

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2010-2011
Octobre 2011

ANNEXE

DIAGNOSTIC TERRITORIAL DE LA WALLONIE

APPROCHES SPATIALES

Villes et Politique de la ville



Responsable scientifique

Pour le Lepur-ULg : Jacques Teller

Pour l'ULg : Sophie Dawance

Pour l'UCL : Bernard Francq

Chercheurs

Pour le Lepur-ULg : Zoé Lejeune

Pour le CREAT-UCL : Raphaëlle Harou

Pour le CREAT-UCL : Véronique Rousseaux

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	3
1. Introduction	5
1.1. Définition de la thématique.....	5
1.2. La Politique de la ville et les villes dans les documents régionaux	6
1.2.1 Dans le SDER.....	6
1.2.2 Dans la Déclaration de politique régionale 2009-2014	7
1.3. Contexte, enjeux et tendances d'une politique à destination des villes en Wallonie	8
1.3.1 Les enjeux européens.....	9
1.3.2 La métropolisation.....	9
1.3.3 Ville et quartiers dégradés.....	10
1.4. Les spécificités des espaces urbains en Wallonie.....	10
1.4.1 Un habitat ancien mais offrant un potentiel en termes de développement durable	10
1.4.2 Des quartiers centraux des villes précarisés	11
1.4.3 Une offre satisfaisante en équipements, services et transports	12
1.4.4 Des évolutions de la population.....	12
1.4.5 Les implantations commerciales	15
1.4.6 Revenus et vitalité économique.....	17
2. La politique de la ville : enjeux européens	20
2.1. L'Union européenne.....	20
2.1.1 Depuis le SDER 99 : quels nouveaux éléments ? Le cadrage européen.....	20
2.1.2 Réseaux.....	27
Conclusions.....	30
3. La Politique fédérale des Grandes villes.....	32
4. La politique de la ville dans les régions frontalières de la Wallonie	37
4.1. La Région flamande.....	37
4.1.1 Le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV).....	37
4.1.2 Le Livre Blanc	38
4.1.3 Constats sur la politique de la ville en Flandre	40
4.2. La Région de Bruxelles-Capitale	43
4.3. Les Pays-Bas.....	46
4.3.1 Avant.....	46
4.3.2 Aujourd'hui.....	47
Conclusions	49
5. Les outils de la politique de la ville en Wallonie	51

5.1.	L'échelle des outils.....	51
5.1.1	Le niveau supra-communal	51
5.1.2	Le niveau communal	52
5.1.3	Le niveau infra-communal	52
5.2.	Les temporalités.....	55
5.3.	Le Schéma de structure communal.....	56
5.4.	La rénovation urbaine	57
5.5.	La revitalisation urbaine	59
5.6.	Les ZIP-QI	60
5.7.	Le logement comme outil d'une politique de la ville.....	61
5.7.1	Le logement locatif privé – cartographie en Wallonie	61
5.7.2	L'ancrage communal.....	66
5.7.3	La question de la mixité sociale dans l'habitat.....	67
5.7.4	Les A.I.S. : agences immobilières sociales.....	78
5.8.	Le fonds des communes	78
5.9.	Le périmètre de remembrement urbain	79
5.10.	Le plan de cohésion sociale	81
5.11.	Les associations de gestion centre-ville	81
5.12.	Les agendas 21 locaux	82
	Conclusions	83
	Bibliographie	86
	Documents officiels et législatifs.....	86
	Anciens travaux CPDT	87
	Etudes extérieures à la CPDT	88
	Articles scientifiques.....	88
	Ouvrages scientifiques	89
	Autres.....	89
	Annexe 1 : Croisements défis et documents européens traitant du développement territorial et urbain	91

1. INTRODUCTION

Dans le cadre du diagnostic du SDER relatif à l'approche spatiale Villes – Politique de la ville, plusieurs éléments doivent être clarifiés en ce qui concerne la démarche :

- Tout d'abord, vu l'inexistence d'une politique spécifique à la ville au sens strict en Wallonie (au-delà d'outils tels que la rénovation urbaine, les zones d'initiatives privilégiées, etc.) et par conséquent dans la version du SDER de 1999, l'état des lieux relatif à cette thématique dans le cadre du diagnostic territorial du SDER a essentiellement permis de mettre en exergue une série de « manques » mais pas de mener une réelle « évaluation » de la politique à destination des villes et de ses évolutions récentes ;
- Ensuite, une réflexion plus large relative à la définition d'une Politique de la ville en Wallonie a été lancée en 2011.

1.1. DÉFINITION DE LA THÉMATIQUE

La politique de la ville, dans son acception classique, consiste en une série d'actions visant à lutter contre les phénomènes d'exclusion des populations habitant les quartiers en difficulté.

Même si la Wallonie ne bénéficie pas d'une grande métropole capable de rivaliser avec ses voisines telles que Bruxelles, Lille et Luxembourg, les villes sont les principaux moteurs de son développement. Elles bénéficient des effets d'agglomération et des avantages de la mixité, de la diversité, de la densité et de la connectivité.

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, « *la nouvelle politique de la ville [recherche] un équilibre socio-économique de l'agglomération tout en restant attentive aux quartiers les plus défavorisés* »¹. De plus, 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 : l'agglomération notamment, dans une optique de développement urbain intégré (cf. Charte de Leipzig). « *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* »² et dès lors d'une stratégie plus globale pour son développement futur. Cette politique, territoriale mais aussi socio-économique, ne constitue toutefois pas à l'heure actuelle une politique à proprement parler en Wallonie. 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 « distante » de la politique d'aménagement du territoire, ces deux politiques sont aujourd'hui plus entremêlées, 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 du SDER, offrant la possibilité de donner plus de cohérence aux enjeux de la ville à l'échelle du territoire wallon.

¹ 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.

² 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.

La tendance actuelle va de plus vers une politique de la ville de plus en plus axée sur l'économique et moins sur le social et le physique dans le cadre d'une compétition entre villes, d'une dynamique impulsée par l'échelon européen et dans l'objectif d'attractivité économique.³

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

1.2.1 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,...). Une série de « manques » relatifs à une politique à destination des villes dans le SDER peuvent être identifiés :

- Le manque d'une stratégie globale dans le sens du développement urbain intégré ainsi qu'en termes d'échelle ;
- Une politique cohérente à destination des quartiers urbains défavorisés ;
- Le traitement des thématiques de l'emploi, de l'enseignement et de la formation, en complémentarité d'autres aspects.

De manière plus précise, le SDER, dans sa version de 99, aborde la thématique de la politique de la ville à plusieurs reprises.

Au point 2.2 « Projet de structure spatiale pour la Wallonie », le schéma développe la notion de pôles et l'initiative importante qui est laissée aux autorités locales afin de structurer ces pôles, notamment via des schémas de structure communale et les schémas d'agglomération (ces derniers n'existant cependant toujours pas à l'heure actuelle). Les pôles identifiés sont Namur (capitale régionale), Liège et Charleroi (pôles majeurs), Mons (pôle régional) ainsi que d'autres pôles (concernant une approche relative aux pôles – voir approche spatiale Hiérarchie urbaine et aires d'influence des pôles urbains et des pôles d'emploi).

Dans la troisième partie relative à la mise en œuvre du projet, le point I.4 « Structurer les villes et les villages » identifie une série des 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.

³ 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.

L'outil ZIP (zone d'initiative privilégiée) est choisi 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 mises à jour de l'outil ZIP n'ont toutefois pas été réalisées.

Ce sont également les chancres (notamment les immeubles vides ou délabrés) qui sont mentionnés : 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.). Différents sites plus spécifiques nécessitent également une intervention adaptée : les entrées d'agglomération, les sites touristiques dégradés, etc.

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.

Finalement, 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).

Ce sont donc quelques éléments dispersés dans le SDER qui traitent essentiellement la question des quartiers dégradés dans les villes wallonnes et qui sont dès lors essentiellement limité à l'échelle infra-communale.

1.2.2 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 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 (p. 34), 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

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

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 ». Ce dernier, en cours d'élaboration, a pour objet de délimiter les noyaux d'habitat sur base de critères objectifs et qualitatifs en s'inspirant des concepts du SDER. 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'envergure (p. 139) qui contribueront à accroître l'attractivité des noyaux et à reconstruire la ville sur la ville.

Nous pouvons trouver plusieurs éléments dans la DPR 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 concertation (p. 247). Aujourd'hui, les communes wallonnes adoptent des documents divers (projets de ville, etc.) en l'absence d'un modèle structuré. Un tel modèle pourrait dès lors être élaboré par le Gouvernement wallon en collaboration avec l'UVCW ;
- Certains outils classiques font l'objet d'une approche élargie à des dimensions jusque là non prises en compte, mais celle-ci n'est encore que partielle : élargissement du contenu du schéma de structure aux aspects énergétiques et environnementaux, par exemple ;
- 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 dès lors à revaloriser les quartiers prioritaires. On peut cependant constater qu'à l'échelle des quartiers, l'approche reste très sectorialisée entre les volets physiques et environnementaux, d'une part, et le volet social, d'autre part.

Finalement, 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. Deux outils stratégiques 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.

1.3. CONTEXTE, ENJEUX ET TENDANCES D'UNE POLITIQUE À DESTINATION DES VILLES EN WALLONIE

Depuis l'adoption du SDER à la fin des années 1990, les enjeux du développement urbain ont évolué. Tout d'abord, le développement de la question urbaine et de la cohésion territoriale à l'échelon européen, via l'adoption de la Charte de Leipzig et de l'Agenda territorial notamment mais également avec le développement des réseaux d'échanges entre villes européennes, notamment. Ensuite, alors que le terme « politique de la ville » n'apparaît jamais dans le SDER comme tel, la DPR 2009-2014 évoque celle-ci dans le point

« Dynamiser les centres-villes et revitaliser les noyaux urbains »⁵ et les termes « de la ville » ont été ajoutés au portefeuille du Ministre wallon des pouvoirs locaux, ce qui confirme l'actualité de ces questions.

Nous pouvons dès lors identifier une série d'enjeux que pourrait « mieux » intégrer une future politique de la ville en Wallonie.

1.3.1 Les enjeux européens

A l'échelon communautaire, il s'agit surtout d'étudier l'impact des intentions européennes en matière de développement urbain mais aussi d'analyser l'implication des villes wallonnes au sein des réseaux européens (URBACT et Interreg).

1.3.1.1 Vers une stratégie globale de développement urbain intégré

La Charte de Leipzig recommande le développement urbain intégré « en termes de contenu » ce qui implique « *la prise en compte simultanée et équitable des intérêts et impératifs de la ville* ». La politique de la ville est, par essence, une politique transversale intégrant des questions spécifiques de mobilité, de développement économique, de cohésion sociale, de protection du patrimoine et de la biodiversité, etc.

Or, « *la spécificité des villes en termes de développement intégré n'est pas abordée dans le document (SDER)* »⁶. Le manque de définition d'une stratégie globale à l'échelle de la ville en Wallonie et l'inadéquation aux spécificités de la ville des outils existants tels que le schéma de structure communal (SSC) doivent être mis en exergue.

Un des enjeux de la politique de la ville réside dès lors dans la définition d'outils permettant de mener cette politique globale intégrée : outils (planologiques) stratégiques mais aussi outils de mise en œuvre (outils fonciers par exemple ou de gestion de projet). Des clarifications concernant les initiatives de coordination des politiques sectorielles pourraient être apportées. C'est donc tant l'intégration des différents plans et programmes existants à l'échelle de la ville, la rationalisation dans l'utilisation des moyens mis à disposition que la définition d'une vision globale pour la ville qui font défauts dans le SDER.

Cette politique intégrée doit prendre en considération l'identité des villes wallonnes : « *le SDER traite de manière homogène les pôles urbains et ruraux. Les spécificités du réseau de villes wallonnes par rapport aux réseaux de villes des territoires voisins (Flandre, France, Allemagne, Pays-Bas) n'est pas mis en évidence* » (cette démarche a par contre été poursuivie en Flandre via le Livre Blanc intitulé : « *Le siècle de la ville : De la république urbaine et de la ville trame* »⁷).

On constate un manque de prise en considération du potentiel des villes d'un point de vue social. En effet, les grands enjeux sociaux pour les villes wallonnes (mixité, multi-culturalité, immigration, vieillissement de la population, etc.) ne sont pas traités actuellement de manière coordonnée. Le SDER se révèle plutôt pessimiste dans son constat pour la ville : identification des faiblesses mais pas de mise en avant des forces et potentialités des zones urbaines notamment en termes économiques ainsi que pour répondre aux défis du développement durable.

1.3.2 La métropolisation

Les enjeux liés au phénomène de la métropolisation, notamment à l'influence des métropoles extérieures au territoire wallon telles que Bruxelles, Luxembourg ou Lille, sont

⁵ « Cette politique de la Ville 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 » ; DPR 2009-2014, p. 138.

⁶ CREMASCO V. et TELLER J., *Op cit.*, p. 1.

⁷ BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., DE RYNCK F., KESTELOOT C., LOECKX A., *Op.cit.*, 2004.

également importants par rapport à la définition d'une politique de la ville au niveau du SDER.

1.3.2.1 Le développement urbain intégré en termes d'échelle (gouvernance multi-niveaux)

Le schéma d'agglomération, unique outil prévu par le SDER pour l'organisation de relations supra-communales, n'est toujours pas mis en œuvre aujourd'hui. La Charte de Leipzig évoque également le développement urbain intégré en termes d'échelle (agglomération ou entre agglomérations). Des clarifications concernant les dispositifs de concertation au niveau des régions métropolitaines devront être apportées. En effet, on constate que « *les instruments à mettre en place au niveau des aires métropolitaines et des aires de coopération transrégionales et supra-communales ne sont pas précisés* ».

1.3.3 Ville et quartiers dégradés

Enfin, la paupérisation et la dégradation des quartiers centraux des villes wallonnes (ainsi que les incertitudes relatives au vieillissement de la population et de l'habitat) confirment l'importance de la définition d'une Politique de la ville lisible permettant d'offrir des pistes de réponse à ces problématiques. La dimension « participation – implication des citoyens », indissociable de la politique de la ville et nécessitant une approche spécifique dans le milieu dense de la ville, pourrait également être abordée.

La Charte de Leipzig se concentre également sur la thématique des quartiers urbains défavorisés⁸. Il n'y a aujourd'hui que peu de cohérence dans le SDER sur la question des quartiers urbains défavorisés, le document se contentant de faire référence aux outils existants au moment de son adoption. Aucun cadre cohérent permettant l'articulation entre les outils (ZIP-QI, rénovation, etc.) n'existe. Les ZIP ne sont pas revues comme le prévoyait le SDER : « *Les critères de définition de ces zones d'initiatives privilégiées seront régulièrement revus et adaptés afin de répondre à l'évolution du contexte local* » (p. 158). Le suivi de ces quartiers n'a pas été réalisé. Au-delà de ce manque, nous constatons de manière générale une relative absence de culture urbaine en Wallonie et de vision territoriale pour les ensembles urbains.

1.3.3.1 L'emploi, l'enseignement et la formation

L'enseignement, la formation ainsi que la gestion des ressources énergétiques ne sont que très peu abordés dans le SDER 99, contrairement au texte de la Charte de Leipzig. Le renforcement de l'économie et de la politique locale du marché du travail ne sont pas non plus étudiés, éléments pourtant importants pour une politique de cohésion économique et sociale telle que prônée par le SDER. Cependant, se pose aussi la question de savoir dans quelle mesure le schéma régional constitue l'outil adéquat pour traiter ces questions.

1.4. LES SPÉCIFICITÉS DES ESPACES URBAINS EN WALLONIE

1.4.1 Un habitat ancien mais offrant un potentiel en termes de développement durable

L'habitat dans les centres urbains wallons est caractérisé par son ancienneté, un taux de mitoyenneté relativement important dans les villes du sillon industriel⁹ qui implique une

⁸ 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.

⁹ TELLER J. (dir.), Thème 2B Structuration du territoire, Rapport final septembre 2010, p. 87.

certaine densité, un taux de renouvellement faible et une relative mauvaise qualité des logements (jugée « assez défavorable » pour les logements en centres urbains, tout comme pour l'entretien du quartier¹⁰). L'amélioration de l'isolation thermique et la rénovation de ce bâti ancien afin de répondre aux défis du changement climatique (réduction des émissions de gaz à effet de serre) et énergétique (augmentation des prix des énergies traditionnelles) sont cependant contrebalancées par l'avantage de la mitoyenneté plus importante dans les zones urbaines centrales. Les obstacles aux opérations foncières et immobilières en milieu urbain freinent cependant les possibilités de requalification de ces espaces.

En termes de cohésion sociale, on constate des besoins en logements sociaux, ainsi que la prédominance de logements locatifs privés dans les quartiers d'habitat ancien dans les centres urbains, souvent moins bien isolés (problèmes de précarité énergétique des ménages à faibles revenus et risque d'augmentation des loyers suite à la mise aux normes) et de moindre qualité de manière générale de ces logements¹¹.

Face aux évolutions démographiques attendues (évolution de la structure des ménages, augmentation générale de la population et de la part des isolés, vieillissement, etc.), les centres des villes peuvent offrir des logements de plus petite taille, à proximité des services et équipements dont ont besoin ces publics : soins de santé, transports en commun, etc. La progression de la production d'appartements (+ 41% depuis 2001)¹² qui était surtout concentrée dans les centres urbains jusqu'aux années 1980, connaît aujourd'hui une tendance à la périurbanisation¹³.

La valorisation et la préservation des qualités architecturales et patrimoniales dans les villes wallonnes constituent finalement un enjeu pour l'attractivité résidentielle et touristique des centres urbains, et ce notamment dans le cadre d'une concurrence entre territoires urbains en Europe.

1.4.2 Des quartiers centraux des villes précarisés

Les centres urbains denses du sillon industriel concentrent aujourd'hui certains problèmes de précarisation : un taux de chômage élevé ainsi qu'un niveau de qualification et de diplôme en dessous de la moyenne, parfois en inadéquation avec l'offre locale d'emploi. Plusieurs phénomènes se combinent qui contribuent à dégrader le cadre de vie en milieu urbain : des friches industrielles à réhabiliter, des logements vides souvent situés aux étages des commerces et une proximité à des zones polluées liées aux activités industrielles traditionnelles présentes dans la plupart des villes du sillon. Diverses problématiques liées aux défis énergétique et climatique sont à constater : îlots de chaleur urbains, inondations, grands vents, pollution de l'air et nuisances sonores (essentiellement dues au trafic routier).

On peut cependant y constater un bon accès aux équipements et aux services de proximité ainsi qu'aux transports en commun. La marche à pied et le vélo peuvent s'y développer grâce aux courtes distances entre fonctions présentes, malgré un manque d'infrastructures adaptées aux cyclistes. La mise en place d'une série de politiques visant à requalifier ces quartiers (notamment ZIP) n'a cependant pas permis jusqu'à présent de relancer l'attractivité des villes au-delà de certaines actions sur des quartiers précis. Ces territoires offrent pourtant toute une série de potentialités pour répondre aux défis énergétique, climatique et démographique : mixité, densité et connectivité. Certains grands projets de redynamisation des villes wallonnes ont parfois permis de redonner une certaine visibilité et attractivité aux

¹⁰ CARLIER P., FONTAINE S. et MONNIER B., « La qualité de l'habitat wallon : synthèse des résultats de l'enquête », in *Echos du Logement*, n°4, 2007, p. 6.

¹¹ Ibid.

¹² Voir note Habitat et services (Diagnostic territorial du SDER).

¹³ HALLEUX J.-M. et LAMBOTTE J.-M., « Reconstruire la ville sur la ville, le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés », in *Territoires wallons*, n°2, déc. 2008, pp. 13-14.

villes (ville culturelle, expositions, gare TGV, grands projets sur les espaces publics, etc.). On peut cependant se poser la question de leur impact social.

1.4.3 Une offre satisfaisante en équipements, services et transports

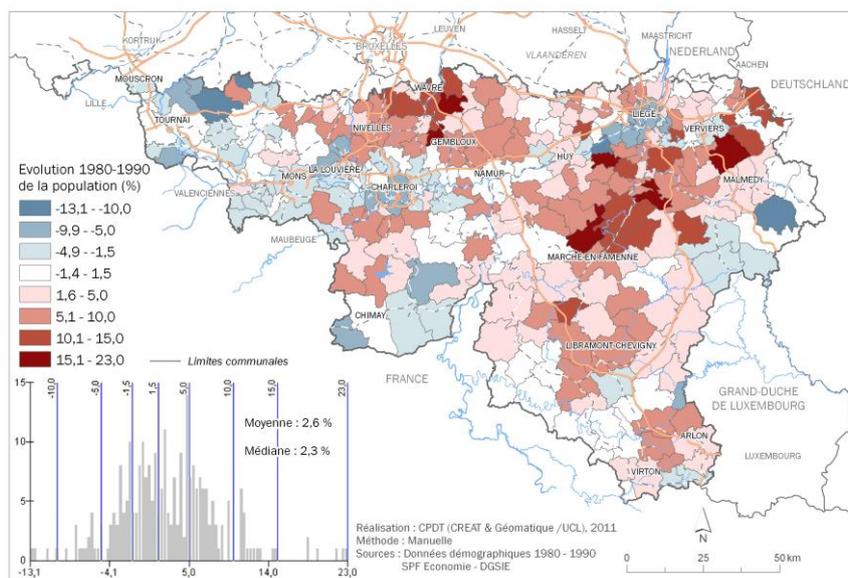
La satisfaction des habitants par rapport à la proximité à toute une série d'équipements et de services est souvent plus forte dans les quartiers denses des villes : écoles, petits commerces, transports publics ou encore services administratifs. A contrario, l'accès aux espaces verts et à une qualité d'environnement résidentiel sont moins bien perçus dans les communes urbaines, ce qui explique les choix de localisations résidentielles périphériques, motivés par la facilité de la mobilité automobile¹⁴.

Toutefois, la limitation de la périurbanisation de toute une série de fonctions comme les commerces de consommation courante et la résidence constitue un enjeu dans l'optique du maintien d'une vitalité des communes urbaines centrales qui en contrepartie offrent une mixité des fonctions permettant de réduire la dépendance à l'automobile. Ce retour escompté vers la ville peut cependant impliquer une concurrence accrue entre quartiers centraux dans le cadre d'un recentrage de la résidence dans les pôles urbains (avec pour conséquence une hausse des prix immobiliers et fonciers et une perte de mixité sociale au profit des catégories d'habitants plus aisées).

1.4.4 Des évolutions de la population

Les évolutions de population par commune permettent d'étudier notamment l'attractivité des communes urbaines pour les ménages wallons.

Figure 1 : Evolution de la population par commune en % entre 1980 et 1990

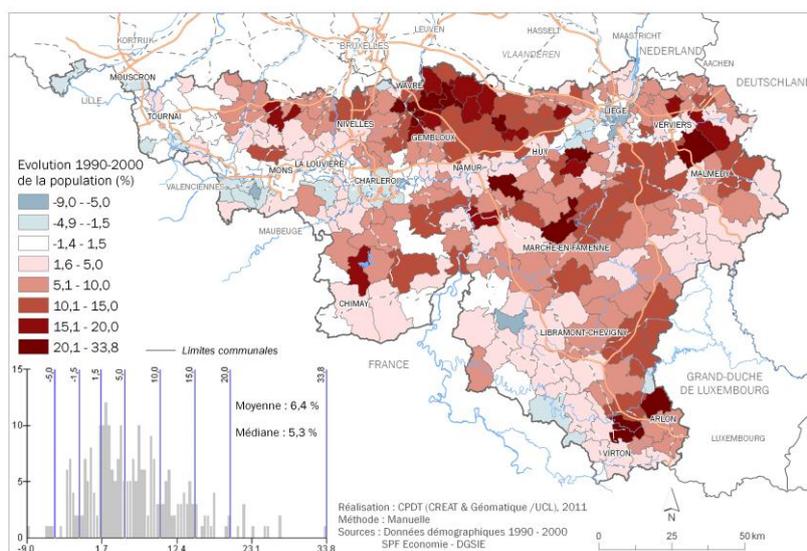


Cette première carte nous permet de constater qu'entre 1980 et 1990, la plupart des grandes villes du sillon wallon perdent une partie de leur population (Liège, Verviers, Charleroi, Mons, Seraing, La Louvière, Mouscron et, dans une moindre mesure, Namur et Tournai). La plupart des communes de la proche périphérie de ces villes perdent également de leur population (Flémalle, Saint Nicolas, Herstal à proximité de Liège ; Dison, Limbourg, Trooz à proximité de Verviers ; Ham-sur-Heure, Gerpennes ou Fontaine l'Evêque à proximité de Charleroi ; le

¹⁴ CPDT : CREAT/Lepur/IGEAT, Economie résidentielle, Annexe 1 : Analyse des facteurs d'attractivité des communes wallonnes Rapport final de subvention 2006-2007, sept. 2007.

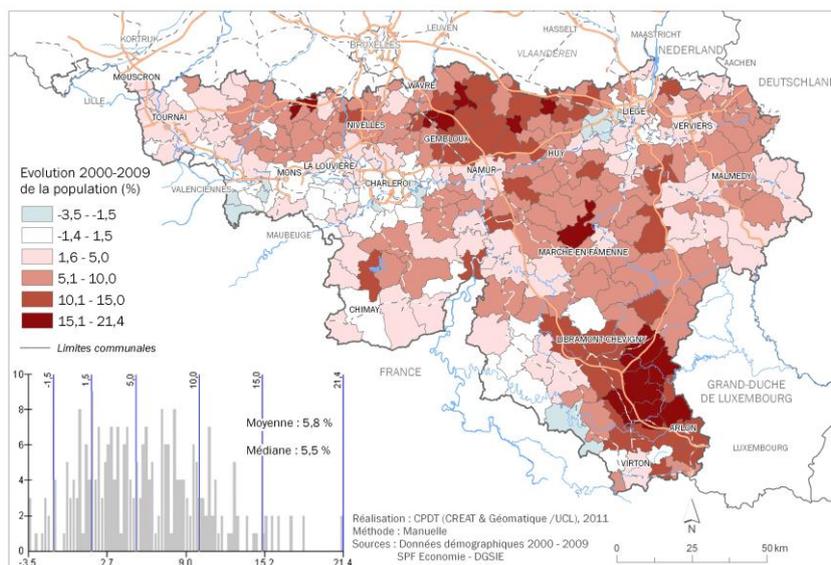
Roeulx et Ecaussinnes au nord de La Louvière ; etc. – ce phénomène ne se rencontre cependant pas près de Namur).

Figure 2 : Evolution de la population par commune en % entre 1990 et 2000



Entre 1990 et 2000, les principales villes du sillon wallon continuent à perdre des parts de population, tout particulièrement Liège (- 9 % à – 5%), certaines communes périphériques de ces villes (Colfontaine, Farciennes) ainsi que Daverdisse. Les communes proches de Bruxelles dans le Brabant wallon ont une population, quant à elles, de plus en plus importante. Elles ne sont plus les seules communes¹⁵ qui connaissent d’importantes augmentations de population, c’est tout le Brabant wallon, les communes du nord de la province de Namur ainsi que de l’Ouest de la Province de Liège qui voient de manière générale leur population augmenter. C’est également le cas des communes du sud du sillon entre Namur et Verviers.

Figure 3 : Evolution de la population par commune en % entre 2000 et 2009



Finalement, les évolutions de la population dans les années 2000 permettent tout d’abord de constater que les grandes villes du sillon recommencent à gagner de la population même si cela reste faible. Les communes du Brabant wallon et du Nord de la Province de Namur qui

¹⁵ Excepté les quatre communes évoquées ci-dessus : Nandrin, Jalhay, Somme-Leuze et Ferrières.

voient leur population augmenter le plus sont toujours plus éloignées de la capitale fédérale. Le même phénomène est constatable dans le sud du Luxembourg : les communes qui connaissent une augmentation importante de population sont de plus en plus éloignées des pôles d'emploi tels que Luxembourg-ville (Léglise, Vaux-sur-Sûre, Fauvillers, etc. avec une extension du phénomène jusque Libramont-Chevigny).

1.4.5 Les implantations commerciales

Quelle est la situation du commerce dans les villes wallonnes ? Sur base de plusieurs indicateurs¹⁶, nous pouvons déjà formuler quelques pistes de réflexion.

