, p. 114

Ceux-ci privilégieraient de nouvelles formes d'habitat ainsi qu'une bonne architecture et seraient mis sur pied avec la participation d'une seule et solide société de logement par ville. La densité qualitative ne peut se concevoir sans une considération pour l'environnement (champ 10). Il s'agit ici de garantir des espaces verts et ouverts au sein de la ville, d'investir dans des matériaux de construction durables, de réaliser des efforts en matière de gestion des déchets...

#### 4.4.4. *Axe 4 : Force innovatrice et créatrice*

« Les villes doivent choyer leurs concepteurs, leurs artistes et leurs intellectuels. Ils sont d'une importance essentielle pour le développement de l'urbanité. De plus il semble exister un lien direct entre l'innovation et la croissance économique et la présence de « créatifs » (souvent des personnes plus qualifiées et mieux rémunérées) dans la ville. »<sup>25</sup> En ce qui concerne la culture, il s'agit d'encourager les pratiques innovantes, de soutenir les alliances créatrices (champ 11)...mais également de renforcer le rôle récréatif et touristique de la ville trame (champ 12). « Il est indubitable que le secteur des loisirs est devenu un important secteur économique et cet intérêt ne fera que croître à l'avenir. Rien que pour cette raison, il est important d'exploiter au maximum le potentiel de loisirs qu'offre la ville-trame. »<sup>26</sup> Ceci ne signifie pas uniquement faire de la ville une vitrine pour le touriste, mais d'impliquer également les habitants, premiers « utilisateurs » de la ville. Il est également important de constituer un « portefeuille » culturel. Si l'art et la culture *sensu stricto* jouent un rôle important, le patrimoine bâti peut également contribuer à nourrir les stratégies culturelles de la ville. Ces différentes mesures devraient ainsi permettre d'utiliser la culture comme catalyseur du développement urbain.

#### 4.4.5. *Axe 5 : Identité basée sur la diversité*

La diversité est souvent ressentie comme une menace, alors qu'elle est source de richesse et fonde l'identité urbaine. La densité urbaine ne conduit pas automatiquement à l'interaction et la confrontation constructive ; l'entre-soi reste la réalité la plus fréquente. Cet axe consiste en la valorisation ou la création d'une diversité se définissant comme étant beaucoup plus qu'une juxtaposition de différentes parties. Il s'agit de mettre en évidence les spécificités locales dans une optique de développement de l'identité urbaine. Pour ce faire, il est indispensable de développer une base pour l'art et la culture (champ 13) dans toutes les couches de la société. L'aménagement actuel de la ville crée en quelque sorte des ségrégations

---

<sup>25</sup> Livre blanc p. 128

<sup>26</sup> Livre blanc, p. 129

spatiales sur base de fonctions spécifiques ou de groupes sociaux (espaces réservés au trafic, espace public ...). Cette tendance est à inverser. L'aménagement du territoire et le développement de la qualité de l'espace public peuvent contribuer à soutenir les différences et contradictions (champ 14) en offrant, par exemple, des opportunités de rencontres au lieu d'empêcher l'interaction. Ceci permettrait de combattre non seulement les « *gated communities* », mais également la ghettoïsation. « *Nous devons rechercher une combinaison qui propose un dosage exact de gentrification et de brassage social, pour que le développement local de la confrontation constructive soit spontané.* »<sup>27</sup> Le livre blanc note encore que « *pour encourager la forte interaction de l'économie dans le tissu urbain, il est nécessaire de développer une politique d'interaction, notamment en modifiant la réglementation environnementale, qui vise carrément une séparation entre les fonctions.* »<sup>28</sup>

#### 4.4.6. Axe 6 : Politique de solidarité dans la ville

La vie associative (associations plus utilitaires que dans le passé) ayant beaucoup changé, il s'agit ici de stimuler de nouvelles formes de solidarité (champ 15) entre les habitants, notamment en ce qui concerne la gestion du quartier, les loisirs... Outre les rencontres physiques, il convient également de renforcer les rencontres virtuelles via les réseaux TIC. Il s'agit également de développer des partenariats entre les acteurs publics et privés et d'y intégrer une participation citoyenne (champ 16). Pour ce faire, il convient de mettre sur pied une réflexion éthique des pouvoirs publics et d'y sensibiliser également le secteur privé (champ 17). Aussi, il convient de considérer l'enseignement comme vecteur de l'intégration sociale et mettre en œuvre des stratégies informelles d'apprentissage (champ 18). La fiscalité (champ 19) peut également jouer un rôle important en termes de solidarité dans la ville. Les points suivants seront favorisés : redistribution de la fiscalité (sur base du lieu de travail et de domicile, taxe de circulation complémentaire sur base de la densité du trafic ou transfert de cette taxe vers les communes...), fiscalité stimulant l'habitat en ville (nouvelle péréquation des revenus cadastraux, réduction du taux des droits d'enregistrement sur base de la superficie du logement, taux de TVA réduit pour les nouvelles constructions dans les quartiers défavorisés...), fiscalité favorable au logement social (stimulants fiscaux pour la construction de logement social, pour la location de logements aux sociétés de logement social...), fiscalité pour renforcer l'économie de quartier, instruments financiers novateurs (discrimination tarifaires).

