

RAPPORT FINAL
DE LA SUBVENTION 2003-2004
Septembre 2004

Thème 3.1

RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE

Recyclage des espaces dégradés

Résumé

RAPPORT FINAL
DE LA SUBVENTION 2003-2004
Septembre 2004

Thème 3.1

RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE

Recyclage des espaces dégradés

Résumé

THÉMATIQUE 3.1. :

Pilote : Jean-Marie Halleux

Institutions concernées :

CREAT/U.C.L.

Chef de service : Prof. M.-L. De Keersmaecker

Chargés de recherche :

Hélène Barthe-Bastalle

Sabine Gérard

Raphaëlle Harou

Laurent Picard

GUIDE/U.L.B.

Chef de service : Prof. Claire Billen

Chargée de recherche :

Lucia Gaiardo

LEPUR/U.Lg

Chefs de service : Prof. Bernadette Mérenne

Prof. Henri-Jean Gathon

Chargés de recherche :

Jean-Marie Halleux

Jean-Marc Lambotte

Laurent Kessler

Valérye Perin

Benjamin Pirotte

THÈME 3.1 : RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE RECYCLAGE DES ESPACES DÉGRADÉS

!! Grille de lecture !!

Ce résumé est structuré en trois parties : le rappel des objectifs de la recherche, la méthode de travail appliquée et la mise en avant des principaux résultats.

Nous présentons ici l'état d'avancement pour l'ensemble du travail réalisé depuis septembre 2002. Cette option tient d'abord à la volonté de communiquer une information suffisamment complète au nouveau lecteur. Parallèlement, ce choix se justifie également par le caractère intégré et continu du cheminement de la recherche.

Néanmoins, pour les lecteurs désireux de rapidement se focaliser sur les résultats engrangés depuis le précédent rapport, le repérage est assez aisé. En effet, les chapitres peu modifiés depuis le rapport intermédiaire de mars ont systématiquement été placés en italique.

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

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

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

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

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

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

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

des études fondamentales, pour aboutir à des pistes d'action concrètes et « opérationnalisables ».

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

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

2. MÉTHODE DE TRAVAIL : LES QUATRE GRANDS QUESTIONNEMENTS

Les recherches ont été scindées en quatre grands questionnements :

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

La question relative au recyclage des tissus urbains est appréhendée par la prise en compte des mécanismes fonciers et immobiliers. Les apports de cette approche porte sur la question suivante : **comment réorienter les investissements privés (promoteurs et particuliers) vers les tissus urbains existants ?**

La deuxième partie du travail consiste dans **l'identification et dans l'analyse des outils publics** susceptibles de soutenir le recyclage morphologique. Ce bilan porte sur les politiques spécifiques à la ville et sur les politiques sectorielles ayant un impact sur le territoire. En plus des dispositifs wallons, des expériences étrangères intéressantes sont ici également prises en compte (France, Angleterre, Allemagne).

La thématique systémique et transversale du **renouvellement urbain** a pour objet d'intégrer les dimensions économique, sociale et culturelle. Il s'agit, via le fil conducteur de **la démarche du montage de projet**, d'analyser les relations entre le recyclage et les autres dimensions du développement urbain durable.

Comme nous le verrons au point suivant consacré à la présentation des résultats, les trois premières questions ont largement été traitées depuis septembre 2002. Pour septembre 2005, le travail va maintenant s'orienter vers le quatrième questionnement de l'usage des outils publics. Alimentée par les acquis des trois parties précédentes, cette réflexion aboutira **à l'élaboration et à l'évaluation de propositions**. L'analyse à caractère appliqué devra, au final, définir des pistes de déblocage et établir des propositions de mesures opérationnelles, concrètes et étayées par les apports des recherches. Ces propositions seront appréhendées via les trois dimensions de la **spatialisation, de la quantification et de l'accompagnement**.

3. PRINCIPAUX RÉSULTATS

3.1 LE RECYCLAGE MORPHOLOGIQUE DES TISSUS BÂTIS

3.1.1 Le recyclage urbain en Wallonie : un état des lieux et des savoirs

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

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

Par gestion des produits existants, nous entendons à la fois la réhabilitation physique du parc et la réaffectation des locaux vacants. Sans conteste, ces opérations visant à assurer la gestion du patrimoine bâti participent au renouvellement de la ville. Néanmoins, si l'on tient à soutenir la croissance économique et à accueillir le développement démographique, la réhabilitation et la réaffectation ne suffiront pas. Il faudra, en plus, accroître l'offre¹ ! Concernant l'accroissement de l'offre, c'est ici en positionnant les nouveaux projets immobiliers au sein de la trame urbaine que des opérations immobilières de recyclage peuvent participer aux enjeux du développement urbain durable. En reconstruisant « la ville sur la ville », on dynamise les pôles traditionnels et, simultanément, on évite les nombreux surcoûts collectifs d'une extension périphérique trop souvent inorganisée.

*L'analyse des données sur la production immobilière wallonne montre que la situation actuelle n'est pas satisfaisante quant à la dimension morphologique du renouvellement de la ville. Contrairement à certaines idées reçues, les chiffres démontrent que les deux évolutions structurelles du développement de la production d'immeubles collectifs et de la réhabilitation ne favorisent pas mécaniquement les principaux espaces urbanisés. En effet, on observe que **la réhabilitation bénéficie aux périphéries plutôt qu'aux villes** et que **les immeubles à appartements sont de plus en plus souvent construits au sein d'espaces périurbains** ! On peut donc notamment suspecter qu'ils ne bénéficient pas systématiquement d'une bonne accessibilité par les modes de transports alternatifs à la voiture individuelle.*

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

¹ Par exemple, en dépit de la stagnation démographique globale, la réduction de la taille des ménages maintient les besoins en nouveaux logements.

3.1.1.2 Les outils et les acteurs susceptibles de débloquent la crise du recyclage urbain

L'innovation en nouveaux dispositifs ne s'impose pas pour amplifier et dynamiser la réhabilitation. C'est davantage **une meilleure modulation spatiale des moyens actuels qu'il faudrait mettre en oeuvre**. Sur ce thème, de multiples analyses ont précédemment été menées et des propositions ministérielles assez fines ont été formulées, tant au niveau régional qu'au niveau fédéral². Sur ce sujet, la décision est donc du ressort des décideurs politiques qui disposent déjà des avis techniques nécessaires.

Pour mieux faire correspondre la réalité de la réhabilitation immobilière aux besoins des principaux espaces urbains dégradés, le meilleur usage territorial des outils fiscaux et de la politique du logement pourra largement s'appuyer sur les initiatives et compétences techniques des particuliers. A ce propos, nous savons que la filière de « l'auto-promotion »³ est très dominante pour la réhabilitation du bâti existant. Par contre, si l'on cherche à convenablement localiser les nouveaux projets immobiliers, l'intervention des particuliers ne suffit plus. Même soutenus par la puissance publique, ces acteurs ne disposent pas de l'expertise suffisante, tant en termes de financement, de gestion ou de management de projets. C'est ici **l'action de promoteurs professionnels** qui permettrait de bien « territorialiser » les investissements. Au final, ce sont en effet les décisions d'implantation de ces acteurs qui dictent en grande partie la localisation des lotissements, des immeubles à appartements ou des sites d'activités économiques. Si l'on tient vraiment à recycler la ville et à limiter la désurbanisation, **c'est donc aussi l'action de ces opérateurs qu'il faut piloter**.

La collectivité dispose de très nombreux outils potentiels pour orienter les choix spatiaux des maîtres d'ouvrage. Elle peut d'abord limiter la constructibilité des propriétés foncières et, dès lors, interdire certaines implantations. Plutôt que d'interdire, la puissance publique peut également pénaliser les comportements non désirés ou, au contraire, favoriser les comportements jugés en adéquation avec le bien commun. Pour le contexte wallon, nous observons que l'autorité publique n'intervient pas de manière manifeste pour orienter les décisions spatiales des promoteurs. Du point de vue réglementaire, la configuration des zones juridiquement urbanisables n'oblige pas ces derniers à se tourner vers les tissus urbains traditionnels. Si les implantations périphériques ne sont pas suffisamment limitées et interdites, il y a à cela une raison profonde : l'absence d'un consensus socio-politique wallon quant à la nécessité d'une planification foncière autoritaire qui limiterait fortement l'urbanisation sur de nouveaux terrains vierges. Il est peu probable qu'une modification du rapport de force à ce sujet intervienne prochainement...

Si les promoteurs ne sont pas obligés de « centrer » leurs activités au sein des tissus urbains, on observe également qu'il n'existe quasi aucun dispositif qui les incite à procéder de la sorte. L'analyse des outils publics destinés à stimuler le recyclage morphologique de la ville met ainsi clairement en évidence que les **incitants visant à orienter les investissements privés vers les tissus urbains sont destinés aux particuliers plutôt qu'aux professionnels**. C'est le cas pour les primes, pour les incitants fiscaux et pour les mécanismes favorisant l'accès aux prêts hypothécaires⁴. Il existe toutefois deux exceptions

² Pour la Région wallonne, il s'agit de la réflexion menée lors de la précédente législature sur les noyaux d'habitat et les aides au logement. Pour le niveau fédéral, c'est l'ex Ministre Picqué qui a formulé différentes recommandations précises quant aux incitants fiscaux qui permettraient notamment de dynamiser les investissements en réhabilitation au sein des espaces urbains traditionnels et dévalorisés des grandes villes.

³ Intervention des particuliers occupants comme maîtres d'œuvre, cela pour leur propre compte.

⁴ C'est en grande partie l'histoire belge de la politique du logement et de son financement (notamment via la structuration du marché du crédit hypothécaire) qui explique cette situation. En effet, depuis la loi du 9 août 1889 inaugurant cette politique, l'action des pouvoirs publics belges a consisté en une aide rémanente aux particuliers plutôt qu'aux sociétés de construction ou de promotion.

notables à ce constat : d'une part, l'outil de la **revitalisation urbaine** et, d'autre part, l'action de la **société IMMOBICITA**. Nous reviendrons ci-dessous plus en détail sur ces deux dispositifs.

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

3.1.1.3 La prise en compte de l'action des promoteurs via la mise en place de partenariats public-privé

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

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

- pour l'acquisition du sol-support, la concurrence d'un foncier vierge périphérique moins coûteux et la fragmentation du parcellaire urbain ;
- pour l'obtention des financements, la faible rentabilité à long terme pour de nombreux produits immobiliers locatifs et les difficultés pour convaincre des prêteurs à court terme en raison des multiples incertitudes ;
- pour l'obtention des autorisations administratives, l'attention particulière des autorités pour des projets en milieu dense, les nombreuses populations potentiellement inquiètes et les mesures liées à la protection du patrimoine ;
- sur l'opération technique de construction, l'incertitude et les surcoûts liés aux usages antérieurs et à la configuration urbaine (destruction, dépollution, congestion, règles relatives à la protection du patrimoine...) ;
- pour assurer la rentabilité grâce aux niveaux de commercialisation, la faiblesse des niveaux de prix et l'incertitude quant à la commercialisation ;
- en plus des cinq sources de blocages présentées ci-dessus, il est opportun d'en considérer une sixième, celle de la difficile coordination des opérations. Pour le promoteur désireux de monter une opération, il est en effet nécessaire de lever ces difficultés de manière quasi simultanée.

Bien sûr, tous ces blocages découragent l'action des promoteurs désireux de lancer des projets visant à la création de nouveaux produits immobiliers à partir de la trame urbaine. Cela les pousse à orienter leurs actions vers les périphéries et les terrains vierges. Si l'on tient à orienter l'action des promoteurs vers les tissus urbains traditionnels en favorisant les opérations immobilières de recyclage, la puissance publique devrait intervenir sur chacun des blocages. C'est là précisément qu'il est essentiel de mettre en place **de nouveaux mécanismes de partenariats public-privé (PPP)**.

Dans une logique de **PPP**, un des rôles majeurs des acteurs publics est de lever **l'obstacle de l'acquisition du site-support**. Pour les opérations importantes qui requièrent d'intervenir sur différentes propriétés et sur un parcellaire fragmenté, seule la puissance publique dispose des outils permettant de réussir. C'est donc à cette dernière qu'il revient d'acquiescer et de remembrer les terrains si l'on veut faire bénéficier le renouvellement urbain

d'opérations immobilières nécessitant une modification de la trame foncière. Assurer ce rôle **de producteur foncier** ne sera pas une chose aisée pour nos collectivités. Cela nécessite, en effet, de mobiliser les moyens financiers du portage⁵ et de **développer un projet urbanistique pour le long terme**. Si l'on veut réduire les frais du portage, ce défi de la transformation de l'existant pourrait s'appuyer sur une première phase de dévalorisation. Il s'agit ici d'éviter les contradictions entre les interventions d'une collectivité qui, en voulant valoriser l'existant sans nécessairement le transformer, rendent plus coûteuses les acquisitions engagées par une autre institution publique agissant dans la durée.

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

En plus de la levée de l'obstacle foncier, les promoteurs – privés et publics – désireux de monter des opérations de recyclage doivent aussi faire face à des **surcoûts techniques de construction**. Sur cette thématique, épinglons l'intéressant dispositif britannique du « **gap funding** ». Donnons déjà une brève définition de ce dispositif qui sera plus largement commenté ci-dessous. En français, le vocable de « gap funding » pourrait se traduire par l'expression « financement de basculement dans la rentabilité ». Il s'agit d'un mécanisme de partenariat public-privé qui consiste dans la détermination et le versement de subventions publiques nécessaires afin d'assurer la rentabilité (combler le « gap ») d'un projet immobilier privé qui, sans cette aide, ne pourrait se réaliser, la rentabilité étant affectée par les surcoûts techniques liés aux usages antérieurs du site-support et / ou par les trop faibles niveaux de commercialisation pour des produits immobiliers situés en quartiers dévalorisés.

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

Si le mécanisme britannique du « gap funding » peut être recommandé pour le blocage relatif aux surcoûts de construction, c'est maintenant les dispositifs français mis en place par l'institution de la Caisse des Dépôts et Consignations que nous voudrions recommander, cela pour faire face **au blocage de l'obtention des financements**. L'accompagnement de la politique de la ville par cet organe public s'appuie sur trois dispositifs visant à aider les promoteurs à la recherche de crédit : le co-investissement, le prêt à taux avantageux et la disponibilité d'un fonds de garantie. Ce fonds de garantie permet de sécuriser des crédits bancaires octroyés pour la mise en place d'opérations de recyclage dont il apparaît qu'elles présentent un caractère très aventureux pour les comités d'investissement des institutions

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

financières privées.

*Pour solutionner le blocage relatif à l'obtention des autorisations administratives, une piste à évoquer concerne le développement de documents de planification plus transparents quant aux possibilités offertes aux promoteurs. A ce propos, les pratiques allemandes héritières d'une planification très stricte et très précise sont illustratives d'une configuration où le blocage relatif à l'obtention des permis ne pousse pas les promoteurs vers la périphérie. En effet, la planification de détail y est telle que, sous un plan local de construction (Bebauungspläne), l'obtention du permis n'est qu'une formalité assez rapide. Pour attirer les opérateurs privés, il faut donc que l'autorité publique définisse clairement sa stratégie de renouvellement et d'investissement. En parallèle, il serait intéressant d'étudier la possibilité de mettre en place des « voies rapides » administratives qui favoriseraient les procédures pour les opérations inscrites en trame urbaine, par exemple en y réduisant les délais officiels, en mobilisant prioritairement les moyens humains ou en mettant à la disposition des investisseurs un responsable unique, un « ensemblier ». Par le travail d'ensemblers, c'est ici le problème de la difficile **coordination de la levée de l'ensemble des blocages** qui pourrait être solutionné. Philosophiquement et politiquement, la discrimination positive pour les tissus urbains se justifie. En effet, la collectivité inciterait ainsi les promoteurs à monter des opérations qui, par rapport aux opérations de production sur site-support vierge, sont à la fois administrativement plus complexes et collectivement souhaitables.*

3.1.1.4 Recommandations sur l'usage des outils publics actuels

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

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

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

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

3.1.2 Production du logement en recyclage et surcoûts techniques de construction

3.1.2.1 Description des tâches réalisées

Comme cela vient d'être relevé, il existe des surcoûts techniques liés à une intervention immobilière au sein de la trame urbaine. Une partie importante de nos travaux a porté sur l'objectivation de cette idée selon laquelle ces surcoûts techniques du recyclage poussent les opérateurs immobiliers à désertir la trame urbaine et à orienter leur action vers les terrains vierges périphériques. En vue d'aboutir à cette objectivation, nous nous sommes efforcés d'aboutir à des chiffres robustes quant au coût de production du logement, cela en différenciant les trois configurations de la réhabilitation, de la destruction-reconstruction et de la construction sur site-support vierge. C'est dans ce cadre que nous avons dépouillé les comptes de trente opérations de production de logement.