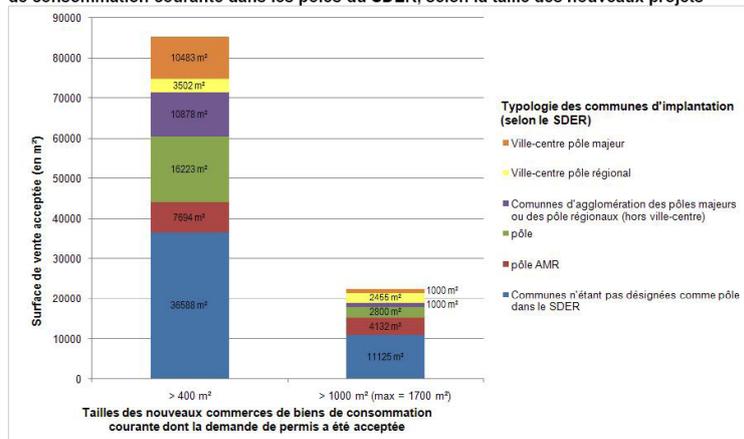
Un premier indicateur relatif à l'évolution par commune de l'emploi total salarié et indépendant dans le secteur commercial a été réalisée. « *Cet indicateur doit permettre de montrer :*

- *La périurbanisation de l'emploi dans ce secteur au niveau des grandes agglomérations wallonnes ;*
- *le très fort développement constaté dans de nombreuses villes de taille petite et moyenne ;*
- *la très faible présence de ce secteur dans de nombreuses communes rurales profondes et dans quelques communes d'agglomération »¹⁷.*

De plus, l'analyse des permis socio-économiques (qui ne concernent que les implantations commerciales de plus de 400 m²) octroyés en Wallonie a permis de mettre en exergue qu'« *une part importante d'entre eux [les permis] a une localisation qui contribue à déforcer l'offre des centres-urbains et bien peu à la renforcer »¹⁸.*

Figure 4 : Répartition des demandes de nouvelles implantations de commerces de biens de consommation courante dans les pôles du SDER

Graphique 16 : répartition des demandes de nouvelles implantations de commerces de biens de consommation courante dans les pôles du SDER, selon la taille des nouveaux projets



Données : INS (2008), CSEND, Commission Nationale pour la Distribution
Auteur : CPDT – LEPUR – Mars 2010

Source : CPDT, Rapport Expertise Implantations commerciales, Annexe 3 : Analyse des permis, mai 2010, p. 25.

Le commerce joue un rôle très important pour la vitalité des centres-villes de manière générale. Il semble dès lors important de mettre en exergue les phénomènes de périurbanisation du commerce qui mettent à mal le maintien d'une dynamique urbaine et d'une vitalité dans les centres urbains wallons. Ces remarques valent cependant essentiellement pour les grandes villes. L'étude permet également de mettre en exergue l'importance du développement du commerce dans les petites et moyennes villes (cf. ci-

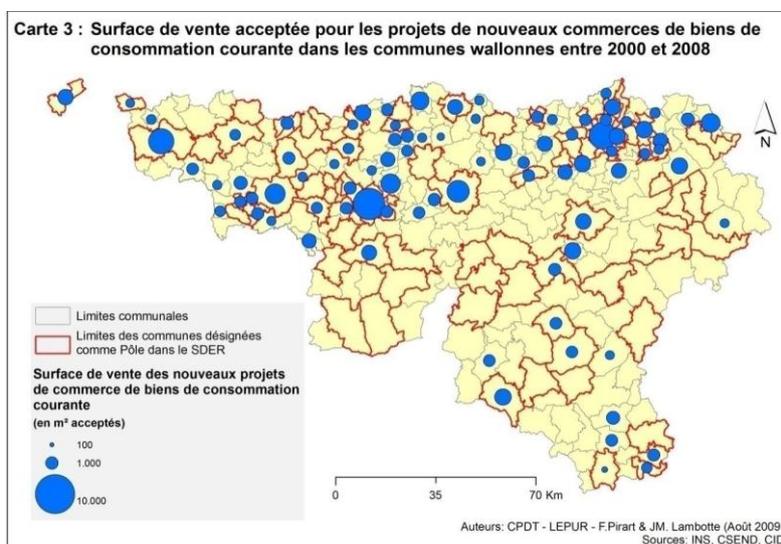
¹⁶ Elaborés dans le cadre de la thématique sectorielle commerce.

¹⁷ Voir Thématique sectorielle Commerce.

¹⁸ Ibid.,

dessus l'importance des demandes dans les communes non désignées comme pôles du SDER ou comme pôle).

Figure 5 : Surface de vente acceptée pour les projets de nouveaux commerces de biens de consommation courante dans les communes wallonnes entre 2000 et 2008



Source : Rapport Expertise Commerce, Annexe 6 : Analyse des permis, Subvention 2008-2009, p. 17.

Lorsqu'on regarde les surfaces de vente effectivement acceptées entre 2000 et 2008, on peut remarquer, outre les projets sur les communes reconnues comme pôles, l'importance des projets commerciaux dans toute une série de communes périphériques des villes wallonnes, notamment dans le Brabant wallon (Hélécine, Orp-Jauche, Grez-Doiceau, Rixensart), à proximité de Liège, de Charleroi (Fleurus) ou encore à proximité de Mons, le long de la frontière française. C'est également le cas pour certaines communes du Luxembourg : Messancy, Etalle, Habay, Vaux-sur-Sûre ou Bièvre. Certaines communes germanophones sont également concernées comme Raeren.

La proportion des cellules vides au sein des nodules commerciaux constitue également un indicateur intéressant. Celui-ci permet en effet de mettre en avant un phénomène négatif pour l'attractivité des centres villes en Wallonie¹⁹.

Tableau 1 : Proportion de cellules vides au sein des nodules commerciaux

Arrondissement	Part des cellules vides
Arlon	20,78%
Charleroi	18,50%
Thuin	17,66%
Verviers	15,43%
Communauté germanophone	12,58%
Verviers francophone	16,37%
Soignies	14,65%
Tournai	13,90%
Neufchâteau	13,76%
Mouscron	13,48%
Virton	13,43%
Dinant	13,19%
Mons	12,64%
Liège	12,03%
Nivelles	11,78%
Namur	11,02%
Marche-en-Famenne	10,77%
Bastogne	10,23%
Huy	9,88%
Philippeville	8,33%
Waremmes	8,13%
Ath	8,11%

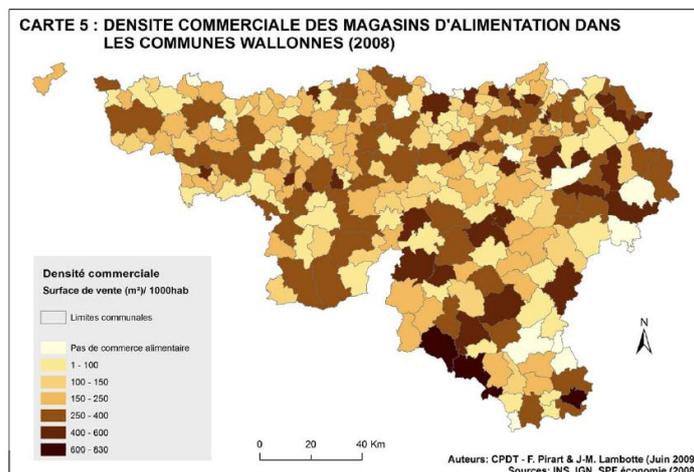
¹⁹ Voir Thématique sectorielle Commerce.

Source : LAMBOTTE J.-M., Note commerce, p. 26.

« Cet indicateur doit permettre de montrer que le problème des cellules vides se concentre au sein des centres-villes et des pôles secondaires anciens des grandes agglomérations, polarités marquées depuis 50 ans à la fois par l'exurbanisation des classes moyennes et par la progression de l'offre commerciale périphérique directement concurrente à l'offre de centre-ville. De même, le centre-ville de nombreuses villes de taille moyenne et petite (cf. Athus, Bouillon, Saint-Hubert, Binche...) voisines de développements commerciaux périphériques pléthoriques sont également très marquées par ces nombreuses cellules vides ». Ce phénomène est particulièrement manifeste dans les communes et arrondissement de Charleroi, de Thuin, de Verviers ainsi que d'Arlon. La situation n'est cependant pas « bonne » dans d'autres communes telles que Liège. Le développement de pôles commerciaux à l'extérieur du territoire wallon (France, Luxembourg, etc.) a également un impact important sur certaines communes, dont notamment Arlon. Ce phénomène n'est dès lors pas spécifique aux grandes villes wallonnes mais concerne également de plus petites villes.

La carte reproduite ci-dessous permet, quant à elle, d'identifier le lien entre pôles identifiés par le SDER et densité de commerces présente sur la commune.

Figure 6 : Densité commerciale dans les magasins d'alimentation dans les communes wallonnes en 2008



Source : CPDT, Expertise spécifique Implantations commerciales, Annexe 7 : Propositions, Septembre 2009, p. 32.

Cette carte nous permet de constater que ce ne sont pas les grandes villes wallonnes qui concentrent les plus grandes densités commerciales de magasins d'alimentation de consommation courante. En effet, les plus grandes concentrations se situent, d'une part, le long de la frontière française (Bouillon, Florenville) et, d'autre part, à Messancy, le long de la frontière luxembourgeoise (et dans une moindre mesure à proximité de l'Allemagne). En dehors de ces phénomènes « frontaliers », ce sont essentiellement de petites et moyennes villes en zones rurales qui jouent un rôle de pôle commercial ainsi que quelques communes autour de la ville de Liège (Ans, Herstal, Fléron, etc. et notamment en direction de Bruxelles).

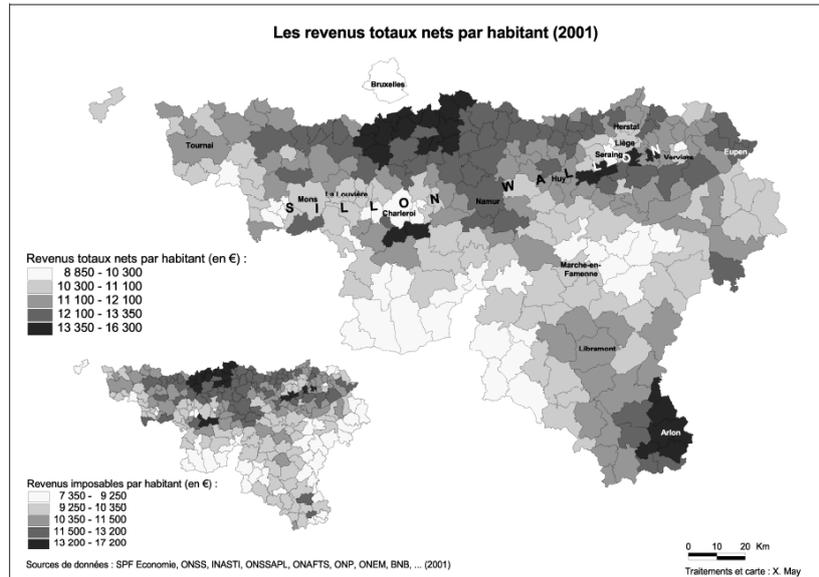
1.4.6 Revenus et vitalité économique

Les revenus totaux nets par commune reprennent plusieurs variables (8) : « les revenus nets du travail gagnés dans la commune de domicile, les revenus nets du travail importés (de l'extérieur de la commune), les pensions nettes, les prestations ONEM nettes, les prestations

familiales, les prestations CPAS, les revenus mobiliers nets et les revenus immobiliers nets »²⁰. Cinq catégories de communes ont été définies sur base des résultats obtenus :

1. les communes dont les habitants profitent de l'activité économique locale ;
2. le sillon wallon ;
3. les communes avec de hauts revenus du patrimoine ;
4. les communes rurales avec beaucoup de revenus du travail et peu du patrimoine ;
5. les communes résidentielles.

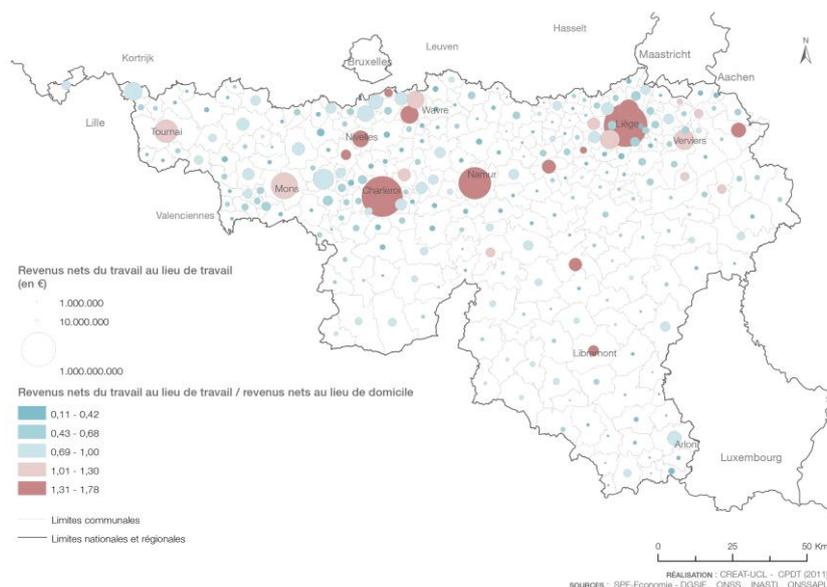
Figure 7 : Les revenus totaux nets par habitant en 2001



Source : CPDT – GUIDe-ULB, « Thème 1A : Activités économiques et intérêt local : mesure des flux économiques », Volume d'annexes, septembre 2009, p. 9.

Les plus importants revenus totaux nets par habitant concernent essentiellement les communes proches du Luxembourg, les communes du Brabant wallon proches de Bruxelles ainsi que Ham-sur-Heure et Gerpennes au sud de Charleroi et Olne, Chaudfontaine, Neupré et Nandrin au sud de Liège. On peut également remarquer d'importantes différences entre les principales villes wallonnes : Charleroi, avec les revenus les plus faibles, ensuite Liège, Seraing, Verviers, La Louvière et Mons, puis Tournai et Mouscron, et finalement Namur, ville la mieux placée parmi les grandes villes wallonnes. Les villes grandes, moyennes et petites de Wallonie connaissent à ce niveau des situations très différentes, dues notamment à la proximité d'une frontière régionale (proximité de Bruxelles) ou nationale (proximité au Grand-Duché de Luxembourg et dans une moindre mesure de l'Allemagne et de Lille).

²⁰ CPDT – GUIDe-ULB, « Thème 1A : Activités économiques et intérêt local : mesure des flux économiques », Volume d'annexes, septembre 2009, p. 10. Pour connaître les détails de la méthode utilisée par l'équipe de recherche, voir ce même document, pp. 10 et suivantes.

Figure 8 : Les revenus nets du travail au lieu de travail / revenus nets du travail au domicile (2001)

Source : Vandermotten C. (dir.), Thème 1.A Activités économiques et intérêt local : mesure des flux économiques, Rapport final de subvention 2008-2009, Sept. 2008, Volume d'annexes, p.68.

Les principales villes wallonnes concentrent l'emploi (19 communes dont Liège, Charleroi, Namur, Mons, etc. concentrent 53 % de l'emploi wallon). Cependant, « *les habitants de Mons, Charleroi, Liège et (dans une moindre mesure) Namur ont une faible part relative de leurs revenus issue du travail alors que ces villes sont pourtant d'importantes exportatrices de revenus du travail* »²¹. Ces données mettent notamment en exergue l'inadéquation des compétences des personnes vivant dans ces villes avec l'activité économique et l'emploi qui y sont présents. Ce phénomène est en outre favorisé par une mobilité individuelle généralisée. 12 % des revenus du travail des habitants de Wallonie proviennent de Bruxelles, 3,3 % du Luxembourg et 0,6 % de France, ce dernier chiffre permettant de relativiser le rôle de la métropole lilloise en termes d'attraction de travailleurs wallons.

Le constat principal en ce qui concerne les revenus du travail est que « *seules 25 communes sur 262 sont exportatrices nettes de revenus. Néanmoins, ces 25 communes distribuent à elles seules 50 % des revenus du travail qui sont produits en Wallonie* »²². La carte (fig. 8) illustre que parmi ces 25 communes figurent Liège, Eupen, Libramont, Marche, Namur, Charleroi, Herstal, Engis, Huy, Seneffe, Nivelles, Louvain-la-Neuve et la Hulpe, viennent ensuite Mons, Verviers, Tournai, Seraing, Welkenraedt, Aubel, Malmédy, Spa, Dinant, Grâce-Hollogne, Fleurus et Wavre., ce qui permet de confirmer l'importance des villes en termes d'activités économiques et d'emploi. Cependant, ceux-ci ne sont pas occupés de manière majoritaire par les habitants de ces communes : « *les populations qui résident dans les communes exportatrices de revenus ont des revenus relativement faibles, sauf dans le Brabant wallon* ». Ces éléments nous permettent de confirmer en même temps également la paupérisation des populations résidant dans les villes.

De plus, à l'inverse des espaces périphériques et ruraux de plus en plus monofonctionnels, les centres urbains offrent une certaine mixité des fonctions (malgré l'évasion des commerces et des activités économiques en périphérie) ainsi qu'une mobilité plus aisée par les transports collectifs et les modes actifs (marche à pied et vélo). La mobilité individuelle

²¹ MAY X., FONTAINE P., VANDERMOTTEN C., « Les revenus nets des personnes et leur géographie dans les communes wallonnes », in *Territoires wallons*, n°2, décembre 2008, p. 76.

²² Ibid, p. 79.

par la voiture y est, par contre, largement compliquée par la congestion et le stationnement et a des impacts négatifs sur l'environnement et le cadre de vie (pollution, bruit, etc.).

2. LA POLITIQUE DE LA VILLE : ENJEUX EUROPÉENS

2.1. L'UNION EUROPÉENNE

Les questions urbaine et de la cohésion territoriale à l'échelon européen, qui se sont développés 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. Il semble dès lors pertinent d'envisager, dans le cadre de cette recherche, les éléments issus des différentes démarches européennes qui ont été poursuivies depuis lors.

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 une compétence de l'Union européenne à proprement parler. En effet, aucun document juridiquement contraignant ne s'impose aux Etats membres dans ce domaine. 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 : national, régional et local.

L'analyse de la dimension urbaine des programmes opérationnels FEDER, réalisée dans le cadre de la CPDT, avait permis de mettre en exergue le rôle moteur du développement des villes²³ « dont on attend des retombées pour tout l'hinterland » (p. 2). La première plateforme ville organisée dans le cadre de la CPDT avait pour thème principal la Charte de Leipzig. Aucun des projets de villes en Wallonie ne s'inscrivait totalement dans les principes de la Charte. « On ne peut réellement parler de projet de ville au sens d'une approche stratégique et intégrée du développement urbain : les territoires visés ne sont pas toujours pertinents, des thématiques importantes sont inexistantes (formation, emploi), etc. »^{24 25}.

2.1.1 Depuis le SDER 99 : quels nouveaux éléments ? Le cadrage européen

De nombreuses déclarations, réunions informelles et documents ont été produits à l'échelon européen depuis l'adoption du SDER en 1999. En effet, 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

²³ L'expertise relative à la Politique de la ville menée dans le cadre de la CDPT entre 2007 et 2009 a déjà permis de traiter une série d'enjeux européens : l'analyse de la dimension urbaine présente au sein des programmes opérationnels FEDER 2007-2013 (Compétitivité et Convergence), une première confrontation entre la Charte de Leipzig et le SDER, etc.

²⁴ TELLER J. (dir.), Expertise V4 Politique de la ville, *Rapport final de la subvention 2007-2008*, Sept 2008, CPDT, Annexe 4, p. 4.

²⁵ Un suivi européen en matière de politique de la ville : Forum des villes « vers une ville durable et solidaire », « initiatives concourant à la mise en œuvre de la Charte de Leipzig en Région wallonne », « un avenir durable pour les transports : vers un système intégré, convivial et fondé sur la technologie »²⁵ ou encore l'*Urban Audit*.

une meilleure prise en considération des enjeux urbains dans les politiques européennes, donnant à ceux-ci une certaine transversalité. Certaines démarches avaient été entamées déjà avant le SDER : la Commission publiait une communication en 1997 intitulée « *Towards an Urban Agenda in the EU* » ou encore un Livre vert sur l'environnement urbain paru en 1990. Cependant, ces démarches ont 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 que nous développerons ci-après.

2.1.1.1 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, dont la mixité des fonctions et des groupes sociaux (surtout dans les grandes villes où une part croissante de la population est menacée d'exclusion), sans pour autant préciser 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 : les flux de migrants se concentrent essentiellement en milieu urbain, etc.

Finalement, 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 dès lors 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 social²⁶, ce que l'on constate également en Wallonie. Le SDEC affirme en effet 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* »²⁷. Le SDEC n'offre que peu de points d'appui sur lesquels se baser pour développer une politique de la ville territorialisée en Wallonie.

2.1.1.2 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 (inclusion sociale et concept de ville-région) ; l'Acquis Urban et les déclarations de Strasbourg et de Saarbrücken en 2005 pour un développement urbain

²⁶ 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.

²⁷ Ibid, p. 24.

intégré, multisectoriel et participatif²⁸ et enfin l'Accord de Bristol de décembre 2005 sur les Communautés urbaines durables en Europe.

La Charte de Leipzig 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. Ainsi, même si aucune ville ou collectivité territoriale wallonne ne s'inscrit encore complètement dans la démarche intégrée prônée depuis 2007, certaines bonnes pratiques en matière de stratégie d'actions peuvent être soulignées. [...] 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 »²⁹.

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.

La Charte de Leipzig promeut la mise en cohérence et en synergie de l'ensemble des politiques publiques qui affectent la ville, de l'échelle communale à l'Europe et recommande le développement urbain intégré.

Le SDER de 1999 intégrait le schéma 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 »³⁰. L'agglomération permet, d'une part, de distinguer l'entité politique (ville) de la concentration d'habitat et, d'autre part, de préciser le caractère moins structuré de l'habitat que la ville au sens plus traditionnel du terme. Nous l'avons déjà mentionné dans le cadre d'autres études de la CPDT, ces schémas d'agglomérations n'ont jamais été concrétisés en Wallonie. La Région ne dispose pas de structures institutionnelles et juridiques claires permettant d'assurer le développement des relations supra-communales.

²⁸ 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.

²⁹ TELLER J. (dir.), Expertise Politique de la ville, *Annexes au rapport final de la subvention 2008-2009*, Sept 2009, CPDT, p. 170.

³⁰ Gouvernement wallon, Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER), 27 mai 1999, p. A.21.

Pourtant, la Charte de Leipzig consacre un de ses deux volets au développement urbain intégré, recommandant l'élaboration de plans de développement urbain durable.

La Charte de Leipzig se concentre dans son second volet sur la thématique des quartiers urbains défavorisés³¹. Il n'y a aujourd'hui que peu de cohérence dans le SDER sur la question des quartiers urbains défavorisés, le document se contentant de faire référence aux outils existants au moment de son adoption. Le monitoring de ces quartiers n'a pas été réalisé, comme le préconisait la Charte de Leipzig. Comme le remarquent M. Van Cutsem et G. Ropars, « *la démarche prospective de quartier doit s'insérer dans un cadre 'supra', communal, régional, fédéral voire européen tant d'un point de vue des politiques que des acteurs* »³².

2.1.1.3 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 reconnaît cependant l'importance 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 le renforcement de la cohésion territoriale ; l'identification de nouveaux enjeux (renforcer les identités régionales, mieux utiliser la diversité territoriale) et 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. L'Agenda spécifie également que « *les villes qui fonctionnent comme des centres régionaux devraient coopérer dans le sens du polycentrisme ; les infrastructures de communication au sein et entre les régions d'Europe doivent être étendues et modernisées continuellement* ».

L'Agenda mentionne 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 déjà 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* »³³. Ce

³¹ 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.

³² 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. 168-169.

³³ 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.

document reste cependant très large dans son appréhension du phénomène urbain, contrairement à la Charte de Leipzig qui identifie quelques enjeux plus précis. « *L'Agenda territorial de l'UE représente évidemment une actualisation bienvenue du SDEC mais il ne paraît pas marquer de progrès notable quant à la clarification de la compétence de l'Union en matière de développement territorial* »³⁴.

Une deuxième version de l'Agenda territorial a été adoptée le 19 mai 2011 sous présidence hongroise, 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, changement climatique ou énergies. Pour chacun d'entre eux, la ville est considérée comme un espace caractérisé par des enjeux particuliers : la mise en péril de certaines villes suite à l'accélération de la mondialisation ainsi que « *les zones métropolitaines et les autres zones urbaines [qui] constituent des atouts pour le développement du territoire européen dans son ensemble* »³⁵. Quant à la démographie, l'Agenda pointe les défis relatifs à l'immigration ainsi qu'aux groupes vulnérables et aux minorités ethniques 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* »³⁶. Le TA2020 rappelle des objectifs de l'UE tels que le polycentrisme, la polarisation à l'échelle nationale entre les capitales est à éviter, les zones métropolitaines et les villes de taille moyenne ainsi que les principes de la Charte de Leipzig. « *Les villes doivent, le cas échéant, avoir une vision qui dépasse leurs frontières administratives et [de] centrer leur action sur leurs régions fonctionnelles, y compris leurs quartiers périphériques* »³⁷. C'est finalement l'importance des relations villes-campagnes et de leur organisation qui est évoquée.

2.1.1.4 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 de Marseille a pour objectif de poursuivre la réflexion menée à l'échelon européen sur le développement urbain intégré, durable et solidaire, à la suite de la Charte de Leipzig, en donnant suite aux engagements pris dans cette charte³⁸, 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. Ce référentiel transversal, flexible et ouvert, a été jugé nécessaire afin d'assurer une application opérationnelle 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

³⁴ Ibid, p. 21.

³⁵ 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.

³⁶ Ibid, p. 7.

³⁷ Ibid, p. 9.

³⁸ En assurant sa mise en œuvre.

référentiel est l'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 de ce référentiel est donc de rassembler les divers acteurs (éventuellement sous la responsabilité d'une autorité locale) avec à disposition : 1. un thésaurus de questions dont les thèmes de la Charte de Leipzig constitueraient le socle de départ ; 2. un thésaurus de bonnes pratiques et 3. un thésaurus d'indicateurs qualitatifs ou quantitatifs³⁹. Afin d'élaborer ce référentiel, la présidence française, au second semestre 2008, lance un groupe à haut niveau (« groupe de développement urbain ») afin d'entamer ce processus et un groupe de travail des villes dans le cadre d'URBACT II. La France a dès lors déclenché la première phase du processus d'élaboration du cadre de référence, dont la finalité est de proposer un prototype d'outil pour une politique urbaine intégrée et partagée. La deuxième phase de test impliquera de manière plus conséquente les Etats membres qui doivent proposer une liste de ville qui y participeront (une soixantaine de villes). Des indicateurs sont prévus pour ce référentiel et sont actuellement en phase d'étude.

L'équipe de recherche de l'expertise Politique de la ville constatait déjà, dans son rapport de septembre 2009 (p. 184), que : « *Le Conseil des ministres européen a été l'occasion de préciser que le développement urbain ne devait pas faire l'objet d'un nouvel outil au niveau européen mais qu'il s'agissait plutôt de « rendre visible, conforter et mettre en cohérence les politiques communautaires actuelles et futures. [...] 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) ».*

Une semaine après la réunion des ministres européens à Marseille, un forum des villes était organisé à Montpellier afin de réunir des élus et divers représentants de la société civile des villes européennes. Afin de mettre en œuvre le référentiel, la Secrétaire d'Etat française chargée de la Politique de la ville, F. Amara, parle de « gouvernance partenariale » et met clairement l'accent sur la politique à destination des quartiers urbains en difficulté, en affirmant que « *porter une attention particulière aux quartiers en difficulté, c'est agir à la fois sur les conséquences, mais aussi prévenir les causes de la tendance à la fragmentation spatiale et sociale de nos villes et donc de notre société européenne* ». La Secrétaire d'Etat française choisit donc de mettre en exergue un seul des deux volets de la Charte de Leipzig, celui qui a trait aux quartiers urbains défavorisés, élément phare de la Politique de la ville en France, mais met cependant de côté un pan fondamental de la logique de Leipzig : le développement urbain intégré, entendu au sens d'une approche à toutes les échelles des enjeux urbains, allant au-delà de la question des quartiers.