---

<sup>27</sup> Livre blanc, p. 134

<sup>28</sup> Livre blanc, p. 134

#### 4.4.7. *Conclusion*

Les 6 axes constituent les orientations stratégiques : ils définissent le pourquoi de l'action politique et présentent des modèles de villes durables. Trois grands principes sont fondateurs de ces axes : diversité, densité et démocratie. Ces principes doivent se traduire par le biais de la planification (projet et débat urbain) mais également par une organisation nouvelle de l'administration et de la citoyenneté. La méthode de travail se doit donc de reposer sur des formes interactives de planification ainsi que sur des formes administratives adaptées et participatives.

## 5. Quelques axes de réflexion pour la politique wallonne

L'analyse des politiques étrangères permet d'ores et déjà de dégager quelques axes de réflexion importants pour la politique wallonne :

- Quelle inscription institutionnelle de la politique de la ville ? Quel est le rôle à promouvoir pour les différents niveaux de pouvoir ? La Région qui gère déjà la plupart des politiques sectorielles permettant aux villes de se développer et d'orienter leur développement a un rôle à jouer en les mettant en cohérence dans le cadre d'une politique de la ville.
- Quel modèle de ville la Région wallonne veut-elle promouvoir ? Quel est le rôle de la Ville dans notre société ? *Une réflexion de fonds menant à de grands options pour la ville de demain a été menée sous la forme de "livres blancs" tant en Flandre qu'en Grande-Bretagne.* La Wallonie pourrait s'inspirer de telles démarches.
- Quelles inscription territoriale de la politique de la ville ? Faut-il se centrer sur les territoires à problèmes pour supprimer le fossé qui les sépare des autres, à l'image de la politique de *"neighborhood renewal"* menée en Grande-Bretagne pour renforcer les politiques de droit commun dans 88 districts défavorisés et y soutenir des outils fédérateurs pour le soutien de projets ? Faut-il s'ancrer dans les territoires de ressources pour élargir ensuite ces poches de développement ?
- Quelle échelle pour la politique de la ville ? *La France a constaté l'échec relatif de sa politique de développement social des quartiers des années 80. Une approche de développement local intégré ne peut agir sur les mécanismes structurels de l'exclusion, ni activer tous les leviers potentiels du développement (on pense notamment au levier fiscal).* Si le quartier est un échelon de réponse au problème, il importe d'avoir une réflexion et une action globales à l'échelle de la ville et de pouvoir replacer les projets dans un projet de ville plus global.

- Au niveau des quartiers, l'approche de "développement communautaire" centrée sur la mise en mouvement des communautés locale, héritière des projets de développement menés au Sud et des méthodologies du travail social, (*appliquée dans divers pays d'Europe- voir notamment les ZIP-QI en Wallonie, et menée dans son expression la plus forte aux Etats-Unis*) peut-elle s'articuler avec la recherche de mixité sociale assez unanimement valorisée aujourd'hui, conduisant davantage à éclater des habitats trop homogènes laissant parfois penser à des ghettos ? (*voir notamment le cas français*)
  
- Comment arriver à mener une approche intégrée de la problématique de la ville et des réponses à apporter ? Quels domaines d'action lier prioritairement ? Comment intégrer l'aménagement physique du quartier et l'action sur les aspects humains ? *L'exemple de la Grande-Bretagne laisse entrevoir une scission assez importante entre l'action sur le milieu physique et l'action socio-économique (intégration dans le cadre du Neighborhood renewal des matières suivantes : emploi, sécurité, éducation, santé, habitat, cette dernière matière semblant peu envisagée sous l'angle de la production de l'espace bâti).*
  
- Comment arriver à gérer équitablement et efficacement l'octroi des financements publics ? Quelle clés de répartition entre les villes ? *La Flandre a établi un mécanisme de droit de tirage sur le "Stedenfonds", basé sur une hiérarchie entre les grandes villes (Anvers et Gand) et les villes régionales (11 villes). Les villes ont un droit de tirage sur le Fonds, une part importante étant réservée aux villes de Anvers et Gand, et les moyens restants étant orientés vers les 11 villes régionales et répartis proportionnellement entre elles sur base des chiffres de population. La répartition est actualisée chaque année. Les villes provinciales (21 villes), tout comme les précédentes, peuvent par ailleurs obtenir un appui pour la réalisation de projets de renouvellement urbain multifonctionnels qui ont un rôle levier dans un quartier ou une partie de ville.*

- Quelle répartition des rôles entre les secteurs publics et privés ? *L'exemple de la Grande-Bretagne témoigne d'un très important investissement du secteur privé dans le renouvellement urbain (notamment via les Urban Development Corporations), qui a porté ses fruits sur le plan de réaménagements physiques localisés, mais a fait l'objet de vives critiques quant à son intégration dans l'environnement plus large de la ville et à la non prise en compte de la problématique sociale.* Le partenariat public-privé semble incontournable pour la renaissance urbaine, mais ne peut s'envisager qu'avec un encadrement suffisant des autorités. Comment rendre les territoires urbains dégradés suffisamment attractifs pour les acteurs économiques tout en orientant suffisamment leur action ?
  
- Quelle politique de communication de la Région pour contribuer à améliorer l'image des villes et leur attractivité ? Habiter en ville relève aussi d'un modèle culturel. C'est ce qu'a bien compris la Flandre avec sa campagne "*Thuis in de stad*". *Il s'agit de sensibiliser la population aux actions urbaines menées par les autorités en vue de changer l'image de la ville et d'augmenter son attractivité.*
  
- Quels outils de monitoring la Région pourrait-elle constituer pour aider les villes à évaluer leurs performances au regard d'un développement durable ? *A cet égard, l'exemple de la Flandre et de son stadsmonitor peut également être creusé.*