La collaboration de différents opérateurs publics nous a permis de produire nos informations. La Société Wallonne du Logement, différentes sociétés de logement de service public, différentes régies foncières communales et la Direction de l'Aménagement Opérationnel ont ainsi été sollicitées lors de nos travaux. La collecte des données ayant été voulue la plus systématique et complète possible, une première tâche méthodologique a consisté dans l'élaboration d'une fiche de recensement de l'information, fiche qui a ensuite été complétée pour chaque dossier analysé. Cette fiche porte sur :

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

3.1.2.2 La possible utilisation de nos données par l'Administration

L'analyse nous a permis de répondre à l'objectif principal de l'étude qui était de définir des coûts moyens selon les trois configurations de la construction neuve, de la réhabilitation et de la destruction-reconstruction. Pour des réalisations publiques de standing homogène (TVA comprises), nous obtenons un coût **de 1 303 €/m² pour la construction neuve, de 1 322 €/m² pour la réhabilitation et de 1 672 €/m² pour la destruction-reconstruction.**

Différents facteurs parfaitement prévisibles lors de la préparation des opérations permettent d'expliquer une très grande part de la variabilité observée entre les différentes opérations de même type :

- *l'acquisition des terrains ou des bâtiments*, dont le coût varie en fonction de la région ou de la localisation ;
- *l'aménagement des abords*, qui porte aussi bien sur le simple aménagement de pelouse ou sur la création d'espaces communautaires que sur la création de voirie ou de parking souterrain. A propos des parkings, plusieurs dossiers traités intègrent la création d'emplacements souterrains, dont nous estimons le coût unitaire à approximativement 10 000 €. D'interviews réalisées auprès d'opérateurs actifs dans le secteur de la construction, la réalisation de parkings souterrains serait un important surcoût technique de densité,

qui pousse les promoteurs vers les espaces périphériques (les environnements de faible densité pouvant accueillir des places de parking en terre-plein) ;

- *la mise en décharge* dont les frais ne semblent toutefois pas constituer un surcoût majeur. Précisons toutefois qu'il s'agit d'un problème émergent qu'il serait intéressant d'investiguer plus en profondeur à l'avenir ;

- *l'adaptation des logements pour personnes à mobilité réduite*, qui implique souvent la pose d'un ascenseur, l'aménagement intérieur des logements (portes, toilettes,...), ou encore l'aménagement de parkings aisés.

Etablir des coûts techniques de référence dépasse l'objectivation de la problématique des blocages du recyclage liés aux surcoûts techniques de construction. En effet, cette démarche peut participer au processus de renforcement des compétences techniques de l'Administration en matière de montage immobilier, processus qu'il semble nécessaire d'engager si l'on tient à ce que, dans le cadre de PPP, les opérateurs publics puissent négocier d'égal à égal avec les promoteurs privés professionnels. Suite à différentes interviews menées auprès de témoins privilégiés, il ressort que nos chiffres sont robustes et tout à fait utilisables dans une optique de négociation entre partenaires publics et privés. Ces résultats pourraient donc être utilisés par l'Administration, notamment dans le cadre d'opération de revitalisation urbaine. Concrètement, il apparaît ici peu probable que les charges financières incombant aux promoteurs privés dépassent les montants envisagés ci-dessus, cela, bien sûr, sous réserves des facteurs prévisibles de variabilité évoqués ci-dessus.

3.1.2.3 Construction neuve versus réhabilitation

Un enseignement à retirer des données comparatives sur la réhabilitation et la construction neuve est que les coûts d'une réhabilitation lourde (1 322 €/m²) sont globalement identiques aux coûts d'une opération de construction neuve (1 303 €/m²). Concrètement, cet élément signifie que, du point de vue des coûts techniques, le promoteur ne retire aucun avantage à développer une nouvelle offre immobilière en réhabilitant plutôt qu'en construisant sur terrain vierge. Si l'on tient à renforcer la réhabilitation, il est sans conteste opportun de créer un différentiel en faveur de ce type d'opérations. Il apparaît également que la construction neuve d'immeubles à appartements n'est pas moins chère que la construction neuve de maisons (par mètre carré).

Concernant le risque technique sur les opérations de réhabilitation, l'analyse fait apparaître que les modifications en cours de chantier (décomptes) sont, en moyenne, de trois à quatre fois plus importantes pour un projet de réhabilitation que pour un projet de construction neuve. Ces surcoûts sont dus à la découverte de foyers de mûre, à des problèmes de stabilité et de toiture (étanchéité) ou encore à des modifications imposées par le rapport incendie. A cela s'ajoute une multitude de problèmes plus spécifiques à chaque opération. L'analyse prouve donc bien qu'un blocage majeur de la réhabilitation réside dans l'incertitude sur ces opérations. Concrètement, l'incertitude est synonyme de risque pour le promoteur. Pour celui-ci, l'avantage est à la construction neuve car elle est plus facile à prévoir que la réhabilitation.

Afin de lever ce blocage relatif aux incertitudes de la réhabilitation, une solution résiderait dans l'amélioration des pratiques. En effet, l'analyse des projets immobiliers a révélé que toute une série de surcoûts intervenus en cours de chantier auraient pu être évités. Nous préconisons donc une meilleure étude préalable des projets afin de limiter au maximum les surprises en cours d'opération. Il ne s'agit pas ici d'alourdir le travail du promoteur, mais de planifier ces études préalables avant le début des travaux (rapport incendie, essais de sol,...).

3.1.2.4 La cherté des opérations de destruction-reconstruction

Nos chiffres confirment que la destruction-reconstruction est nettement plus coûteuse (1 672 €/m²) que la construction neuve (1 303 €/m²) et que la réhabilitation (1 322 €/m²). Au vu des chiffres, on objective clairement un blocage au recyclage urbain puisque, par rapport à une construction sur site vierge, l'opérateur devra supporter un surcoût moyen de 30 %. Sans conteste, il est essentiel de s'interroger sur les solutions qui permettraient de faciliter les opérations de destruction-reconstruction en comblant ce surcoût important. Il s'agit là d'une nécessité afin d'aboutir à l'objectif de la « reconstruction de la ville sur elle-même ». Pour ce faire, il faudra mobiliser de nouveaux moyens et de nouveaux dispositifs de partenariats public-privé...

En plus de la charge engendrée par les travaux de démolition, le coût élevé des opérations de destruction-reconstruction s'explique par le cumul des désavantages de chaque type d'opération :

- le coût d'acquisition du bâtiment qui reste élevé, comme pour une opération de réhabilitation, et ce malgré sa future démolition ;
- le coût de construction, qui est plus élevé que pour une réhabilitation.

Pour la destruction-reconstruction, un autre problème a également été fréquemment rencontré, à savoir la difficulté d'acquiescer tous les bâtiments nécessaires avec, pour seule solution, le recours à une procédure d'expropriation lourde et souvent coûteuse.

3.1.3 Les logements vides et les blocages à la réhabilitation

3.1.3.1 Description des tâches réalisées

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

Ce sont trois enquêtes qui ont été réalisées afin d'identifier les causes de l'important phénomène des logements inoccupés :

- une enquête adressée aux propriétaires bailleurs affiliés au Syndicat National des Propriétaires ;
- une enquête adressée dans quinze communes aux propriétaires des immeubles concernés par la taxe sur les logements vides ;
- une enquête destinée aux propriétaires d'immeubles commerciaux aux étages vides situés dans l'hypercentre de Liège.

Ces enquêtes permettent de tirer divers enseignements sur les causes de la vacance, sur les spécificités du problème des étages vides des immeubles commerciaux et sur les outils publics à mettre en œuvre pour dynamiser la réhabilitation et lutter contre l'inoccupation.

3.1.3.2 Les causes de la vacance pour les immeubles soumis à la taxe sur les logements vides

L'âge avancé du propriétaire est un facteur très important, susceptible d'expliquer à lui seul près de 30 % des cas de vacance. Le grand âge joue sur le difficile entretien des logements, sur l'impossibilité d'obtenir un crédit hypothécaire et également sur la capacité à supporter les difficultés de la gestion locative. En comparaison de l'ensemble des propriétaires bailleurs, il semble que les propriétaires de logements vides bénéficient de revenus et de patrimoines moins importants. Il s'agit là aussi d'une cause de la vacance car la remise aux normes de très nombreux biens nécessiteraient de lourds et coûteux travaux de réhabilita-

tion.

A propos de l'état de dégradation, l'analyse montre qu'il s'agit là à la fois d'une cause et d'une conséquence de l'inoccupation. La moitié des immeubles inoccupés seraient dans un état de délabrement très avancé. Pour 70 % de ces immeubles très délabrés, la dégradation est antérieure à la précédente inoccupation ou antérieure à l'acquisition par l'actuel propriétaire. Cela démontre que l'état de dégradation n'est pas uniquement une conséquence de l'inoccupation, mais aussi une de ses causes principales.

Le croisement entre les sources cadastrales et le Registre national montre que de nombreux propriétaires de logements vides renseignés par le Cadastre sont en fait décédés. De ce point de vue, les problèmes administratifs liés à une succession indéterminée sont un facteur de vacance puisqu'ils retardent la mise sur le marché des immeubles. On estime ici que 5 à 10 % des immeubles recensés sont concernés. Les désaccords entre copropriétaires sont aussi un facteur qui explique pourquoi de nombreux biens – approximativement 5 % – ne sont pas disponibles sur le marché. La surévaluation de la valeur des biens et la volonté de ne pas l'aliéner en dessous d'une certaine valeur (effet économique dénommé cliquet) n'est pas non plus un facteur à négliger. Relevons à ce propos que 18 % des propriétaires interrogés ont, sans succès, tenté de revendre leur immeuble depuis sa dernière occupation.

Les problèmes locatifs sont aussi une des principales explications à la vacance. Sur ce sujet, l'enquête menée auprès des membres du SNP tend à démontrer que les bailleurs doivent faire face à de nombreuses difficultés. Par exemple, plus de 40 % des bailleurs affiliés au SNP auraient porté en justice des problèmes d'impayés ou de dégâts locatifs. Même si ce chiffre mérite une objectivation, il apparaît particulièrement important, notamment au regard de travaux menés en France sur le même sujet. De ces travaux, nous retenons que les bailleurs français connaissent moins de difficulté que leurs homologues wallons. L'explication de ce différentiel France-Wallonie tient sans doute au profil socio-économique des locataires ; les locataires français étant, en moyenne, plus favorisés que les locataires wallons. Il s'agit là d'un élément que nous pouvons déduire de la structure des parcs de logement puisque la France compte davantage de logements sociaux et moins de propriétaires-occupants. Plus généralement, la thématique des problèmes locatifs doit être considérée au regard de l'évolution qui, depuis maintenant de nombreuses décennies, conduit à contracter le marché locatif privé et à y concentrer des populations peu favorisées. Inévitablement, cette évolution conduit à limiter la rentabilité du placement immobilier et à complexifier la tâche des bailleurs. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que de nombreux propriétaires ne tiennent plus à alimenter le marché locatif.

Le rôle de la faible qualité résidentielle est également un facteur à souligner. Sur ce sujet, nous avons précédemment observé qu'à Liège, les logements vacants se rencontrent massivement dans la partie la plus dégradée du centre-ville et le long de certains grands axes de circulation. Pour autant, lorsque l'on sort des principaux pôles urbains du sillon wallon, la part de logements vides situés au sein de quartiers très dégradés n'est pas très importante.

Parmi les causes en fait secondaires et considérées initialement comme potentiellement importantes, l'on trouve notamment le facteur de la spéculation. L'éloignement entre l'immeuble vide et le domicile (ou le siège social pour les personnes morales) est également un facteur secondaire, de même d'ailleurs que les sinistres (incendies par exemple).

3.1.3.3 Les logements vides aux étages de commerces

En plus des raisons que nous venons d'évoquer, l'incompatibilité croissante entre les fonctions commerciales et résidentielles est aussi une source très importante d'inoccupation, comme en atteste la situation liégeoise où, pour l'ensemble du territoire communal, les

étages vides d'immeubles commerciaux constituent un stock de près de 2000 logements potentiels.

En comparant l'enquête relative aux immeubles commerciaux et l'enquête relative aux immeubles soumis à la taxe sur les logements vides, nous avons identifiés certaines spécificités pour les propriétaires d'immeubles commerciaux :

- la proportion de personnes morales est plus forte ;
- la proportion de jeunes propriétaires est très faible ;
- la répartition géographique est plus dispersée ;
- les niveaux socio-économiques sont plus élevés.

De ces caractéristiques, il apparaît notamment qu'à la différence des logements recensés dans le cadre de la taxe, le manque de finance des propriétaires pour entreprendre des travaux de réhabilitation ne joue ici qu'un rôle mineur dans l'explication de la vacance. Le manque de rentabilité de l'investissement et les soucis qu'une gestion locative de tels logements entraîne sont ici de bien meilleures explications. Parallèlement, nous avons aussi observé que pour les immeubles commerciaux, la proportion de propriétaires en fait décédés est peu importante. En raison des revenus générés grâce aux loyers commerciaux, les démarches administratives de l'héritage sont rapides en comparaison des démarches relatives à des bâtiments improductifs.

A propos de la durée d'inoccupation, les enquêtes montrent qu'elle est particulièrement importante pour les immeubles commerciaux. La moyenne s'élève à 20 ans, ce qui est ancien en comparaison des immeubles soumis à la taxe (9 ans). Bien sûr, l'état de dégradation en général très avancé est le corollaire de la longue inoccupation. Pour les immeubles commerciaux, l'absence d'un accès direct depuis la rue commerçante est quasi systématiquement synonyme d'inoccupation. Pour autant, il existe en fait de nombreux immeubles aux étages non occupés qui disposent d'un accès (à peine plus d'un tiers des immeubles commerciaux semblent n'avoir aucun accès vers les étages). A propos des immeubles commerciaux, signalons encore que la relation entre la portée du bail commercial et la location actuelle ou passée des étages est importante. En effet, la presque totalité des immeubles ayant été habités aux étages depuis leur acquisition par leur actuel propriétaire ont un bail commercial qui ne porte que sur la seule partie commerciale du bâtiment.

3.1.3.4 Les outils visant à lutter contre l'inoccupation : quelques pistes

Les enquêtes réalisées auprès de propriétaires ont également porté sur les outils susceptibles de limiter le phénomène de l'inoccupation. Sur ce sujet, remarquons que les résultats indiquent que seuls 20 % des propriétaires enquêtés disposent d'une bonne connaissance du dispositif AIS. Cela démontre que l'action de AIS doit être amplifiée. Il faut mieux les faire connaître (notamment auprès des propriétaires âgés), mais aussi accroître leur budget, ce qui permettrait notamment de multiplier les opérations de réhabilitation préventives.

A propos de la taxe sur les logements inoccupés, nous observons que le dispositif a poussé certains propriétaires à offrir leur bien sur le marché. Le grand nombre de propriétaires nous ayant signalé une vente postérieure à l'envoi du constat d'inoccupation en atteste. Si l'objectif incitatif de la taxe est déjà partiellement atteint, il faut parallèlement observer qu'il est inopportun de parallèlement tableur sur d'importantes rentrées fiscales. En raison des très nombreuses réclamations en vue d'une dispense, la Région et les communes ne percevront sans doute que des montants assez limités au regard du coût administratif d'un tel dispositif. Toujours à propos de la taxe, remarquons qu'une partie importante des immeubles commerciaux aux étages vides rentrent dans les conditions d'application de la taxe (vu notamment la présence de nombreux accès indépendants). On s'aperçoit toutefois que, pour tenir compte de ces immeubles dans le cadre de la taxe, il faut pousser les investigations assez loin, ce qui rebute sans doute nombre de communes.

Des éléments présentés ci-dessus quant aux facteurs de l'inoccupation des logements soumis à la taxe, il est possible de dégager différentes pistes d'action. En plus de l'amplification du travail des AIS, on peut ici revenir sur les problèmes administratifs en proposant d'accélérer les procédures recourant aux curateurs à succession vacante. Plus globalement, toutes les mesures fiscales ou subsidiantes visant à favoriser le rendement des placements en immobilier résidentiel locatif seront positives, sous condition toutefois du respect des règles de salubrité et en modulant l'aide en fonction des niveaux locatifs. En matière de fiscalité immobilière, il serait aussi très important de renforcer les incitants à l'entretien, notamment en limitant le principe des exonérations forfaitaires.

A propos des immeubles commerciaux, un relevé de la littérature nous a permis d'identifier les principaux outils susceptibles de favoriser le logement aux étages. Evoquons rapidement les nombreuses pistes : règlements d'urbanisme pour intervenir sur les accès ; primes ou autres incitants fiscaux ; diffusion d'informations afin d'inciter les propriétaires à investir dans ce type d'opération ; création d'une cellule chargée de démarcher les propriétaires, de réaliser d'éventuels montages financiers et études de faisabilité ; création d'une structure mixte publique-privée chargée de la remise en état et de la gestion locative des étages et, enfin, extension de la taxe sur les logements vides aux étages vides des commerces.

Pour terminer, signalons que lors de l'enquête relative au Projet de Ville 2003-2010 de la Ville de Liège, les thématiques de la lutte contre les logements inoccupés et de la réoccupation des logements vides au-dessus des commerces ont obtenu une très nette adhésion du grand public. Sans conteste, ces objectifs sont partagés par une part très importante de la population, une part sans doute généralement sous-estimée par les décideurs.

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

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, une véritable politique de recyclage urbain nécessite de mieux canaliser l'action des promoteurs immobiliers, cela via de nouveaux dispositifs de partenariats public-privé. Pour ce faire, il est primordial d'enfin lever le voile sur le monde fermé et complexe du secteur immobilier. C'est précisément avec l'objectif de mieux appréhender les stratégies d'investissements et les pratiques des promoteurs que nous étudions les montages immobiliers à partir des statistiques sur les permis d'urbanisme et d'enquêtes auprès des maîtres d'ouvrage.

3.1.4.1 Les résultats relatifs à la Ville de Liège

La base de données portant sur les permis d'urbanisme délivrés par la Ville de Liège nous a permis d'analyser la distribution des logements concernés par des opérations de construction neuve, de réhabilitation, de destruction-reconstruction et de production de nouveaux logements à partir de bâtiments ayant précédemment hébergé des activités économiques. Ces résultats produits à l'échelle infra-communale ont parfaitement vérifié les résultats mis en évidence précédemment à l'échelle des 262 communes wallonnes.