2.1.1.5 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*

³⁹ 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.

and sustainable growth » pour assurer un taux élevé d'emploi, de productivité et de cohésion sociale⁴⁰ 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. Le prototype de référentiel a été présenté, la deuxième phase faisant intervenir des villes pilotes, la Commission (qui co-dirige le processus avec la France) et des groupes nationaux de soutien sera lancée. La Déclaration précise en outre qu'il faudra consolider un agenda urbain européen, assurant une coordination entre les présidences successives dans la politique de cohésion ainsi qu'en menant des actions conjointes.

La déclaration de Tolède est accompagnée d'un document de référence sur la régénération urbaine. Ce document met en exergue l'importance des villes pour la croissance et le développement d'une approche intégrée de 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* » (p.7). L'objectif consiste donc ici à optimiser, préserver et revaloriser le capital urbain existant.

2.1.1.6 Les fonds FEDER

L'étude de la CPDT mettait alors en avant « *l'accent mis sur la nécessité de développement de l'attractivité des pôles urbains (Liège, principaux pôles du Hainaut) qui actuellement souffrent de problèmes en la matière (concentration de problèmes sociaux et environnementaux) nuisant à la compétitivité et au développement des effets des économies d'agglomérations* » (p. 3). Ces éléments nous indiquent que l'Union européenne concentre ses efforts sur les aspects économiques du développement des villes (« économie d'agglomération »), les enjeux environnementaux et sociaux n'étant que des objectifs intermédiaires pour assurer à terme l'attractivité des villes wallonnes. Le programme opérationnel Compétitivité prévoit tout de même l'amélioration de la qualité de vie, la redynamisation de la fonction métropolitaine et la mise en œuvre d'actions d'inclusion sociale et de formation.

La CPDT a mené une étude relative à l'intégration de la dimension urbaine dans les programmes opérationnels du FEDER 2007-2013. En effet, deux programmes FEDER sont concernés : « Compétitivité et emploi » et « Convergence » (ce dernier ne concernant que le Hainaut). Ces programmes abordent notamment la thématique urbaine lorsqu'ils visent « *l'accélération du processus de métropolisation du bassin liégeois [...] l'amélioration de la qualité de vie et de lieu par une politique active de redynamisation du centre urbain, de stimulation des activités culturelles et de développement des aménités, propre à positionner Liège comme destination touristique (city-trip)* » (p. 89). Au niveau du programme opérationnel Convergence pour le Hainaut, « *la qualité urbaine contribuant à l'attractivité des villes* » (p. 122).

⁴⁰ 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.

2.1.2 Réseaux

2.1.2.1 Urbact : principes, trajectoires

Le programme Urbact prend la relève des programmes Urban I et II qui s'appuyaient sur une approche intégrée (*physical regeneration and reversion of urban decay, building the local economy and tackling social exclusion*) et sur un partenariat local fort (entre autorités locales, population, etc.). Le facteur de succès des projets menés dans le cadre d'Urban II, selon l'évaluation menée, est le développement d'un partenariat local fort, grâce aux apports de différents publics (expertise,...) : « *shared governance* » et la contractualisation.

En 2002, est créé le programme Urbact afin d'assurer 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 (premier appel à projets), poursuit l'objectif 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 sectorisées. Ainsi les projets visant la transformation physique des territoires l'emportent encore souvent sur les projets à dimension sociale, économique ou institutionnelle* ». ⁴¹

Tableau 2 : 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 types d'actions sont envisagés : les « réseaux thématiques » et les « groupes d'action » ainsi que deux axes prioritaires :

1. « Les villes, moteurs de la croissance et de l'emploi » ;
2. « Attraction et cohésion des villes » :

⁴¹ 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.

Exemple : le projet ESIMEC (Economic Strategies and Innovation in Medium size cities) :
« *objectif du projet: stratégies à développer par les villes de taille moyenne afin de faire face à la crise économique dans le respect des agendas de Lisbonne et Göteborg ; chef de file: Basingstoke and Dean Borough Council (UK) ; budget total du projet (phase 1) : 71.515 euros ; partenaire wallon : ville de Charleroi - budget total à charge de la commune : 10.728 euros. ; partenaire wallon: Braine l'Alleud - budget total à charge de la commune: 10.000 euros* ».

Quatre entités wallonnes participent actuellement à des projets menés dans le cadre d'Urbact II :

1. Ottignies-Louvain-la-Neuve : programme SURE pour *Socio-economic methods of Urban Rehabilitation in deprived urban areas* ;
2. Charleroi : ESIMEC *Eco-Strategic and Innovation in Medium Size Cities* ;
3. Braine-l'Alleud : TOGETHER *Developing coresponsibility for social inclusion and well-being for all* ;
4. Province de Namur : *Common Sense Managing authorities of European programs and cities cooperating to promote integrated and sustainable urban development.*

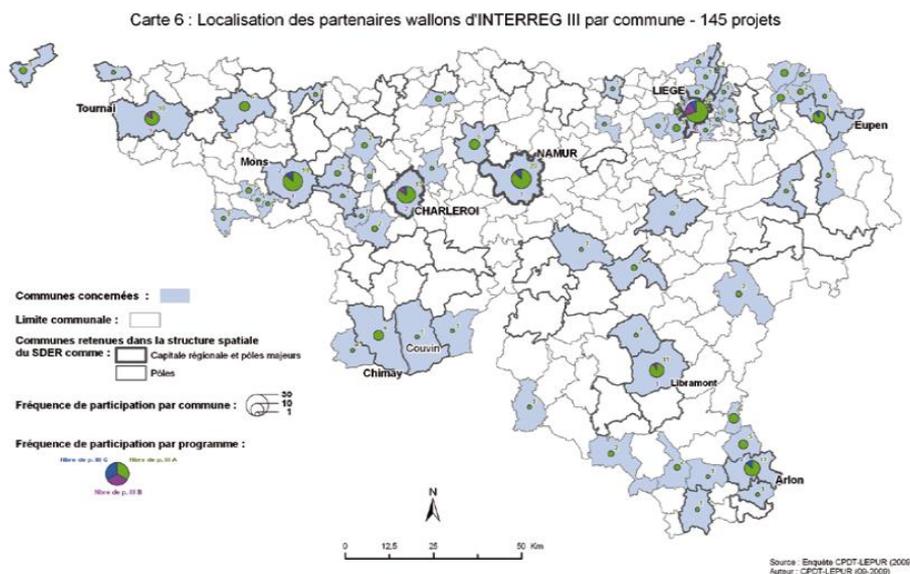
2.1.2.2 Interreg⁴²

La CPDT a mené précédemment une étude intitulée « Analyse rétrospective des projets Interreg III sous l'angle du développement territorial et urbain ». Celle-ci mettait essentiellement en avant le manque de lien des projets mis en œuvre dans le cadre d'Interreg III (IIIA projets transfrontaliers, IIIB projets transnationaux de l'Europe du nord ouest, IIIC projets transrégionaux) avec le développement urbain et territorial. Nous rappelons ici les précautions à prendre quant aux résultats tirés de cette étude. En effet, les conclusions établies par l'équipe de recherche ne concernent que les projets qui ont répondu à l'enquête lancée par la CPDT et ne reposent que sur les déclarations des partenaires wallons interrogés.

Dans le cadre de cette enquête, 145 « projets » ont répondu au questionnaire. « *Pour les 145 projets ayant répondu à l'enquête, la cartographie des localisations des partenaires wallons par commune montre une concentration de ceux-ci dans les principaux pôles du SDER. Les deux pôles majeurs de Liège et Charleroi participent respectivement 30 et 20 fois dans les 145 projets, la capitale régionale de Namur 23 fois et le pôle régional de Mons 22 fois. On observe également une concentration de partenaires dans plusieurs pôles d'appui transfrontalier : Tournai (12), Chimay (6), Arlon (15) et Eupen (9) situés dans des aires de coopération transfrontalière – respectivement avec celle de Lille, de Champagne Ardennes, de Luxembourg et de la Zone MHAL (Maastricht, Hasselt, Aachen et Liège).* »⁴³.

⁴² Remarquons que l'analyse plus approfondie des options des programmes/projets Interreg pour la Région wallonne et le SDER sera réalisée dans le cadre de l'expertise en appui stratégies suprarégionales – européennes.

⁴³ BONIVER V., TELLER J., « Interreg III : Analyse des projets sous l'angle du développement territorial et urbain », *Notes de recherche*, n°14, juin 2010, p. 9.

Figure 9 : Localisation des partenaires wallons d'Interreg III par communes (145 projets)

Source : BONIVER V., TELLER J., « Interreg III : Analyse des projets sous l'angle du développement territorial et urbain », *Notes de recherche*, n°14, juin 2010, p. 10.

En ce qui concerne les thématiques abordées, le mot-clef « développement urbain » n'est mentionné qu'à huit reprises par les répondants. « *Les thèmes moins souvent déclarés sont : l'attractivité des centres-villes et des tissus urbains (8% des réponses) ; le développement rural et les relations urbain/rural (15% des réponses)* »⁴⁴.

Le questionnaire proposait également aux responsables des projets de mentionner leurs références à des politiques et documents territoriaux. L'on peut constater qu'un seul projet fait une référence explicite à la Charte de Leipzig : le projet Tocema Europe, qui constitue une association mettant en réseau les acteurs nationaux et régionaux européens en matière de gestion du centre-ville – plus de 100 villes dans 10 pays en sont membres. Un autre projet – Form'acteurs – cite, quant à lui, la Politique fédérale des grandes villes.

Le tableau qui suit présente les réalisations/actions déclarées dans le cadre de l'enquête. On peut constater que 9% des répondants ont réalisé des « aménagement d'espaces publics », 4% « la requalification de friches » et 6% des « interventions sur le cadre bâti ». Cependant, ces rubriques ne sont pas très précises quant aux réelles avancées permises par ces actions.

⁴⁴ Ibid, p. 11.

Tableau 3 : Réalisations déclarées par les répondants dans le cadre de l'enquête

	Fréquence	En % des réponses
Actions en matière de gestion de l'environnement et de l'énergie	19	14%
Opérations en matière d'infrastructures de mobilité	3	2%
Opérations mobilité hors infrastructures	10	7%
Aménagements d'espaces publics	12	9%
Requalifications de friches	5	4%
Traitement paysager	9	6%
Interventions sur le cadre bâti	9	6%
Evénements (touristiques, culturels, ...)	29	21%
Application d'outils d'aide à la décision et/ou de planification territoriale	13	10%
Actions dans le domaine social ou de la santé	14	10%
Actions dans le domaine économique	28	20%
Autres investissements cités	40	29%
Dont formation	11	
Dont recherche - études	4	

Tableau 5 : Investissements réalisés — SOURCES : CPDT, ENQUÊTE INTERREG III

Source : BONIVER V., TELLER J., « Interreg III : Analyse des projets sous l'angle du développement territorial et urbain », *Notes de recherche*, n°14, juin 2010, p. 13.

Deux projets évoquent de manière spontanée un objectif lié à l'attractivité des centres-villes. Le projet d'agglomération du « PED (pôle européen de développement) phase 2005-2006 » qui mentionne l'objectif déclaré spontanément de « *reconvertir des friches sidérurgiques en réalisant un schéma d'aménagement* », avec une référence territoriale au SDER (charte d'agglomération et schémas de développement). Le projet Tocema Europe, que nous avons déjà mentionné, a également pour objectif l'attractivité des centres-villes : « *améliorer la gestion des centres-villes en professionnalisant les associations (standard et normes européens)* » et fait référence à la Charte de Leipzig.

Actuellement, le programme Interreg IV Wallonie-Flandre-France comprend un objectif 4 consistant à « dynamiser la gestion commune du territoire par un développement durable, coordonné et intégré du cadre de vie », qui se concrétise notamment au travers d'un objectif opérationnel « *développer une démarche concertée en matière de gestion de territoire urbain et rural* »

Conclusions⁴⁵

Les outils prônés à l'échelon européen pour favoriser le développement urbain sont la transversalité dans les thématiques abordées, les partenariats (réseaux, coopération horizontale entre différents secteurs dont l'activité a un impact sur la ville et coopération verticale entre les différents niveaux de pouvoir, etc.) et la gouvernance multi-niveaux (qui était le thème du dernier colloque Urbact organisé sous présidence belge en décembre 2010) 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, et nous l'avons dit, se pose la question de préciser les modalités de la coopération supra-communale en Wallonie (sous quelle forme ? avec quelles compétences ? etc.)⁴⁶.

⁴⁵ Voir en Annexe les croisements entre défis de l'actualisation du SDER et documents européens.

⁴⁶ Cette dernière thématique a fait l'objet d'une expertise spécifique relative aux stratégies d'agglomérations.

La notion de développement urbain intégré, telle qu'elle est définie dans la Charte de Leipzig, permet d'inclure la dimension supra-communale d'une politique pour la ville, peu mise en œuvre à l'heure actuelle en Wallonie. En effet, ce document permet de dépasser une approche essentiellement centrée sur les outils (rénovation urbaine, revitalisation, etc.).

Le principe de la contractualisation, 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 suppose la poursuite, à une échelle plus large, d'une réelle stratégie de développement urbain, pouvant être réalisée concrètement sur le terrain au moyen de projets contribuant à répondre à des objectifs clairs et permettant une utilisation « rationalisée » des fonds disponibles dans un contexte de crise économique et financière. La mise en place d'une telle contractualisation suppose donc une stratégie plus large pour les villes wallonnes, qui lui préexiste.

Les éléments suivants sont actuellement peu ou pas pris en considération en Wallonie et sont importants pour les villes :

- Le développement d'un point de vue culturel et social ;
- Les grands enjeux sociaux pour les villes wallonnes qui ne sont pas traités de manière coordonnée dans le SDER ;
- 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 ;
- Il y a peu de prise en compte de l'enseignement, de la formation, de l'emploi ;
- La gestion des ressources énergétiques : la ville peut offrir une série de réponses face aux défis climatique et énergétique.

L'importance de la participation des villes wallonnes aux réseaux européens de capitalisation et d'échanges de connaissances sur les dynamiques urbaines pourrait être mentionnée, afin de renforcer la place de la Région dans ces réseaux, permettant de trouver des solutions communes et de bénéficier de financements FEDER.

3. LA POLITIQUE FÉDÉRALE DES GRANDES VILLES

La Politique fédérale des grandes villes (PFGV) repose notamment sur le constat d'un problème spécifique aux villes et au développement urbain en Belgique. Cette politique a pour objectif d'octroyer des subsides à certaines villes sous certaines conditions. La loi du 17 juillet 2000 détermine en effet « *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) mise en place en Belgique en 2000 se base dès lors 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 PFGV reconnaît de plus l'existence de problèmes spécifiques rencontrés dans les grandes villes, comme base de l'intervention étatique: « *c'est dans les grandes villes que 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* »⁴⁷.

Lancée en 2000, la PFGV dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie et de logement dans les villes belges, est gérée par un Ministre fédéral, une administration spécifique (intégrée au SPP Intégration Sociale) mais aussi par un comité interministériel de la ville qui rassemble différents ministres dont les compétences combinées doivent permettre de développer une politique de la ville intégrée. « *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* »⁴⁸.

Au lancement de la politique, cinq villes sont identifiées pour en bénéficier afin de rationaliser les fonds consacrés, dont deux villes wallonnes : Liège et Charleroi. La politique s'illustre alors via les contrats de ville : à destination des quartiers défavorisés, ces contrats poursuivent cinq objectifs stratégiques pour les villes, traduits ensuite en objectifs opérationnels au travers des contrats. Progressivement, en 2001, d'autres villes sont intégrées au processus si elles répondent à plusieurs critères : elles comptent plus de 60.000 habitants, dont au moins 10% vivent dans des quartiers défavorisés (sans plus de précision sur ce qui peut être considéré comme un « quartier défavorisé ») et dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale. En 2003, sont instaurés des programmes pluriannuels. En 2005, en plus des contrats de ville préexistants, les contrats de logement voient le jour, dont la durée est de trois ans et intégrant deux villes supplémentaires (Sint-Niklaas et Malines). L'objectif de ce nouvel outil est de renforcer la cohésion et la mixité sociales 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. La Cour des Comptes avait réalisé une première évaluation de la Politique fédérale des grandes villes en ce qui concerne les contrats conclus entre 2005 et 2007. A ce sujet, la CPDT a réalisé une étude des constats de la Cour qui permettait d'affirmer que les critères de sélection des villes et communes n'étaient pas transparents (que « *les critères retenus n'ont*

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

pas été appliqués avec cohérence »⁴⁹), ce qui a contribué à un gaspillage de moyens par les villes wallonnes.

Tableau 4 : 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.

« Les moyens mis en œuvre par la PFGV ne sont pas systématiquement utilisés à bon escient »⁵⁰ : les communes les allouant à d'autres fins que 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 »⁵¹. La mise en exergue de la mauvaise utilisation 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'évaluer concrètement l'impact de ces mesures sur la qualité de vie, d'environnement et l'attractivité économique et résidentielle des villes wallonnes.

Plusieurs questions se posent quant au système de contractualisation mis en place⁵² : la prédominance de certaines thématiques, notamment l'action sur l'espace public, la nécessité de développer des indicateurs pour le suivi et l'évaluation des projets réalisés au moyen des financements fédéraux (ainsi que de les adapter), l'absence de différence majeure entre les régions de Belgique dans l'utilisation des fonds (sauf en ce qui concerne la taille des partenariats mis en place), des destinataires/bénéficiaires des projets mis en œuvre peu

⁴⁹ TELLER J., CHEVAU T., Analyse du rapport de la Cour des Comptes sur la politique fédérale des grandes villes, Expertise IV, Note de recherche, juillet 2008, p. 2.

⁵⁰ Ibid, p. 4.

⁵¹ Ibid, p. 5.

⁵² 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.

précis (citoyens ? habitants ? leur âge ?), actions sur les lieux ou actions sur les personnes (« *people versus place* »).

L'étude a permis d'identifier quatre types de projets financés par la PFGV⁵³, axés sur :

1. la prévention de l'insécurité ;
2. le développement de projets urbanistiques ;
3. l'accueil du lien social et son redéploiement ;
4. l'intégration par l'emploi et le logement.

L'étude menée par B. Francq *et al.* sur la PFGV note le manque d'utilisation de la typologie élaborée dans l'atlas de Kesteloot *et al.* sur les quartiers urbains en difficulté ; pourtant l'action sur les quartiers est l'objectif principal de la PFGV.

Entre 2000 et 2008, ce sont plus de 460 millions d'euros qui ont été consacrés à cette politique. Comme le font remarquer B. Francq *et al.*, il semble nécessaire de mettre ces sommes en perspective par rapport aux montants alloués par les Etats/régions voisins pour ces politiques afin d'estimer leur importance.

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* »⁵⁴. La Charte promeut une approche intégrée prenant en compte les différents aspects de la durabilité. C'est finalement en 2009 que sont créés les contrats « ville durable » qui fusionnent les contrats logement et les contrats de ville pour assurer une approche intégrée de la problématique des villes, assurant la prise en considération des trois dimensions du développement durable⁵⁵. C'est également la notion de gouvernance urbaine qui doit être intégrée dans la démarche. Nous observons dès lors une volonté de la PFGV d'intégrer certains aspects mis en avant dans le cadre européen pour assurer un développement urbain intégré : gouvernance urbaine multi-niveaux et multi-acteurs, transversalité, participation ouverte et citoyenne. Cette politique, fonctionnant essentiellement via une contractualisation entre les villes et l'Etat fédéral, va progressivement intégrer de nouvelles dimensions : rappel de l'importance de l'échelon national pour la politique urbaine, la signature d'accords de coopération entre l'Etat, les Régions et les Communautés pour assurer la transversalité, etc.

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.

⁵³ FRANCQ B. (dir.), Une politique *pour* une ville durable 25 recommandations, juillet 2008, Politique fédérale des grandes villes, pp. 28-29.

⁵⁴ Ibid, p. 42.

⁵⁵ 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.

Le tableau qui suit présente les différents éléments de prospective dans les outils mis en place par la politique fédérale. Il permet de mettre en exergue les « manques » de cette politique au vu de ces enjeux.

Tableau 5 : Analyse des enjeux de prospective des outils de la PFGV

Réalisation d'un diagnostic prospectif et observation des évolutions du territoire	Les quartiers en difficulté ont été répertoriés et analysés dans un atlas. Le suivi des données n'est pour l'instant pas organisé.
Prise en compte du long terme	La question du long terme est peu prise en compte.
Définition d'une vision comme synthèse d'un objectif à atteindre	Les compétences d'aménagement du territoire étant confiées aux Régions, l'intervention du pouvoir fédéral est complémentaire à celles des villes et des Régions et donc très ciblée.
Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée	L'approche systémique est souhaitée par l'intervention fédérale, notamment au sein des contrats de ville dont la finalité est un développement intégré des quartiers.
Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne	La participation des habitants a fait l'objet de plusieurs études, mais elle dépend de l'initiative des villes pour des actions concrètes.

Source : 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. 164.

Plus récemment, en juin 2010, le SPP Intégration sociale a adopté un « Vademecum de la politique urbaine transversale au niveau fédéral », ayant pour objectif, au travers d'une cinquantaine de fiches relatives à diverses mesures mises en place, d'amorcer « *une politique urbaine fédérale mieux définie et mieux intégrée* »⁵⁶. Ce document se contente cependant 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)* »⁵⁷. Le Vademecum aborde dès lors la question de la coopération entre l'Etat et les entités fédérées, via des accords de coopération, suggérant la mise en place d'une conférence interministérielle sur la politique des villes regroupant les principaux responsables des différentes entités, ainsi qu'un conseil supérieur pour la politique des villes, qui « *constituerait une plateforme de concertation entre les différents stakeholders de la politique des villes* »⁵⁸. 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.

Le cadre de référence stratégique national de la Belgique – versant wallon (juillet 2007)⁵⁹ constate, quant à lui, que « *la régénération de ces pôles urbains [wallons] constitue un enjeu stratégique fondamental pour le développement de la région* ». Le document poursuit : « *les arrondissements urbains wallons (Liège, Charleroi et Mons-Borinage-Centre) ne jouent plus leur rôle de moteurs de croissance en Wallonie. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit de zones de tradition industrielle qui restent marquées par le déclin des industries lourdes, et connaissent encore des problèmes de reconversion importants* » (p. 12) ... « *Pour les deux*

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Ibid, p. 25.

⁵⁸ Ibid, p. 28.

⁵⁹ Document consultable à l'adresse suivante : http://www.fse.be/les-programmes/2007-2013/CRSN_belge_final_juillet07.pdf.

Objectifs (Convergence et Compétitivité régionale et emploi), dans le cadre des volets urbains à inclure dans les programmes, il est proposé de concentrer les actions sur les trois principales zones urbaines des régions concernées : Charleroi, Mons-Borinage-Centre et Liège-Verviers. Tant les programmes FEDER que FSE et de coopération territoriale intégreront la dimension urbaine » (p. 34).

La Politique des grandes villes pourrait être régionalisée dans le cadre de la réforme de l'Etat. Cette politique sert aujourd'hui surtout de « complément » par rapport aux outils régionaux. La question de l'opportunité d'un tel transfert de compétences pour la Wallonie ne peut être éludée. En effet, pour certains⁶⁰, la régionalisation de cette compétence contraindrait la Wallonie à développer une véritable politique de la ville, cohérente et ambitieuse, sans pour autant mettre fin à la solidarité financière entre le nord et le sud du pays. Pour Bernard Francq, cette régionalisation n'est pas aussi pertinente : « 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 »⁶¹.

La Région flamande a, quant à elle, déjà élaboré une politique régionale de la ville⁶² 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 wallonnes⁶³). La réflexion stratégique sur l'avenir des villes, 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, le plan de cohésion sociale (PCS) dont un des objectifs principaux est d'assurer le développement social des quartiers (appellation rappelant celle utilisée en France dans les années 80) se déclinant en plusieurs axes (notamment l'insertion socio-professionnelle, l'accès au logement, l'accès à la santé, etc.), ces ébauches de politique de la ville manquent d'une cohérence globale et de fonds suffisants (ou en tout cas d'une utilisation plus rationnelle et intégrée des différents financements existants actuellement) pour mener des actions d'envergure.

⁶⁰ Notamment la députée régionale Ecolo Veronica Cremasco⁶⁰.

⁶¹ FRANCQ B. (dir.), *Op. cit.*, p. 74.

⁶² Voir à ce sujet le point III.1 relatif à la politique de la ville en Région flamande.

⁶³ 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.

4. LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LES REGIONS FRONTALIERES DE LA WALLONIE⁶⁴

Face aux deux autres régions de Belgique, la Wallonie n'a pas encore développé de réelle politique dans ce domaine. Les politiques menées en Wallonie seraient avant tout des politiques sectorielles et non des politiques « *pensées à partir d'une logique territoriale* »⁶⁵. « *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* »⁶⁶.

4.1. 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 beaucoup 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) sur lequel nous reviendrons ultérieurement, mise en place de fonds spécifiquement dédiés à la politique de la ville (*Stedenfonds*), un moniteur des principales villes flamandes (*Stadsmonitor*).

De plus, comme le montre une étude relative à la Politique fédérale des grandes villes (PFGV) menée en 2008 (B. Francq (dir.)) : « *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* »⁶⁷. La politique de la ville en Flandre repose essentiellement sur des contrats de gestion, établis entre une ville et le Gouvernement flamand, identifiant des objectifs stratégiques et opérationnels. Ce système de contractualisation est un choix – politique – qui conditionne l'ensemble du processus de la politique de la ville en Flandre.

4.1.1 Le Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)

Il est important de rappeler que la politique de la ville en Flandre est basée sur la hiérarchie urbaine issue du *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV) et que les fonds prévus par le *Stedenfonds* ne sont octroyés qu'à ces 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)⁶⁸. 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 (*Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*), adopté en 1997, préconise le redéploiement des villes

⁶⁴ Nous ne reviendrons pas de manière détaillée sur l'évolution des modalités de la politique de la ville en France. Une note de recherche produite dans le cadre de la CPDT avait déjà procédé à une analyse comparative de la politique de la ville en France, en Flandre et en Angleterre⁶⁴ et exposait les principaux éléments d'évolution (acteurs, outils, historique, etc.).

⁶⁵ VAN CUTSEM M. et ROPARS G., *Op.cit*, p. 167.

⁶⁶ *Ibid*, p. 168.

⁶⁷ FRANCQ B. (dir.), *Op. cit*, p. 76.

⁶⁸ Arrêté du Gouvernement flamand relatif à la répartition des droits de tirage du *Stedenfonds* pour l'année 2011, 18 mars 2011.

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* »⁶⁹. La deuxième actualisation du RSV adoptée début 2011 n'apporte pas de changements importants pour la politique de la ville en Flandre ; le document rappelle la volonté de disposer de plans d'exécution spatiale pour les zones bâties (surtout au niveau de la VSGB – *Vlaamse strategisch gebied rond Brussel*). Le RSV confirme également les constats de suburbanisation des grandes zones urbaines flamandes (Louvain, Anvers, Gand et Bruxelles) qui voient leur population diminuer, cependant compensés par l'immigration internationale qui se concentre essentiellement dans les villes.

4.1.2 Le Livre Blanc

La Flandre a de plus 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* »⁷⁰ 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 ?* »⁷¹. Cette démarche innovante n'a pas d'équivalent en Wallonie. En effet, ce Livre Blanc contribue, à notre sens, à la réflexion sur une approche stratégique et globale de la ville et des projets de ville, lacune dans la conception wallonne de la politique à destination des villes, essentiellement centrée sur la définition d'outils (rénovation, revitalisation, PRU, etc.) sans avoir au préalable défini les grandes orientations et objectifs pour les villes wallonnes. En effet, 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* »⁷². 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* » (p. 15).

Dans cette optique, le Livre Blanc établit 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. Après avoir défini quelques grandes notions telles que la ville trame, la république urbaine (la ville doit constituer le premier niveau d'organisation politique), l'urbanité, la politique de la ville, 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 bien 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

⁶⁹ 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. 54.

⁷⁰ BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., DE RYNCK F., KESTELOOT C., LOECKX A., *Op.cit*, p. 5.

⁷¹ *Ibid*, p. 16.

⁷² *Ibid*, p. 22.

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 ».