Des traitements réalisés, nous avons vérifié que la nouvelle production immobilière se concentre au sein des espaces périphériques, où il subsiste des terres vierges à urbaniser. En d'autres termes, même au sein d'une commune urbaine comme la Ville de Liège, le recyclage immobilier – consistant dans la production de nouveaux produits immobiliers à partir de la trame urbaine – reste un processus marginal. Parallèlement, nous observons aussi que les opérations de réhabilitation ne tendent pas à se concentrer là où les besoins sont les plus importants, c'est-à-dire au sein des espaces centraux et péri-centraux.

Des données sur les opérations de destruction-reconstruction, nous voyons que la plupart des réalisations de ce type consiste à produire des immeubles à appartements au sein des espaces les plus valorisés (et donc où les niveaux de prix élevés permettent de compenser les surcoûts de la destruction).

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

3.1.4.2 La poursuite de la recherche

Il est prévu dans le cahier des charges de mener des enquêtes auprès de différentes catégories de maîtres d'ouvrage. L'objectif est de valider les constats basés sur la littérature, sur l'analyse des politiques étrangères et sur l'analyse des coûts techniques de construction. Suite à la priorité accordée aux enquêtes relatives aux logements vides, ce travail d'enquête a à peine commencé. Nous prévoyons de le poursuivre au cours des six prochains mois en nous concentrant sur :

- les particuliers qui entreprennent des opérations de construction d'immeubles à appartements ;
- les acteurs actifs en matière de destruction-reconstruction ;
- les acteurs actifs en matière de transformation en logements depuis des bâtiments initialement consacrés à un autre usage.

Outre la Ville de Liège, d'autres communes feront l'objet de telles enquêtes, notamment Gembloux. Notre objectif est d'obtenir un aperçu représentatif de la réalité wallonne dans sa globalité.

3.2 LES OUTILS PUBLICS SUSCEPTIBLES DE SOUTENIR LE RECYCLAGE MORPHOLOGIQUE

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

3.2.1.1 Fonctionnement et évaluation du gap funding

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

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

partenaires publics et l'ouverture des livres de comptes des partenaires privés, on limite donc les effets d'aubaine puisque le « gap » peut être calculé de manière précise et robuste.

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

En termes d'évaluation de la politique menée en Angleterre en matière de renouvellement urbain, d'autres questions de fond restent toutefois posées. Tout d'abord, en dépit de la prise en compte progressive des besoins sociaux en plus de la seule dimension économique, rien n'indique que la situation des populations positionnées en « inner cities » se soit réellement améliorée. En outre, en raison de la concentration spatiale des moyens, les budgets publics n'ont généralement pas pris le relais au sein des territoires sans demande potentielle et insuffisamment attractifs pour les investisseurs privés. In fine, il n'est dès lors guère étonnant que les espaces les plus dégradés n'aient en rien profité des politiques publiques visant à « renouveler » les espaces urbains.

3.2.1.2 Eléments de comparaison avec la revitalisation urbaine wallonne

La revitalisation urbaine est un dispositif bien connu qui a pour objectif de développer l'offre en habitat urbain par la mise en œuvre de partenariats associant la Région wallonne, les communes et le secteur privé de la promotion immobilière. La revitalisation wallonne et le gap funding anglais s'inscrivent tout deux dans une configuration de PPP visant à accroître la rentabilité de projets immobiliers de recyclage, il nous est dès lors apparu opportun de comparer les deux dispositifs, ce qui conduit à épinglez de nombreuses différences.

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

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

Bien que des dispositifs comme celui de la revitalisation urbaine permettent progressivement

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

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

3.2.1.3 L'application du gap funding en Wallonie ?

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

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

renouveau urbain.

La troisième difficulté à laquelle il faudra faire face si les décideurs wallons choisissent d'appliquer la technique du « financement de basculement » est celle des règles européennes en matière de concurrence. Signalons ici que la politique de régénération menée en Angleterre souffre durement de la décision prise en 1999 par la Commission européenne quant aux strictes limitations de l'usage du gap funding, cela au motif qu'il favorise les entreprises britanniques au détriment de leurs concurrentes européennes. Bien que la situation demeure floue quant aux possibilités actuelles d'application du gap funding, il est toutefois probable que les négociations menées à ce propos entre la Commission européenne et le gouvernement britannique trouvent une issue positive lors des prochaines années.

3.2.2 La société IMMOGITA

La prise en compte des dispositifs étrangers visant à faciliter le recyclage ne doit pas occulter l'existence de dispositifs wallons peu connus. C'est dans ce cadre que nous sommes intéressés à la société IMMOGITA. IMMOGITA est une filiale de la SRIW. Bien que société anonyme de droit privé, les capitaux d'IMMOGITA sont donc publics. Depuis 1998, la mission d'IMMOGITA est de promouvoir l'offre en logements moyens, via le soutien de projets du secteur privé en qualité de co-promoteur. De manière concrète, l'action d'IMMOGITA correspond à la prise de participation – en général minoritaire – au sein de sociétés filiales établies en vue de la réalisation de projets immobiliers. Depuis le début de ses activités, l'intervention d'IMMOGITA a permis la création d'approximativement 200 logements.

Par rapport à la grille des blocages précédemment citée, la société IMMOGITA participe à la levée de différents blocages. Pour autant, c'est au niveau du blocage relatif à l'obtention des financements qu'elle semble intervenir de la manière la plus significative. En effet, sa présence, en tant qu'acteur public, contribue à diminuer le risque associé au projet aux yeux des banques et, de ce fait, facilite l'octroi de crédit. La volonté politique étant que l'action d'IMMOGITA participe à l'effort régional en matière de renouvellement, nous sommes donc en présence d'un intéressant dispositif de partenariat public-privé au service du recyclage. En outre, depuis 2001, le pouvoir politique a exprimé le souhait que les moyens d'IMMOGITA renforcent les opérations de revitalisation. De par l'action conjointe « revitalisation urbaine – IMMOGITA », il est donc désormais possible de mener des partenariats public-privé avec des moyens publics qui participent simultanément aux réalisations privées (via IMMOGITA) et aux espaces publics (via la revitalisation).

Sans conteste, les différentes activités exercées par IMMOGITA contribuent activement à favoriser des partenariats et à permettre d'orienter les investissements privés vers la trame urbaine. Ceci constitue une expérience positive en matière de partenariat public-privé. Cependant, si une éventuelle amplification des activités d'IMMOGITA est envisagée, il conviendrait sans doute de porter la réflexion sur les critères de choix des partenaires privés. Jusqu'à présent, ce choix semble s'être opéré sur base de relations interpersonnelles, IMMOGITA cherchant surtout à se faire connaître auprès de ses potentiels partenaires privés. Ceci est peut-être imputable au caractère relativement récent de la société. En effet, celle-ci se situe encore dans une phase de « démarrage » et ses activités en matière de régénération et de partenariat restent encore largement méconnues. Parallèlement, il subsiste également un point d'interrogation quant à la ventilation équitable des moyens canalisés par IMMOGITA entre les différents pôles urbains wallons.

3.2.3 Les réponses allemandes à la problématique du recyclage urbain

3.2.3.1 Les caractéristiques du modèle rhénan

La comparaison présentée ci-dessus entre le gap funding anglais et la revitalisation urbaine wallonne illustre combien le contexte culturel, politique et socio-économique influence profondément les pratiques en matière de renouvellement urbain. Sans conteste, l'analyse des réponses allemandes à la problématique du recyclage met en évidence le même type de conclusion. En effet, les résultats de nos investigations démontrent qu'il existe un modèle « rhénan » de régénération urbaine, au même titre d'ailleurs qu'il existe un modèle « anglo-saxon ». Parmi les caractéristiques du modèle rhénan, nous trouvons notamment la prégnance des valeurs environnementales, la tradition en matière de planification et de cogestion, ainsi que la forte implication de la puissance publique.

Alors que le modèle anglo-saxon privilégie la dimension économique du renouvellement urbain, c'est la dimension environnementale qui est mise en avant dans le modèle rhénan. Le cas de l'IBA-Emscher Park est ici tout à fait emblématique de cette volonté d'intégrer la dimension environnementale – voire écologique – dans les programmes de régénération. La volonté de valoriser les quartiers de gares s'inscrit également dans la même logique de préservation des ressources et de l'environnement. En effet, ce sont ici les objectifs du report modal vers le réseau ferré et de la limitation de la dépendance à la conduite automobile qui justifient les politiques menées en ce domaine. De même, la prégnance des valeurs environnementales explique l'attention que les décideurs allemands portent à l'encontre de l'usage parcimonieux de la ressource « sol » et, concomitamment, la tradition en matière de politique foncière. Il existe en Allemagne une habitude de la gestion foncière, pour laquelle de multiples opérateurs publics développent une expertise depuis de nombreuses décennies.

La deuxième caractéristique du modèle rhénan en matière de politique urbaine est la très forte planification spatiale. La planification allemande stricte est notamment à relier au caractère extrêmement détaillé des plans de construction (Bebauungspläne). Sur ce sujet, relevons que c'est précisément le caractère détaillé de l'urbanisme qui explique pourquoi le blocage relatif à l'obtention des autorisations administratives n'est pas en Allemagne un facteur qui pousse les promoteurs à choisir les sites périphériques. En effet, la planification de détail y est telle que l'incertitude juridique est limitée : sous un BBP, l'obtention du permis n'est qu'une formalité assez rapide. C'est également l'existence d'une planification stricte qui explique pourquoi la désurbanisation de la fonction résidentielle est moins problématique en Allemagne qu'en Wallonie. Les zones vierges ouvertes à l'urbanisation étant proportionnellement moins importantes Outre-rhin, une part considérable de la nouvelle offre en logement est mise en place au sein des périmètres urbains ou dans leur contiguïté directe. Par ailleurs, l'enjeu de l'attractivité économique des quartiers traditionnels est, chez nos voisins allemands, au cœur de toutes les attentions. De ce point de vue, à l'inverse du contexte anglais où le gouvernement central joue un rôle très important, l'approche est ici moins clairement descendante.

Par rapport au modèle anglo-saxon, le modèle rhénan se différencie également par la très forte implication de la puissance publique. De notre inventaire des pratiques allemandes, force est en effet de reconnaître que, in fine, le Land et les collectivités locales sont les principaux acteurs des projets passés en revue, à côté d'entités de forme privée, certes, mais en réalité filiales du secteur public. Parallèlement, force est aussi de reconnaître que l'efficacité des dispositifs analysés est, en comparaison des dispositifs anglais, assez faible vis-à-vis de l'objectif de mobilisation des investissements privés. Si l'IBA a redoré l'image de la région de la Ruhr par des réalisations de prestige et l'accueil de quelques secteurs high-tech, au total, peu d'investisseurs réellement privés semblent avoir pris la direction des rives de l'Emscher. Ces constatations ne démontrent pas l'inefficacité des mesures prises, elles

démontrent plutôt combien il est difficile de structurellement redynamiser une telle région de tradition industrielle, même si les moyens publics mobilisés sont considérables et le projet territorial cohérent ...

3.2.3.2 Recommandations pour la Région wallonne

Sans conteste, différentes réalisations allemandes sont susceptibles d'inspirer la Région wallonne en matière de renouvellement urbain. Si les dispositifs mis en place Outre-rhin correspondent généralement à des outils relativement bien identifiés par la littérature technique, il est toutefois important de relever le niveau de cohérence du projet allemand de régénération. En effet, les pratiques et les outils de l'aménagement opérationnel y sont en bonne adéquation avec les objectifs stratégiques du développement territorial – ce qui demeure encore assez peu le cas pour le contexte wallon.

Une première illustration de la concordance entre objectif stratégique et aménagement opérationnel correspond au dispositif du fonds foncier de la Ruhr, la politique foncière étant ici au service de l'objectif stratégique de la reconversion économique. Appliqué au contexte wallon, le modèle du fonds foncier consisterait dans la création d'une régie foncière régionale ayant pour finalité d'acquérir un maximum de friches d'activités économiques et de les valoriser au fur et à mesure des besoins et en fonction des objectifs d'aménagement du territoire (par exemple la valorisation des friches centrales par certaines activités spatialement intensives).

Une autre illustration d'une politique foncière opérationnelle au service d'un objectif stratégique est celui de la société BEG associant le land de Rhénanie-Nord-Westphalie et la société des chemins de fer Deutsche Bundesbahn. Cette fois, l'objectif stratégique est de limiter la dépendance à la voiture par la valorisation des sites accessibles par le réseau ferré. Appliqué au contexte wallon, le dispositif de la BEG correspondrait, pour sa part, à la création d'une société associant la SNCB et la Région. Une des difficultés consisterait ici à faire sortir la SNCB de sa logique sectorielle pour l'associer aux objectifs du développement territorial et du renouvellement urbain. Nous disposerions alors d'un puissant aménageur opérationnel susceptible d'accompagner une politique visant à développer par l'implantation d'activités spatialement intensives les sites accessibles par le chemin de fer. Sur ce thème, nous renvoyons aux travaux de la CPDT (thème 2) sur la cartographie de l'accessibilité par les alternatives à l'automobile.

Dans le dispositif intégré du Land de Rhénanie Nord Westphalie, la société BEG ne correspond qu'à un des outils visant à concrétiser l'objectif de la valorisation des lieux accessibles par les réseaux de transports collectifs. La quantification objective des disponibilités foncières et la modulation spatiale des aides au logement sont ici d'autres exemples des complémentarités entre objectifs à long terme et politiques concrètes. Sur ce thème, nous voudrions rappeler qu'en Wallonie, le même objectif de la réduction de la dépendance à la mobilité voiture ne s'accompagne (toujours) pas de dispositifs opérationnels et de la mise en place de politiques concrètes⁶.

A l'instar de la situation anglaise, nous avons également relevé que l'objectif du recyclage urbain s'accompagne en Allemagne d'objectifs quantifiés. Pour l'Angleterre, le gouvernement central cite l'objectif de la production de deux tiers des nouveaux logements sur du « brownfield ». Pour l'Allemagne, les documents stratégiques préconisent ici que les trois quarts de la nouvelle offre urbaine soient positionnés en « Innenbereich », c'est-à-dire en périmètre déjà bâti. Pour la Wallonie, aucun objectif chiffré n'existe en matière de recyclage urbain, ce qui illustre sans doute le différentiel d'intérêt pour cette problématique entre, d'une

⁶ Sur ce sujet, un exemple illustratif correspond à l'apparent blocage politique des propositions techniques visant à concentrer les aides relatives à la politique du logement au sein des noyaux d'habitat.

part, les autorités wallonnes et, d'autre part, les autorités anglaises et allemandes. A la décharge des responsables wallons, nous pouvons toutefois rappeler que l'état actuel de nos bases de données ne nous permet pas de chiffrer le ratio entre l'urbanisation de recyclage et l'urbanisation sur site périphérique vierge.

Les pratiques allemandes en matière de coordination de projets peuvent également inspirer les politiques wallonnes. En effet, de notre inventaire, il apparaît que le fonctionnement par projet et la mise en place systématique de structures de pilotage spécifiques s'est révélé particulièrement efficace Outre-rhin. Ce sont même là les garanties de levée de tous les blocages du recyclage confondus. La mission des structures de pilotage est clairement définie, tout comme l'échéance (en Allemagne, les sociétés sont dissoutes après un délai convenu correspondant à la fin de leur action) ; les lenteurs administratives sont contournées, et par le choix du personnel, les coûts et délais réduits. Pour appliquer ce mode de fonctionnement en Wallonie, il s'agirait ainsi de créer des entités spécialisées qui serviraient à établir un lien entre le secteur privé et le secteur public. Ces « cellules de management de projet » seraient composées d'architectes, de juristes, de fiscalistes et d'ingénieurs et auraient pour missions de rechercher activement des promoteurs et de les renseigner sur les différentes démarches à accomplir afin de réaliser des opérations immobilières dans le domaine du renouvellement urbain. Elles prendraient en charge les projets, de leur conception à leur réalisation en passant par la recherche de financement et leur gestion au quotidien. Les investisseurs réaliseraient ainsi des économies de temps, mais également d'échelle puisque la multitude de matières serait alors gérée par une entité unique. Par ailleurs, il serait intéressant que ces structures soient dotées de la capacité à effectuer la totalité des démarches administratives à la place des promoteurs. Cela représenterait un gain de temps appréciable, l'administration étant souvent perçue par ces derniers comme une structure complexe aux rouages difficiles à cerner.

La création de telles cellules a été envisagée à l'occasion de la mise sur pied des ZIP QI. Cependant, leur vocation a ici été limitée à une finalité essentiellement sociale. Dans ce contexte, l'engagement de conseillers communaux en urbanisme et les financements du Plan Fédéral des Grandes Villes sont à saluer. Mais le recours systématique à des structures de pilotage à mission bien définie et limitée dans le temps pourrait passer par les régies communales, qui s'y prêtent assez bien par leur statut, ou encore par des intercommunales. Elles devraient augmenter l'expertise et le dynamisme des communes et encourager, par exemple, la prospection plus active des investisseurs ou l'aboutissement des projets par leur rôle dynamisant « d'ensemblers locaux ».