Le Livre Blanc approfondit, par exemple, la notion de ville disséminée ou « ville-région » en Belgique. En effet, « *les villes régions se distinguent en trois parties. Le centre de la ville est composé des quartiers urbains centraux très construits [...] cette partie centrale de la ville correspond à la ville moderne avant l'apparition des premiers phénomènes de dilution et d'essaimage. La zone bâtie dans le prolongement s'appelle l'agglomération. Le reste de la ville région est la banlieue et elle comporte les zones qui présentent un aspect principalement rural, mais où les usagers de la ville sont en position dominante et où l'influence de la ville région veille au développement de la population* »⁷³.

La Politique de la ville y est également précisée, celle-ci consiste à « *définir et encourager le rôle de la ville en mutation d'une zone urbaine élargie* ». L'objectif est de développer et de concrétiser un programme de la ville, qui soit autre chose qu'une politique de l'Etat dans la ville, la politique des villes, ce qui suppose une réappropriation locale et une décentralisation de cette politique laissant une part d'initiative aux communes urbaines.

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

C'est ensuite toute la réflexion sur la mise en œuvre de ces orientations générales qui est développée. En effet, la Région tente d'y 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, l'analyse des outils, notamment communaux, GRS – *Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan* –, l'explicitation d'une série de projets urbains menés dans des villes flamandes et Bruxelles mais aussi l'intégration du débat sur le rôle de l'administration municipale dans la république urbaine (rôle du conseil communal, nouveaux fonctionnaires dans l'administration, etc.).

Un des éléments interpellant dans ce Livre Blanc 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 est très importante d'un point de vue stratégique et constitue à notre sens un signal qui implique également pour la Wallonie une prise de position claire vis-à-vis de la capitale et de ses dynamiques pour notre territoire. Elle pourrait également le faire vis-à-vis d'autres métropoles extérieures mais dont les dynamiques se ressentent sur le territoire wallon (Luxembourg, Lille,...). Cette réflexion rejoint l'enjeu du phénomène de métropolisation provenant de métropoles extérieures au territoire wallon. Finalement, la force de ce Livre

⁷³ BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., DE RYNCK F., KESTELOOT C., LOECKX A., *Op. cit.*, p. 34.

Blanc consiste à prendre du recul et à pouvoir donner de grandes orientations pour les villes flamandes et leur développement au-delà des outils opérationnels.

Les principaux outils de la Politique de la ville en Flandre, à savoir le *Stedenfonds*, le *Stadsmonitor* (moniteur comprenant environ 200 indicateurs), le soutien financier apporté par la Région à des projets de rénovation urbaine (seules certaines villes énumérées peuvent bénéficier de ces fonds, ce qui constitue une différence importante avec le mécanisme de la rénovation en Région wallonne) ou les campagnes de communication et de sensibilisation aux enjeux de la ville (notamment « *thuis in de stad* », pour lesquelles la Région flamande prévoit un budget conséquent), ont déjà été présentés dans le cadre de l'expertise politique de la ville⁷⁴.

Les différents outils d'évaluation mis en place en Flandre n'évaluent pas tous de la même manière. En effet, tandis que le *Stadsmonitor* constitue un moniteur régional de toutes les villes qui évalue « *des indicateurs capables de montrer des évolutions socialement pertinentes* »⁷⁵, la convention-cadre signée entre la ville et la Région (*beleidsovereenkomst*) évalue des actions locales prévues dans la convention (spécifique à une ville).

4.1.3 Constats sur la politique de la ville en Flandre

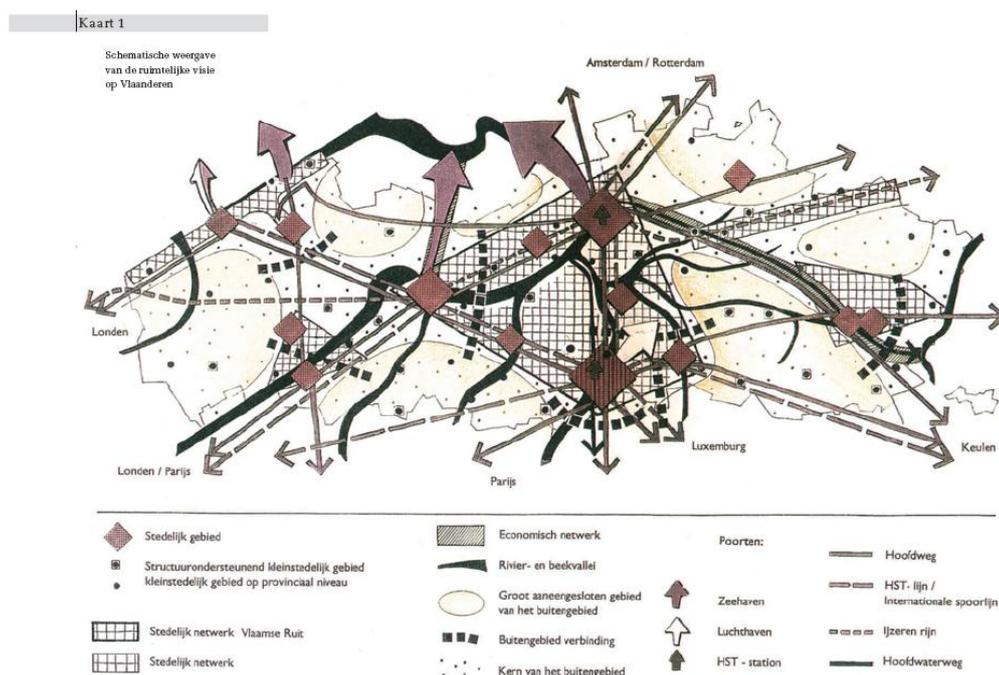
Une série de dimensions de la politique de la ville flamande posent question et sont le résultat de choix politiques.

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 qui cumulent à elles deux 72 % du budget. Cette orientation constitue un choix politique. Cependant, les villes provinciales, selon la hiérarchie du RSV, sont éligibles pour d'autres fonds tels que le *Stadvernieuwingsprojecten* représentant 30 millions € pour des projets de renouvellement urbain en partenariats publics-privés. Consacrer des fonds aux villes de petite taille revient à reconnaître également une certaine similarité des problèmes rencontrés dans celles-ci avec ceux des plus grandes villes. Le RSV définissant une hiérarchie urbaine constitue un « pilier de la politique de la ville »⁷⁶ en Flandre, que le SDER pourrait également jouer pour la Wallonie.

⁷⁴ Menée entre 2007 et 2009 dans le cadre de la CPDT.

⁷⁵ 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. 62.

⁷⁶ Ibid, p. 54.

Figure 10 : La hiérarchie urbaine en Flandre issue du RSV

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* »⁷⁷. 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. Ce qui requiert des niveaux institutionnels et politiques adéquats, en interaction évidente. 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* »⁷⁸.

Le choix du « modèle » de la contractualisation peut avoir un impact sur le fonctionnement administratif communal dans la gestion de la politique urbaine. En effet, le choix de la contractualisation avec les autorités locales (ainsi que la subsidiarité) implique une série d'éléments à prendre en considération et des choix :

- a. Une analyse en termes de réalisation (thèmes, partenariats) ainsi qu'une analyse sur les effets de la politique même (quels changements sont identifiables ?) ;
- b. Des critères de sélection des villes bénéficiant de cette contractualisation (ce qui rejoint les questions posées dans le premier point) :
 - i. Population ;
 - ii. Part de quartiers défavorisés (et à quelle échelle ?) ;
 - iii. D'autres critères ?

⁷⁷ BOUDRY L., CABUS P., CORIJN E., DE RYNCK F., KESTELOOT C., LOECKX A., *Op. cit.*, p. 97.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 97.

- c. Une méthode :
- i. Une obligation de résultats : A quoi veut-on arriver ? Quels sont les objectifs ? « *Les contrats de ville invoquent des objectifs de résultats qui renvoient en fait à des programmes d'action organisés en fonction de thématiques – non hiérarchisées – larges où le diagnostic (quand il a été réalisé) n'est pas toujours en concordance avec les orientations privilégiées* »⁷⁹ ;
 - ii. Une obligation de moyens : pilotage des subsides contractuels, définition d'objectifs stratégiques, contenu des directives de l'administration en ce qui concerne les quartiers défavorisés, etc. ;
- d. Des financements :
- i. Subsides de droit commun (crédits pour la politique de la ville « de la part » des autres ministères – équipements, transports, etc.) ;
 - ii. Subsides spécifiques à la politique de la ville considérée : l'objectif étant que les crédits ainsi octroyés constituent une plus value par rapport à ceux de droit commun et ne s'y substituent pas ;
- Quelle est la relation entre ces deux types de subsides ? Avec quel pilotage ? Quelles modalités de distribution aux villes ?
- e. Des indicateurs d'évaluation, dont une typologie a été élaborée par B. Francq *et al.* :

Tableau 6 : Typologie d'indicateurs pour une politique de la ville

Type d'indicateurs	Exemples
I. Indicateurs de situation Q : Où en sommes-nous ?	Taux d'utilisation des ressources Taux d'effectifs formés
II. Indicateurs d'activité Q : Qu'avons-nous fait ?	Nombre de personnes consultées dans l'année Nombre de dossiers traités Nombre de réunions organisées Nombre d'infrastructures ouvertes, aménagées
III. Indicateur de gestion Q : combien ça coûte ?	Coût d'une opération de communication Dépassement budgétaire
IV. Indicateurs d'avancement du projet Q : Sommes-nous conformes aux exigences de réalisation en termes de délais et de coûts ?	Respect des délais de réalisation Respect des contraintes Respect des budgets alloués
V. Indicateur de qualité Q : Sommes-nous conformes aux exigences de qualité ?	Qualité des prestations internes/externes Qualité du produit livré

Source : FRANCQ B. (dir.), Une politique *pour* une ville durable 25 recommandations, juillet 2008, Politique fédérale des grandes villes, p. 52.

⁷⁹ FRANCQ B. (dir.), *Op. cit.*, p. 40.

4.2. 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, par les acteurs locaux (communes) en collaboration avec d'autres instances en fonction des projets, tels que les CPAS. Il s'agit d'un périmètre de discrimination positive au sein duquel se concentrent les financements publics pour des opérations de réhabilitation au sens large⁸⁰. « *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* »⁸¹. A nouveau, c'est un mécanisme de contractualisation entre les communes (qui proposent un programme pour un contrat de quartier) et la Région qui finance une grande partie de ceux-ci. Le quartier est considéré, dans le cadre de cette politique, comme « *un espace de vie au sein duquel s'articule une part non négligeable des activités quotidiennes et auquel les habitants s'identifient* »⁸² (dix critères ont été retenus). « *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 ont 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* »^{83,84}.

De plus, une CLDI – 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 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* »⁸⁵.

La transversalité est le maître mot de l'outil contrats de quartiers. En effet, « *ils consistent en :*

- *La réhabilitation et création de logements ;*
- *La réhabilitation et création d'espaces réservés aux activités artisanales ou industrielles ;*
- *Le réaménagement des espaces publics ;*
- *La création ou renforcement d'infrastructures socio-culturelles, sportives ou autres et d'équipements de quartiers »*⁸⁶.

⁸⁰ 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.

⁸¹ SACCO M., « Cureghem : de la démolition à la revitalisation », in *Brussels Studies*, n°43, 25/10/2010, p. 2.

⁸² Région de Bruxelles-Capitale, *Op. cit.*, p. 95.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

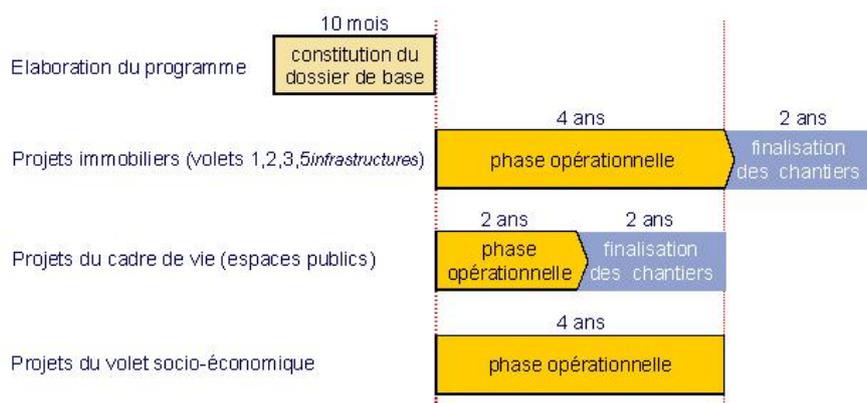
⁸⁵ SACCO M., *Op. cit.*, p. 3.

⁸⁶ 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.

C'est dès lors une approche transversale qui est promue dans le cadre des contrats de quartier à Bruxelles. D'autres outils sont également prévus par la Région : le micro-crédit (à octroyer soit à des personnes privées, soit à de petites entreprises), les contrats de quartier commerçant, 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 des espaces différents tous les quatre ans et de pouvoir adapter les interventions sur les quartiers les plus prioritaires, contrairement à l'outil ZIP qui, en l'absence d'actualisation, constitue un outil peu flexible pour les interventions sur des quartiers urbains dégradés.

Figure 11 : 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/content/content.asp?ref=76>, consulté le 23 mai 2011.

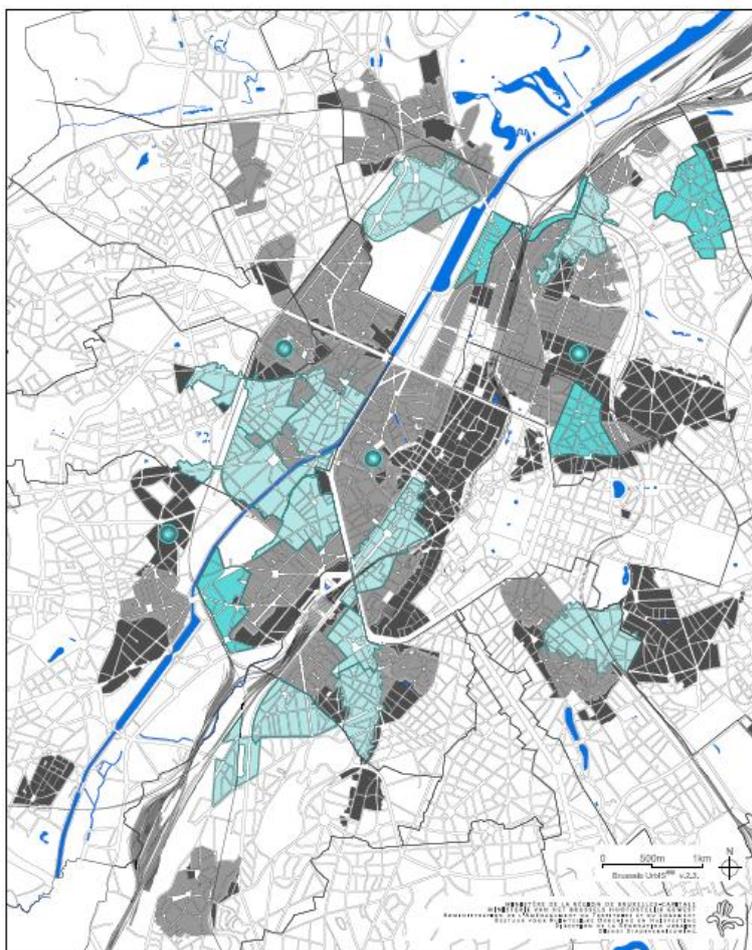
L'enveloppe budgétaire prévue pour l'année 2010 est de 59 millions d'euros, dont 44 millions provenant de la Région, 11 millions de l'accord de coopération conclu entre la Région et le fédéral et 4,4 millions des communes concernées par les contrats de quartier. Une étude menée en 2007 envisageait quelques pistes pour le futur de la politique de revitalisation des quartiers en Région bruxelloise ; certaines pistes peuvent être intéressantes également dans le cadre de notre réflexion⁸⁷ :

- observer les mutations urbaines via la mise en exergue de l'importance d'un diagnostic précis pour mener une politique de la ville. Cette observation implique également un monitoring des quartiers à Bruxelles ;
- évaluer en permanence les outils : de manière continue, qualité des diagnostics et cohérence, fonctionnement, etc. Cette évaluation implique la remise en question fréquente des méthodes ;
- coordonner les actions entre les différents acteurs et outils, avec un accent sur le partenariat ;
- instaurer des stratégies prospectives et de *citymarketing* via l'anticipation des scénarios urbains, les schémas directeurs et les schémas prospectifs ;
- aider au redressement financier des communes.

⁸⁷ Région de Bruxelles-Capitale, *Op. cit.*, pp. 94-105.

Figure 12 : Périmètres des contrats de quartier en RBC

DRU ■■■■ Périmètres des contrats de quartier 1994-2016
 ■■■■ DSV Perimeters van de wijkcontracten



Contrats de Quartier Durable
 Durable Wijkcontracten

● Série 1 (14) - active Reeks 1 (14) - nog lopend	● Série 11 & 12 - active Reeks 11 en 12 - nog lopend	● Espace de développement renforcé du logement et de la rénovation urbaine Ruimte voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting en de stedervernieuwing
● Série 2 (18) - à l'étude Reeks 2 (18) - op studie	● Série 1 & 10 - inactive Reeks 1 en 10 - afgevoerd	● Eau Water
		● Voies ferrées Spoorwegen

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.

De plus, M. Van Cutsem et G. Ropars ont réalisé, dans un article relatif à la prospective dans les politiques des quartiers en Wallonie et à Bruxelles, un compte rendu des enjeux de prospective pour ces outils (que nous reproduisons ci-dessous). Ils constataient notamment le manque de prise en compte du long terme dans les contrats de quartier bruxellois mais donnaient une vision globalement plus positive que celle (reproduite, cf. infra) relative aux outils wallons.

Tableau 7 : Analyse des enjeux de prospective des outils de la PFGV

Réalisation d'un diagnostic prospectif	L'analyse du territoire est un élément important des contrats de quartier (diagnostic). Le lancement d'un monitoring est récent, mais pourrait permettre un meilleur suivi des évolutions si son usage est régulier.
Prise en compte du long terme	La question du long terme est peu prise en compte dans les contrats de quartier. Les enjeux sont centrés sur la situation actuelle.
Définition d'une vision comme synthèse d'un objectif à atteindre	La définition d'une vision n'est pas un objectif des contrats de quartier qui, après le diagnostic, définissent rapidement un programme d'actions
Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée	Les contrats de quartier se veulent transversaux, traitant du logement, du cadre de vie et de l'économie, mais certains domaines sont peu abordés (ex. : environnement).
Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne	La participation des habitants est un élément essentiel des contrats de quartier à travers les CLDI en amont et en aval du processus.

Source : VAN CUTSEM M. et ROPARS G., « Quelle place pour la prospective dans la politique des quartiers en Wallonie et à Bruxelles ? », in 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. 163.

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 quartier⁸⁸. Cet outil transversal vise à mettre en œuvre des actions intégrées sur les quartiers de l'EDRL. 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 (qui fait défaut en Wallonie), de réduire l'intervention minimale à charge des communes en difficultés, etc. L'état des lieux conclut à ce sujet que « *au-delà de ces objectifs explicites, on s'aperçoit aussi que les principes d'intervention qui ont été inaugurés avec les contrats de quartier cherchent à établir de nouvelles méthodes de gouvernance dans la conduites 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* »⁸⁹.

4.3. LES PAYS-BAS

4.3.1 Avant

Aux Pays-Bas, la politique des grandes villes (qui portait d'ailleurs le même titre que la politique menée à l'échelon fédéral en Belgique) a été mise en place en 1999, à l'initiative de quatre grandes villes néerlandaises (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) via le Mémoire de 1994. La politique des grandes villes ou GSB (*Grote Steden Beleid*) était basée sur le principe de la contractualisation et de la cogestion entre l'Etat et les villes : l'Etat fournissant le financement et les orientations, les villes établissant des programmes sur cinq ans (dernier programme GSB III 2005-2009) afin de bénéficier de ces fonds⁹⁰. « *In general, Big Cities Policy programmes are characterised by a shared policy responsibility, expressed in partnerships between different political levels, as well as between political levels and other*

⁸⁸ Région de Bruxelles-Capitale, Plan Régional de Développement Durable : Etat des lieux, ADT, pp. 52-60.

⁸⁹ Ibid, p. 60.

⁹⁰ 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, p. 44.

participating parties »⁹¹. C'est donc le principe de la subsidiarité qui présidait au fonctionnement de la politique des grandes villes aux Pays-Bas : les villes sont les mieux à même de connaître les besoins et actions qui concernent leur territoire, sur cinq thématiques identifiées pour la période 2005-2009 : la sécurité, la citoyenneté/intégration, l'amélioration des quartiers résidentiels, la structure économique et les jeunes⁹². Pour la période 2005-2009, ce sont 4 milliards d'euro qui sont consacrés à cette politique, avec la répartition suivante : 60 % pour la sécurité, l'intégration et les aspects sociaux, 36 % pour les aspects physiques et 4 % pour les aspects économiques⁹³. « *The Big Cities Policy in the Netherlands is aimed at improving all kinds of economic, social, and physical problems within the city. Thus, it is a clear example of an area-based policy. First and foremost, this policy is – by definition – aimed at “big” cities and primarily at those areas within the cities that are considered to be the worst neighbourhoods or districts. Thus, areas built at the end of the 19th century, the beginning of the 20th century, and in the period 1945–1960 are targeted by the policy. It is aimed at the areas with the largest concentrations of unemployment, the highest crime rates, bad housing, etc. The cities select these target areas themselves* »⁹⁴.

« *La politique des grandes villes aux Pays-Bas énonce une vision de la ville ‘complète’ et complexe qui implique l'intégration des opérations de renouvellement urbain dans une stratégie globale de développement de la ville dans toutes ses dimensions (sociale, économique, physique et environnementale)[...] la coopération entre villes et Etat s'accompagne également d'une réorganisation à toutes les échelles des services. Le même phénomène se reproduit à l'échelle des villes, mais il existe souvent des décalages entre les outils proposés à l'échelle nationale et les modes d'organisation des villes* »⁹⁵.

A. Kokx et R. Van Kempen, dans un article publié en 2010, font le constat de trois facteurs qui s'opposent à une bonne gouvernance de la politique des grandes villes néerlandaise :

1. « *We found that Dutch urban restructuring policy simultaneously features strong market orientation and state regulation* » ;
2. « *Second, we found problems as regards accountability between central and local government concerning the measurability of results. Problems between central and local government arise when the city is judged on its results without structural urban problems being taken into account* » ;
3. « *Third, a lack of coordination makes consistent, effective, integrated urban policies difficult to achieve at the local level because of fragmentation at the central government level and the failure of the Ministry of the Interior to direct policy in an integrative manner* »⁹⁶.

4.3.2 Aujourd'hui

Dès 2009, la politique des grandes villes néerlandaise devient la politique des villes et connaît certains changements : des budgets moins importants et une responsabilité accrue

⁹¹ ANDERSEN H.T., VAN KEMPEN R., New trends in urban policies in Europe : evidence from the Netherlands and Denmark, in *Cities*, vol. 20, Issue 2, avril 2003, pp. 77-86.

⁹² EUKN, « National Urban Policy of the Netherlands », 21/12/05, [en ligne] : http://www.eukn.org/Netherlands/nl_en/E_library/Urban_Policy/National_Urban_Policy_of_the_Netherlands, consulté le 19 mai 2011.

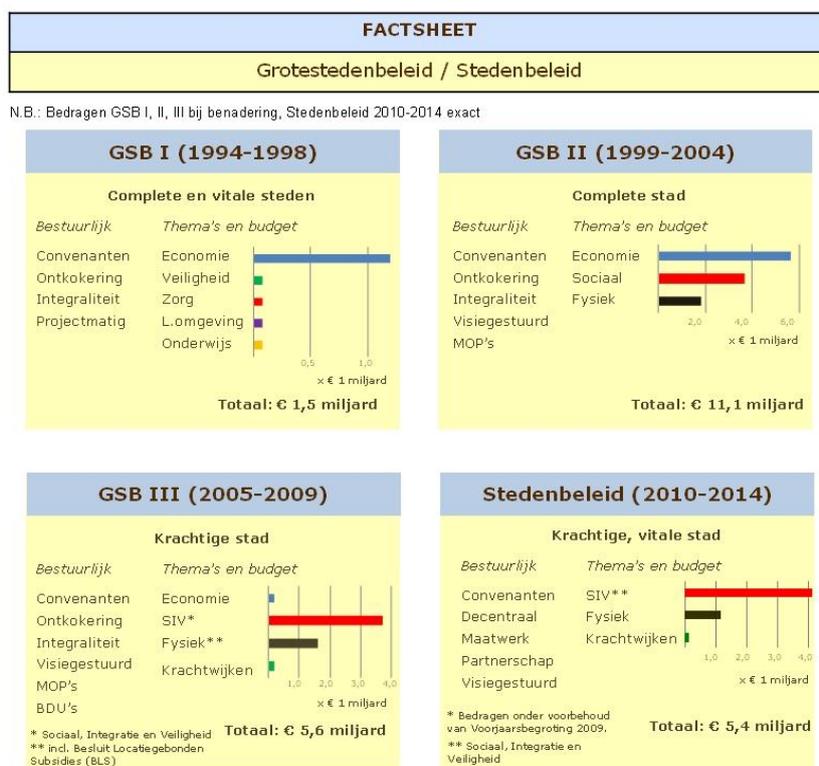
⁹³ ANDERSEN H.T., VAN KEMPEN R., *Op. cit.*, pp. 77-86.

⁹⁴ HALLEUX J.-M. (dir.), Thème 3.1 Reconstruire la ville sur la ville : recyclage des espaces dégradés, *Rapport final*, Subvention 2004-2005, Septembre 2005, pp. 44-45.

⁹⁵ KOKX A. et VAN KEMPEN R., « Dutch urban governance : Multi-level or multi-scalar ? », in *European Urban and Regional Studies*, 2010, 17 (4), p. 366.

des autorités locales⁹⁷. Le Ministre Van der Laan a annoncé la décentralisation de la politique urbaine aux Pays-Bas pour la période 2010-2014 au profit des communes et des provinces. Les principales mesures liées à ce changement dans la politique menée aux Pays-Bas sont : la sélectivité, la proactivité, selon une approche locale et avec des orientations thématiques. Le pan économique disparaît ; le pan physique est réduit.

Figure 13 : Répartition des budgets de la politique de la ville



© KEI, jul 2009

Source : KEI, « Nieuw Stedenbeleid : minder geld, meer verantwoordelijkheid voor gemeenten », [en ligne] : http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=3030, consulté le 23 mai 2011.

La décentralisation implique que le gouvernement ne fixe que des objectifs généraux ainsi que l'impossibilité de récupérer les fonds octroyés même si les communes ne sont pas performantes dans leur mise en œuvre de la politique des villes. La conception de programmes de développement pour la partie ISV (budget pour le renouvellement urbain) est prévue mais il y a une grande liberté des autorités locales pour définir les mesures et les objectifs dans le cadre d'une « *krachtige, vitale stad* » (ville dynamique, puissante). Il semble cependant difficile d'évaluer aujourd'hui cette politique mise en place très récemment aux Pays-Bas.

⁹⁷ KEI (*Kenniscentrum stedelijke vernieuwing*), « Nieuw stedenbeleid : minder geld, meer verantwoordelijkheid voor gemeenten », 29 juillet 2009, [en ligne] : http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=3030, consulté le 20 mai 2011.

CONCLUSIONS

Plusieurs réflexions synthétisant notre étude de la politique de la ville dans plusieurs régions frontalières de la Wallonie permettent d'approcher certains grands enjeux liés à la définition de cette politique.

Quelles sont les villes qui sont 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, d'une part, la hiérarchie urbaine issue du *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* à, d'autre part, 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 sur les grandes villes (comme c'est le cas en Flandre) ou sur toutes les villes, même petites ? Dans ce dernier cas, quels sont les critères qui permettent d'identifier les villes pouvant « bénéficier » d'une telle politique : la population, un indice socio-économique, une similarité dans les problèmes rencontrés (concentration des ménages précarisés, taux de chômage, part des logements vides au dessus des cellules commerciales, etc.) ?

Le choix de la méthode, à savoir l'option prise vers une contractualisation entre la ville/commune et la Région ou les 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 2005-2007⁹⁸. Le choix du « modèle » de la contractualisation peut avoir un impact sur le fonctionnement administratif communal dans la gestion de la politique urbaine. En effet, le choix de la contractualisation avec les autorités locales (supposant que les villes présentent un projet de développement urbain intégré assorti d'un programme précis), implique une série d'éléments à prendre en considération et des choix :

- a. une analyse en termes de réalisation (thèmes, partenariats, etc.) ainsi qu'une analyse sur les effets de la politique même (quels changements sont identifiables ?) ;
- b. des critères de sélection des villes bénéficiant de cette contractualisation (population ; part de quartiers défavorisés) ;
- c. une méthode : (une obligation de résultats : A quoi veut-on arriver ? Quels sont les objectifs ? - ou une obligation de moyens ;
- d. des financements : soit des subsides de droit commun (crédits pour la politique de la ville « de la part » des autres ministères – équipements, transports, etc.), soit des subsides spécifiques à la politique de la ville considérée : l'objectif étant que les crédits ainsi octroyés constituent une plus value par rapport à ceux de droit commun et ne s'y substituent pas ;
- e. des indicateurs d'évaluation. Dans un avis récent⁹⁹ (juin 2011), l'Union des villes et communes de Wallonie opte clairement pour le modèle de la contractualisation, à l'instar de la politique fédérale des grandes villes. « *La contractualisation globale semble plus appropriée à la démarche de coordination des stratégies et de gouvernance multi-niveaux que les techniques classiques de subventionnement directs* »¹⁰⁰.

Quelle échelle spatiale pour la mise en œuvre d'une telle politique ? Les quartiers les plus denses, les limites communales, l'agglomération morphologique ou fonctionnelle. Une

⁹⁸ FRANCQ B. (dir.), *Op.cit.*, p. 40.

⁹⁹ UVCW, « La coopération supracommunale : vers des communautés de territoire », *Note d'orientation*, Avis du Conseil d'administration, 28 juin 2011.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 8.

politique de la ville peut intégrer plusieurs de ces dimensions, notamment l'échelle du quartier et celle du développement urbain intégré (telles qu'elles sont recommandées par la Charte de Leipzig). Une politique de la ville pourrait dès lors développer des outils adaptés à chacune de ces échelles.

Quelle est l'articulation entre les outils de l'aménagement du territoire ? D'une part, les outils d'orientation de la politique et, d'autre part, les outils de mise en œuvre de projets, d'opérationnalisation. Quelle est la place du projet urbain ?

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, de territoire. A nouveau, 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 plébiscitée. En d'autres termes, le gain stratégique pour les pouvoirs subsidiaires 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* »¹⁰¹.

¹⁰¹ Ibid.

5. LES OUTILS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN WALLONIE

Même si nous avons fait remarquer antérieurement qu'il n'y a pas à proprement parler de politique de la ville en Wallonie à l'heure actuelle, ce chapitre 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).

Dans ce cadre, les instruments suivants sont étudiés :

- Le schéma de structure communal – SSC ;
- Les zones d'initiatives privilégiées – ZIP ;
- La rénovation urbaine ;
- La revitalisation urbaine ;
- Le périmètre de remembrement urbain¹⁰² ;
- Le logement et notamment l'ancrage communal, la politique communale du logement constituant un pan important d'une politique publique à destination des villes ;
- Les plans de cohésion sociale ;
- Les associations de gestion de centre-ville ;
- Les agendas 21 locaux.

5.1. L'ECHELLE DES OUTILS

Nous l'avons mentionné, 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.

5.1.1 Le niveau supra-communal

Il manque un niveau de pouvoir afin de répondre à la logique de développement urbain intégré de la Charte de Leipzig en Wallonie : « *Province et intercommunale ne semblent pas convenir. L'échelle des schémas d'agglomération proposée dans le SDER, mais jamais mise en œuvre, fait cruellement défaut* ». On constatait « *une certaine frustration due à l'immobilisme wallon en la matière, en particulier de la part des communes frontalières de la France qui se sentent un peu démunies face aux moyens et méthodes dont disposent les communautés urbaines françaises* »¹⁰³.

L'Union des villes et communes de Wallonie, dans son avis rendu le 28 juin 2011 sur la question de la supracommunalité distingue deux types de coopération supracommunale : les communautés urbaines ainsi que les communautés de communes et privilégie une démarche *bottom-up*. « *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 ;*
- *La volonté de définir des projets de développement économique, social, environnemental et culturel* »¹⁰⁴.

¹⁰² Qui a fait l'objet d'une étude spécifique de la CPDT lors de la subvention 2008-2009.

¹⁰³ TELLER J. (dir.), Expertise V4 Politique de la ville, *Rapport final de la subvention 2007-2008*, Sept. 2008, CPDT, Annexe 4 Le compte rendu de la première séance de la plate-forme ville, p.5.

¹⁰⁴ UVCW, « La coopération supracommunale : vers des communautés de territoire », *Note d'orientation*, Avis du Conseil d'administration, 28 juin 2011.

5.1.2 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.

5.1.3 Le niveau infra-communal

Au niveau infracommunal, des dispositifs se centrent sur les quartiers en difficulté. Cibler les territoires en difficulté sur les plans physique et humain repose sur l'idée d'agir localement au plus près des problèmes, de manière transversale et intégrée. Il ne faut pas surestimer la capacité de ces approches locales à améliorer la situation des personnes concernées car elles ne développent pas de solutions structurelles. Néanmoins, elles peuvent apporter certaines améliorations.

Les logiques d'intervention sont cependant diverses et susceptibles d'avoir des effets différents. Avec Donzelot (2001), on peut distinguer les orientations « *place* », « *people* » ou « *community* » dont les combinaisons font la « politique de la ville » ou plutôt des quartiers en crise¹⁰⁵ :

- 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 ;
- 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.

Un deuxième axe de caractérisation des interventions en quartiers urbains dégradés est l'orientation endogène / exogène. Soit on se centre sur l'amélioration du quartier pour améliorer les conditions de vie de ses habitants, soit on vise une attraction de nouvelles populations plus aisées vues comme une solution pour y promouvoir un réinvestissement du secteur privé et une mixité sociale considérée comme un atout.

Tableau 14 : Tableau récapitulatif des logiques d'intervention

	Endogène	Exogène	Visée de la participation
<i>Place</i>	Amélioration des logements, espaces publics, équipements pour répondre aux besoins des habitants	Logements de standing supérieur Restructurations-démolitions Grands équipements, notamment culturels Espaces publics de prestige	Information-consultation-concertation
<i>People</i>	Accompagnement individualisé à la recherche d'emploi Formation Aide à l'amélioration du		Autonomie de la personne

¹⁰⁵ 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.

	logement/ à la recherche d'un logement adapté ...		
<i>Community</i>	Développement communautaire avec les populations en place	Développement communautaire incluant également les nouveaux arrivants	Co-production Promotion de la citoyenneté Soutien à l'auto-organisation communautaire Lutte

La promotion de la cohésion sociale est souvent associée également dans l'esprit des acteurs à la mise en place d'une mixité sociale à l'échelle des quartiers – notamment dans la conception de « quartiers durables ». Une analyse plus poussée conduit à considérer la mixité sociale, non comme une voie incontournable à prôner d'office mais comme une possibilité à envisager prudemment en tenant compte le plus finement possible des catégories sociales en cause, de l'échelle visée, etc.

Tant la concentration que le mélange de catégories sociales différentes plus ou moins intégrées dans la société, plus ou moins dotées de capital économique, social et culturel peuvent avoir des effets potentiellement positifs ou négatifs en termes de cohésion sociale¹⁰⁶.

Il est important de permettre aux différents groupes sociaux des possibilités d'entre soi propices à l'émergence de solidarités, particulièrement à ceux pour lesquels les réseaux territorialisés restent importants (notamment les immigrés primo-arrivants). Par ailleurs, la proximité spatiale induite par la mixité peut mener à une mise à distance sociale et à un rejet symbolique. Pour ces raisons, la dispersion des ménages pauvres dans des quartiers nettement plus favorisés n'est pas à prôner.

Certains arguments poussent cependant à éviter de trop grandes concentrations de personnes défavorisées : risque de repli communautaire et/ou de constitution de zones de non-droit, parfois violences... mais aussi marquage négatif lié à l'habitat dans certains quartiers repérables dans certaines situations américaines ou françaises emblématiques mais aussi, même si dans une moindre mesure, notamment dans certaines cités sociales chez nous¹⁰⁷.

L'action sur le bâti seul, assortie de restructurations importantes menées dans un objectif d'attractivité (par exemple, logements et espaces publics d'un standing supérieur), peut conduire à un renouvellement de la population de ces quartiers se traduisant par une amélioration des indicateurs socio-économiques et un accroissement des valeurs immobilières tout en repoussant les habitants d'origine vers d'autres lieux de moindre qualité¹⁰⁸. Une amélioration du milieu physique centrée sur la réponse aux besoins des habitants, notamment en termes d'équipements et d'accès vers les lieux d'emploi, d'amélioration des logements au bénéfice de leurs occupants, d'espaces publics de proximité (espaces de repos et de jeux, jardins communautaires, etc.) conçus le cas échéant

¹⁰⁶ CHARMES E., « Pour une approche critique de la mixité sociale : redistribuer les populations ou les ressources ? », La vie des idées, 10 mars 2009, [en ligne] : http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20090310_mixitefinale.pdf, consulté le 26/10/2011.

¹⁰⁷ Pour en savoir plus sur les différentes formes de mixité sociale dans la ville et leurs impacts, voir note en annexe IV.

¹⁰⁸ Des expériences anglaises en témoignent, voir rapport CPDT 2009, Expertise politique de la ville. Préciser la référence

avec les habitants, paraît moins susceptible d'induire des changements socio-démographiques importants.

Une tendance actuelle fréquente est de privilégier l'attractivité des territoires dans l'optique d'un réinvestissement du secteur privé, l'objectif d'amélioration physique et socio-économique du quartier primant sur le devenir des habitants en place.

Si une approche territorialisée poursuit 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, à côté des architectes, urbanistes et aménageurs, interviennent des acteurs sociaux porteurs de ce souci. Des actions d'accompagnement de la population sont alors menées telles que l'aide, le cas échéant, à un relogement compatible avec les ressources du ménage, à la recherche d'emploi, etc. Pour que ce type de démarche puisse garder le cap, il importe qu'en termes d'évaluation soit mis en place un suivi du devenir des habitants, faute de quoi des effets pervers potentiels les concernant risquent de passer inaperçus. A côté du recensement d'effets constatés, doit également trouver place une réflexion sur les risques et les impacts à éviter¹⁰⁹.

Une approche de développement communautaire, à côté de l'accompagnement individuel des personnes en difficulté, aidera les populations en place à se constituer en acteurs, à s'organiser et à défendre leurs droits, en recherchant leur participation active à l'amélioration du quartier. Elle rejoint les conceptions wallonnes de la cohésion sociale visant l'émancipation des personnes et la participation active de chacun à la société. Elle s'inscrit généralement dans le cadre d'une approche endogène au service des habitants en place.

A travers les observations menées sur les quartiers ayant fait l'objet d'une approche essentiellement endogène de type « développement local intégré » à l'étranger, on n'observe généralement pas d'amélioration notable des caractéristiques socio-économiques et ces territoires restent souvent des lieux d'accueil de la pauvreté. Mais une véritable évaluation en termes de cohésion sociale fait le plus souvent défaut : on ne procède le plus souvent pas au suivi des personnes entrantes et sortantes, ce qui ne permet pas de savoir s'il y a eu un renouvellement de la population ni si la situation des personnes ayant quitté le quartier s'est améliorée.

Spécifiquement en Wallonie, l'approche des « quartiers d'initiatives » s'inscrit clairement à son origine dans une approche endogène et communautaire visant à améliorer les quartiers au bénéfice des populations en place avec leur participation grâce à une équipe d'intervention (chef de projet, service d'actions citoyennes). Elle s'est stabilisée à une douzaine de quartiers et ne semble plus guère se développer à l'heure actuelle.

Les stratégies clairement axées sur le bâti et faisant appel au partenariat public-privé, telles que la revitalisation urbaine, ont par contre le vent en poupe¹¹⁰. Il s'agit ici de projets de logements privés avec un investissement des pouvoirs publics dans l'espace public, sans obligation de développer du logement social ou moyen (contrairement à la rénovation urbaine où la proportion demandée est de 30 %).

On ne peut exclure, là où existent certains enjeux de centralité – particulièrement dans les villes les plus importantes de Wallonie ainsi que dans les villes moyennes – que ne se

¹⁰⁹ 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. »

¹¹⁰ CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007.

développe un phénomène de « gentrification » là où les conditions sont propices en termes de potentiel d'attractivité du bâti, de l'environnement et de son équipement.

La gentrification est un processus progressif de changement de la population de quartiers modestes se déroulant en différentes phases : installation de strates pionnières, accélération du changement avec l'arrivée de catégories au capital socio-culturel plus élevé, conduisant finalement à un basculement socio-démographique. Ainsi des travaux¹¹¹ montrent qu'à Bruxelles, dans certains quartiers qui deviennent « branchés », la croissance d'une population jeune, plus dotée en capital social et culturel qu'économique, mais disposant de davantage de moyens que la population d'origine, peuvent contribuer à un accroissement des valeurs immobilières et locatives. L'observation des mouvements de population de et vers ces quartiers et des caractéristiques des personnes concernées montre un phénomène de départ de ménages modestes vers des quartiers plus défavorisés de la capitale ou vers des villes wallonnes et flamandes où les valeurs immobilières et locatives sont restées plus abordables. On observe également le départ de ménages aisés vers les lieux de périurbanisation. Ces départs contribuent également à la croissance de la demande et à une augmentation du coût du logement dans les villes wallonnes.

Face à ces possibilités de rehaussement de l'attractivité de certaines villes entraînant un renchérissement des prix et une éviction potentielle et/ou une difficulté croissante des populations à revenus modestes à accéder au logement, certaines mesures pourraient être mises en œuvre pour maintenir un droit de tous à habiter en ville et éviter une ségrégation spatiale accrue.

On peut mentionner les pistes suivantes :

- Le maintien et le développement d'un secteur foncier public pour le développement d'un logement accessible ;
- La poursuite du développement du logement social et assimilé dans les quartiers urbains via les Plans communaux d'action en matière de logement (ancrage communal), mais aussi comme condition à respecter dans les opérations de rénovation urbaine publique et les autres dispositifs et projets en partenariat public-privé. L'action renforcée sur les espaces publics ne devrait pas faire oublier la nécessité de mener une politique de logement accessible ;
- Le développement du parc des AIS (agences immobilières sociales) ;
- La poursuite d'opérations telles que les quartiers d'initiatives, axées sur l'amélioration des conditions de vie des populations en place et aussi, le cas échéant, sur la création de liens positifs entre populations d'origine et populations nouvellement venues plus aisées, de manière à instaurer des bénéfices potentiels liés à cette mixité en termes de cohésion sociale. A défaut divers travaux montrent que les tendances spontanées ne conduisent pas à des interactions entre les deux types de population ;
- Les dispositifs de suivi-évaluation des coûts du logement et des mouvements de population dans les quartiers.

5.2. 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

¹¹¹ VAN CRIEKINGEN M., « Réurbanisation ou gentrification ? Parcours d'entrée dans la vie adulte et changements urbains à Bruxelles », in *Espaces et société*, p. 134. VAN CRIEKINGEN M., (2006), « Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles ? Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification », in *Brussels Studies*, n°1, décembre 2006.

long de la stratégie et de la vision territoriale, d'autre part. Il existe également une dichotomie entre deux approches pour les quartiers en difficulté : d'une part, l'investissement dans l'action à court terme et, d'autre part, l'investissement dans la 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.

5.3. LE SCHÉMA DE STRUCTURE COMMUNAL¹¹²

L'article 16 du CWATUPE prévoit que le schéma de structure porte sur l'ensemble du territoire communal et constitue un document d'orientation du développement durable de celui-ci. Quels éléments le schéma doit-il dès lors indiquer, qui peuvent nous intéresser dans le cadre de la politique de la ville ? « Les objectifs d'aménagement », « l'implantation des infrastructures et des équipements », « les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation »,... Le CWATUPE reste très général concernant l'outil SSC et son contenu. L'article 254, 1°, c) CWATUPE précise qu'« un rapport d'analyse de la situation existante, énonçant les contraintes, déficiences et potentialités du territoire concerné, notamment sous l'angle démographique, socio-économique, physique, géographique et écologique ». Ce point c) envisage de donner au SSC une certaine portée « prospective » mais reste cependant vague. Le point 2°, d), de ce même article prévoit : « une note déterminant les principales actions à entreprendre et les principaux moyens d'exécution à mettre en œuvre par l'autorité communale, notamment, les opérations de rénovation urbaine, de rénovation rurale, de rénovation des sites économiques désaffectés, de remembrement rural, de construction de logement sociaux ainsi que les opérations d'aménagement des espaces publics ».

Le SSC ne constitue pas un outil spécifique aux 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 SSC a pour objectif, après une analyse de la situation existante au sein de la commune, de mettre en exergue les potentialités du territoire et dès lors les points forts de celui-ci : attractivité résidentielle, potentiel économique, développement de l'emploi, etc.

Le SSC ne porte que sur une commune et non pas sur le territoire d'une ville au sens plus large, et encore moins celui d'une agglomération. Les schémas d'agglomération n'ont pas encore vu le jour. 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 existent.

De plus, rien ne prescrit, en ce qui concerne le 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 strictement à l'échelle du territoire communal.

Deux dimensions peuvent être considérées : d'une part, la nécessité d'une approche multisectorielle, à laquelle répond partiellement l'outil SSC, et une approche multi-niveaux, dans le sens d'une collaboration aux échelles infra-communale, communale, de la ville, de l'agglomération ou encore avec la Région. Le niveau supra-communal n'est pas considéré dans le cadre du SSC. En ce qui concerne l'approche infra-communale, le schéma doit préciser le plan de secteur et les affectations ainsi que prévoir des actions sur des zones plus précises du territoire communal.

Certains « problèmes » liés à cet outil peuvent être identifiés dont notamment la « *longueur de sa réalisation et son coût* »¹¹³ qui découragent les communes d'en adopter un.

¹¹² Voir annexe 1.

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. En effet, plusieurs initiatives existent en Région wallonne 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 (approche transversale préconisée par l'échelon européen) : quelles sont les thématiques qui devraient a priori être abordées par un SSC ? (le contexte physique, le contexte naturel, le contexte démographique et de l'emploi, l'occupation du sol, le logement, les équipements et services collectifs, l'agriculture et sylviculture, les activités économiques, la mobilité et les réseaux de communication, réseaux et équipements techniques). « *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* »¹¹⁴. Ceci apparaît cependant très théorique. « *La définition d'objectifs ou d'orientations de développement et d'aménagement constitue une étape-charnière de l'élaboration d'un schéma de structure* »¹¹⁵.

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'opérationnalité¹¹⁶.

Le schéma de structure repose sur une méthode encore très « classique » de faire de l'aménagement du territoire (notamment en milieu urbain) : volonté des autorités publiques locales d'élaborer un schéma avec un subside à la clef -> choix d'un auteur de projet -> élaboration du projet de schéma sur base d'une série de thématiques identifiées avec la possibilité d'une « participation » citoyenne mais qui est organisée de manière spécifique à certaines étapes du processus. De plus, il n'y a aucune obligation de mise en œuvre effective de l'outil SSC, comme élément de base pour mener des projets et lancer une réflexion constante à l'échelle de la ville. Il ne s'agit dès lors pas d'un outil à portée stratégique pour le développement de la ville. Il manque également l'aspect de l'évaluation permettant une remise en cause constante des objectifs et moyens.

Le schéma de structure communal constitue l'outil stratégique qui se rapproche le plus des orientations de la Charte de Leipzig même s'il est encore éloigné des enjeux du développement urbain intégré.

5.4. LA RÉNOVATION URBAINE

La rénovation urbaine est une opération 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. Initialement, c'est le maintien de la population qui était visé ; l'accent sur son développement a été ajouté lors d'une modification législative ultérieure. Il vise également à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle 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

¹¹³ 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, p. 80.

¹¹⁴ CREAT, « Le schéma de structure communal : son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre », mars 2000, p. 51.

¹¹⁵ Ibid, p. 51.

¹¹⁶ HALLEUX J.-M. (dir.), Thème 3.1 *Op. cit.*, p. 80.

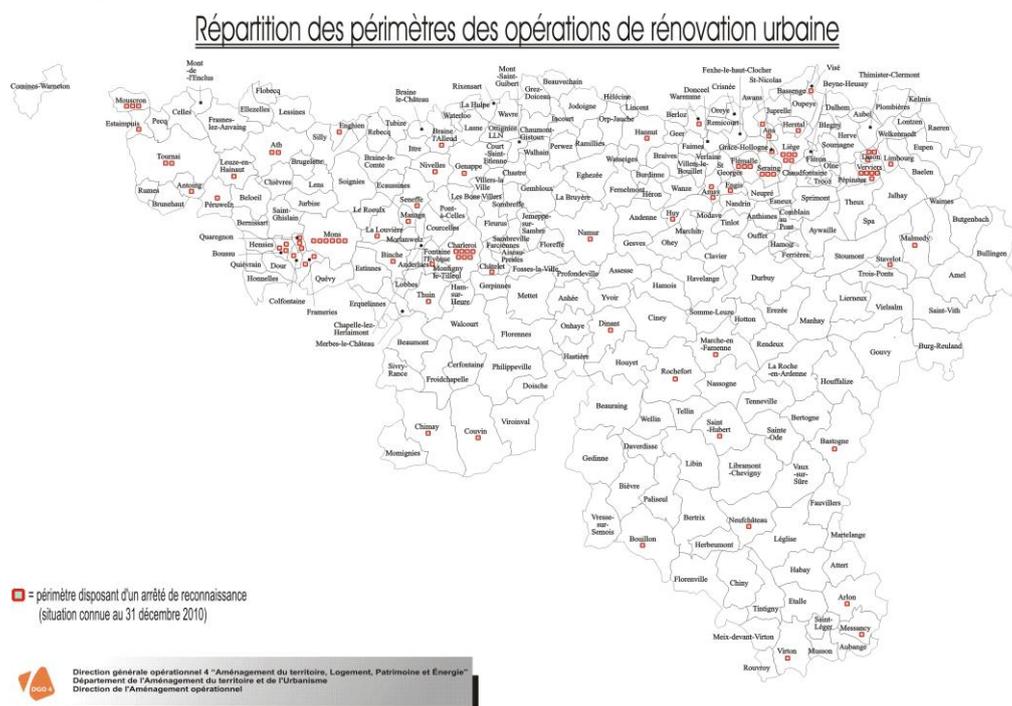
logement social. Une commission de rénovation de quartier vise à associer des représentants des habitants à l'élaboration du programme et à son suivi.

Le bilan de la rénovation et de la revitalisation urbaines¹¹⁷ recense un peu plus d'un millier de logements construits ou rénovés en 30 ans, des interventions privilégiant la rénovation à la démolition-reconstruction, 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 l'étude fait également le constat d'un outil peu adapté aux problématiques des grandes agglomérations, notamment en raison de financements insuffisants pour réaliser des interventions aux impacts significatifs. Il s'est concentré dans les pôles régionaux (centres et agglomérations), les autres pôles (centres de villes moyennes), et a été utilisé dans une moindre mesure dans 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 dans de tels quartiers. 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. L'utilisation de l'outil a de plus faibli au fil du temps.

De leur côté, M. Van Cutsem et G. Ropars constatent que « *dans la pratique, ces opérations [de rénovation urbaine] ont été menées de manière très dispersée, avec peu de moyens et sans véritable ligne directrice. La question des centres urbains, où se concentrent une série de problèmes majeurs mais qui sont aussi des vecteurs de croissance et d'emploi, n'a investi que très récemment les discours politiques et s'est encore très peu traduite dans les actes* »¹¹⁸.

¹¹⁷ Réalisé en 2006-2007 par le CREAT.

¹¹⁸ VAN CUTSEM M. et ROPARS G., *Op. cit*, p. 157.

Figure 15 : La répartition des périmètres de rénovation urbaine en Wallonie

Source : DG04, Direction générale opérationnelle, « Carte des opérations de rénovation urbaine », [en ligne] : <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Images/CARTERU.gif>, consulté le 24/10/2011.

5.5. LA REVITALISATION URBAINE

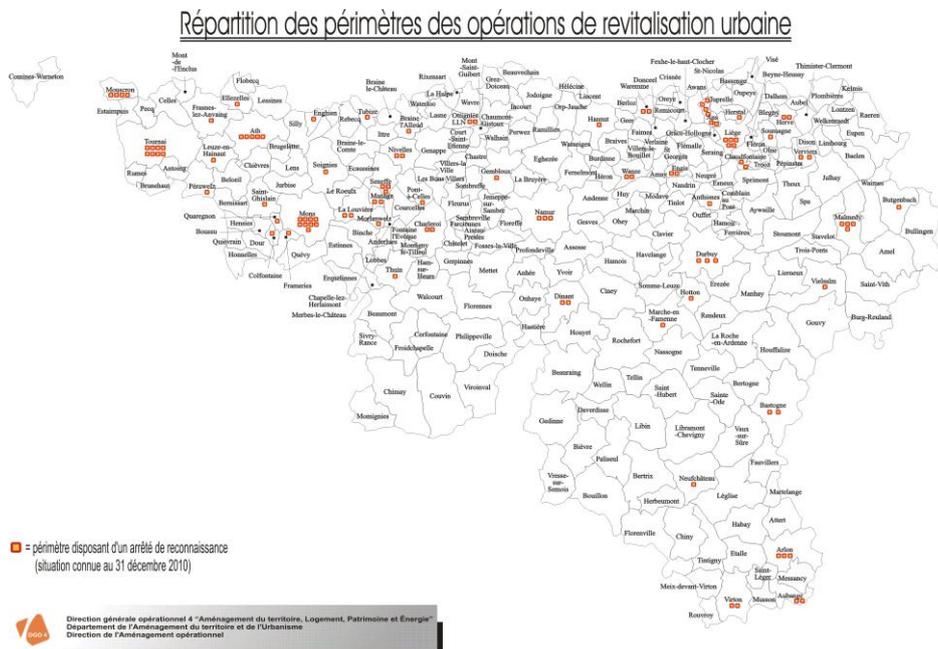
Régie par le décret du 20 décembre 1990, et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 septembre 1991, la revitalisation urbaine encourage le recours au partenariat public-privé. Dans un périmètre urbain déterminé par la commune, la Région finance l'aménagement des espaces publics à condition que la 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.

En 15 ans de revitalisation urbaine, 2250 logements ont été construits par les partenaires privés¹¹⁹. 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 des opérations dans les entités agglomérées, 42 % d'entre elles ont eu lieu au cœur des villes, 24 % dans des quartiers centraux plutôt résidentiels, puis 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

¹¹⁹CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007.

différents outils et sources de financement sont mobilisés par la commune pour mener une action de grande ampleur.

Figure 16 : La répartition des périmètres de revitalisation urbaine en Wallonie



Source : DG04, Direction générale opérationnelle, « Carte des opérations de rénovation urbaine », [en ligne] : <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Images/CARTEREVI.gif>, consulté le 24/10/2011.

5.6. LES ZIP-QI

Parmi les quatre types de zones d'initiatives privilégiées (ZIP) créés, trois seulement « concernent les quartiers en difficulté : les ZIP 1 concernent les communes à forte pression foncière, ce qui constitue un indice de la dispersion de l'outil sur des objectifs non exclusivement liés à des problématiques urbaines »¹²⁰. Dès 1995, sont créés les ZIP-QI pour les ZIP type 3 dont l'objectif est d'assurer l'intégration sociale. « Dans les faits, la plupart des opérations de rénovation urbaine sont lancées en dehors des ZIP activées par le programme Quartiers d'initiative »¹²¹. On ne peut exclure qu'un certain 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.

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

L'outil ZIP, dont les périmètres n'ont pas été actualisés depuis 1994 alors qu'il était prévu de les mettre à jour, s'enlise et est trop statique 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 ville et aux contrats de logement à Bruxelles qui mobilisent des budgets importants et qui ont une durée de quatre ans, ce qui permet une certaine flexibilité dans le traitement de certains territoires jugés défavorisés, les ZIP sont peu flexibles.

¹²⁰ VAN CUTSEM M. et ROPARS G., *Op. cit.*, p. 158.