3.2.4 Les réponses françaises à la problématique du recyclage urbain

Une première caractéristique de la « politique de la ville » menée en France correspond à la forte implication de la puissance publique. Il s'agit là d'une différence essentielle par rapport au contexte anglais. En comparaison de l'Allemagne, c'est ici la forte implication de l'Etat central qui est remarquable. A l'instar du modèle « anglo-saxon » et du modèle « rhénan », il existe donc un modèle « français » de régénération urbaine. En Angleterre, nous avons constaté l'existence de pratiques privilégiant la dimension économique et la systématisation des partenariats public-privé. En Allemagne, c'est un modèle décentralisé et privilégiant la dimension environnementale que nous avons découvert. Pour sa part, le modèle rencontré en France demeure héritier de la forte tradition de centralisation. Les collectivités territoriales y demeurent, en comparaison de l'Allemagne, fortement dépendantes des initiatives parisiennes. Par ailleurs, la tradition d'un certain « capitalisme d'Etat » demeure également perceptible, en raison ici des mécanismes de financement. A ce propos, rappelons que les moyens considérables que la Caisse des Dépôts et Consignations allouent à la politique de la ville proviennent des dépôts que les particuliers réalisent en caisse d'épargne et, parallèlement, d'investissements lucratifs en actions dans le capital de grandes entreprises françaises.

Etudier le cas français a permis de découvrir des solutions intéressantes et innovantes quant aux problématiques des recyclage et renouvellement urbains. Ces solutions étayent l'analyse, car certaines n'existent ni en Wallonie, ni chez nos voisins anglais et allemand. Du cas français, nous retiendrons tout d'abord l'importance d'une institution comme la Caisse des Dépôts et Consignation. C'est principalement en termes de blocage au financement que l'action de la CDC est remarquable, grâce à trois outils : les emprunts qu'elle accorde, les cautionnements qu'elle assure et les co-investissements qu'elle réalise en partenariats avec d'autres instances publiques et privées. Dans une certaine mesure, la mission financière développée par la CDC en matière de recyclage correspond à l'activité d'IMMOCITA. A l'instar de la CDC, IMMOCITA intervient comme co-investisseur à l'occasion de projets immobiliers de recyclage. Pour autant, les activités de la CDC sont bien plus variées et, de ce point de vue, il serait opportun d'évaluer un possible développement des activités d'IMMOCITA. L'activité de co-investisseur d'IMMOCITA pourrait ainsi être complétée par la mise en place d'un mécanisme de fonds de garantie, tel que celui de la CDC. Parallèlement, la mission d'octroi de prêts à taux avantageux en zones urbaines dégradées pourrait aussi être envisagée

En matière de financement, le cas de la société BATIXIA est également très intéressant. Il s'agit d'une Société d'Investissement Régional (SIR) opérant en zones urbaines dévalorisées et dont la finalité est de rassembler les financements nécessaires à la concrétisation de projets immobiliers d'entreprises. BATIXIA assure une fonction d'investisseur et, dans ce cadre, contribue à lever l'obstacle relatif au blocage du financement. Parallèlement, elle assure aussi une fonction d'accompagnateur de projets, cela d'ailleurs à l'instar d'IMMOCITA. De ce point de vue, nous pouvons ici souligner la possible opportunité quant au développement d'une nouvelle structure wallonne. Cette structure fonctionnerait sur le même mode privé qu'IMMOCITA, mais limiterait ses activités à l'immobilier d'entreprise plutôt qu'à l'immobilier résidentiel. Bien sûr, cette création devrait s'articuler avec les institutions déjà actives en matière de développement économique, notamment les intercommunales.

Les enseignements du cas français sont également très riches quant aux dispositifs instaurés Outre-Quévrain en vue de dynamiser le logement locatif privé. En relation avec la grille des blocages, l'on traite ici du blocage relatif au financement de long terme. Pour dynamiser le logement locatif privé, il est en effet nécessaire de pousser les détenteurs de capitaux à investir dans l'immobilier résidentiel locatif. Concernant la problématique du logement locatif privé, l'analyse du cas français met en évidence le décalage France-Wallonie. Plus précisément, l'analyse du cas français montre clairement qu'en comparaison de leurs homologues wallons, les décideurs français sont bien plus attentifs aux attentes des propriétaires bailleurs. Parallèlement, les moyens mobilisés apparaissent bien plus conséquents en France, moyens alloués via le dispositif fiscal de la loi *de Robien* et via l'importante institution qu'est l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat. Sans développer ici les dispositifs français, soulignons l'opportunité de réorienter la ligne de conduite d'une politique wallonne de l'aide au logement qui délaisse les propriétaires-bailleurs et qui continue à favoriser le statut de propriétaire-occupant de manière sans doute trop systématique. A ce propos, rappelons que ce sont les centres urbains qui concentrent justement les logements locatifs. De plus, c'est dans ce type de logement que la qualité est la plus faible.

Par la prise en compte des Etablissements Publics Fonciers, l'analyse du cas français est également instructive à propos du blocage relatif à l'acquisition foncière. Si la monographie consacrée à l'EPF du Nord-Pas-de-Calais ne permet pas la mise en évidence de mécanismes très originaux quant à la problématique de l'assainissement des friches d'activité économique, nous voudrions ici toutefois signaler qu'en comparaison de leurs homologues wallons, les opérateurs français semblent plus explicitement faire référence aux concepts de l'économie foncière et immobilière. Lorsqu'ils décrivent le déroulement d'une opération de recyclage urbain, les interlocuteurs manient aisément des concepts tels que le « compte à rebours » ou le « différentiel de charges foncières », ce qui permet d'appréhender la difficile problématique foncière de manière plus claire. A propos de l'EPF Nord-Pas-de-Calais, il est

aussi intéressant d'observer les pratiques émergentes du proto-aménagement et du portage foncier. Ces pratiques, qui s'inscrivent dans une démarche stratégique de transformation radicale de certains tissus urbains, apparaissent sans doute comme une nécessité si l'on tient à enrayer la spirale du déclin qui continue d'affecter nos espaces urbains les plus dégradés.

Notons enfin que l'ensemble des dispositifs identifiés dans le cadre de « la politique de la ville » en France ont une assise territoriale clairement définie. Les projets développés par les différents opérateurs (CDC, Batixia) ou même certains outils incitatifs à l'amélioration de l'habitat (OPAH) s'inscrivent dans des périmètres préalablement circonscrits. Selon la nature des solutions apportées, les aires d'intervention varient et peuvent se chevaucher (Zones de Redynamisation Urbaine, Zones Urbaines Sensibles,...). Ces différents périmètres cherchent à mieux localiser les interventions et à les cibler selon des attentes spécifiques (régénération économique, programme sociaux, renouvellement du parc de logement). Il répondent à un besoin d'efficacité et de concentration des moyens par rapport aux objectifs prédéfinis.

3.2.5 Les réponses bruxelloises à la problématique du recyclage urbain

Pour faire face à la désindustrialisation et au départ des classes moyennes sévissant à Bruxelles depuis les années soixante, la Région de Bruxelles-Capitale a mis en place une politique de revitalisation urbaine. Cette politique est formalisée par un document stratégique : le Plan Régional de Développement. Le PRD met particulièrement l'accent sur les effets négatifs de la dégradation des quartiers péri-centraux et préconise une concentration des moyens sur ces espaces afin notamment de permettre le retour des classes moyennes dans la Région. A partir du périmètre clairement identifié des zones à revitaliser (l'Espace Renforcé du Logement et de la Rénovation – EDRLR), une série d'outils a ainsi été élaborée en vue de revitaliser les quartiers dégradés.

Un des objectifs essentiels du PRD est de dynamiser la production de logements sociaux et conventionnés. Pour ce faire, la Région mobilise à la fois la SDRB (Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale) et les communes en vue de conclure des partenariats avec des promoteurs privés. Dans le cadre des contrats de quartier, les communes ont la possibilité de mener un partenariat avec des promoteurs privés. En proposant à ces derniers des terrains constructibles en dessous de leur valeur du marché (jusqu'à 25% du prix fixé par le receveur de l'Enregistrement), ce dispositif doit permettre d'attirer les investissements dans les zones les plus dégradées de la capitale en vue d'y construire des logements moyens. L'intérêt de ces partenariats réside dans la levée des blocages liés à l'acquisition du site-support. De son côté, la SDRB conclut des partenariats avec des promoteurs privés, sous forme de sociétés commerciales mixtes dans lesquelles les deux opérateurs participent financièrement. Pour ces opérations, les terrains à mettre en œuvre sont préalablement la propriété de la SDRB. Au-delà de la levée des blocages liés à la maîtrise foncière, les partenariats auxquels participent la SDRB proposent une forme de « gap funding », où la Région verse un subside « de basculement » au promoteur afin d'assurer la rentabilité du projet.

Après une dizaine d'année d'existence, le bilan des opérations de revitalisation urbaine impulsées par le PRD reste difficile à évaluer. En l'absence d'études récentes et d'indicateurs fiables de renouvellement urbain, il est difficile de mesurer l'évolution des quartiers bruxellois. Toutefois, il apparaît clairement que, parmi les différents dispositifs mis en place, les partenariats public-privé concourent de manière significative au recyclage urbain. Même si les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des attentes, l'étude de leur fonctionnement permet de distinguer les formules qui réussissent et celles qui ne permettent pas de conclure des partenariats équilibrés. La comparaison entre les deux formes de partenariat montre que le système développé par la SDRB est le plus efficace. Si la levée des blocages fonciers est importante pour permettre l'aboutissement d'un partenariat, elle ne

peut toutefois pas suffire dans les quartiers les plus dégradés. Le mécanisme de « financement de basculement » permet ici de renforcer l'intérêt de l'opération et d'assurer la rentabilité financière.

Initialement, la mission de la SDRB se situe dans le domaine du développement économique. Elle en a retiré une connaissance dans le montage de projets immobiliers et dans l'utilisation du droit d'expropriation, mais dans un contexte d'immobilier d'entreprise. Depuis 10 ans, elle a cependant acquis une expérience et un savoir-faire pour les opérations de recyclage résidentiel. Ce savoir-faire passe par l'expertise d'une équipe d'approximativement quinze personnes. Ces professionnels sont aptes à détecter les opportunités foncières dans les quartiers dégradés et à négocier à armes égales avec les promoteurs privés. Ces capacités sont essentielles lorsqu'il s'agit de participer à la gestion de sociétés mixtes intégrant à la fois la SDRB et des promoteurs privés. A propos de ces sociétés mixtes public-privé, rappelons qu'elles permettent de solutionner le blocage de l'acquisition foncière (grâce aux apports fonciers de la SDRB) et d'établir la nécessaire transparence entre les entreprises privées et l'institution publique qu'est la SDRB. C'est par l'intermédiaire de ces sociétés mixtes que la Région de Bruxelles-Capitale alloue des montants financiers importants aux promoteurs désireux de développer l'offre en logements moyens. Grâce aux subsides et au système de cautionnement auquel ils s'articulent, le risque d'une non rentabilité est alors très limité pour les partenaires privés. Sans conteste, le modèle de partenariat que développe la SDRB est un modèle possible pour la Wallonie, un modèle qui consisterait à intégrer l'action des régies foncières en matière d'acquisition des terrains et d'IMMOCITA en matière de financement et d'accompagnement des projets.

En comparaison de la SDRB, les autorités communales ne disposent pas des mêmes capacités à réussir leurs partenariats avec le secteur privé de la promotion immobilière. Les ressources et capacités que mobilisent les chefs de projets dans les contrats de quartiers sont malheureusement bien plus limitées. L'élaboration de ces programmes demande un large champ de compétences (depuis la mise en place de projets sociaux jusqu'au montage d'opérations immobilières) et les moyens humains et techniques ne sont pas toujours suffisants pour répondre à toutes les attentes. Néanmoins, avec l'arrivée des contrats de quartiers, les communes bruxelloises semblent s'adapter. Les besoins de transversalité entre services, de flexibilité et de réactivité pour certaines opérations, l'apparition d'interlocuteurs nouveaux et la conduite des procédures de participation ont conduit à la création d'asbl communales de coordination ou de cellules de contrats de quartier. Ces structures nouvelles sont relativement affranchies des procédures administratives classiques.

La mise en place d'un périmètre prioritaire d'intervention est, enfin, un élément important pour assurer l'efficacité et la concentration des investissements. L'EDRLR a le mérite d'éviter la dispersion des opérations de recyclage urbain et de s'appliquer aux territoires qui méritent une attention particulière. L'articulation de ce périmètre avec les différents outils de revitalisation urbaine donne une cohérence au projet de ville développé par la Région de Bruxelles-Capitale. Cette logique est importante pour attirer les promoteurs qui peuvent définir une stratégie de partenariat avec les pouvoirs publics lorsqu'ils investissent dans les quartiers dégradés.

Le périmètre de l'EDLR présente néanmoins des inconvénients. En englobant de manière uniforme les quartiers anciens de la première couronne, il ne permet pas une lecture fine des différences locales et des différents niveaux de dégradation des quartiers. La participation des promoteurs privés dans les quartiers les plus dégradés (exemple de Schaerbeek) reste limitée. En revanche, certains quartiers plus attractifs, où le potentiel de renouvellement est important et où le marché immobilier est dynamique, peuvent être les endroits privilégiés des opérations immobilières menées en partenariat. Il conviendrait donc sans doute d'introduire une typologie plus fine des quartiers à renouveler. Leur différenciation pourrait notamment se faire sur leur degré de dégradation. Face à la difficulté des promoteurs de rassembler les

financements, la définition d'un périmètre peut aussi être un élément convaincant pour asseoir la crédibilité du projet. Si les pouvoirs publics s'engagent à investir sur un quartier, le promoteur pourra faire valoir cet appui pour négocier les financements nécessaires auprès des organismes financiers.

La définition des périmètres ZIP en Wallonie relève de cette préoccupation de mieux cibler l'intervention des pouvoirs publics. A côté des opérations menées par les opérateurs publics, le recours aux partenariats dans ces périmètres reste faible. Le périmètre défini par les ZIP correspond aux quartiers les plus dégradés, où, nous l'avons vu, l'investissement privé est difficile à attirer. Le soutien au recyclage urbain en Wallonie par les partenariats public-privé pourrait aussi être envisagé en définissant de nouveaux périmètres de recyclage et en visant les quartiers intermédiaires entre des espaces de dégradation avancée (où seule la puissance publique a les moyens de corriger la situation) et les quartiers où le recyclage s'opère de façon spontanée. Le tracé de ces périmètres nécessite donc préalablement une connaissance fine des environnements sociaux propres à chaque ville et des configurations urbaines (marché immobilier, évolutions démographiques et socio-économiques,...).

3.3 LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE MONTAGE DE PROJETS

3.3.1 La publication « Réhabiliter et rénover l'espace bâti en Wallonie »

Cette publication vise à s'interroger sur les causes d'abandon de l'espace bâti au sein des centres urbains et à apporter des pistes de solutions à ce problème, plus spécialement à destination des gestionnaires locaux par la présentation de différentes réalisations concrètes, participant à la réhabilitation et la rénovation de l'espace bâti en Wallonie. Les démarches évoquées visent à montrer la diversité des situations et des réponses en fonction du contexte local, en mettant chaque fois l'accent sur les actions décidées, les « outils » utilisés, les partenariats développés, etc. A travers l'évocation de ces différents cas, l'objectif est de dévoiler la diversité des démarches et des outils qui peuvent être mis en œuvre, la diversité des acteurs qui peuvent intervenir ainsi que la diversité des projets possibles.

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

Des projets plus ponctuels, de rénovation ou de réaffectation de bâtiments et de friches urbaines, sont également évoqués. Ils impliquent différents acteurs, seuls ou en partenariat : acteurs publics (communes, Sociétés de Logement de Service Public, Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie, intercommunales), acteurs privés (sociétés commerciales, promoteurs immobiliers) et des acteurs du secteur associatif.

On a ainsi un aperçu de :

- projets destinés à du logement (usine transformée à Péruwelz et immeubles anciens réhabilités à Namur) ;
- projets mixtes, regroupant logement et activités économiques (logements au-dessus d'un supermarché et d'une parfumerie à Namur, logement au-dessus d'un café à Charleroi, réaffectation d'un couvent à Liège, revitalisation urbaine du quartier « Saint-Jean » à Wanze et du « Fort Rouge » à Tournai) ;
- projets destinés à accueillir que des activités économiques (ferme transformée en bureaux à Tubize, « mini-zones » d'activités économiques en Province de Liège et espace d'économie sociale à Monceau-Fontaines).

Des projets concernant des opérations de grande envergure, recourant aux outils de l'aménagement opérationnel, sont également présentés (rénovation urbaine à Quaregnon, réhabilitation d'une carrière à Opprebaix et réhabilitation d'une ancienne usine à Court-St-Etienne). La commune est l'acteur central de ce type de projet, qui s'étale en général sur plusieurs années et dans lequel d'importants moyens financiers sont injectés.

Des interventions portant sur l'espace public et ayant impliqué la participation des habitants (aménagement de la place Marie de Hongrie à Mariembourg, rénovation de la Grand-Place d'Ath, réhabilitation d'espaces publics dans un Quartier de vie à Estinnes et espaces verts pour un Quartier de vie à Charleroi) sont également proposées. Ces opérations montrent différentes manières d'associer la population à l'aménagement de son cadre de vie ou de lui permettre d'être elle-même initiatrice de projets.

3.3.2 Présentation de fiches opérationnelles de montage de projets

3.3.2.1 Recensement de projets de requalification des espaces bâtis

Dans un premier temps, un recensement de projets de requalification des espaces bâtis en Région wallonne a été réalisé, sur base de données recueillies auprès d'intervenants-clés (Direction de l'Aménagement Opérationnel, Société Wallonne du Logement, Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie, Institut du Patrimoine Wallon, Division de la Gestion de l'Espace Rural assurant le suivi des Programmes Communaux de Développement Rural).