¹²¹ *Ibid.*

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 entre le volet physique et le volet social. Dans le premier cas, le chef de projet 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 séparément¹²².

Tableau 8 : Analyse des outils régionaux d'intervention dans les quartiers en difficulté

Réalisation d'un diagnostic prospectif	Les territoires sensibles ont été recensés en 1994 sur la base de critères variés. L'observation de leurs évolutions n'a cependant pas été mise en place et l'analyse des tendances futures n'est pas pratiquée.
Prise en compte du long terme	Elle semble absente des cadres proposés. La politique a peu évolué en trente ans et s'est voulue réactive par rapport aux enjeux du développement urbain et des territoires sensibles.
Définition d'une vision comme synthèse d'un objet à atteindre	Les documents programmatiques régionaux (contrat d'avenir) ne proposent pas de vision du développement urbain en Wallonie. Il en est de même pour le schéma de développement de l'espace régional (publié en 1999, il aborde peu la question des « zones urbaines fortement dégradées » et essentiellement sous un angle urbanistique).
Transversalité et caractère systémique de l'approche adoptée	Les outils d'intervention sont verticaux, gérés de manière segmentée, et non interreliés.
Participation des habitants et des acteurs du territoire au projet de développement qui les concerne	Cette dimension est partiellement rencontrée à travers le travail des régies de quartier. La dynamique participative semble cependant limitée à la phase de mise en œuvre des opérations. Il y a peu d'investissement citoyen et associatif dans la construction des projets de quartier.

Source : 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. 159.

Ce tableau dresse un constat négatif de la prise en compte de la dimension prospective et de la définition d'une vision plus large d'avenir pour les quartiers en difficulté en Région wallonne.

5.7. LE LOGEMENT COMME OUTIL D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE

Une étude relative à la mise en place d'une politique de la ville en Wallonie, notamment au travers du SDER, ne peut éluder la question du logement, notamment social, et de l'accès à celui-ci.

5.7.1 Le logement locatif privé – cartographie en Wallonie¹²³

« 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

¹²² CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007.

¹²³ L'ensemble des cartes relatives au logement locatif privé reproduites ci-après ont été réalisées par Jean-Marc Lambotte, Lepur-ULg.

élevés »¹²⁴. En effet, le budget mobilisé par ces déductions fiscales atteindrait 500 millions d'euros. « *Sur le plan budgétaire, ils constituent d'ailleurs le principal outil de la politique du logement* »¹²⁵. Les prévisions démographiques – population wallonne dépassant les 4 millions d'habitants dès 2035 et une évolution des ménages caractérisée par une augmentation de la part des isolés et des ménages monoparentaux ainsi qu'un vieillissement de la population – nécessitent une action ciblée sur le marché locatif privé ; les pouvoirs publics ne pouvant pas répondre à l'ensemble des besoins uniquement via le logement public. 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* »¹²⁶. 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 (un seul revenu), mais à proximité d'une offre en services et en transport. Si le développement et le recentrage des activités et de la population dans des zones plus denses permettrait, pour certains, de répondre en partie à de nombreux défis (organisation des transports en commun plus efficace, mixité des fonctions et des activités plus importante, etc.), la prise en compte des aspects sociaux de ces situations et l'accompagnement par des mesures d'insertion sociale et de mixité sociale constituent un enjeu.

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) tout comme une offre publique locative réduite et des aides à la location peu développées¹²⁷. « *C'est pour notre pays la politique fiscale et les déductibilités associées à l'emprunt hypothécaire qui, en volume financier, représentent la principale forme d'aide publique au logement* »¹²⁸. Plus de la moitié des locataires en Wallonie sont localisés en zones urbaines¹²⁹. 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 – en particulier le commerce – 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. Les différentes cartes qui suivent permettent d'illustrer ces phénomènes et de montrer à quel point le logement locatif privé est dominant tout particulièrement dans les quartiers centraux des neuf grandes villes wallonnes.

L'analyse dynamique des quartiers en difficulté montre que « *l'insertion des ménages sur le secteur locatif n'en traduit pas moins, en moyenne, un moindre pouvoir d'achat et une moindre capacité d'accumulation patrimoniale, associée non seulement à une qualité de logement souvent inférieure, mais aussi à une plus grande mobilité résidentielle* »¹³⁰.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ Ibid, p. 115.

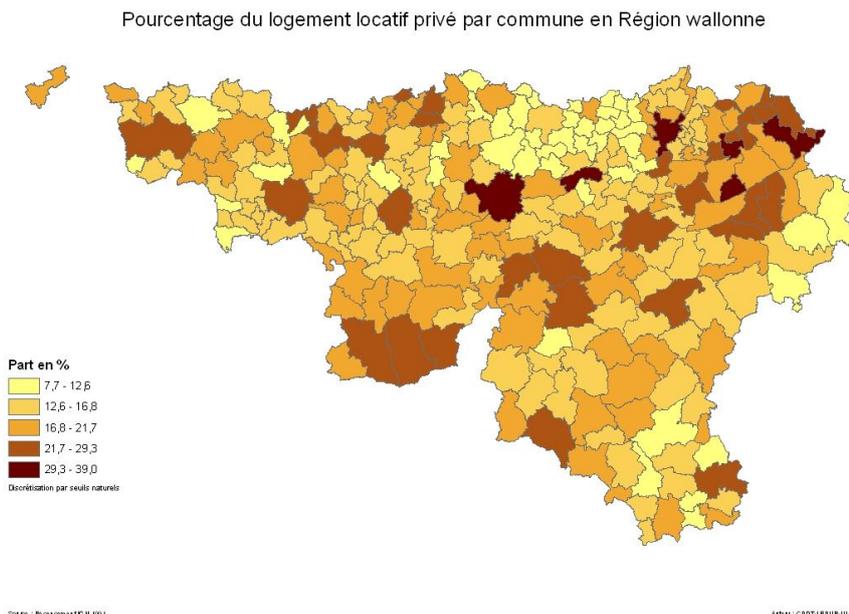
¹²⁶ Voir le défi démographie (diagnostic territorial SDER).

¹²⁷ 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.

¹²⁸ HALLEUX J.-M. et LAMBOTTE J.-M., « Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie », in *Géocarrefour*, vol. 79, 2/2004, p. 155.

¹²⁹ Gouvernement wallon, « Note d'orientation : Réforme du Code du Logement et de l'Habitat durable ».

¹³⁰ VANDERMOTTEN C., MARISSAL P., VAN HAMME G., KESTELOOT C., SLEGGERS K, VANDEN BROUCKE L., IPPERSIEL B., DE BETHUNE S. et NAIKEN R., Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges, SPP Intégration Sociale – Politique des Grandes Villes, p. 12.



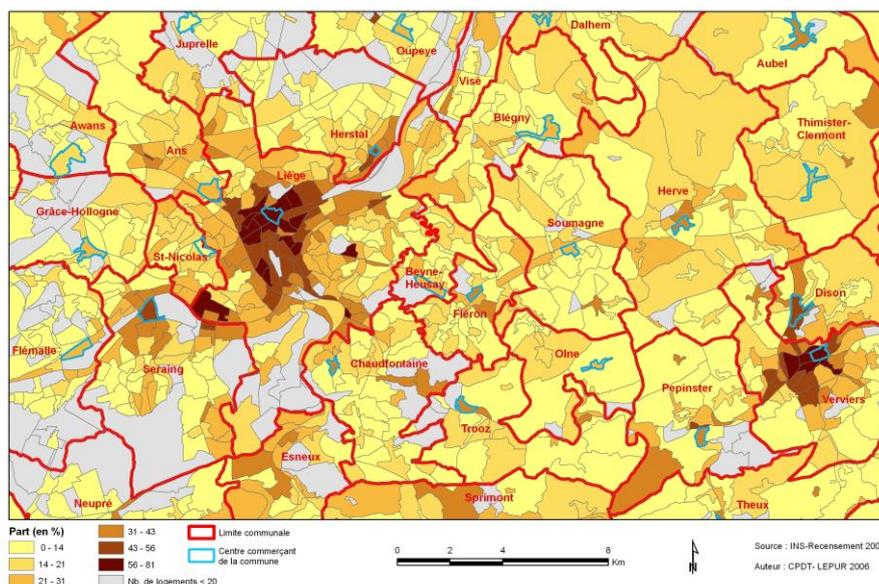
Le logement locatif privé est concentré à l'échelle de la Wallonie dans six communes : Namur, Huy, Liège, Verviers, Eupen et Spa (entre 29.3 % et 39.0 % à l'échelle de la commune). De manière plus générale, les grandes villes wallonnes concentrent des pourcentages relativement élevés de logements locatifs 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.

Il semble pertinent d'étudier cette question à une autre échelle que celle de la commune afin de pouvoir en tirer des informations plus précises, ce qui nous permettra d'identifier des zones précises (quartiers/secteurs statistiques) où se concentre ce type de logements.

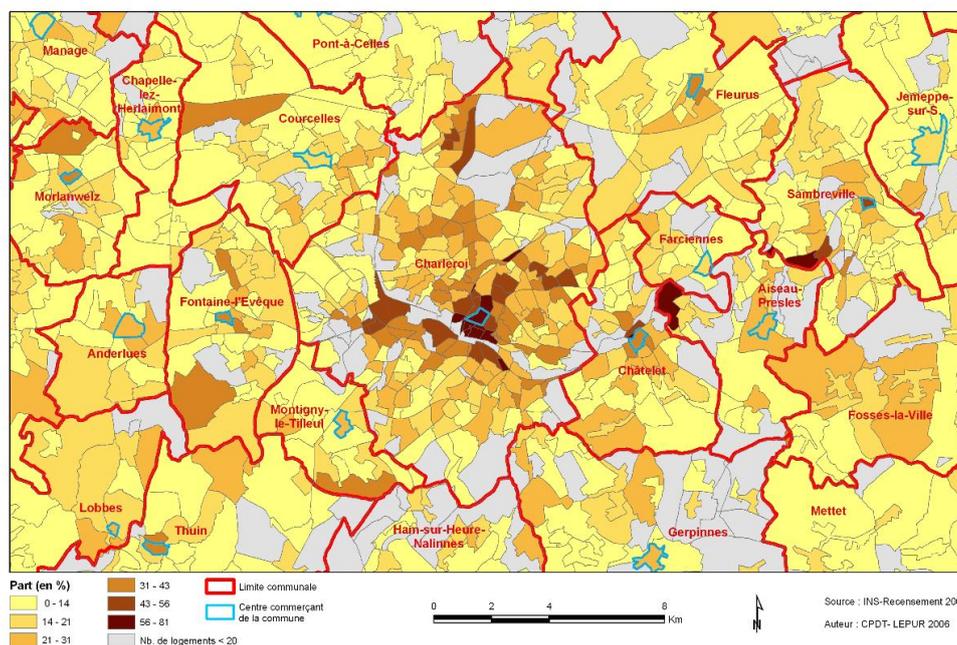
Nous allons voir ci-après que les concentrations de logements locatifs privés peuvent être très importantes (jusqu'à 81 %) lorsqu'on regarde à l'échelle plus fine des secteurs statistiques. Les cartes qui suivent permettent de confirmer l'hypothèse d'une concentration importante de ce type de logement dans les centres urbains.

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



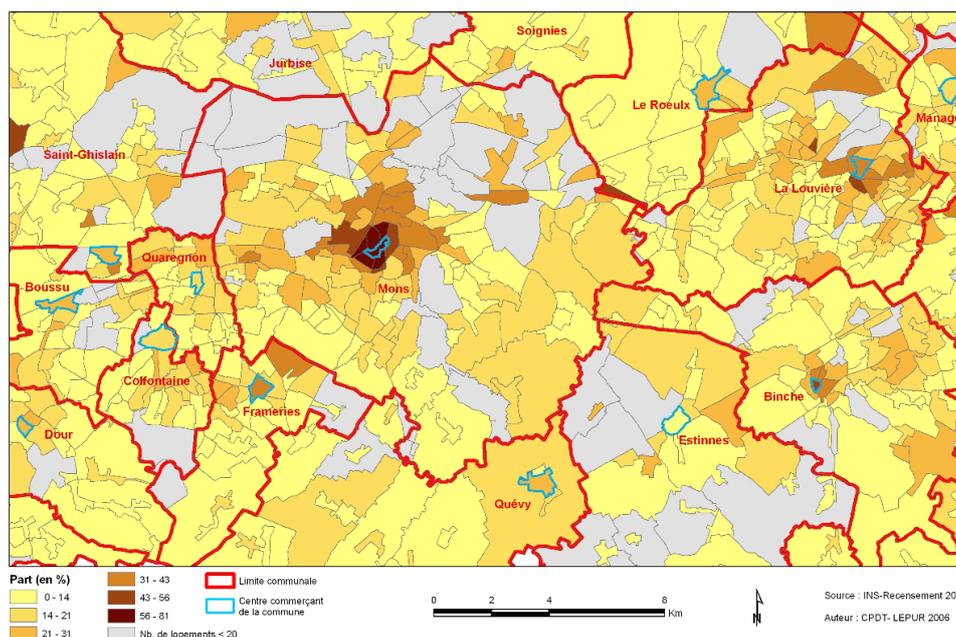
Le logement locatif privé est concentré dans les quartiers centraux de Liège, le long de la Meuse et dans une moindre mesure au centre de Seraing et de Herstal. Cette concentration est également présente dans les quartiers centraux de Verviers et dans une moindre mesure à Dison également.

Part des logements locatifs privés par secteur statistique dans la région de Charleroi



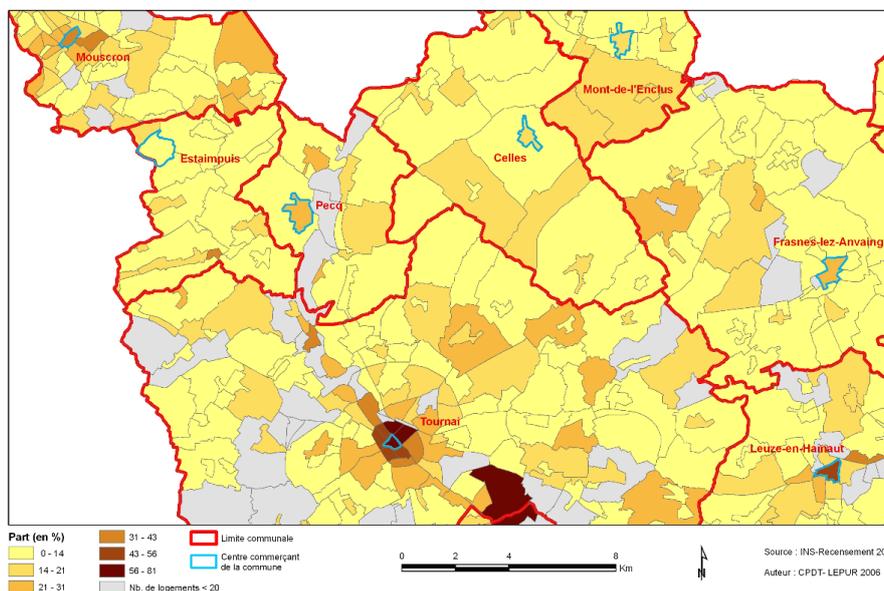
A nouveau, les concentrations les plus importantes se retrouvent dans le centre-ville de Charleroi mais aussi dans un secteur statistique d'Aiseau-Présles et à Sambreville.

Part des logements locatifs privés par secteur statistique dans les régions de Mons-Borinage et du Centre



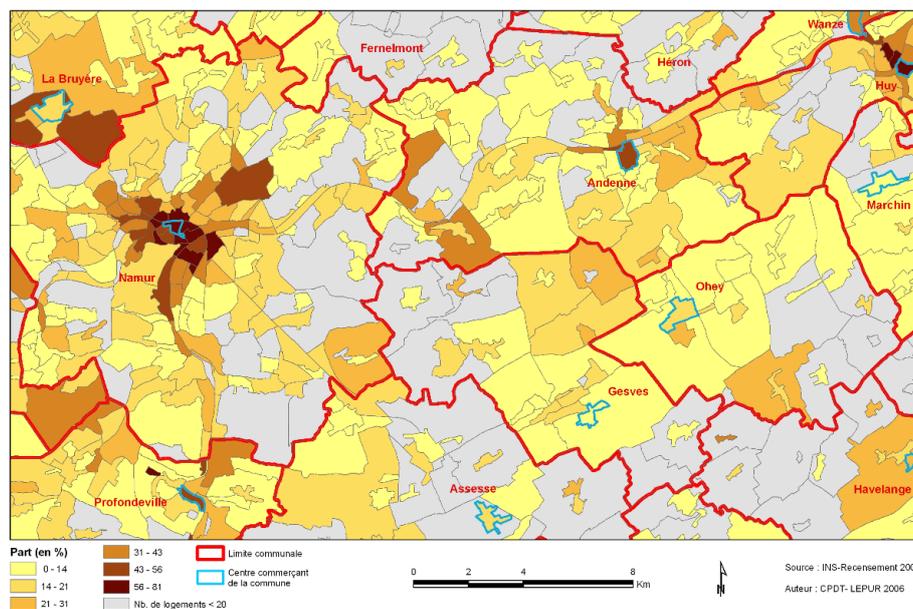
En ce qui concerne Mons, c'est le centre-ville uniquement qui est concerné par le phénomène. La Louvière ne connaît, quant à elle, pas ce problème dans les mêmes proportions (max. 43 % à 56 % dans un seul secteur statistique).

Part des logements locatifs privés par secteur statistique dans le Hainaut occidental



A Tournai, la concentration du logement locatif privé se situe en centre-ville mais également dans le sud de la commune.

Part des logements locatifs privés par secteur statistique dans la région de Namur-Huy



Pour Namur, la part des logements locatifs privés est également élevée dans les quartiers centraux. Les communes d'Andenne et de La Bruyère connaissent également des parts élevées (entre 43 % et 56 % pour certains secteurs statistiques). On peut également constater que ce phénomène est présent dans le centre de la commune de Huy ainsi qu'à Profondeville.

5.7.2 L'ancrage communal

Un projet de réforme du Code du Logement est en cours d'élaboration (à adopter en 2012). Certains éléments qui y seront traités peuvent avoir un effet direct sur la conduite d'une politique de la ville en Wallonie dont notamment la modification des objectifs et de la procédure de l'ancrage communal.

En ce qui concerne l'ancrage communal, « sur l'ensemble du territoire, un seuil de 10% de logements publics serait fixé au niveau des bassins de vie »¹³¹. Une période transitoire, dans l'attente de la définition de tels bassins de vie est également prévue, durant laquelle des coopérations entre communes seront possibles. De plus, « chaque commune devrait disposer d'un logement de transit pour 5.000 habitants (en lieu et place de 10.000 actuellement) »¹³². En ce qui concerne la procédure de l'ancrage communal, la note d'orientation du Gouvernement wallon précise que « dans les neuf mois (et plus six) de l'installation des conseillers communaux, chaque commune devrait élaborer un 'déclaration de politique du logement' [...] 70 % du budget alloué à l'ancrage ferait l'objet d'une répartition entre les communes sous forme d'un forfait. Une formule, à définir, répartirait ce forfait »¹³³. La même note envisage également 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 comme mesure ayant un impact en termes d'aménagement du territoire « de favoriser les réalisations dans les noyaux

¹³¹ 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.

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid, p. 54.

d'habitat »¹³⁴. « 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.

49. La définition des noyaux d'habitat sera actualisée pour prendre en compte l'évolution des problématiques en matière de population, d'environnement et de mobilité. Sur base de cette définition actualisée, des études seront entreprises afin de pouvoir opérationnaliser la définition.

50. Les terrains publics, autres que ceux des SLSP et de la SWL, mobilisables dans et à proximité de noyaux d'habitat seront identifiés et cadastrés pour être aménagés et bâtis en priorité. Il en sera de même pour les terrains des SLSP et de la SWL se situant dans ou proche d'un noyau d'habitat. Dans le cadre de la mise en oeuvre des plans d'ancrage communaux, les opérateurs immobiliers (CWL) bénéficieront des dispositions prévues aux articles 33, §8 et 127, §3, du CWATUPE qui permettent la délivrance de permis d'urbanisme sans devoir au préalable modifier les plans d'aménagement »¹³⁵.

5.7.3 La question de la mixité sociale dans l'habitat

5.7.3.1 Les thèses en présence

Plusieurs raisonnements visent à soutenir la thèse d'une mixité productrice de cohésion sociale :

- Elle contribuerait à l'instauration de liens entre catégories sociales plus fortes et plus faibles, liens susceptibles de favoriser l'entraide, l'enrichissement mutuel et la tolérance, la promotion sociale des plus faibles,...
- Elle éviterait une trop grande concentration de personnes en difficulté en un même lieu, concentration souvent considérée comme génératrice d'insécurité, de conflits, de sentiments de relégation, d'image négative du quartier et de ses habitants susceptible de leur nuire, de repli communautaire dans le cas de populations étrangères regroupées selon leur origine ;
- Elle permettrait de lutter contre les effets de quartier ou effets cumulatifs négatifs résultant de l'habitat dans certains quartiers défavorisés et affectant les chances de promotion sociale des habitants, indépendamment de leurs caractéristiques individuelles¹³⁶.

D'autres arguments fréquemment avancés aujourd'hui en faveur d'une mixité plus spécifiquement exogène dans les quartiers urbains dégradés par le biais de l'attractivité de catégories moyennes visent la poursuite de l'équilibre financier des villes et leur revitalisation grâce aux investissements privés. Différents auteurs mettent en évidence les risques de la recherche de ce type de mixité pour la cohésion sociale¹³⁷ dans la mesure où ces « politiques de gentrification » favoriseraient l'éviction des classes populaires vers des lieux de relégation.

¹³⁴ Gouvernement wallon, « Note d'orientation : Réforme du Code du Logement et de l'Habitat durable », p. 37.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ellen et Turner identifient 6 mécanismes vecteurs de transmission de ces effets : qualité des services locaux, socialisation par les adultes, influence des pairs, réseaux sociaux, exposition à la violence et à la criminalité, isolement géographique par rapport aux emplois disponibles.

¹³⁷ SMITH N., « La gentrification généralisée : d'une anomalie locale à la régénération urbaine comme stratégie urbaine globale », in BIDOUE-ZACHARIASEN (dir.), Retours en ville, Descartes et Cie, Paris, 2003, pp 45-72.

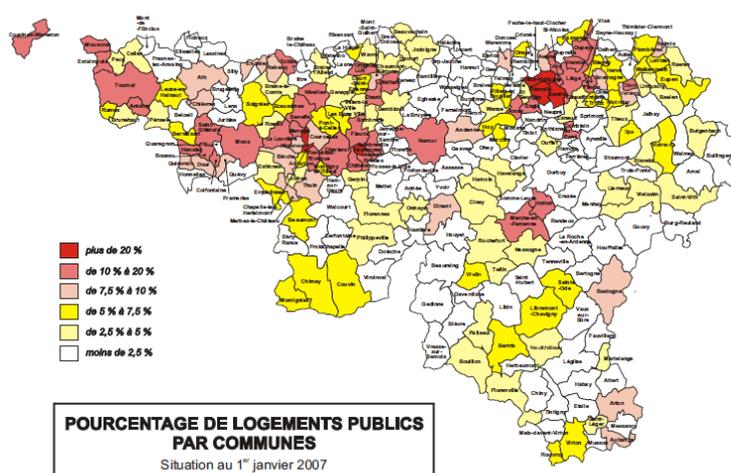
La traduction spatiale du principe de mixité sociale dans l'habitat permet de distinguer différents cas de figure plus ou moins réalisables et plus ou moins favorables à la cohésion sociale.

5.7.3.2 Les traductions spatiales du principe de mixité sociale

a) A l'échelle de la région ou de l'agglomération : une répartition plus égalitaire des différents types de logement sur le territoire via des quotas de logements publics

- La situation wallonne

La carte suivante permet de constater une répartition très inégale du pourcentage de logements publics (sociaux, moyens et assimilés) par commune en Wallonie, les logements publics étant majoritairement concentrés dans le sillon et de nombreuses communes ne disposant que d'une part minime ou nulle de tels logements.



Les tentatives :

Plusieurs pays ont fait le choix d'instaurer un quota communal de logements sociaux afin de répartir d'une manière plus solidaire le parc public et la prise en charge de la pauvreté, comme en France.

En Wallonie, c'est un objectif de 10 % de logements publics que la région assigne aux communes (le projet de réforme du Code du Logement parle quant à lui de 10 % par bassin de vie).

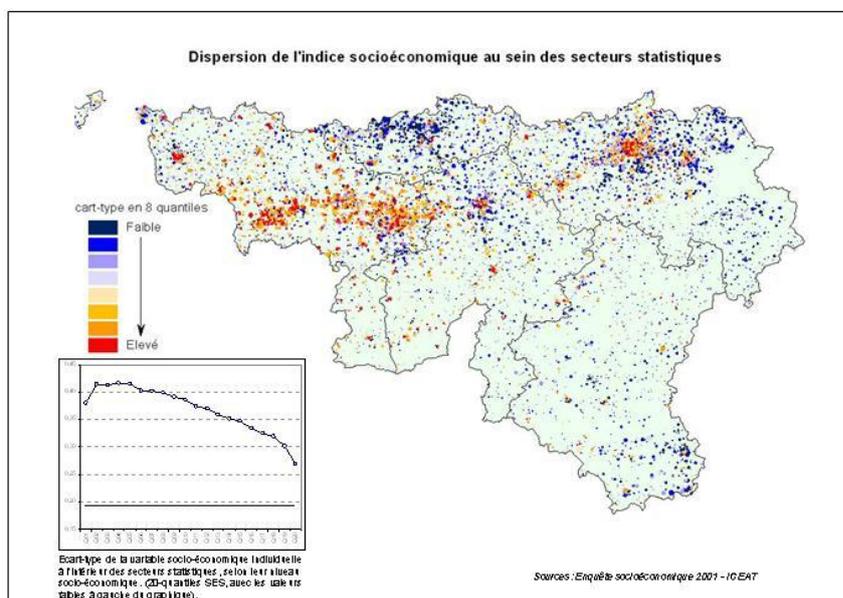
Les résultats :

Dans les faits, la mesure a peu d'impact en France. Les communes qui construisent le plus de logements sociaux sont celles qui en ont déjà et certaines communes riches ne font aucun effort pour accroître leur parc. Selon les témoignages recueillis en Wallonie, les communes rurales sont souvent peu enclines à concrétiser cet objectif tandis que les villes les plus importantes le dépassent déjà.

Une autre manière d'envisager cette question de solidarité dans la prise en charge de la pauvreté est d'augmenter les transferts financiers en faveur des communes et acteurs supportant davantage ces charges.

b) A l'échelle des quartiers

- La situation wallonne



La dispersion de l'indice socio-économique au sein des secteurs statistiques du sillon montre une importante hétérogénéité interne de ces secteurs urbains, contrairement à l'idée fréquemment répandue de fortes disparités entre quartiers urbains supposant une homogénéité interne. C'est davantage entre communes-centre et périphériques au sein de certaines agglomérations (Liège, Verviers,...) que des contrastes forts sont observables, notamment dans l'accès aux droits fondamentaux.

Un cas particulier de concentrations spatiales à l'échelle de quartiers aux caractéristiques socio-économiques homogènes en Wallonie est celui des cités sociales. Etant donné ses conditions d'accès, notamment en termes de revenus, le logement social en Wallonie est occupé aux trois quarts par des inactifs (un quart de chômeurs, 30 % de pensionnés, et autres allocataires sociaux); les actifs présents sont majoritairement ouvriers.

Tableau 9 : Répartition des locataires de LS chefs de ménage par CSP au 31.12.2007

Région wallonne	(en %)
Ouvriers 12.78	12.78
Employés 6.65	6.65
Cadres 0.08	0.08
Indépendants 0.32	0.32
Total actifs 19.84	19.84
Pensionnés ou prépensionnés 31.10	31.10
Chômeurs 28.65	26.65
Minimexés 5.97	5.97
Handicapés 3.33	3.33
Bénéficiaires d'assurance maladie-invalidité 8.50	8.5
Total inactifs bénéficiant de revenus de Remplacement	77.54
Autres 2.62	2.62
Total général 100	100

Source : SWL, direction de l'assistance aux sociétés.