Les données recueillies couvrent des opérations menées entre 1999 et 2003 inclus. En dehors d'opérations de rénovation urbaine et d'assainissement de certains sites d'activité économique désaffectés, qui concernent des périmètres d'une certaine ampleur, ont été retenues des opérations de réaffectation ou de réhabilitation concernant des bâtiments existants, de démolition-reconstruction sur des terrains préalablement occupés (sur un SAED assaini, par exemple) ou encore des opérations en comblement au sein d'un tissu bâti existant. Nous n'avons donc pas retenu les interventions sur site vierge en dehors des noyaux urbanisés.

Les données recueillies ont été réparties selon la commune (commune-mère pour les entités fusionnées), le site ou l'objet concerné par l'opération, le type d'intervention ou d'affectation, le(s) propriétaire(s), le(s) maître(s) d'ouvrage, le financement et l'état d'avancement du projet.

La réalisation de ce recensement a permis de :

- donner un aperçu des opérations qui sont menées au niveau des communes ;
- donner un aperçu de la diversité des projets développés dans le domaine de la réhabilitation des espaces bâtis en Wallonie, ainsi que des objets, des acteurs, des sources de financement,... concernés ;
- donner des indications sur les partenariats mis en place ;
- aider à déterminer le choix des projets susceptibles de faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

3.3.2.2 Etudes de montage de projets

Le recensement établi préalablement a permis d'orienter le choix des opérations faisant l'objet d'une analyse approfondie. Il s'agit d'opérations de réhabilitation, de réaffectation ou de démolition-reconstruction initiées par des acteurs publics, privés ou fruits de partenariats public-privé pour soutenir la requalification urbaine. Ces opérations sont développées en milieu urbain et leur finalité est la création de logements ou la réaffectation mixte incluant du logement.

L'objectif poursuivi est double :

- d'une part, étudier les **processus** mis en œuvre dans le cadre des opérations de rénovation pour étayer, par cette analyse, des propositions susceptibles de faciliter le déroulement et la concrétisation des projets. Sur base de diverses situations vécues par les acteurs publics et privés wallons, on identifiera les leviers et les attitudes porteuses, mais aussi les différents blocages rencontrés ainsi que des pistes de déblocage créatives, notamment au niveau des formes de partenariat ;
- d'autre part, évaluer les **impacts** des opérations de renouvellement urbain et les facteurs influant sur ceux-ci, afin de renforcer les retentissements positifs et de mieux juguler les éventuels effets pervers. Ces impacts seront considérés à plusieurs niveaux : impacts économiques, sociaux, environnementaux,...

Actuellement, trois projets ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Il s'agit :

- des opérations de rénovation et revitalisation urbaines au quartier Carnot (Quaregnon) ;
- de l'opération de rénovation urbaine de Bouvignes-sur-Meuse (Dinant) ;
- de l'opération d'assainissement d'un site d'ancienne activité industrielle pour la création de logements (« les berges du Logis » à Rochefort).

Ces projets concernent essentiellement des villes où agglomérations de taille moyenne. La démarche suivie se veut encore « expérimentale », dans la mesure où la méthodologie suivie doit servir de test pour l'analyse d'autres projets. Le but est, par la suite, d'étudier des projets dans le cadre de grandes villes (Liège, Mons ou Charleroi) ainsi que des projets développés dans des contextes spécifiques, comme les ZIP-QI, par exemple.

3.3.3 Montage de projet, stratégie de développement et politique du logement

Les conditions de montage des projets de Quaregnon, Rochefort et Dinant montrent quelles sont les origines et les motivations qui ont conduit à l'élaboration de ces opérations. A Rochefort, l'opération trouve son origine dans la constatation du manque de logements sociaux. Dans les deux autres communes, les opérations de rénovation et de revitalisation ont concerné des îlots anciens dégradés présentant des problèmes d'insalubrité. Il s'agissait donc de trouver des solutions à la perte de qualité du bâti.

Chez la plupart des acteurs de ces projets, la justification de ces opérations ne se situe pas dans un projet plus global de renouvellement des centres urbanisés, mais dans la tentative de répondre à un problème ponctuel et localisé ou clairement identifié.

La rencontre avec les responsables communaux (administratifs ou politiques) est, à cet égard, révélatrice. Les opérations de renouvellement urbain peuvent représenter une solution au contrôle de l'étalement périurbain ; il ne s'agit cependant pas d'une priorité de la part des acteurs locaux qui continuent à viser préférentiellement l'urbanisation des zones d'habitat périphérique restant disponibles. L'extension périphérique des zones d'urbanisation reste bien souvent un enjeu dans les objectifs des schémas de structure des communes analysées. Les opérations liées au renouvellement urbain sont en revanche peu ou pas du tout abordées.

De nouvelles possibilités de développer des outils stratégiques pour le renouvellement urbain émergent cependant, notamment par le biais du programme triennal d'action en matière de logement, inscrit dans l'ancrage communal du logement en Région wallonne. Plusieurs éléments de l'arrêté du gouvernement du 19 juillet 2001 donnent aux communes les moyens de faire du programme triennal un véritable outil stratégique intégrant la problématique du renouvellement urbain. Le programme triennal du logement privilégie le partenariat ainsi que la diversification des logements. Dans l'exécution du programme, la

commune assure la coordination des actions des opérateurs et s'appuie sur les acteurs locaux actifs en matière de logement.

3.3.4 Mixité sociale et stratégies de peuplement

Dans le cadre du renouvellement urbain, les stratégies par rapport au bâti sont souvent couplées à des stratégies vis-à-vis des occupants actuels et potentiels ; les cas étudiés le montrent également. Les pouvoirs publics visent souvent à l'attraction en centre-ville d'une population plus aisée pour améliorer l'état des finances communales, améliorer l'image de la ville, attirer les investisseurs,... Le souci d'attirer de nouveaux habitants va parfois de pair avec le souhait de garder le bénéfice d'équipements (écoles, transports en commun,...) qui, faute de cela, risqueraient de disparaître vu le non-respect des normes minimales de fréquentation,...

Du point de vue de la lutte contre l'exclusion, l'introduction de la mixité sociale peut poser question, comme le montre la remise en cause de ce concept par certains sociologues et chercheurs qui évoquent le « mythe de la mixité sociale ».

La question du relogement des habitants des quartiers concernés par les opérations de grande envergure est posée. Le plus souvent, la durée des opérations n'a pas permis de réinstaller les anciens habitants dans leur quartier d'origine : les nouveaux logements profiteront donc finalement à d'autres.

Si la réaction face à la disparition d'îlots considérés comme des chancres et symboles d'un passé de misère et à la perspective d'un environnement neuf et propre est souvent positive, l'arrivée de nouvelles populations, notamment au sein de logements sociaux, suscite à la fois perplexité et résistances au changement. La mixité sociale n'est pas facile à réaliser. L'arrivée de nouveaux habitants est vécue difficilement, particulièrement quand il s'agit de personnes d'un statut social perçu comme plus modeste ou dont les modes de vie différents font peur. Le cas de Bouvignes est intéressant à cet égard. Les nouveaux habitants (principalement locataires de logements sociaux ou de petits logements issus d'une division d'immeuble effectuée par des propriétaires visant avant tout la rentabilité de leur investissement) et la population d'origine se côtoient peu ; des préjugés existent de part et d'autre. La situation est loin d'être explosive, mais la convivialité villageoise qui existait entre anciens ne peut actuellement se vivre avec les nouveaux habitants, parfois en transit et/ou peu préoccupés d'intégration au sein du milieu local. Le tissage de nouveaux liens semble difficile sans actions d'animation, d'accompagnement et de développement visant explicitement cet objectif.

Par crainte face à l'importance de l'habitat pour personnes à revenus modestes et à un « déclin social » se développe le souhait de voir s'enclencher une dynamique d'installation de populations plus aisées. Dans les espaces rénovés étudiés, la « gentrification » n'est en tout cas pas à l'ordre du jour. Dans les cas de rénovation où les projets de logements sociaux sont importants, les quartiers conservent, même si le bâti a changé radicalement, une image dévalorisée et peu attractive pour d'autres catégories sociales. De plus, un niveau de vie assez bas, ainsi que le caractère modeste de l'environnement en général ne risquent pas d'inciter des acquéreurs nantis à s'y installer...

La réflexion sur la légitimité de la poursuite d'un objectif de mixité sociale et sur les manières dont celle-ci pourrait se réaliser positivement, en ayant comme référence la recherche d'un développement durable – alliant croissance économique, équité sociale et préservation de l'environnement et des ressources naturelles – est un thème qui devra être approfondi.

3.3.5 Quelques considérations sur les acteurs locaux, les outils et les partenariats

Les études de cas développées dans cette recherche permettent de relever certains points relatifs aux outils régionaux ou locaux, ainsi qu'au rôle de différents acteurs, publics et privés.

En ce qui concerne les **outils locaux**, on notera que leur utilisation varie en fonction des projets développés, ainsi que de leur contexte, mais il apparaît que le recours à la Régie foncière, à la cellule de gestion de centre-ville ou à l'Agence Immobilière Sociale constitue un support non négligeable à l'action de rénovation entamée au niveau local. Toutefois, il apparaît aussi que les synergies entre les différents acteurs méritent d'être renforcées, notamment en amont des projets de rénovation. L'apport d'une cellule de gestion de centre-ville peut ainsi se révéler fort utile s'il s'agit de considérer l'implication de certains acteurs privés – comme les commerçants – dans le processus de renouvellement urbain.

Par ailleurs, on constate que deux des communes concernées par nos études de cas (Dinant et Quaregnon) disposent d'un **schéma de structure**. Adopté vers le milieu des années 1990, cet outil est postérieur aux opérations de rénovation initiées à la fin des années 1970 et réellement amorcées au début des années 1990. Toutefois, en dépit des réactualisations de cet outil souhaitées au niveau local, il constitue un support non négligeable aux actions déployées sur le terrain. Toutefois, certaines adaptations peuvent être suggérées, notamment sur la prise en compte de la problématique du renouvellement urbain.

Un autre constat concerne le rôle des acteurs communaux. Dans le cadre d'opérations de grande envergure, telles que la rénovation urbaine, les communes ont été amenées à intervenir sur le **foncier**, se constituant des assises immobilières suffisamment importantes pour assurer la réussite des projets qu'elles ont portés. Cette maîtrise communale du foncier via la constitution de réserves foncières est aussi un élément important, notamment en ce qui concerne les sites d'ancienne activité économique désaffectés. Elle permet d'envisager d'autres opérations, ainsi que des partenariats avec le privé (l'opération de revitalisation urbaine du Quartier Carnot en est un exemple).

Un autre élément qui apparaît comme très important au travers de cas envisagés concerne la **durée des opérations** menées, notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Dans deux des cas envisagés, on a constaté que la durée – entre le moment de la reconnaissance de l'opération et celui de la mise en œuvre et, surtout, de la finalisation du projet –, peut se compter en décennies... La question qui se pose dès lors est celle de la portée de certaines opérations, dont les impacts sont assez faibles au vu des moyens déployés. Pour pallier ces effets, quelques pistes sont envisageables, comme la fixation d'un terme pour la finalisation d'opérations de rénovation urbaine, ou la réalisation de quelques opérations-phares, à l'aide de pouvoirs spéciaux.

En ce qui concerne les opérations de **revitalisation urbaine**, en partenariat avec les acteurs privés, la question des délais n'apparaît pas comme une contrainte, ceux-ci étant généralement assez courts. Dans ce contexte, les questions qui se posent sont essentiellement celle de la localisation des opérations menées (« *les opérations de revitalisation urbaine n'interviennent pas nécessairement là où on en a le plus besoin* ») ainsi que la question des « effets d'aubaine » que ce type d'intervention induit. Ces pistes de réflexion, devront, avec d'autres, être approfondies et faire l'objet, dans la suite de la recherche, de propositions évaluées auprès de divers experts et personnes-ressources.

RESUME DE LA SUBVENTION 2003-2004
Septembre 2004

Thème 3.2

MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE L'AGENDA 21 LOCAL

Thème 3.3

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

Thème 3.4

**DÉVELOPPEMENT DU LOGICIEL CYTISE À L'ÉCHELLE DES
QUARTIERS**

**Université Libre
de Bruxelles
GUIDE
(ULB)**

**Université Catholique
de Louvain
CREAT
(UCL)**

**Université
de Liège
LEPUR
(ULg-FUSAGx)**

Pilote 3.2 – 3.3 – 3.4

GUIDE-ULB : Dominique-Paule Decoster

Chefs de service

GUIDE-ULB : Dominique-Paule Decoster

CREAT-UCL : Marie-Laurence De Keersmaecker

GéDAP-UCL : Thierry Eggerickx

LEPUR-ULg : Quentin Michel

Chargés de recherche

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

CREAT-UCL : Helen Barthe Batsalle, Raphaëlle Harou

Gédap-UCL : Jean-Paul Sanderson

LEPUR-ULg : Sophie Hanson

TABLE DES MATIERES

THÈME 3.2 : MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE L'AGENDA 21 LOCAL	4
THÈME 3.3 : BESOINS ET OFFRE SOCIALE ET SANITAIRE AU TRAVERS D'UNE APPROCHE GLOBALE ET TERRITORIALE	18
THÈME 3.4 : DÉVELOPPEMENT DU LOGICIEL CYTISE À L'ÉCHELLE DES QUARTIERS	25

THÈME 3.2 : MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE L'AGENDA 21 LOCAL

1 INTRODUCTION

1.1 RAPPEL DU PROGRAMME

Le programme de travail 2002-2005 vise à promouvoir une meilleure connaissance du concept de développement durable et à encourager sa mise en oeuvre en rendant l'outil Agenda 21 local opérationnel en Région wallonne.

Objectifs spécifiques :

- examiner la genèse, les conditions de réussite et les formes opérationnelles du principe de développement durable et de son application via l'Agenda 21 local (A21L) ;
- examiner l'importance des différentes étapes et des dynamiques internes (partenariat, participation, gouvernance...) de l'A21L pour la mise en oeuvre d'une politique de développement durable au niveau local ;
- proposer des solutions adaptables aux différents types de communes wallonnes.

La recherche devrait aider à proposer des mécanismes régionaux d'incitation appropriés et à favoriser les pratiques de développement durable à l'échelon local.

1.2 AVANCEMENT DES TRAVAUX

Phase exploratoire (finalisée en septembre 2003)

Le rapport de septembre 2003 présente les origines et l'évolution du concept de développement durable et plus particulièrement l'approche territoriale du développement durable au travers de l'outil Agenda 21 local. Différents modèles et méthodes d'élaboration d'un Agenda 21 ont été également abordés. L'inventaire général des politiques et actions en faveur de l'implantation des A21L dans les différentes parties du monde a été réalisé.

Phase d'inventaire et d'analyse des pratiques en Région wallonne (jusqu'en septembre 2004)

Dans cette deuxième phase du programme, il importait d'approfondir la connaissance des pratiques de développement durable dans les communes wallonnes avec pour objectif de confronter la théorie (évoquée dans la première phase de travail) aux connaissances et pratiques de terrain.

Pour ce faire, nous avons entrepris quatre démarches complémentaires dont les résultats sont donnés dans les quatre chapitres du rapport :

Le **Chapitre I** porte sur les résultats d'une enquête sur « l'Agenda 21 et les pratiques de développement durable au niveau local » réalisée auprès des communes wallonnes au début de l'année 2004. Cette enquête par questionnaire a suscité 160 réponses parmi les 262 communes wallonnes sollicitées. Les objectifs poursuivis par l'enquête sont les suivants :

- disposer d'un aperçu général de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local en Wallonie et faire l'inventaire des communes qui se sont lancées dans ce type de démarche ou qui ont cette intention. S'agit-il d'une notion connue au sein des communes wallonnes ? Fait-elle déjà l'objet d'expérimentations ? Quels sont les freins rencontrés dans la mise en œuvre de cette démarche innovante ?
- voir dans quelle mesure les communes réalisent des actions allant vers le développement durable et sont soucieuses d'intégrer cette notion dans leurs pratiques quotidiennes.
- repérer les facteurs susceptibles d'influer sur ces démarches.

Le **Chapitre II** présente les analyses des entretiens réalisés auprès d'un échantillon de quinze communes. L'objectif de cette approche plus qualitative était d'affiner les informations collectées via l'enquête par questionnaire et de voir de quelle manière et avec quelle intensité elles mettent en pratique les critères du développement durable. Les résultats de cet aspect du travail sont présentés en quatre parties :

- dans la première, nous donnons une description des cas,
- nous analysons alors un à un les principaux critères du développement durable et abordons les positionnements de nos interlocuteurs et des institutions qu'ils représentent,
- nous proposons ensuite une typologie,
- enfin, la dernière partie est consacrée à quelques conclusions générales sur les différentes approches locales du développement durable.

Le **Chapitre III** porte sur la comparaison entre l'Agenda 21 local et quatre outils stratégiques wallons existants : le Programme communal de développement rural, le Schéma de structure communal, le Contrat de rivière et le Quartier d'initiative. Cette étude nous permet de voir en quoi ces outils rencontrent totalement ou partiellement les critères de l'Agenda 21 local et quelles sont les pistes pour qu'ils puissent s'inscrire davantage dans une politique de développement durable. Le but de l'analyse est de valoriser ces démarches existantes afin que les communes puissent le cas échéant s'en servir comme outils de développement durable, voire comme Agenda 21 local.

Enfin, cinq documents supplémentaires sont présentés en **Annexes** :

Les trois premiers concernent successivement : le « Questionnaire Agenda 21 local et développement durable » ayant servi à l'enquête, des tableaux croisés relatifs au sentiment de mener une politique de développement durable, et le Guide d'entretien utilisé pour interviewer les quinze communes sélectionnées.

Le quatrième document annexé concerne l'analyse du contenu de la Déclaration de Politique du Gouvernement wallon 2004-2009 en regard du Développement durable. L'objectif de cette note est de relever les éléments faisant référence aux principes du développement durable et de mettre en évidence les éléments ayant un impact sur l'action des communes en cette matière.

Le dernier document qui figure en annexe est un compte-rendu du colloque sur le thème « Participation et développement durable » qui a eu lieu les 24 et 25 juin 2004 dans la ville française d'Echirrolles et auquel ont participé deux chercheurs CPDT.

Aux travaux évoqués ci-dessus, les chercheurs ont ajouté l'accompagnement d'acteurs de terrain dans la mise en œuvre de leur A21L ou de processus stratégiques en vue d'y intégrer les critères développement durable.

2 PRINCIPAUX RÉSULTATS

2.1 L'ANALYSE DES QUESTIONNAIRES

Ce chapitre portait sur les résultats d'une enquête sur l'agenda 21 et le développement durable réalisée dans les communes wallonnes au début de l'année 2004. Cette enquête par questionnaire¹ a suscité 160 réponses parmi les 262 communes wallonnes. La représentativité de l'échantillon est très satisfaisante. La principale limite est liée aux légers biais qui pourraient provenir de l'incidence de la qualité des répondants (parfois « généralistes », mais parfois aussi davantage spécialisés en environnement ou en aménagement du territoire), sur leur connaissance des domaines d'action communaux et donc sur leur capacité à fournir une réponse complète à certaines questions plus particulièrement consacrées aux pratiques communales en diverses matières².

Revenons sur les principaux apports de l'enquête.

2.1.1 Les communes face à l'agenda 21

Les communes wallonnes sont peu informées du concept d'agenda 21 : 43 % n'en avaient jamais entendu parler avant l'enquête, et 39 % n'en avaient entendu parler que rarement. L'information est cependant plus répandue là où les élus sont plus diplômés, dans les communes disposant de nouveaux professionnels tels que les écoconseillers et conseillers en mobilité, dans les communes de 15 à 20.000 et de 25 à 30.000 habitants, dans le sillon Sambre et Meuse et sur l'axe Namur-Luxembourg.

Si elles sont peu informées, il n'est pas étonnant qu'elles soient aussi très rarement engagées dans une telle démarche : trois communes sur 160 sont engagées dans un processus d'agenda 21 local au sens strict du terme ; six autres y assimilent la réalisation d'un autre outil tel qu'un projet de ville ou un programme communal de développement rural.

Ces processus sont généralement le fruit d'un partenariat local ; toutefois, deux communes ont assimilé une démarche de réflexion et d'action interne à leur institution communale - dans un des cas, menée sur la seule thématique environnementale. A un agenda 21 local

Quant aux modes d'élaboration des processus en cours, on relève que, au delà d'une simple information et sensibilisation des citoyens, des démarches consultatives et d'appel à projets citoyens sont présentes aussi dans une majorité de cas ; par contre, la mise en place d'un véritable processus de coproduction est plus rare.

Les invitations à participer proposées rencontrent un succès mitigé auprès du public.

Une forme de suivi est prévue : souvent sous forme de rapport d'avancement, plus rarement via l'élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord.

10 % des communes informent de leur intention de se lancer dans un agenda 21 dans deux ans au plus tôt. Ce chiffre doit être relativisé vu que cette déclaration concerne la législature suivante.

Généralement, les initiateurs des projets d'agenda 21 local actuels et futurs se distinguent par leur profil de diplômés de l'enseignement supérieur.

¹ Le questionnaire figure en annexe.

² Certains questionnaires ont circulé parmi les services ; d'autres non.

Quelques communes (5 %) ont élaboré une déclaration ou une charte relative à l'un des aspects du développement durable, souvent environnemental (énergie...). Il leur était demandé si certains acteurs les avaient poussées ou sensibilisées à cette démarche : elles mentionnent la Région wallonne dans la moitié des cas.

Les petites communes - moins de 10.000 habitants - sont généralement moins motivées à se lancer dans un agenda 21 local ; celles de plus de 20.000 habitants le sont davantage.

Les communes étaient interrogées sur les facteurs favorisant ou faisant obstacle à la mise en œuvre d'un plan d'actions de développement durable dans leur situation. D'après celles qui ont expérimenté une démarche proche de l'Agenda 21 local, les facteurs de réussite essentiels sont l'engagement du Bourgmestre et des élus, la présence d'un porteur du projet dans la commune, la bonne communication et la formation des acteurs communaux. Les principaux obstacles mis en évidence par l'ensemble des répondants sont l'information insuffisante sur le concept et sur sa mise en œuvre, le manque de moyens financiers, le manque d'intérêt des élus et du personnel, une expertise insuffisante et le manque d'intérêt de la population.

L'enquête met également en évidence l'influence positive des « nouveaux professionnels » (agents de développement local, éco-conseiller, conseiller en urbanisme, conseiller en mobilité) sur la mise en œuvre d'une démarche de développement durable.

2.1.2 Le développement durable sans agenda 21

Par ailleurs, une partie non négligeable des communes wallonnes sont dotées d'outils de développement territorial et ont élaboré une stratégie globale ou sectorielle, mais rarement en se référant explicitement à la notion de développement durable dans sa globalité.

Toutefois, 30 % des communes ont plutôt le sentiment de disposer d'une stratégie de développement durable avec les outils dont elles se sont dotées, et dans ce cas elles sont généralement pourvues de nombreux outils stratégiques³.

Les autres communes n'estiment pas disposer d'une réelle stratégie pour leur territoire (malgré les outils dont elles disposent), soit elles doutent de son caractère global, ou encore de sa mise en pratique.

A côté de la réflexion stratégique et de la formalisation de celle-ci dans un programme écrit, on relève de nombreuses actions communales au caractère plus ou moins intégré qui vont dans le sens du développement durable. Toutefois, le caractère durable d'une démarche réside également en bonne partie dans les interactions entre toutes les actions, cet aspect étant plus difficile à mesurer sur base du questionnaire.

On constate une fréquence particulièrement élevée d'actions mentionnées par les communes dans le domaine de l'environnement. Ceci est en partie lié à la fonction du répondant ayant pu influencer dans ce sens ; mais semble aussi renforcer le constat d'une tendance générale à la réduction de la notion de développement durable à son volet environnemental.

L'enquête montre également qu'une partie importante des actions de développement durable citées par les communes sont encadrées et/ou financées par la Région wallonne, et que nombre de projets ont été générés dans le cadre de l'élaboration d'outils stratégiques.

2.1.3 Le cas particulier de la gestion communale

L'agenda 21 local est un outil ayant notamment pour caractéristiques d'être de nature transversale et de faire appel à la gouvernance pour sa réalisation. Dès lors, nous nous

³ 5 outils ou plus.

sommes intéressés aux pratiques de gestion communale afin de voir dans quelle mesure elles allaient dans le sens de la création d'une institution communale apprenante (formation, évaluation, échange d'expériences...), soucieuse de coordination interne et de cohérence dans ses actions, tout en associant les autres acteurs locaux.

Le bilan est relativement faible pour une majorité des communes, ce qui ne doit cependant pas faire oublier nombre d'actions positives.

On notera que peu de démarches systématiques d'évaluation sont perceptibles ; elles seraient à encourager dans une optique de développement durable.

Quant aux pratiques participatives qui vont au-delà du prescrit légal, elles sont citées par une commune sur trois, mais concernent apparemment davantage une politique de dialogue et de proximité avec le citoyen qu'un véritable partenariat.

2.2 L'ANALYSE DES INTERVIEWS

Répondre aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. A priori, l'ambition du développement durable fait l'unanimité. Mais comment s'en approcher lorsque l'on est sur le terrain doté d'un pouvoir de décision au niveau local tel celui des élus ?

Les entretiens que nous avons menés auprès d'une quinzaine de communes (dont quatre en processus A21L au sens strict) apportent des éléments de réponse et permettent de dresser les constats principaux suivants.

2.2.1 L'approche du concept (la vision)

L'acception du concept « développement durable » est variable.

Là où les communes n'ont pas opté pour une démarche formelle d'A21L, nos interlocuteurs ont des approches restrictives du développement durable. Elles peuvent être regroupées en deux catégories :

- la vision « environnementale », qui envisage peu les aspects économiques, sociaux et culturels ;
- la vision « temporelle », qui définit les projets durables par le fait qu'ils s'inscrivent dans une vision à long terme.

Il en va cependant différemment là où on a déjà opté pour la mise en œuvre d'un A21L.⁴ L'acception du concept y est en phase avec la définition que nous en avons donnée lors de nos contacts mais la réflexion de nos interlocuteurs sur son application concrète n'en est pas moins faite d'hésitations : quelle ambition donner au projet local ?, quelles limites « thématiques » lui assigner, ne fût-ce que dans un premier temps ? Ce sont de réels problèmes pour ceux qui veulent faire franchir à leur institution une nouvelle étape dans son organisation et dans le développement du territoire et des dynamiques locales.

Une réponse consiste à réaliser des campagnes de sensibilisation et de formation, notamment au niveau des administrations locales.⁵

⁴ Du moins dans le chef des porteurs de la dynamique, qui sont parfois très isolés au sein de leur collège.

⁵ La commune française d'Echirolles (Grenoble) a opté, dans la réalisation de son A21L, pour une formation du personnel très tôt dans la démarche, avant même le démarrage de la phase de co-production du futur programme avec la population. Ce qui a pour but, à terme, de voir la commune - l'administration communale - devenir l'exemple à suivre, et éviter ce paradoxe qui consiste à voir la municipalité recommander aux particuliers l'adoption de comportements qu'elle ne met pas en pratique elle-même.

Au-delà de l'acceptation de la définition se pose en deuxième approche **la question du passage à l'action**. Il y a mille manières de se mobiliser pour un avenir meilleur et force est de constater que, ici comme à tous les niveaux de territoire, un manque d'aisance se constate lorsqu'il s'agit de mentionner des actions concrètes de développement durable, sauf peut-être lorsque l'on se limite au secteur environnemental.⁶

Une réponse consiste à fournir aux acteurs locaux des exemples concrets pour leur permettre de se positionner et de progresser ensuite.⁷

2.2.2 L'utilité de l'outil

Une des préoccupations importantes de nos interlocuteurs porte sur le rôle de l'A21L dans la stratégie communale et sa relation avec la panoplie de démarches et d'outils stratégiques - sectoriels ou transversaux - auxquels ont recours les communes. La démarche de développement durable, quelle qu'elle soit, ne peut certainement pas les ignorer.

En d'autres mots : l'A21L n'est-il pas l'outil de trop, particulièrement là où des démarches stratégiques ont déjà été tentées antérieurement ? Dans l'affirmative, s'agit-il d'une faïtière ou des fondations et l'outil doit-il tenir un rôle innovant ?

Nos interlocuteurs hésitent dans le sens où, tout en reconnaissant qu'il y a lieu d'agir pour que les principes du développement durable entrent au cœur des préoccupations locales, ils ne savent pas encore définir précisément de quelle manière. Ils formulent différentes possibilités :

- l'A21L doit être un outil qui permet de donner une cohérence à l'ensemble des initiatives locales sur base des principes du développement durable,
- on peut se limiter à inclure ces principes dans les outils stratégiques transversaux (PCDR, projet de ville ou SSC),
- il faut insuffler le développement durable en tout, l'attitude consistant alors à passer tout projet quel qu'il soit à travers une « grille » du développement durable.

Ces solutions sont-elles incompatibles ?

La formule idéale semble être que chaque outil existant - sectoriel ou transversal - fasse siens les principes de développement durable. Cette option est, à long terme, ce qu'il est souhaitable de préconiser pour généraliser une pratique par nature transversale mais aussi, et c'est un point crucial, pour ne pas renforcer la surcharge qu'éprouvent beaucoup de communes par rapport aux missions qu'elles ont à remplir et aux moyens à mettre en œuvre pour les assumer.

Pour y parvenir, il est nécessaire de continuer à défricher le terrain et, petit à petit, à améliorer les pratiques spécifiques à chaque outil (via notamment des recueils d'exemples et des méthodes). La formalisation de ce souci de développement durable devra passer certainement aussi par l'intervention du législateur.⁸

⁶ Même dans ce secteur, la perception des avantages économiques d'une action visant à une utilisation rationnelle des énergies n'est pas aisée à faire partager et a fortiori à appliquer.

⁷ Des exemples qui ne concernent pas seulement l'institution communale, mais aussi les forces vives et les citoyens. Voir *Premiers pas vers un développement durable en Belgique 2004. Quelques pistes à l'usage des médias*, 2004, 8 p., disponible sur www.frdo-cfdd.be.

⁸ Le projet de décret des parcs naturels utilise le terme développement durable dans la définition du parc. De même, dans le décret des ADL adopté en mars 2004, le concept est introduit comme suit : « Le développement local est la promotion du développement durable au niveau local qui consiste en l'amélioration de la qualité de vie sur le plan économique et la création d'emplois ; il doit être global, prospectif, intégré, s'enraciner dans les ressources endogènes et bénéficier à la collectivité ainsi qu'à ses membres. »

L'ajout, dans l'organigramme du personnel de l'administration locale, d'un poste spécifique chargé de coordonner les actions en ce sens, est un atout pour la concrétisation des intentions, pourvu que l'ensemble du personnel soit lui aussi formé aux principes généraux avant de recevoir la mission de les appliquer.

Ceci ne doit pas dispenser de trouver un moyen de donner une cohérence à l'ensemble à travers un A21L, via un document écrit qui traduira les intentions locales sous la forme d'objectifs à long terme à mettre en œuvre via des engagements formulés de manière concrète.

2.2.3 Les moyens

La décision prise, il s'agit de se mettre en mouvement et de choisir la méthode adaptée à sa situation. La question du diagnostic est un des éléments importants. Dans le cadre des A21L, une nouvelle voie n'est-elle pas en train d'être ouverte pour l'approche du problème et, partant, pour le choix des objectifs et actions à mener à long terme ?

Une stratégie communale peut être définie à partir de différentes données : la connaissance du territoire local (diagnostic traditionnel), des hypothèses sur les évolutions à venir (réflexion prospective), la référence aux stratégies d'autres niveaux de pouvoir (Agenda 21, CAW, SDER...), le consensus des acteurs locaux sur certains projets...

Dans la pratique expérimentale des A21L en Région wallonne, on constate un questionnement sur l'utilité immédiate et directe du diagnostic classique consistant à confier à un expert externe une description du territoire. L'approche des « pionniers » tend plutôt à passer par l'identification des actions de développement durable entreprises et à entreprendre, plutôt que de partir d'une description du territoire et de ses dynamiques.

L'identification des actions de développement durable se fait au sein de l'administration municipale, ce qui induit que l'on considère que celle-ci a une expertise sans pareille sur le territoire, ses acteurs, leurs besoins. Cette pratique, peu fréquente encore, mérite d'être mise en évidence.

Cette identification doit aussi être menée chez l'ensemble des acteurs locaux. Cela traduit le principe adopté par l'A21L qui veut que la mise en œuvre du projet ne soit pas seulement prise en charge par l'administration mais bien par différents acteurs, dans une démarche partenariale (gouvernance dans la conception mais aussi dans la réalisation et l'évaluation).

L'approche expérimentale actuelle s'explique partiellement par l'existence préalable de diagnostics classiques réalisés dans le cadre d'outils officiels... ou par l'absence de subsides pour réaliser l'étude ; mais aussi parce qu'il s'agit d'une des manières pragmatiques de sensibiliser les acteurs locaux (citoyens compris) aux principes de développement durable. Peut-être est-ce aussi une façon de procéder imposée par la nécessité des porteurs qui, pour réussir à long terme, doivent trouver un soutien « populaire » car ils mènent une action novatrice difficile à faire comprendre et à faire partager ; soutien qui risque de ne pas être obtenu si la démarche n'entre pas tout de suite dans une réflexion sur des éléments concrets.

Quoi qu'il en soit, cette façon de procéder - expérimentale rappelons-le - mérite d'être étudiée car c'est une méthode pragmatique qui opte pour l'introduction d'une cohérence a posteriori entre les actions existantes, pour ensuite seulement et progressivement les améliorer et leur donner plus de force, pour les fédérer dans le cadre d'un projet plus ambitieux qui, lui, peut devenir l'A21L souhaité.

Cette option permet indirectement de générer des regroupements et d'opérer des économies d'échelles, elles-mêmes susceptibles de dégager des moyens pour de nouvelles actions.

En ce qui concerne l'aide demandée par les communes, un acteur extérieur pour la réalisation d'un diagnostic classique n'est pas toujours désiré. Par contre, une aide en matière d'animation est demandée, le « diagnostic participatif » nécessitant plus d'énergie et de temps. Ce soutien est nécessaire pour concevoir l'A21L en co-production, c'est-à-dire associer la population et les forces vives au choix des objectifs et actions à mettre dans le document final, la co-production ayant elle aussi un but très pragmatique : mettre en mouvement l'ensemble des acteurs locaux - chacun sur base de ses spécificités et moyens - et non pas uniquement un de ses composants, à savoir l'institution communale.

2.2.4 Agir au sein de l'administration

Un dernier point important mis en évidence est la question du cloisonnement : entre services d'une même administration, entre élus mais aussi entre ceux-ci et les services administratifs.

Ce phénomène pose problème à tout qui exerce dans le cadre d'un programme stratégique de nature transversale. Il en est de même ici puisque le développement durable préconise la mise en œuvre de programmes et actions intégrés.

Certaines communes entreprennent des travaux remarquables de modernisation de leur organisation mais, la plupart du temps, les actions de développement durable pâtissent des modes de fonctionnement communaux, notamment parce qu'elles ne correspondent pas aux fonctions et priorités classiques d'une administration.