En lien notamment avec sa composition sociale spécifique, le logement social souffre chez nous d'une image négative. La consultation « Le logement public – un secteur en chantier » organisée par le Ministre Nolle en 2010 en rend compte¹³⁸. La concentration de la précarité en est une des causes et le vide locatif des logements moyens en est un symptôme. Certains locataires expriment le souhait de quitter les grands ensembles de cités pour ces raisons.

- **Les stratégies de mixité envisageables à l'échelle des quartiers**

Déconcentration de la pauvreté, déségrégation, dispersion des ménages pauvres dans des quartiers mieux lotis, ou « mixité par le bas »

Les tentatives :

- La promotion de la mobilité sociale et spatiale est un objectif central aux Etats Unis. Des familles habitant des logements sociaux dans des quartiers pauvres de grandes villes ont été relogées sur base volontaire dans des quartiers résidentiels aisés dans le but de lutter contre « l'effet de quartier » ;
- Des tentatives de dispersion des immigrés primo-arrivants ont eu lieu dans divers pays, notamment aux Pays-Bas et en Suède ;
- *Les cas ci-dessus concernent le transfert d'habitants des quartiers centraux défavorisés vers des quartiers résidentiels ou ruraux. En Wallonie, cette volonté de déconcentration de la pauvreté se traduit plutôt par des tentatives de construire du logement social ou assimilé dans le coeur des villes ou des noyaux d'habitat existants au lieu de le reléguer dans des cités excentrées.*

Les résultats :

- Certains bilans positifs (mais non encore définitifs) des expériences de déconcentration américaine sur le bien-être et la promotion sociale des bénéficiaires ont été réalisés¹³⁹. Ce n'est cependant pas la mixité en tant que telle qui a été la plus décisive, mais sans doute l'influence du milieu dans ses aspects matériels (équipements, sécurité), économiques (emplois disponibles) et symboliques. Par ailleurs, l'insertion sociale des familles dans leur quartier d'arrivée est variable car bien que plus en sécurité, elles sont souvent exposées à des réactions de rejet de l'entourage¹⁴⁰. Une partie de ces familles sont retournées ensuite en centre-ville pour retrouver leurs réseaux sociaux d'origine. Cela suggère que l'on peut augmenter les chances de promotion sociale en agissant directement sur le milieu défavorisé ;
- *Les petites implantations de logement social dans les villes qui commencent à se généraliser en Wallonie n'ont pas fait l'objet à notre connaissance d'évaluations spécifiques. Une étude exploratoire menée dans le cadre de la CPDT¹⁴¹ sur le cas de l'aide locative du Fonds du logement permet de constater que les situations de mélange entre logement social et logement privé ne sont pas nécessairement mixtes, les logements sociaux trouvant parfois place dans des quartiers populaires jouant un*

¹³⁸ LAURENT L., MALHERBE A. Le logement public, un secteur en chantier, Rapport d'expertise présenté au vice-président et ministre du développement durable et de la fonction publique en charge de l'énergie, du logement et de la recherche le 17 juin 2010.

¹³⁹ DONZÉLOT J., *Faire société : La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Coll. La couleur des idées, 2003.

¹⁴⁰ BACQUE M.-H., « Ségrégation et politiques de mixité sociale aux Etats-Unis. Au regard de quelques programmes de déségrégation », in *Caisse nationale des allocations familiales/Informations sociales*, 2005/5, n°125, pp. 82-93.

¹⁴¹ HAROU R., « La mixité sociale dans l'habitat : position du problème et première approche de la situation en Région wallonne », in CPDT, Expertise politique de la ville, Annexes au rapport final subvention 2008-2009, pp. 64-161.

rôle de parc social de fait. Quand mixité il y a, et bien qu'un accompagnement social soit mis en œuvre pour une articulation optimale entre les populations, les succès sont variables allant de la coexistence pacifique aux conflits et aux conduites d'évitement. Un autre aspect de la question est la capacité de cette méthode d'insertion de petits projets de logements sociaux en milieu urbain ou dans les noyaux d'habitat existant à répondre en un temps raisonnable à la demande de logements sociaux non satisfaite.

Promotion d'une mixité sociale « endogène » dans les quartiers en difficulté en améliorant la situation pour les résidents en place

Les tentatives :

Dans ce cas de figure, il s'agit d'améliorer la situation socio-économique des habitants ainsi que les conditions de vie dans le quartier et l'image de celui-ci afin d'y retenir les habitants en ascension sociale. Ainsi le développement social urbain en France, visant le renforcement de l'accès aux dispositifs de financement généralistes et la mise en place de dispositifs locaux pour améliorer les chances de promotion sociale des résidents, le « *neighborhood renewal* » en Angleterre, les politiques de développement communautaire dans les quartiers où vivent les minorités ethniques aux Etats-Unis. On procède généralement à une diversification des formes résidentielles et des services offerts dans chaque quartier afin de permettre à ceux dont la situation s'améliore d'y rester.

En Wallonie, la vente de logements sociaux à leurs occupants s'inscrit dans cette stratégie endogène de création de mixité. La politique des quartiers d'initiative reposant sur une stratégie de développement endogène peut également être classée dans cette catégorie bien que ne visant pas explicitement la mixité sociale.

Les résultats :

Les évaluations de la politique de la ville française et de son équivalent anglais, le « *neighborhood renewal* », montrent que la situation socio-économique dans ces zones reste très défavorisée par rapport à la moyenne même après des années d'intervention¹⁴². Si des améliorations de la qualité de vie sont apportées, notamment par l'amélioration de l'équipement du quartier, ces actions de quartier n'arrivent pas à influencer sur les déterminants structurels des inégalités et de l'exclusion. Toutefois, il manque d'analyses plus détaillées pour évaluer finement les trajectoires sociales et résidentielles des résidents.

Les analyses des cas américains de développement communautaire des quartiers¹⁴³ montrent une certaine amélioration des situations de pauvreté mais une incapacité persistante à retenir les classes moyennes dans ces territoires, notamment en raison de la très faible qualité des établissements scolaires.

En résumé, ces situations ne conduisent généralement pas à une gentrification des espaces considérés, pas plus qu'à une mixité sociale endogène. La promotion sociale des résidents est très peu perceptible. La vraie question est de voir comment rendre ces quartiers suffisamment attractifs et valorisés socialement pour retenir les personnes en ascension sociale.

En Wallonie, quelques centaines de logements sociaux ont été vendus. Selon de premiers témoignages recueillis auprès de SLSP, la vente de logements sociaux à leurs occupants, ne se fait pas toujours dans le souci de « répartition harmonieuse entre propriétaires et locataires » souhaité par la Région (DPR), d'autres facteurs primant par rapport à la

¹⁴² 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.

¹⁴³ DONZELOT J., *Faire société : La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Coll. La couleur des idées, 2003, p. 50.

localisation des logements tels que l'amortissement des biens ou la solvabilité des candidats-acheteurs.

Quant aux quartiers d'initiative, les quelques investigations qualitatives menées en Région wallonne à l'occasion de l'évaluation plus générale de la rénovation urbaine¹⁴⁴ montrent dans certains d'entre eux une logique d'action très autocentrée sur le quartier et ses habitants actuels (par et pour les habitants). Une évaluation centrée sur les quartiers d'initiatives serait nécessaire pour tirer des enseignements plus généraux et voir si cette situation est généralisée. Elle devrait également inclure un suivi des trajectoires résidentielles des habitants.

Promotion d'une mixité sociale exogène dans les quartiers en difficulté par l'attraction de nouvelles catégories sociales plus aisées

- Dans le parc privé : promotion de l'attractivité

Les tentatives :

Si la rénovation urbaine, dans les années 80, visait avant tout le maintien des habitants en place, une tendance croissante dans les politiques actuelles de revitalisation des villes et des quartiers en difficulté est d'y attirer des catégories sociales plus aisées pour y promouvoir un réinvestissement. La littérature scientifique actuelle y voit l'avènement d'une stratégie néolibérale de renouvellement urbain et recourt de plus en plus au vocable de « politiques de gentrification »^{145 146}.

Dans les opérations les plus emblématiques, le centre-ville est considéré comme le moteur de l'attractivité des investisseurs et il importe de transformer son image à travers des interventions de prestige, sur des lieux symboliques et à travers la mise en place d'infrastructures d'accueil des entreprises, mais aussi de logements de standing et d'équipements culturels et de loisirs destinés à satisfaire les attentes des cadres que l'on souhaite attirer. Les friches industrielles et les espaces permettant des opérations de grande ampleur sont souvent mobilisés pour impulser le changement.

La Wallonie n'échappe pas à cette tendance à promouvoir une mixité exogène ; plusieurs villes wallonnes en déclin donnent priorité à l'attractivité résidentielle et insistent sur la nécessité de mutation du milieu physique et humain pour redynamiser la ville. C'est notamment perceptible à travers l'analyse de leur PCAL 2009-2010¹⁴⁷.

Les résultats :

Une attractivité nouvelle peut effectivement s'amorcer à certaines conditions relatives au territoire des villes et des quartiers et à leur situation; elle n'est pas automatique.

Ainsi, le phénomène de gentrification (entendu au sens de reconquête des quartiers populaires se produisant en différentes phases : installation de strates pionnières, accélération du changement avec l'arrivée de catégories au capital socio-culturel plus élevé conduisant finalement à un basculement socio-démographique), se produit essentiellement dans des métropoles ou dans des villes moyennes où se font sentir les effets de la métropolisation et où existent des enjeux de centralité. Aujourd'hui encore en France, des villes petites et moyennes voient leurs quartiers centraux se dégrader.

¹⁴⁴ CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007.

¹⁴⁵ SMITH N., *Op. cit.*, pp 45-72.

¹⁴⁶ ROUSSEAU M., « Bringing politics back in » : la gentrification comme politique de développement urbain ? Autour des villes perdantes, in *Espaces et sociétés 2008*, 1-2 (n°132-133), pp. 75 à 90.

¹⁴⁷ HAROU R., *Op. cit.*, pp. 64-161.

Par ailleurs, il faut citer l'impact de facteurs plus spécifiques aux quartiers en cause¹⁴⁸ : immeubles disponibles, prix suffisamment attractifs, habitations avec un potentiel de revalorisation intéressant (habitat ancien de caractère, pas trop exigü, ...), ce potentiel étant présent en proportion suffisamment importante, quartier bien situé et accessible, site et environnement comportant des éléments valorisables, équipements de qualité (notamment de bonnes écoles), sentiment de sécurité suffisant, quartier relativement isolé de quartiers « difficiles ».

Le PCAL concernant la programmation de logements publics, il ne s'agit pas du bras armé d'une politique de gentrification. Toutefois, les projets accueillant du logement moyen et du logement en partenariat public-privé font partie d'une stratégie de diversification des logements destinée à diversifier la population dans plusieurs quartiers des villes wallonnes les plus importantes. Il faut mentionner cependant que les logements moyens existants trouvent difficilement preneur actuellement, notamment en raison d'un rapport comparatif défavorable vis-à-vis du logement privé. Selon les témoignages de terrain, cette tentative de diversification par le logement moyen public peut, dans sa concrétisation actuelle, être considérée comme un échec.

Lorsqu'on examine l'évolution de la population dans les périmètres de rénovation urbaine¹⁴⁹ wallons entre 1981 et 2000¹⁵⁰, on constate une décroissance dans la majorité des cas. La rénovation urbaine n'a donc pu inverser la tendance au déclin. Toutefois, le nombre total de ménages a légèrement augmenté. Le groupe d'âge des 20-39 ans, période de stabilisation familiale, est celui qui peut le mieux dynamiser la démographie locale. Une croissance de plus de 5 % de ce groupe se marque dans quelques cas de grandes agglomérations, et d'opérations particulièrement anciennes. Des investigations plus poussées seraient nécessaires pour voir s'il y a là de premiers signes de réinvestissement par des couches moyennes. Certains témoignages d'acteurs avec le recul du temps font état de processus de changements socio-démographiques de certains quartiers probablement initiés par des opérations de rénovation urbaine¹⁵¹ mais on ne dispose pas de données générales à ce sujet. Des cas d'amélioration qualitative de l'espace public ayant conduit à des augmentations de valeurs immobilières ou des rénovations dans leur sillage sont également rapportés. Rappelons que 30 % des logements ayant fait l'objet d'une rénovation urbaine doivent être des logements sociaux, règle interprétée avec beaucoup de latitude dans les communes.

Autre outil de renouvellement urbain, la revitalisation urbaine a le vent en poupe. Pour rappel, le principe de base de la revitalisation est que la Région prend en charge l'aménagement des espaces publics pour autant que, pour chaque euro investi, le privé en investisse deux, dont au moins un dans le logement. Presque la moitié (48%) des opérations de revitalisation urbaine ont été initiées dans des périmètres de rénovation urbaine, témoignant sans doute d'une attractivité renforcée pour de nouveaux investisseurs. La législation n'impose ici aucune condition quant aux destinataires des logements.

¹⁴⁸ DANSEREAU F., CHARBONNEAU S., MORIN R., REVILLARD A., DAMARIS R., SEGUIN AM, La mixité sociale en habitation, Rapport de recherche réalisé pour le service de l'habitation de la ville de Montréal, mai 2002.

¹⁴⁹ Les opérations de rénovation urbaine en Wallonie consistent pour les trois-quarts en interventions sur le bâti (1000 logements environ rénovés en 30 ans) et un quart en interventions sur l'espace public. Elles sont menées dans les pôles régionaux et leur agglomération mais aussi dans des villes moyennes et pour 10 % des opérations en dehors des pôles du SDER. Au sein des communes, 38 % des opérations sont situées en cœur de ville et 28 % dans des quartiers péri-centraux (voir bilan CREAT).

¹⁵⁰ CREAT, Rénovation et revitalisation urbaines : bilans et perspectives, décembre 2007.

¹⁵¹ (Namur, rue des Brasseurs, Liège, Coteaux, ...).

Enfin, les effets en termes de mixité des opérations de restructuration plus fondamentales réalisées dans le cadre du remembrement urbain devraient également être étudiés.

- **Dans le parc social**

Les tentatives :

Dans le cadre de quartiers d'habitat social, la mixité est produite en proposant une partie des logements en accession à la propriété, en contrôlant le peuplement via le choix de locataires parmi les plus aisés et les plus intégrés, en procédant à la démolition ou à la transformation d'une partie du parc, en programmant à proximité de nouveaux développements de logements moyens, ...

Ainsi, en France, le Programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale, les quartiers où le cadre bâti est le plus dégradé en travaillant à leur désenclavement et en diversifiant l'offre de logements et les fonctions urbaines. Des opérations de construction de logements privés (locatifs à loyer intermédiaire et destinés à l'accession à la propriété) doivent permettre d'introduire de la diversité. Toujours dans ce but, une partie des logements programmés sont reconstruits en dehors du quartier, sur le territoire de la commune ou de l'agglomération.

La rénovation des établissements scolaires est également au cœur de la stratégie de reconquête de l'attractivité (réorganisation de l'offre scolaire, relocalisations, aménagements, amélioration du service, souci d'ouverture de l'école sur son environnement)

En Wallonie, la marge de manoeuvre pour mettre en oeuvre une telle politique est plus limitée du fait de la part importante de propriétaires privés. Néanmoins plusieurs cités sociales situées sur le territoire des villes les plus importantes font l'objet de réaménagements visant à y introduire une mixité sociale.¹⁵² Dans les PCAL 2009-2010, la diversification est opérée via le mélange du logement social traditionnel avec du logement moyen ou du logement social acquisitif, que ce soit par remplacement suite à des démolitions ou par l'adjonction de nouveaux logements en bordure d'une cité existante. On vise également l'introduction de logements privés par le biais de partenariats public-privé.

Les résultats :

Différents problèmes apparaissent dans le cadre de la mise en oeuvre du PNRU français dont le premier est le renforcement de la difficulté d'accès au logement pour les ménages à revenus modestes (augmentation des loyers pour les ménages relogés, diminution transitoire du parc suite aux démolitions et diminution de la proportion de grands logements). Les relogements se font à part égale sur site et hors site. Toutefois les ménages sont encore majoritairement relogés en ZUS et très peu ont accédé à la propriété. (Union sociale pour l'habitat, 2007)¹⁵³ Par ailleurs une difficulté à conserver une approche suffisamment intégrée entre les volets physique et social des opérations est mentionnée de divers côtés.

Dans les cas wallons de diversification des cités, le recul n'est pas encore suffisant pour pouvoir tirer un bilan mais il sera nécessaire d'y procéder. Premier constat de terrain déjà mentionné : la difficulté de trouver des locataires intéressés par le logement moyen public, ce qui entrave la tentative de diversification menée.

Promotion de nouveaux développements mixtes

Les tentatives :

¹⁵² Voir CPDT analyses PCAL

¹⁵³ Union sociale pour l'habitat, Relogement : évaluation des opérations menées dans 11 agglomérations. in Actes du congrès 2007, « Rénovation urbaine, éléments de bilan à mi-parcours du PNRU », cahier 3, p. 4

Les moyens mis en œuvre pour ce faire sont notamment le « zonage d'inclusion » (obligation des promoteurs d'inclure dans tout nouveau développement une certaine proportion de logements abordables moyennant des contreparties (aides financières, assouplissement des réglementations,...) et les projets mixtes en partenariat public-privé à l'initiative des pouvoirs publics.

En Wallonie, des projets mixant logements sociaux et logements moyens locatifs sont privilégiés dans les PCAL 2009-2010 de différentes villes, notamment ceux recourant aux financements du CRAC (1/3 LS-2/3 LM. D'autres projets mêlent logements publics et privés, notamment sur des terrains plus vastes appartenant à la SWL, d'autres encore mêlent logements publics locatifs et acquisitifs, parfois avec des logements privés. Entre 2005 et fin 2009, une cinquantaine de projets en partenariat public-privé subventionné (Arrêté du 19 juin 1988) ont vu le jour (à l'initiative de SLSP, communes et CPAS). Un pourcentage de 20 % de logements publics est à respecter. La SWL fait appel à des partenaires privés pour développer des projets immobiliers sur son propre patrimoine. Ils assumeront le financement, la conception, la construction et la commercialisation de logements sociaux, moyens et libres, le plus souvent destinés à la vente. Les tentatives de conception d'écoquartiers mettent également l'accent sur la mixité sociale.

Les résultats :

Les conditions suivantes favorisent la réussite des mesures de zonage d'inclusion :

- Appui des autorités locales et des organismes de planification en plus des aides ci-dessus ;
- Développements de grande taille (meilleure rentabilité du point de vue des promoteurs) ;
- Zones à forte croissance et à forte densité (pour que la prime de densité ait un effet incitatif) ;
- Mesures incitatives indispensables quand le marché tourne au ralenti ;
- Nécessité d'un contrôle du maintien de l' « abordabilité » sur la durée prévue.

Deux faiblesses :

- Forte dépendance vis-à-vis du contexte économique ;
- Incapacité à satisfaire les besoins en logement des plus pauvres en l'absence d'une aide publique supplémentaire conséquente.

Les développements wallons en PPP commencent à peine à se concrétiser ; ils n'ont pas encore fait l'objet d'évaluations systématiques.

5.7.3.3 Conclusions

La promotion de la cohésion sociale est généralement associée dans l'esprit des acteurs à la mise en place d'une mixité sociale à l'échelle des quartiers. On la prône souvent dans la conception de « quartiers durables ».

Les réflexions menées par rapport à l'objectif de cohésion sociale conduisent à considérer la mixité sociale, non comme une voie incontournable à prôner d'office, mais comme une possibilité à envisager prudemment en tenant compte le plus finement possible des catégories sociales en cause, de l'échelle visée,...

Tant la concentration que le mélange de catégories sociales différentes plus ou moins intégrées dans la société, plus ou moins dotées de capital économique, social et culturel

peuvent avoir des effets potentiellement positifs ou négatifs en termes de cohésion sociale¹⁵⁴.

a) La concentration : pas que des effets négatifs

Si la concentration peut engendrer des risques de repli communautaire, voire, poussée à l'extrême, aboutir à la constitution de « zones de non droit », si elle peut être à la source d'une image négative des quartiers en cause susceptible de stigmatiser leurs habitants, elle est aussi le lieu de solidarités et de liens faibles utiles à l'intégration des immigrés primo-arrivants, le lieu de constitution potentielle des populations concernées en acteur ou en une force politique pour la défense de leurs droits.

Les recherches montrent des variations géographiques et nationales quant à l'existence d'un « effet de quartier ». Il serait par exemple quasi inexistant aux Pays-Bas, mais beaucoup plus développé en Suède. En Wallonie, on peut observer que les plus grandes fragilités individuelles observées dans ces quartiers peuvent être dues à un effet de tri par migrations sélectives, ces quartiers drainant un public en difficulté qui ne trouve pas à se loger ailleurs.

b) L'arrivée des classes moyennes dans les quartiers en difficulté : attention aux risques d'éviction des populations d'origine

Actuellement en Wallonie, il n'y a pas d'étude ayant mis en évidence des effets d'éviction indiscutables suite à l'arrivée de catégories plus aisées que la population d'origine ; des témoignages en font cependant état à plusieurs endroits. La littérature plus générale sur la question montre que les quartiers les plus exposés à de tels risques de déplacement des populations d'origine sont les quartiers de villes importantes où se posent des enjeux de centralité et ceux où les potentialités de l'habitat ont capacité à correspondre au goût de ces nouvelles catégories de population.

Des garde-fous sont prévus pour lutter contre les effets d'éviction potentiels de certaines politiques publiques, tels que la règle des 30 % de logements sociaux en rénovation urbaine, par ailleurs inégalement appliquée ; de telles mesures de préservation de l'accès des habitants à revenus modeste n'existent pas en revitalisation urbaine, dispositif de plus en plus usité par ailleurs. Les nouveaux développements en partenariat public-privé subventionnés sont conditionnés à une proportion de 20 % de logements sociaux. S'ils interviennent sur des terrains publics au départ, on peut se poser la question de la proportion de logements à loyer modéré nécessaire pour en justifier l'usage étant donné la faible proportion du foncier public en Wallonie.

c) Proximité spatiale et distance sociale

La proximité spatiale de catégories sociales différentes n'entraîne pas nécessairement la création de contacts entre elles, fait constaté à l'échelle de l'immeuble¹⁵⁵ et de quartiers urbains européens¹⁵⁶ ou américains¹⁵⁷. Elle engendre même parfois des attitudes de retrait ou de racisme, surtout de la part de catégories contraintes de rester dans ce voisinage qu'elles voudraient fuir. Pour ces raisons, la dispersion des ménages pauvres dans des quartiers nettement plus favorisés n'est pas à prôner.

¹⁵⁴ CHARMES E., *Op. cit.*

¹⁵⁵ CHAMBOREDON J.-C. et LEMAIRE M., « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », in *Revue française de sociologie*, XI, 1970, pp. 3-33.

¹⁵⁶ BAILLERGEAU E. et al., *Les politiques de mixité sociale dans l'Europe du Nord : Belgique, Pays-Bas, Suède*, PUCA, Paris, 2008.

¹⁵⁷ BACQUE M.-H., « Ségrégation et politiques de mixité sociale aux Etats-Unis. Au regard de quelques programmes de déségrégation », in *Caisse nationale des allocations familiales/Informations sociales*, 2005/5, n°125, pp. 82-93.

L'absence de conflit ou la coexistence pacifique est parfois considérée comme un indicateur de réussite de la mixité.

Les effets en termes d'intégration sociale sont alors inexistantes. Toutefois des exemples de terrain, issus du milieu associatif, parfois dans le cadre d'appels à projet, montrent aussi que des acteurs de quartier comportant une certaine mixité de population se mobilisent pour instaurer et développer ces contacts. La promotion de telles dynamiques est nécessaire à l'instauration de liens allant au-delà de l'entre-soi pour obtenir des effets d'interconnaissance, d'enrichissement mutuel et d'acquisition d'un capital social favorable à une meilleure insertion.

Par ailleurs, si le but ultime à poursuivre reste la création de liens entre catégories sociales différentes, il peut être atteint par des contacts plus ponctuels que la proximité de voisinage (par exemple dans le cadre de loisirs), susceptibles de sécuriser davantage les groupes en présence.

d) Les difficultés liées à la dispersion et l'importance des « liens forts » :

Plusieurs expériences européennes de dispersion des populations immigrées primo-arrivantes sur le territoire aboutissant à un échec, montrent l'importance pour ces populations de liens entre pairs qui sont des vecteurs de solidarité et d'intégration ainsi qu'un attrait pour les villes importantes qui restent les destinations de leurs trajectoires résidentielles spontanées.

Cela renforce la thèse de Putnam, pour qui l'existence de « liens forts » (ceux avec le semblable, le réseau d'appartenance, la communauté) est une condition nécessaire à l'établissement de « liens faibles » (ceux qui établissent des contacts en dehors du réseau premier d'appartenance, qui permettent de « faire société »). On ne franchit les barrières que si on a des liens forts. Les quartiers homogènes peuvent être un point de départ dans une trajectoire d'évolution.

e) Entre développement communautaire et promotion de la mixité sociale :

On peut voir s'affronter deux modèles : celui du développement local endogène ou développement communautaire d'une part, insistant sur la mise en œuvre d'un volet social qui a inspiré les quartiers d'initiatives, et celui du développement exogène par la promotion de la mixité, prônant une action importante sur le milieu physique afin de lui donner une attractivité nouvelle pour des populations plus aisées. On peut aussi tenter de les concilier : la voie à suivre pour les quartiers en difficulté se situe sans doute au milieu, dans un mélange de redistribution des populations et de développement local^{158 159}, en recourant à des dispositifs participatifs et de développement communautaire permettant aux deux types de population de se rencontrer et en mettant les moyens pour renforcer l'expression et les capacités d'action des plus faibles.

Les formes d'organisation de l'habitat devraient donner aux groupes sociaux présents dans les quartiers des possibilités d' « entre soi », tout comme de côtoiement, voire de rencontre de la différence.

Certains arguments poussent cependant à éviter de trop grandes concentrations de personnes défavorisées : risque de repli communautaire et/ou de constitution de zones de non-droit, mais aussi marquage négatif lié à l'habitat dans certains quartiers repérable dans certaines situations américaines ou françaises emblématiques, mais aussi, même si dans une moindre mesure, notamment dans certaines cités sociales chez nous.

¹⁵⁸ DONZELOT J., *Faire société : La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Coll. La couleur des idées, 2003.

¹⁵⁹ CHARMES E., *Op. cit.*

Des études approfondies seraient nécessaires pour mieux connaître les formes de sociabilité et d'échange permises par la proximité spatiale de catégories sociales beaucoup plus finement spécifiées, à différentes échelles, afin d'orienter les acteurs de l'urbanisme.

5.7.4 Les A.I.S. : agences immobilières sociales

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 (AIS). 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 de « rendre le parc privé accessible financièrement [...] contribue à la socialisation le parc privé »¹⁶⁰ en Wallonie. Les A.I.S. doivent actuellement couvrir un territoire d'au moins 50.000 habitants (ce seuil pourrait cependant être revu à la baisse¹⁶¹). Le phénomène des A.I.S. s'est essentiellement développé en milieu urbain dans un premier temps ; on constate cependant aujourd'hui son développement en milieu rural. « Comment l'expliquer ? Tout simplement parce qu'on enregistre, dans les campagnes également, un besoin de plus en plus prononcé en logements abordables financièrement »¹⁶². Le rôle d'intermédiaire joué par les AIS entre locataires précarisés et propriétaires privés soucieux de bénéficier des avantages (notamment fiscaux et financiers) du mécanisme tout en préservant leur bien, pose une série de questions. En effet, Nicolas Bernard propose une série d'améliorations à apporter au mécanisme : la transparence dans l'attribution des logements, enjeu d'une éventuelle régionalisation du bail, le développement de l'auto-rénovation dans le cadre de l'AIS, les nouveaux modes de mise à disposition d'un bien, l'enjeu de la recomposition des ménages et dès lors de l'investissement des AIS dans des projets pilotes d'hébergement (intergénérationnel ou autre) ainsi qu'une interrogation sur l'efficacité du mécanisme de l'AIS (quels sont les coûts réels pour quels résultats concrets ?). En effet, ce sont aujourd'hui environ 3.000 logements qui sont gérés par les AIS, ce qui est très limité par rapport au nombre de demandes provenant de ménages précarisés. De plus, « l'articulation des logements A.I.S. avec le plan d'ancrage local est probablement à revoir »¹⁶³. Mentionnons finalement que les S.L.S.P. peuvent également « faire du logement A.I.S. » depuis 2005.