Différentes suggestions d'amélioration ont été proposées par nos interlocuteurs, entre autres : un soutien régional plus important à la formation du niveau local, une prise en charge de l'impulsion par le bourgmestre plutôt que par un échevin, un programme donnant priorité aux projets susceptibles d'intéresser plusieurs échevinats, une aide régionale supplémentaire pour la modernisation de l'administration communale, un bonus financier aux programmes intégrés...

3 L'ANALYSE DES OUTILS

Les textes légaux relatifs aux quatre outils étudiés dans ce chapitre (Programme communal de Développement durable, Schéma de structure communal, Contrat de rivière et Quartier d'Initiatives) n'incitent pas explicitement la commune à suivre une politique de développement durable à travers ces outils. Ceci ne veut pas dire que les textes légaux en question et/ou les pratiques de ces outils n'intègrent pas certaines composantes spécifiques d'une politique de développement durable, telles que l'équité sociale, la gestion responsable de l'économie et de l'environnement, la gouvernance, la subsidiarité, la transversalité, la précaution, la démarche stratégique, etc. Il faut souligner que le PCDR et le SSC ont été lancés avant l'avènement de l'Agenda 21 de Rio. Ce sont les méthodes préconisées et les documents de référence rédigés a posteriori (le SDER, l'Art. 1^{er} du CWATUP, etc.) qui intègrent davantage les principes du développement durable et doivent guider l'élaboration de ces outils.

Les quatre outils étudiés présentent, à des degrés divers, des similitudes avec la démarche Agenda 21 local :

- ils ne sont pas imposés et l'engagement dans la démarche relève d'une volonté locale ;
- ils ont une approche transversale du territoire, bien que l'action de chaque outil porte sur des échelles différentes : le bassin versant pour le contrat de rivière, le territoire communal pour le PCDR et le SSC, ou infra-communal pour le QI ;
- ils prévoient une méthode de participation directe de la population, allant de la consultation (SSC) à la co-production (PCDR, contrat de rivière) ;

- ils prévoient la mise en place d'organes pour assurer la participation et/ou le partenariat. Ceux-ci regroupent les forces vives du territoire et/ou les habitants, les représentants des autorités locales, les experts... ;
- du point de vue de la conception stratégique, le schéma est classique et va du diagnostic aux actions en passant par la définition d'objectifs. Le SSC, bénéficiant de subventions pour son élaboration, se présente davantage comme un outil de conception au diagnostic poussé, tandis que le contrat de rivière, le PCDR et le QI sont plus opérationnels car ils bénéficient de subsides régionaux pour leur mise en œuvre. Cette complémentarité entre le SSC et le PCDR, par exemple, est exploitée par certaines communes.

A la différence de ce qui est préconisé dans les méthodes d'élaboration d'un Agenda 21 local, les composantes suivantes sont absentes ou faiblement développées dans chacun des quatre outils :

- aucun outil ne prévoit de phase préalable d'accord sur les principes philosophiques communs ni de définition, de manière consensuelle et partenariale, du concept de collectivité durable. Dans les pratiques, cette phase est présente parfois en germe, dans le diagnostic, sous forme de questionnement de la population sur le devenir souhaité pour leur commune/le quartier dans les années à venir. Mais aucune consultation à ce propos au sein même de l'institution communale n'est prévue.
- aucune politique de promotion du développement durable au sein des services n'est envisagée. Les outils n'ont pas été conçus comme tels et visent exclusivement le développement du territoire. Toutefois, quelques initiatives notamment en matière de sensibilisation des services à la problématique de l'eau, se rencontrent parfois dans la pratique dans le cadre du contrat de rivière.
- l'évaluation et le suivi restent des points faibles dans les quatre outils. Une évaluation et un suivi réguliers de l'impact des actions entreprises et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats escomptés serait souhaitable.
- la réflexion systémique et à long terme ainsi que les principes de solidarité dans le temps et dans l'espace, de précaution, de subsidiarité, de globalité (la prise en compte des préoccupations supra-locales, voire planétaires), sont peu apparents dans les textes relatifs à ces outils, mais aussi dans la pratique.

Parmi les quatre outils étudiés, le PCDR et le QI semblent dans leur conception les plus proches d'un Agenda 21 local : approche multi-sectorielle aussi bien au niveau du diagnostic que des objectifs et des actions ; opérationnalité grâce au financement de certaines actions, méthode de participation de la population et des acteurs fort développée et ce, dès le début de la démarche...

Il est donc possible de les assimiler à un Agenda 21 local à leur échelle, à condition d'y intégrer certaines composantes manquantes, ou insuffisamment développées. Les deux outils devraient donc envisager :

- d'intégrer la dimension environnementale et la gestion durable des ressources ;
- une plus grande prise en compte des principes de précaution et de globalité (en ce compris davantage de concertation avec les territoires voisins), une réflexion systémique et à long terme ;
- une politique d'action et de sensibilisation au développement durable au sein des services communaux et auprès des élus ;
- la participation sur le long terme ;
- une phase préalable (de définition, de manière consensuelle et partenariale, du concept de collectivité durable et un accord sur les principes philosophiques communs) ;

- un système d'évaluation et de suivi de la démarche.

En plus de ces éléments, on peut proposer plus spécifiquement, pour les QI : une activation plus importante du levier économique ; pour le PCDR : une implication plus active des personnes généralement exclues du processus participatif, une plus grande cohérence dans la stratégie (dans la logique diagnostic-objectifs-actions), une définition d'objectifs plus précis et dotés d'indicateurs quantifiés.

Les deux autres outils analysés, à savoir le SSC et le contrat de rivière, sont dans leur conception d'une nature plus spécifique, même s'ils adoptent également une approche multi-sectorielle de développement. En effet, le SSC est plutôt conçu pour apporter une réponse de l'ordre de l'aménagement du territoire aux problématiques sociales, économiques, environnementales et culturelles. De son côté, le contrat de rivière est conçu pour traiter une problématique spécifique, l'amélioration de la qualité du bassin-versant et de la ressource « eau », via des actions diversifiées qui visent les différents secteurs mais aussi leurs acteurs et usagers qui ont un impact sur la gestion de l'eau (économie, tourisme et loisirs, agriculture et forêts, aménagement du territoire, transport, éducation, sensibilisation, etc.).

La méthode d'élaboration du contrat de rivière est intéressante et très proche de celle qui est préconisée dans un Agenda 21 local. En effet, cette méthode s'inscrit clairement dans une optique de gouvernance et privilégie la concertation entre acteurs représentant des intérêts différents. Ce débat est susceptible de déboucher sur une intégration des points de vue et une approche plus intégrée des problèmes. C'est plutôt l'objet du contrat, la focalisation sur la problématique de l'eau, qui est un peu limitée par rapport aux préoccupations plus générales d'un Agenda 21 local, même si la manière de l'approcher est transversale.

Pour que le contrat de rivière soit encore plus performant dans le but de promouvoir le développement durable, on peut suggérer les idées suivantes :

- améliorer la coordination avec les autres outils stratégiques existant sur le territoire (parc naturel et PCDN en particulier) ;
- sensibiliser les communes à élargir leur intérêt à un espace dépassant leur propre territoire communal ;
- améliorer encore la vision stratégique globale pour le bassin-versant ;
- développer l'évaluation encore davantage pour qu'elle intègre une analyse des impacts des actions menées sur le territoire.

Quant au SSC, de par sa méthode moins participative et son champ d'action spécifique, il paraît plus éloigné d'un Agenda 21 local. Cependant, il est possible d'inscrire cet outil davantage dans une politique de développement durable en y insufflant certaines composantes manquantes ou insuffisamment développées. Dans cette optique, il s'agirait d'assurer :

- une plus grande prise en compte des besoins sociaux et de gestion parcimonieuse des ressources ;
- une plus grande implication des services et une meilleure collaboration entre les élus (ex. l'engagement de l'ensemble du Collège et une délibération approfondie au sein du Conseil communal, voire une approbation du document par ce dernier) ;
- une mobilisation plus active de la population, y compris des personnes généralement exclues du processus participatif, et une consultation de la population plus en amont de la procédure ;
- l'application du principe de globalité, de subsidiarité, en ce compris la concertation avec les territoires voisins ;

- en matière de stratégie, des objectifs et une programmation plus précis, ainsi que l'ajout d'une évaluation et d'un suivi de la démarche.

De manière générale, on remarque une grande diversité dans l'application de ces quatre outils sur le terrain. La façon dont ils intègrent les principes du développement durable est fortement tributaire de la méthode de travail, des motivations, de la sensibilité et de la capacité des autorités communales, de l'auteur de projet et des acteurs associés, mais également de l'encadrement de la part de la Région. Il est donc nécessaire de donner des moyens aux communes : politique de sensibilisation au développement durable, encadrement méthodologique, incitants financiers, etc.

4 CONCLUSIONS

Dans le rapport de septembre 2003, nous rapportons les résultats d'une enquête internationale mentionnant pour la Belgique 106 agendas 21 locaux...⁹ Nos investigations, qui ne portent que sur la Région wallonne, donnent un résultat très inférieur.¹⁰ En effet, **il existe peu d'engagements de communes** dans le développement durable via un Agenda 21 local. Nous pouvons les estimer à un maximum de dix cas en Région wallonne.

Grâce à l'enquête par questionnaire, aux interviews et à divers contacts informels, nous mettons en évidence que **le développement durable est défini de multiples manières mais encore souvent de façon limitative** par rapport à la version « officielle » énoncée à Rio en 1992. Pour une part importante d'acteurs communaux (élus, employés), il s'agit de préoccupations limitées à l'environnement, loin par exemple du souci d'équité sociale ; pour d'autres, la durabilité se limite à la notion de longue durée, sans qu'ils y incluent la notion de « soutenabilité ». Seule une minorité valide la définition complète.

Ces perceptions fort différentes freinent la percée du développement durable dans les pratiques locales. Les communes évoquent de leur côté le manque de transversalité des services de la Région wallonne. Nous pensons pouvoir ajouter que, si les communes ne connaissent pas bien le concept, c'est aussi parce que, **au niveau régional, il n'y a pas encore de cadre** le définissant et de transpositions dans les législations. Il y aurait donc lieu de le créer, particulièrement en progressant vers plus de transversalité au sein des instances wallonnes et dans une application plus forte de la gouvernance au niveau régional.¹¹

Ces premiers résultats pourraient être qualifiés de décevants au vu du temps écoulé depuis 1992. Mais, en analysant les données de notre enquête et le contenu des échanges avec nos interlocuteurs, **différentes réalités apparaissent qui permettent de dresser un constat nuancé** et plus encourageant que ce que laissent paraître les chiffres relatifs à la seule existence formelle d'Agendas 21 locaux.

Nous relevons une **importante attente en matière d'information** sur le concept et son outil, mais aussi sur les moyens concrets de les mettre en application.

⁹ Enquête effectuée par International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI, *Réponse des gouvernements locaux à l'action 21 : rapport sommaire de l'enquête à portée régionale sur les programmes Action 21 locaux*, Canada, mai 2002). Dans le tableau reproduit dans notre rapport de septembre 2003, p. 45, ICLEI relève 106 A21L en Belgique.

¹⁰ Pour rappel, 160 des 262 communes ont répondu à notre questionnaire.

¹¹ Ceci fait l'objet de la déclaration du nouveau Gouvernement wallon.

Beaucoup de communes évoquent un **nombre non négligeable d'initiatives relatives à la gestion des ressources naturelles et du cadre de vie dans une perspective durable**, ce qui témoigne d'un engagement concret du niveau local. Cependant, nos multiples contacts directs mettent en lumière la difficulté de citer des actions de développement durable entreprises en dehors de ces domaines. Cette gêne est le symptôme du chemin à parcourir. Une réponse consiste à fournir aux acteurs locaux des exemples concrets pour leur permettre de progresser.¹² Une autre est de fournir une aide à l'analyse d'un projet, via la mise au point de « grilles » permettant de situer a priori les actions sur une échelle du développement durable. **Il y a donc urgence de procéder à des campagnes d'identification et ensuite d'information vulgarisée et pratique, y compris à l'attention des élus, et d'utiliser entre autres les « nouveaux professionnels » comme relais d'information. Il faut aussi sensibiliser et former à l'esprit du développement durable et aux méthodes pratiques pour le mettre en œuvre.**¹³ Ces campagnes permettraient de faire tomber le voile « théorique » qui trop souvent cache l'aspect concret du développement durable et de l'A21L. Cela serait soutenu par une stratégie de formations basées sur une approche généraliste mais aussi sur une approche par métiers.

Un autre constat important est celui de **la voie d'accès pour la mise en œuvre du développement durable au niveau local** : faut-il opter pour l'A21L tel quel ou est-il plus adapté d'explorer la possibilité de passer par des voies parallèles en fonction des caractéristiques et besoins locaux ? Autrement dit, ne faut-il pas prioritairement recommander l'amélioration de l'existant pour tendre, pas à pas, vers une mise en pratique généralisée des principes de développement durable ?

En analysant quatre outils stratégiques, nous avons constaté que certains pourraient, moyennant certaines améliorations, faire office d'A21L à leur échelle (Programme communal de Développement rural, Quartier d'Initiatives).¹⁴ D'autres ont moins cette vocation mais peuvent cependant être améliorés dans le but de mieux intégrer certains aspects du développement durable (Contrat de rivière, Schéma de Structure communal). Cette partie de notre recherche montre que **tous les outils existants et à venir devraient être « scannés »** pour identifier ce qui est à améliorer au regard des principes du développement durable. Tous les ministères et administrations concernés devraient se rompre à cet exercice et en tirer les conclusions en commun. Pourvu, bien sûr, qu'il y ait accord préalable sur un cadre définissant le développement durable en Région wallonne.

Que ce soit avec un A21L ou un outil existant pouvant le remplacer, **on ne préconisera pas une méthode similaire** à des communes de tailles et de contextes socio-économiques différents :

¹² Des exemples qui ne concernent pas seulement l'institution communale, mais aussi les forces vives et les citoyens. L'action menée par le Conseil fédéral du Développement durable, qui consiste à demander à différents acteurs (monde académique, collectivités locales, ONG de développement de consommation ou d'environnement, syndicats, entreprises, autorités fédérales et régionales) d'énoncer les manières de concrétiser le développement durable dans leur domaine, montre bien que la capacité d'action en matière de développement durable est très différente selon la place et le rôle que l'on tient dans la société. Voir *Premiers pas vers un développement durable en Belgique 2004. Quelques pistes à l'usage des médias*, 2004, 8 p., disponible sur www.frdo-cfdd.be.

¹³ Des programmes de ce type sont par exemple organisés par Centre Permanent de Formation en Environnement pour un Développement Durable au bénéfice des agents des services publics. Dont une formation sur les A21L.

¹⁴ On pourra probablement inclure aussi le plan de développement stratégique de l'agence de développement local, qui n'a pas été étudiée ici. Cet outil bénéficie depuis mars 2004 d'une existence par décret. Certaines combinaisons pourraient aussi être envisagées, en particulier l'association PCDR et SSC.

- les communes plus importantes seront encouragées à se doter d'un *outil stratégique ancré dans une démarche de diagnostic pour le développement durable* du territoire : il s'agira d'un A21L à élaborer en coproduction (s'il n'existe pas encore d'outil global) ou d'un outil stratégique préexistant amélioré via une évaluation en fonction d'une grille de développement durable. Cette deuxième formule doit aussi être vue comme un moyen de remobiliser les acteurs locaux pour aller plus loin.
- les petites communes rurales pourraient plutôt choisir le *modèle de sensibilisation par l'action* : il s'agira d'insister surtout sur l'introduction du développement durable dans les pratiques de gestion quotidienne et dans la déclaration de politique communale ; si possible, mener des actions symboliques susceptibles de faire boule de neige (des projets intégrés novateurs, exemplaires). On pourrait procéder à l'élaboration d'un A21 au niveau supracommunal en mettant en commun les moyens, avec un relais le plus actif possible au niveau local et une cellule supracommunale constituée de professionnels dotés d'une expertise en développement durable. Chaque commune intégrerait cette réflexion dans son propre programme d'action et dans ses pratiques et modes de gestion, avec la possibilité de transcrire cela sous forme de charte proposée aussi aux citoyens et forces vives.

Par ailleurs, on assiste à une nouvelle évolution de l'organisation de la coopération entre différents niveaux de pouvoir, en d'autres mots une **évolution de l'intégration des stratégies entre niveaux d'intervention**, et ce à deux points de vue :

- une redéfinition de la zone pertinente d'intervention, qui se manifeste par le souci qu'ont les autorités (souvent régionales, parfois locales) et certains acteurs privés de travailler qui par bassin hydrographique, qui par bassin d'emploi ou de vie, qui par « supracommunalisation » d'outils appliqués sur des territoires jointifs (cas du développement rural ou de la culture via les contrats de pays) ;
- une volonté accrue des autorités régionales de voir leurs programmes stratégiques (SDER, CAW) mieux partagés par le niveau local (cas des « contrats d'avenir locaux »).

Mais ces évolutions, plus ou moins désirées par le niveau local, ne sont pas soutenues par une réelle mise en œuvre de la **transversalité entre secteurs**, qui est un des critères les plus essentiels du développement durable et de l'A21L. Au niveau local en particulier, la transversalité contribue grandement à la durabilité. Or, c'est un point faible des communes alors qu'elles sont les mieux placées voire peut-être les seules à pouvoir jouer pleinement ce rôle au niveau local. Notre enquête et les interviews montrent que les communes sont freinées dans leur développement parce qu'elles sont encore trop organisées sur le modèle d'un **fonctionnement cloisonné par service**.