5.8. LE FONDS DES COMMUNES

Quels sont les aspects du mécanisme du fonds des communes (et ses modifications récentes – 2008) qui ont un impact en termes de politique de la ville, au sens d'une politique publique visant au redéploiement urbain ?

La réforme de 2008 du fonds des communes a apporté quelques modifications qui peuvent avoir un intérêt dans le cadre de notre réflexion : la hauteur du financement et les critères de répartition. En 2008, le fonds des communes était de 925 millions, ce qui représente 20 % des revenus des communes. L'UVCW, dans le cadre de l'actualisation du fonds, avait défini une série de critères pour la répartition du fonds des communes :

1. « le profil socio-économique de la commune ;
2. la solidarité entre communes à rendements fiscaux très différents (péréquation) ;
3. les services rendus à la population ;

¹⁶⁰ BERNARD N., « Les agences immobilières sociales wallonnes en 2010 : entre consolidation et redéploiement », in *Les Échos du Logement*, octobre 2010, p. 38.

¹⁶¹ Déclaration de politique régionale 2009-2014, p. 91.

¹⁶² BERNARD N., *Op. cit.*, p. 40.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 46.

4. les externalités »¹⁶⁴.

La pression fiscale sur les ménages ayant augmenté (passant de 30 % dans les années 70 à 40 % aujourd'hui), les communes doivent « compenser » la réduction de la part du fonds des communes (de 30 % à 20 % en 2008). De nouveaux critères, tels que celui de la densité de population peuvent paraître paradoxaux : « *il dote les communes à densité plus faible que la moyenne. Ce sont donc les communes rurales qui se trouvent avantagées* »¹⁶⁵. De plus, la commune verra une augmentation des fonds lors d'une augmentation de la population communale. Cependant, d'un point de vue aménagement du territoire, cette augmentation de la population n'est pas liée à une densification de certaines zones de la commune, qui seraient, par exemple, bien desservies en transport en commun, centrales, offrant une mixité des fonctions, etc. Le nouveau système encourage également les communes à atteindre les pourcentages fixés en termes de nombre de logements publics (ce critère valant pour 7 % de la répartition du fonds).

Sans réforme du mécanisme du fonds des communes, « *on aurait vraisemblablement pu assister à deux phénomènes : d'une part, le maintien d'une fiscalité assez faible dans les communes à rendement élevé et d'autre part, sous peine de ne plus pouvoir fournir les services requis, l'accroissement (socialement injuste) de la pression fiscale dans les communes à plus faible potentiel* »¹⁶⁶.

5.9. 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'* »¹⁶⁷. Les permis d'urbanisme qui seront délivrés à l'intérieur du périmètre pourront l'être en s'écartant du cadre légal. De plus, la commune n'est plus compétente mais la Région, via le Ministre en charge de l'aménagement du territoire. Seuls quatre périmètres ont été adoptés à ce jour (Droixhe et Guillemains 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 (et dès lors de la décision du Ministre de l'aménagement du territoire André Antoine du 27 avril 2009 arrêtant le périmètre). Le PRU y est considéré comme un acte réglementaire et non comme un outil d'aménagement opérationnel. Le Conseil d'Etat affirme ainsi que « *Considérant qu'est réglementaire l'acte qui est abstrait, impersonnel et général [...] que toutefois le périmètre de remembrement urbain n'est pas général ; qu'est en effet général l'acte qui désigne une catégorie à laquelle il s'applique ; que cette qualité n'est pas remplie par le périmètre de remembrement urbain qui vise des biens désignés spécialement dans un découpage cartographique fort précis ; qu'il manque donc au PRU un des traits de la nature réglementaire* ». Cependant, le Conseil d'Etat poursuit que : « *en revanche, 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* ».

¹⁶⁴ UVCW, « Le refinancement des communes, enfin », 26/03/08, [en ligne] : <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,2164.htm>, consulté le 13 mai 2011.

¹⁶⁵ D'ANDRIMONT C., « Le Fonds des communes et les activités économiques en Région wallonne », *Notes de recherche – CPDT*, n°10, avril 2010, p. 6.

¹⁶⁶ D'ANDRIMONT C., *Op. cit.*, p. 36.

¹⁶⁷ 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.

individuels ». Dans le cas d'espèce, le Ministre n'était pas compétent pour adopter l'acte attaqué, cette décision devant être collégiale (Gouvernement wallon).

Différents obstacles à la réalisation de projets situés en centres-villes et conduisant les promoteurs à préférer une intervention en périphérie sont :

- les blocages liés à l'acquisition foncière (portage foncier, valeur d'usage, fragmentation du parcellaire, etc.) ;
- les blocages liés aux surcoûts techniques ;
- les blocages liés à la délivrance des autorisations ;
- les blocages liés à l'obtention de financements¹⁶⁸.

De manière synthétique, l'outil remembrement urbain pose plusieurs questions :

- La sécurité juridique du mécanisme est en cause : les difficultés liées aux négociations et recherches en amont du projet afin de sécuriser le processus, qui 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* »^{169 170} ;
- L'articulation aux autres documents de l'aménagement du territoire – plan communal d'aménagement, site à réaménager, rapport urbanistique et environnemental, etc. – qui conduisait l'équipe de recherche à l'interrogation suivante : « *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'Etat (cf. infra) ;
- Nous avons relevé une série d'imprécisions entourant 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 d'octroyer le projet concret ? ;
- Deux stratégies « d'utilisation » du PRU avaient 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 du projet.

Cet outil, qui avait pour objet d'aider à lever une série d'obstacles aux opérations de requalification en site urbain, manque de 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.

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ 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.

5.10. 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 en termes de population, de quartiers, d'infrastructures ou de services. Les subventions sont proportionnelles à la taille et aux besoins des communes au regard des droits fondamentaux. 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.

Le rapport d'activités 2009 concernant le plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie a été établi par la DiCS. 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,..) ;
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,...).

La répartition des actions 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).

5.11. LES ASSOCIATIONS DE GESTION CENTRE-VILLE

Après plusieurs années d'expériences-pilote, un décret wallon réglemente désormais les associations de gestion centre-ville (décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions à des associations de gestion centre-ville).

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 les missions suivantes :

1. 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 ;
2. Tenir un cadastre de données ;
3. Favoriser la création de nouveaux emplois, de nouveaux métiers ou de nouveaux services dans le ou les centres-ville(s) ;
4. Participer au réseau des associations de gestion centres-villes afin de contribuer aux échanges de connaissances et de bonnes pratiques ;
5. Organiser périodiquement des rencontres thématiques entre partenaires portant sur les domaines relatifs à la vie dans les centres-villes, des débats sur l'avenir des villes et centres urbains, notamment en cohérence avec tous les autres axes de développement de la ville ou de la commune et de leur périphérie, des événements porteurs économiquement pour les commerces, etc.

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, notamment sur la base de son analyse de l'environnement urbain et de l'identification des besoins en ce qui concerne le développement commercial du ou des centre(s)-ville(s). Il coordonne les actions prévues par le plan stratégique et le plan d'actions annuel. Le cas échéant, il veille à leur cohérence avec d'autres 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, lesquels sont principalement affectés aux missions d'exécution suivantes :

1. Faciliter la vie quotidienne des habitants, des commerçants ainsi que de leurs clients ;
2. Améliorer l'image de marque du centre urbain, notamment en agissant sur la qualité de l'environnement ;
3. Accroître le sentiment de sécurité des citoyens ;
4. Collecter et diffuser des informations auprès des commerçants, des clients et des habitants du ou des centre(s)-ville(s) ;
5. 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. Lorsque les besoins le justifient, l'association peut recourir aux services d'un ou de plusieurs ouvriers urbains, lesquels sont chargés de veiller, sur une zone d'intervention limitée au périmètre défini dans le plan stratégique ou dans le plan d'actions annuel, au caractère accueillant du centre urbain, en effectuant, en étroite concertation avec les services communaux compétents, des travaux principalement limités à l'entretien, au nettoyage ou aux réparations superficielles des voiries ou du mobilier urbain.

5.12. LES AGENDAS 21 LOCAUX¹⁷¹

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

¹⁷¹ 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.

l'environnement et le développement). La CPDT a réalisé une enquête relative à l'élaboration de démarches d'Agenda 21 dans les communes wallonnes en 2004. Cette enquête montrait notamment la confusion des communes vis-à-vis de la démarche A21L, la confondant avec celle des schémas de structure ou des projets de ville. Il est intéressant d'évoquer la question des agendas 21 locaux dans le cadre d'une recherche sur les villes et 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 (même si cet outil se cantonne, à nouveau, à cette échelle). Celui-ci avait cependant très peu été mis en œuvre au moment de la recherche CPDT. Les répondants à l'enquête menée par la CPDT 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.¹⁷² De plus, certaines actions en matière d'aménagement du territoire étaient 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.¹⁷³

La mise en parallèle de l'outil ZIP-QI, *a priori* outil le plus transversal et abouti en matière de redéploiement des quartiers en difficulté en Wallonie, a permis de mettre en exergue plusieurs points positifs de ce dispositif : subsidiarité, participation de la population, tentative de transversalité, conception stratégique. Cependant, deux « manques » principaux peuvent également être identifiés : l'absence de prise en considération des préoccupations environnementales et de gestion des ressources, d'une part, et le manque d'approche « globale ». « *On n'y trouvera pas non plus les notions de globalité (absence d'intégration dans une vision globale de la commune ou, a fortiori, de l'agglomération), de précaution et d'évaluation (pas de gestion dynamique de la mise en œuvre, qui serait rendue possible grâce à une évaluation régulière des actions entreprises et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats escomptés)* »¹⁷⁴.

CONCLUSIONS

Les budgets publics consacrés aujourd'hui à une politique de la ville en Wallonie sont très restreints. En effet, ce sont, par exemple, dix millions qui sont prévus pour la politique de rénovation urbaine (et un peu plus si on y inclut les financements de la revitalisation urbaine). En comparaison, en Région flamande, ce sont 119 millions d'euros qui sont consacrés en 2011 au *Stedenfonds* (fonds des villes, principale source de financement de projets urbains dans les grandes villes flamandes principalement réparti entre Anvers et Gand)¹⁷⁵.

A nouveau, les outils stratégiques développés en Wallonie sont actuellement essentiellement cantonnés à l'échelle de la commune. Les grandes villes n'ont en outre pas toujours adopté un tel schéma (Liège et Charleroi notamment). Celles-ci élaborent parfois leur propre projet de ville (plan urbain de mobilité de l'agglomération liégeoise,...). On peut constater un manque d'outils spécifiques à une action en milieu urbain, visant à résoudre précisément les

¹⁷² 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.

¹⁷³ Ibid, p. 106.

¹⁷⁴ DECOSTER D.-P., Thème 3.2 Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local, Rapport final de subvention 2003-2004, Sept. 2004, p. 145.

¹⁷⁵ 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.

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....) et concernent donc des « morceaux de ville ». Ils sont rarement pensés dans le cadre d'une stratégie globale pour le développement de la ville dans son ensemble. Les schémas d'agglomération, prévus dans le SDER 99 permettant de dépasser l'approche communale, n'ont pas encore pris forme aujourd'hui ;

Avec Donzelot (2001) on peut distinguer les orientations « *place* », « *people* » ou « *community* » dont les combinaisons font la politique des quartiers en crise¹⁷⁶ : 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. Un deuxième axe de caractérisation des interventions en quartiers urbains dégradés est l'orientation endogène / exogène : soit on se centre sur l'amélioration du quartier pour améliorer les conditions de vie de ses habitants, soit on vise une attraction de nouvelles populations plus aisées vues comme une solution pour y promouvoir un réinvestissement du secteur privé et une mixité sociale considérée comme un atout. Une tendance actuelle fréquente est de privilégier l'attractivité des territoires dans l'optique d'un réinvestissement du secteur privé, l'objectif d'amélioration physique et socio-économique du quartier primant sur le devenir des habitants en place ;

Les quartiers d'initiatives, seul dispositif wallon d'aménagement du territoire centré sur une approche 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 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 (contrats de ville, contrats de logement de la Politique fédérale des grandes villes, notamment) interviennent également dans ce type de quartier et seraient à prendre en compte dans l'analyse ;

Il existe une tendance actuelle qui vise à favoriser les partenariats publics-privés, les interactions entre différents partenaires, en l'absence d'une capacité, financière notamment, des pouvoirs publics afin de répondre seuls aux défis de la réhabilitation des centres-villes en Wallonie. 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 permet une production de logements quantitativement plus importante, 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 le développement des risques de gentrification dans les centres urbains. Cette tendance au partenariat public-privé, couplée avec des opérations de construction de logements sociaux, certes davantage disséminées dans le tissu urbain, mais

¹⁷⁶ 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.

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 ;

Il existe également un 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 ;

Le manque de flexibilité des outils traditionnels (schéma de structure fort descriptif ; zones d'initiatives privilégiées statiques depuis leur adoption ; plan communal d'aménagement contraignant, lourd et lent à élaborer) ainsi que d'évaluation continue et de suivi des instruments peut également être mis en exergue ;

L'intégration des différents volets (économique, social, physique) d'un développement des quartiers mais également d'un développement urbain plus global devrait sans doute être favorisée, la transversalité des politiques publiques destinées aux villes étant largement encouragée par les instances européennes. Aujourd'hui en Wallonie, au contraire, les interventions connaissent une dissociation parfois croissante entre volet physique et volet social : 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.

Les orientations de la Charte de Leipzig vers un développement urbain intégré et durable qui encourage la formulation d'une stratégie globale de développement intégré ne sont aujourd'hui pas rencontrées en Wallonie : le schéma de structure communal n'y répond pas tout comme les autres outils qui ne favorisent pas une telle approche et ne considèrent pas un ensemble de thématiques : culture, politique de l'emploi, enseignement, etc. Une réflexion plus large sur la mise en cohérence d'une politique de la ville a toutefois été lancée par le cabinet du Ministre Paul Furlan en 2011¹⁷⁷. La politique fédérale des grandes villes pourrait, quant à elle, être régionalisée dans le cadre de la future réforme de l'Etat. Cette politique se base actuellement sur le constat d'une série de problèmes spécifiques aux villes belges. Ces différentes dynamiques actuelles qui ont pour objet les villes devraient être intégrées à la réflexion car elles auront un impact sur leur redéploiement à l'avenir.

Bien qu'une politique d'inspiration culturaliste pour les centres urbains ait été poursuivie par la mise en place des différents outils existants, 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. 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 et dès lors développer une approche transversale entre les différents acteurs publics et privés. Des dangers guettent aussi l'approche intégrée dans le contexte actuel où les préoccupations d'attractivité du territoire deviennent prioritaires, conduisant à mettre l'accent sur la visibilité des interventions sur le milieu physique, parfois sans accorder d'attention aux conséquences sociales de celles-ci.

¹⁷⁷ 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.

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 ».

FRANKE T., STRAUSS W.-C., REIMANN B., BECKMANN K.J., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, pour *L'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire*, 26 mars 2007, 123p.

KEI (*Kenniscentrum stedelijke vernieuwing*), « Nieuw stedenbeleid : minder geld, meer verantwoordelijkheid voor gemeenten », 29 juillet 2009, [en ligne] : http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=3030, consulté le 20 mai 2011.

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.

Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration, 22 juin 2010, 17p.

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.
- BONIVER V., TELLER J., « Interreg III : Analyse des projets sous l'angle du développement territorial et urbain », *Notes de recherche*, n°14, juin 2010.
- CPDT : CREAT/Lepur/IGEAT, Economie résidentielle, Annexe 1 : Analyse des facteurs d'attractivité des communes wallonnes Rapport final de subvention 2006-2007, sept. 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.
- CHEVAU T., HAROU R. et TELLER J., Politique de la ville : prise en compte de la dimension urbaine dans les Programmes Opérationnels Feder 2007-2013, *Notes de recherche*, CPDT Région wallonne, n°5, juillet 2008, 7p.
- CREMASCO V. et TELLER J., « Mise en correspondance Charte de Leipzig versus SDER », Expertise Politique de la ville, Subvention 2008-2009, CPDT.
- D'ANDRIMONT C., « Le Fonds des communes et les activités économiques en Région wallonne », *Notes de recherche – CPDT*, n°10, avril 2010.
- 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.
- HAROU R., « La mixité sociale dans l'habitat : position du problème et première approche de la situation en Région wallonne », in CPDT, Expertise politique de la ville, Annexes au rapport final subvention 2008-2009, pp. 64-161.
- MALHERBE A., Expertise Veille 2 : Stratégies et projets d'agglomération, *Rapport final de la subvention 2009-2010*, Octobre 2010, 183p.
- 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.
- ROUSSEAUX V., Veille pour une éventuelle actualisation du SDER, CPDT, 2008, 56p.
- 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.
- TELLER J. (dir.), Thème 2B Structuration du territoire, Rapport final septembre 2010.

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

ANDERSEN H.T., VAN KEMPEN R., « New trends in urban policies in Europe : evidence from the Netherlands and Denmark », in *Cities*, vol. 20, Issue 2, avril 2003, pp. 77-86.

BACQUE M.-H., « Ségrégation et politiques de mixité sociale aux Etats-Unis. Au regard de quelques programmes de déségrégation », in *Caisse nationale des allocations familiales/Informations sociales*, 2005/5, n°125, pp. 82-93.

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

BUITELAAR E., A transaction-cost analysis of the land development process, in *Urban studies*, vol. 41, n° 13, 2004, 2539-2553.

CARLIER P., FONTAINE S. et MONNIER B., « La qualité de l'habitat wallon : synthèse des résultats de l'enquête », in *Echos du Logement*, n°4, 2007, pp. 1-15.

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.

CHAMBOREDON J.-C. et LEMAIRE M., « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », in *Revue française de sociologie*, XI, 1970, pp. 3-33.

DANSEREAU F., CHARBONNEAU S., MORIN R., REVILLARD A., DAMARIS R., SEGUIN AM, La mixité sociale en habitation, Rapport de recherche réalisé pour le service de l'habitation de la ville de Montréal, mai 2002.

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.

KOKX A. et VAN KEMPEN R., « Dutch urban governance : Multi-level or multi-scalar ? », in *European Urban and Regional Studies*, 2010, 17 (4).

LAURENT L., MALHERBE A. Le logement public, un secteur en chantier, Rapport d'expertise présenté au vice-président et ministre du développement durable et de la fonction publique en charge de l'énergie, du logement et de la recherche le 17 juin 2010.

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.

MAY X., FONTAINE P., VANDERMOTTEN C., « Les revenus nets des personnes et leur géographie dans les communes wallonnes », in *Territoires wallons*, n°2, décembre 2008.

- ROUSSEAU M., « Bringing politics back in » : la gentrification comme politique de développement urbain ? Autour des villes perdantes, in *Espaces et sociétés* 2008, 1-2 (n°132-133), pp. 75 à 90.
- SACCO M., « Cureghem : de la démolition à la revitalisation », in *Brussels Studies*, n°43, 25/10/2010.
- SMITH N., « La gentrification généralisée : d'une anomalie locale à la régénération urbaine comme stratégie urbaine globale », in BIDOU-ZACHARIASEN (dir.), *Retours en ville*, Descartes et Cie, Paris, 2003, pp 45-72.
- VAN CRIEKINGEN M., « Réurbanisation ou gentrification ? Parcours d'entrée dans la vie adulte et changements urbains à Bruxelles », in *Espaces et société*, p. 134.
- VAN CRIEKINGEN M., (2006), « Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles ? Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification », in *Brussels Studies*, n°1, décembre 2006.
- 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.
- VANDERMOTTEN C., MARISSAL P., VAN HAMME G., KESTELOOT C., SLEGGERS K, VANDEN BROUCKE L., IPPERSIEL B., DE BETHUNE S. et NAIKEN R., *Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*, SPP Intégration Sociale – Politique des Grandes Villes.
- VAN HECKE E., HALLEUX JM., DECROLY J.-M., MERENNE-SCHOUMAKER B. (2009), *Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*, Bruxelles : SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, Enquête socio-économique 2001, Monographie n°9.

Ouvrages scientifiques

- BAILLERGEAU E. et al., *Les politiques de mixité sociale dans l'Europe du Nord : Belgique, Pays-Bas, Suède*, PUCA, Paris, 2008.
- 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. (dir.), *Villes, violence et dépendance sociale : les politiques de cohésion en Europe*, La documentation Française, 2008, 288p.
- MAY N., VELTZ P., LANDRIEU J. et SPECTOR Th. (dir.), *La ville éclatée*, Editions de l'Aube, Coll. Monde en cours, 1998, 351p.
- PINSON G., *Gouverner la ville par le projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2009
- TISSOT S., *L'Etat et les quartiers*, Seuil, Coll. Liber, Paris, 2007, 299p.
- Ouvrage collectif, *Espaces et sociétés n°74-75 : les nouveaux territoires de la prospective*, Editions l'Harmattan, Paris, 1994, 259p.

Autres

- CHARMES E., « Pour une approche critique de la mixité sociale : redistribuer les populations ou les ressources ? », *La vie des idées*, 10 mars 2009, [en ligne] : http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20090310_mixitefinale.pdf, consulté le 26/10/2011.

EGGERICKX T., DEBUISSON M., HERMIA J.-P., SANDERSON J.-P. et VANDER STRICHT V., « Le baromètre des conditions de vie dans les communes bruxelloises et wallonnes », *IWEPS Discussion Papers*, n°702, avril 2007.

EUKN, « National Urban Policy of the Netherlands », 21/12/05, [en ligne] : http://www.eukn.org/Netherlands/nl_en/E_library/Urban_Policy/National_Urban_Policy_of_the_Netherlands, consulté le 19 mai 2011.

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

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.

UVCW, « Le refinancement des communes, enfin », 26/03/08, [en ligne] : <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,2164.htm>, consulté le 13 mai 2011.

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

ANNEXE 1 : CROISEMENTS DÉFIS ET DOCUMENTS EUROPÉENS TRAITANT DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET URBAIN

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux croisements que nous avons pu établir entre les défis identifiés dans le cadre de l'actualisation du SDER (compétitivité, climat, énergie, mobilité, démographie et cohésion sociale) et les différents documents européens traitant de la problématique urbaine : Agenda territorial, Charte de Leipzig, etc.

Défi	Documents européens
Compétitivité	<ul style="list-style-type: none"> - SDEC : des villes et des régions urbaines dynamiques, attrayantes et compétitives + une concurrence croissante entre les villes afin d'attirer des investissements (p. 70) ; - Programme européen « Compétitivité et emploi » sur la métropole liégeoise ; - « Spécialisation fonctionnelle des villes (p. 55) + SMETOs (<i>small and medium sized towns</i>) cohésion territoriale et offre de services ; - Charte de Leipzig : renforcement de la compétitivité des villes (p. 4) ; renforcement de l'économie locale et de la politique locale du marché de l'emploi : se concentrer sur les forces économiques en présence dans ces quartiers [urbains défavorisés], création et consolidation d'emplois, assistance à la création de nouvelles entreprises, offres de qualification; promouvoir les établissements socio-économiques et encourager la prestation de services proches du citoyen (p. 7) ; - Agenda territorial : croissance économique durable, création d'emplois et développement social et écologique dans les régions de l'Union européenne (p. 1) ; les villes doivent notamment renforcer leur identité internationale et leur spécialisation économique ; - Communication de la Commission européenne « 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 - « Villes comme moteurs de l'économie de la connaissance (performance économique) » ; innovation, enseignement supérieur ; secteurs à haute technologie concentrés dans villes.
Climat	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda territorial : nos régions et nos villes doivent être plus résistantes face aux changements climatiques ; - Le Suivi de l'agenda territorial et de la Charte de Leipzig - Résolution du Parlement européen de 2008 : « <i>les villes assument une responsabilité particulière dans la réalisation des objectifs de l'Union en matière de changement climatique dans la mesure où elles sont les mieux à même de pouvoir définir des solutions potentielles afin de contribuer à la réduction des GES à l'échelle mondiale</i> » ; les zones urbaines sont particulièrement affectées par les incidences du changement climatique dès lors que l'absence d'apports d'air frais contribue à accentuer le réchauffement et la concentration des substances polluantes ; - Déclaration de Marseille : propose la prise en compte de la problématique du changement climatique dans le développement urbain et évoque le « <i>rôle des villes et des régions, politiques de mobilité urbaine intégrées et durables, conséquences du changement</i>

	<p><i>climatique sur les populations précarisées, échange de bonnes pratiques et capitalisation de connaissances, diagnostic des mesures et stratégies climatiques territoriales, coopération entre Etats membres, ville compacte, limitation de l'étalement urbain » (point 2.) ;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Menace sur la continuité de divers services (approvisionnement en eau, égouttage, services de santé, service de transports...); - Vulnérabilité aux canicules et aux inondations (lien fort avec les cours d'eau); - Vagues de chaleur et îlots de chaleur urbains.
Energie	<ul style="list-style-type: none"> - Charte de Leipzig : efficacité énergétique, utilisation rationnelle de l'énergie et gestion économique efficace des équipements (p. 5) ; - L'Agenda territorial identifie une série de nouveaux enjeux dont l'augmentation des prix de l'énergie, l'inefficacité énergétique et la distribution territoriale inégale des opportunités offertes par la production d'énergies nouvelles ; - Document de référence sur la régénération urbaine (réunion Tolède 2010) : relancer l'efficacité énergétique dans les bâtiments existants (isolation des murs extérieurs, plafonds et vitrages,...) + améliorer la gestion de l'énergie et des ressources matérielles et des flux dans la ville ainsi que favoriser les énergies renouvelables ;
Mobilité	<ul style="list-style-type: none"> - Charte de Leipzig : modernisation des réseaux d'infrastructures et du rendement énergétique ; système de transports urbains durables, facilement accessibles et abordables ; gestion de la circulation et interconnexion des modes de transport (p. 4) ; encourager la mise en place d'un système de transports urbains performant et à la portée de tous et réduire les répercussions négatives sur l'environnement des transports ; - Document de référence sur la régénération urbaine (réunion Tolède 2010) : réduire les besoins en transports en encourageant des schémas de proximité et d'utilisation mixte.
Démographie	<ul style="list-style-type: none"> - SDEC : attraction d'immigrants et dynamique pour les villes ; immigrants se concentrent dans les espaces urbains (p. 62) ; - Agenda territorial : nouvel enjeu, l'impact du changement démographique sur « la manière dont les gens vivent dans nos villes ».
Cohésion sociale	<ul style="list-style-type: none"> - SDEC : <ul style="list-style-type: none"> o mixité des fonctions et des groupes sociaux, surtout dans les grandes villes où une part croissante de la population est menacée d'exclusion (p.24) ; o « <i>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 » (p. 24) ;</i> o identification des faiblesses de la cohésion sociale et de l'équité sociale dans les villes européennes : polycentricité =>

	<p>disparités de développement notamment à l'intérieur des villes, surtout d'industrie traditionnelle (ségrégation spatiale, logement social insuffisant et exclusion sociale) (p. 52) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> o dimension sociale du développement durable pour les espaces urbains en Europe : réduction du chômage de longue durée et programmes de régénération économique et de développement des quartiers urbains défavorisés (p. 71) ; - Charte de Leipzig : une politique d'innovation active dans le domaine de l'éducation et de la formation (p. 5) ; une politique de logement social bien conçue constitue un outil efficace (p. 6) ; nombre élevé de chômeurs, exclusion sociale, fortes disparités au sein des villes, déstabilisation des villes (p. 6) ; - L'Agenda territorial : prendre plus en compte le territoire afin de mieux soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale - Le Suivi de l'agenda territorial et de la Charte de Leipzig - Résolution du Parlement européen 2008 : renforcement de l'identité urbaine et de la citoyenneté active ; dialogue territorial, accès à un logement décent et abordable.
--	--

Selon le document *Le territoire compte pour la compétitivité et la cohésion* produit par ESPON-ORATE en 2006, on peut distinguer trois types de villes petites et moyennes dont le rôle pour le développement territorial est différent : les villes situées à l'intérieur ou sur les franges d'agglomérations plus grandes, contribuant dès lors à élargir l'agglomération principale ; les villes qui sont proches les unes des autres mais qui ne sont pas dominées par une agglomération majeure et celles qui sont situées dans les zones plus périphériques ou rurales où elles peuvent jouer un rôle de moteur économique et de centre de services pour un territoire plus large. L'objectif poursuivi dans le cadre européen est d'assurer la complémentarité entre les villes européennes.