Une des réactions du niveau local a été de mettre en avant le fait qu'il **n'y a pas toujours de porteur ni de moyens humains et financiers**, surtout dans les petites communes rurales : il existe un problème endémique de tâches administratives toujours croissantes, de transformation de postes d'animation de terrain en postes purement administratifs. Une des solutions est d'inciter à des démarches supracommunales en milieu rural où les porteurs peuvent intervenir en animant plusieurs communes.

Evoquons aussi le rôle important « **d'auteurs de projet-animateurs** » qui associent davantage les acteurs locaux et les animent. Ces auteurs de projets doivent avoir une réelle expertise en matière de développement durable pour en faire profiter les communes. D'où l'intérêt de leur assurer, à eux aussi, une formation adaptée, voire peut-être de les agréer.

Un dernier point à mentionner est celui de **l'évaluation**. Sans surprise, elle n'est guère pratiquée et, qui plus est, elle est elle aussi difficilement définissable par nos interlocuteurs. Il s'agit également d'un vaste terrain à défricher, pour lequel les autorités publiques se sont encore fort peu investies. Souvent perçue comme un contrôle externe a posteriori, l'évaluation mérite elle aussi de faire l'objet de l'attention particulière des acteurs locaux pour qu'ils s'en saisissent comme d'un outil dont ils ont à tenir les manettes, avec pour but de renforcer le sens de l'action et surtout le passage à l'acte d'acteurs qu'il s'agit d'impliquer. Comment pourrait-on y parvenir si on se limite, dans une stratégie de développement durable, à impliquer les acteurs dans la seule phase de conception du programme et pas dans sa mise en oeuvre ? **L'évaluation, partagée entre tous les acteurs impliqués dans le processus, est une nécessité pour l'action durable.**

Le développement durable est donc encore un vaste terrain à défricher, particulièrement dans ses aspects pratiques ; ceci s'explique aisément tant les ambitions de l'A21L sont grandes et les domaines d'application nombreux.

5 PROPOSITION DE PROGRAMME DE TRAVAIL 2004-2005

Trois objectifs seront poursuivis :

- tirer les fruits des travaux théoriques préalables (thème 3.2 et autres thèmes de la CPDT apparentés) et de l'analyse des pratiques en Région wallonne résultant des enquêtes par questionnaire, des entretiens, des accompagnements et de l'analyse d'outils stratégiques ;
- approfondir l'étude qualitative d'expériences de promotion du développement durable et de mise en place d'agendas 21 locaux y compris à l'étranger (tant du point de vue des pouvoirs publics régionaux ou fédéraux incitateurs que des pouvoirs publics locaux) ;
- se centrer sur l'analyse de certaines composantes thématiques du développement durable et des processus susceptibles de générer ce type de développement (gouvernance, participation, évaluation...).

Le but est d'aboutir à des propositions opérationnelles par le biais de différentes formules d'implémentation du développement durable au niveau local :

- recommandations relatives aux mécanismes régionaux d'incitation des communes à une démarche de développement durable (agendas 21 locaux ou autres...) ;
- recommandations pour adapter les outils stratégiques existants afin qu'ils s'inscrivent pleinement dans une logique et une dynamique de développement durable ;
- recommandations pratiques aux communes, adaptées aux différents contextes institutionnels locaux et au degré de réflexion stratégique préexistant (notamment la présence d'autres outils de développement territorial, d'une démarche « qualité », etc.).

Dans cette perspective, des éléments seront proposés en vue de la rédaction :

- d'un guide pratique de l'agenda 21 local susceptible de faciliter l'adoption d'une démarche pragmatique de développement durable. Ce guide prendrait la forme d'une boîte à outils qui pourrait être déclinée en différentes sections pour répondre aux spécificités des acteurs du territoire (communes, entreprises, acteurs associatifs, etc.). On y trouverait des fiches-action relatives aux différentes démarches à entreprendre ;
- d'un dépliant de sensibilisation à l'attention des communes qui présenterait de manière simplifiée les concepts de développement durable et d'Agenda 21 local ainsi que des exemples de traduction opérationnelle de ceux-ci.

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

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

La répartition territoriale optimale des services sociaux et sanitaires consiste en un enjeu important ; elle doit être adaptée aux besoins et pratiques de leurs bénéficiaires. De même, les politiques favorisant l'intégration et l'autonomie des personnes doivent être envisagées par une approche globale et articulée¹⁵. Par « soins et services sociaux », on entend l'ensemble des soins et services contribuant à l'intégration et l'autonomie des personnes (incluant tant les structures établies dans le cadre de la politique du troisième âge -maisons de repos, résidences-services,...- que celles instituées dans le cadre de la politique de dispensation des soins -hôpitaux, hôpitaux psychiatriques, services d'aide et de soins à domicile,...- ou encore en ce qui concerne l'accueil et l'hébergement des personnes en difficultés sociales). Ces besoins concernent également des pôles de coordination.

Le but de cette étude est, in fine, d'obtenir une cartographie articulant, à des notions pertinentes de territoire, des facteurs et éléments tels que les déplacements « naturels » des personnes, la fréquentation des services, des indicateurs de besoins. En outre, il s'agira de « déterminer des outils conceptuels et opérationnels par rapport à la définition de zones d'intervention et de coordination pertinentes (permettant par exemple de cerner la pertinence de découpages institutionnels existants) ainsi qu'à la localisation et la programmation de soins et services »¹⁶.

Afin de répondre à ces objectifs, il convient d'identifier l'offre. En premier lieu, une analyse du partage des compétences est réalisée. En second lieu, un inventaire répertoriant les services sociaux et sanitaires existant en Région wallonne est effectué. En troisième lieu, les services identifiés dans l'inventaire sont comparés entre eux afin d'identifier les doubles emplois. Ensuite, en vue de visualiser l'offre, une cartographie représentant la localisation de ces services sera réalisée. Elle permettra également d'aborder l'aspect demande. Enfin, dans le but d'affiner l'offre, une étude de cas est initiée. Dans ce cadre de cette dernière, l'aspect demande sera également envisagé.

2. MÉTHODOLOGIE

2.1. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

La réalisation d'une analyse du partage des compétences consiste en une démarche préalable nécessaire afin d'identifier les pouvoirs intervenant dans le domaine de l'action sociale et de la santé. Cette analyse de la répartition des compétences a été réalisée sur la base des textes juridiques attribuant les pouvoirs aux autorités susceptibles de les exercer à savoir l'article 5, §1^{er}, I et II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹⁷

¹⁵ MRW, CPDT, Programme de travail 2002-2005, Thème 3.3 : Besoins et offre sociale et sanitaire au travers d'une approche globale et territoriale.

¹⁶ Idem.

¹⁷ M. B. du 15 août 1980.

et le décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française¹⁸.

2.2. INVENTAIRE

Afin d'identifier l'offre socio-sanitaire, un inventaire des services sociaux et sanitaires existants en Région wallonne est réalisé. Préalablement à l'étude proprement dite des instruments, une sélection de ceux-ci a dû être opérée, la réalisation d'un relevé exhaustif s'est avérée inappropriée compte tenu du nombre pléthorique de structures existantes dans les domaines social et sanitaire. Cette sélection a été effectuée sur la base de certains critères. D'abord, étant donné la répartition des compétences en matière sociale et sanitaire, plusieurs niveaux de pouvoir étant impliqués, il était utile de déterminer quels outils relevant de quel pouvoir devaient être étudiés. En effet, certains instruments sont de la compétence exclusive de la Région, de la Communauté ou du pouvoir fédéral. Il en existe d'autres pour lesquels la Région dispose d'une certaine influence mais qui sont hors de son champ d'application. Dans cette optique, seuls les outils suivants sont répertoriés :

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

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

Sur la base de l'ensemble de ces critères, soixante-trois outils ont été analysés et répartis en six politiques :

- la politique de santé (structures de soins généraux ou spécialisés, structures ambulatoires, traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel, accompagnement à domicile) ;
- la politique de la famille (accueil, hébergement et accompagnement des personnes en difficultés sociales) ;
- la politique des personnes handicapées (structures d'insertion socioprofessionnelle, d'accueil et d'hébergement) ;
- la politique d'accueil et d'intégration des étrangers (centres régionaux d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère) ;
- la politique d'action sociale (CPAS, aide aux justiciables, lutte contre la pauvreté) ;
- la politique du troisième âge (maisons de repos, résidences services notamment).

Pour chacune des institutions, les éléments suivants sont analysés :

- le cadre juridique ;
- le cadre institutionnel ;

¹⁸ M. B. du 10 septembre 1993.

- les bénéficiaires ;
- les missions ;
- le champ d'application territorial (limitation de l'offre, programmation) ;
- le mode de financement.

2.3. ANALYSE COMPARATIVE

Les outils figurant dans l'inventaire ont été comparés entre eux en vue d'identifier les doubles emplois éventuels et les synergies entre les services sociaux et sanitaires. Plus précisément, les bénéficiaires, le champ d'application territorial et les missions des outils relevant d'une même politique ont été successivement comparés. Pour chacun des trois aspects et dans chaque politique, une conclusion a été réalisée sur cette comparaison. Elles sont disponibles dans le rapport de septembre 2003¹⁹. Ensuite, les mêmes éléments ont été comparés pour les outils relevant de politiques différentes (les politiques -et donc les structures qui y figurent- sont comparées deux à deux, toutes les combinaisons étant envisagées). Des conclusions ont également été tirées suite à chaque comparaison et sont disponibles dans le rapport de mars 2004²⁰. Toutes les structures relevées dans l'inventaire ont par conséquent été confrontées entre elles sur trois de leurs aspects (bénéficiaires, champ d'application territorial et missions).

2.4. CARTOGRAPHIE

Il s'agira dans ce cadre de localiser les structures sociales et sanitaires situées en Région wallonne (à l'exception de la Communauté germanophone qui est totalement autonome dans ces domaines) ; ce qui permet de visualiser l'offre. Les institutions figurant dans l'inventaire seront cartographiées en priorité. Selon les services à localiser, les données à prendre en considération sont différentes (localisation des services, localisation des lits,...). Trois types de cartes seront réalisés :

- cartes simples de localisation des institutions ;
- cartes plus élaborées mettant en évidence les synergies pouvant exister entre les différentes institutions ;
- cartes intégrant différents types de données (localisation des maisons de repos et âge de la population par exemple).

Ces cartes constituent la base nécessaire à l'étude de la demande. En effet, il s'agira de les confronter avec des données statistiques globales et impersonnelles (densité, âge de la population, revenus, taux de chômage,...). Cette démarche permet également d'identifier des zones de coordination.

¹⁹ MRW, CPDT, Thème 3.3 : Besoins et offre sociale et sanitaire au travers d'une approche globale et territoriale, rapport final de la subvention 2002-2003, septembre 2003.

²⁰ MRW, CPDT, Thème 3.3 : Besoins et offre sociale et sanitaire au travers d'une approche globale et territoriale, rapport intermédiaire de la subvention 2003-2004, mars 2004.

2.5. ETUDE DE CAS : ANALYSE SOCIO-SANITAIRE DE LA COMMUNE DE HUY

Compte tenu de la multiplicité et de la diversité des institutions offrant des services sociaux ou sanitaires, une sélection de celles-ci a été effectuée pour la réalisation de l'inventaire (voir supra). Afin de le compléter, il a été décidé de réaliser une étude de cas prenant la forme de l'analyse socio-sanitaire d'une commune²¹. La commune de Huy a été choisie et ce, pour différentes raisons. D'une part, la nécessité d'un champ d'investigation suffisamment large a orienté le choix vers une commune urbaine et de taille moyenne. D'autre part, afin de ne pas altérer les résultats, le choix s'est porté en faveur d'une commune suffisamment éloignée des frontières pour ne pas subir l'influence des villes étrangères. Enfin, l'entité étudiée doit être suffisamment éloignée des grands centres urbains.

Plus précisément, il s'agit d'identifier tous les services sociaux et sanitaires disponibles à Huy (y compris les outils informels ou relevant de la compétence exclusive de la Communauté française). Il conviendra ensuite d'isoler les structures manquantes et de remonter au niveau de l'arrondissement afin de les circonscrire. Afin d'avoir la vue la plus complète possible de l'offre, une liste des médecins généralistes et spécialistes sera dressée. Une carte d'identité socio-sanitaire de la commune de Huy sera ainsi réalisée.

Il s'agira ensuite d'approcher l'aspect demande dans cette commune. Cet aspect de l'étude sera réalisé au travers d'entretiens effectués auprès de chaque institution répertoriée dans la carte d'identité socio-sanitaire de Huy. Les interviews, sous forme de questions ouvertes, sont articulées en cinq parties :

- généralités et contexte ;
- bénéficiaires ;
- activités ;
- offre et demande ;
- collaborations avec les autres institutions.

Si elles existent, des données supplémentaires (rapports d'activités,...) et spécifiques à certaines institutions (types de handicaps pour les services s'adressant aux personnes handicapées,...) seront prises en considération. Grâce à ces éléments, il sera entre autres possible d'identifier la zone d'influence de ces institutions, le public cible, l'adéquation entre l'offre et la demande sociale et sanitaire à Huy, etc.

3. PRINCIPAUX RÉSULTATS

3.1. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES, INVENTAIRE ET ANALYSE COMPARATIVE

3.1.1. Répartition des compétences

L'analyse de la répartition des compétences, achevée au cours de la subvention 2002-2003²², dans les domaines de l'aide aux personnes et de la santé, a permis de mettre en évidence la complexité de ces matières (sphères de compétences floues). En effet, tant la Région wallonne que la Communauté française et le fédéral disposent de compétences, qu'ils exercent de façon exclusive ou en partenariat avec d'autres entités.

²¹ Comité d'accompagnement du thème 3.3 du 24 juin 2003.

²² MRW, CPDT, Thème 3.3 : Besoins et offre sociale et sanitaire au travers d'une approche globale et territoriale, rapport final de la subvention 2002-2003, septembre 2003.

3.1.2. Inventaire

L'inventaire, également terminé au cours de la subvention 2002-2003²³, permet d'identifier les moyens qui existent afin de répondre à certains besoins sociaux ou sanitaires. La réalisation de cet inventaire a permis de mettre en évidence le nombre important d'outils qui existent dans ce domaine mais également la difficulté de leur identification (outils non organisés par des textes notamment). Par ailleurs, lors de la réalisation de cet inventaire, il est apparu que les frontières entre les différents services étaient perméables.

In fine, l'inventaire consiste en un document descriptif permettant certains recoupements, agitant le spectre d'éventuels doubles emplois.

3.1.3. Analyse comparative

Une analyse comparative (toujours sur base des textes législatifs) des outils figurant dans l'inventaire entre eux, sur trois de leurs aspects, a été effectuée. Cette démarche permet d'identifier les doubles emplois éventuels mais également les possibilités de collaboration (affinités entre outils) et de mise en réseau entre les différents services étudiés. Ce travail a été initié au cours de la subvention 2002-2003 et achevé au cours de la subvention 2003-2004²⁴.

En ce qui concerne les bénéficiaires, on constate beaucoup de points communs. Cette situation est plus tempérée en ce qui concerne les missions (des établissements ont plus d'affinités entre eux que d'autres). Enfin, il n'existe pas beaucoup de liens en ce qui concerne le champ d'application territorial (pas d'harmonisation des critères qui sont dès lors difficilement comparables). Lors de l'analyse comparative, on a pu remarquer le caractère particulier de la politique des personnes handicapées. Elle est bien organisée au niveau des bénéficiaires (jeunes, adultes) mais également au niveau des missions (résidentiel, accueil de jour, ambulatoire).

La comparaison des outils figurant dans l'inventaire a mis en exergue la complexité du paysage des services sociaux et sanitaires en Région wallonne. Toutefois, l'ensemble de ces services est bien structuré tout en manquant d'une certaine lisibilité (il peut s'avérer rebutant ou incompréhensible vis-à-vis du citoyen qui ne comprend pas nécessairement la portée exacte de tous ces outils ni les articulations entre eux ou peut être ne les connaît même pas). Il peut y avoir des superpositions partielles en ce qui concerne les bénéficiaires, le champ d'application territorial ou les missions. Toutefois, chacun des outils revêt une caractéristique particulière ce qui implique que, théoriquement, il n'y a pas de double emploi au sens strict. En vue de limiter les redondances ou d'optimiser l'action des institutions sociales ou sanitaires, les collaborations entre elles sont nécessaires (elles sont existantes mais pas systématiques). En outre, il est parfois difficile de mettre une frontière entre social et sanitaire, des services sociaux peuvent avoir des missions sanitaires (centres de planning et de consultation familiale et conjugale, services d'aide sociale aux justiciables,...) et inversement (associations de santé intégrées, initiatives d'habitations protégées,...). Il est donc nécessaire de mettre en évidence des synergies afin de rendre l'action de ces outils la meilleure possible. En vue d'une offre sociale et sanitaire adéquate et rationnelle, les institutions prestant des services dans ces domaines doivent être réparties sur le territoire de façon isolée mais également compte tenu des affinités qu'elles ont avec d'autres.

²³ Idem.

²⁴ MRW, CPDT, Thème 3.3 : Besoins et offre sociale et sanitaire au travers d'une approche globale et territoriale, rapport final de la subvention 2002-2003, septembre 2003 et MRW, CPDT, Thème 3.3 : Besoins et offre sociale et sanitaire au travers d'une approche globale et territoriale, rapport intermédiaire de la subvention 2003-2004, septembre 2004.

L'analyse comparative a permis de mettre en évidence les synergies théoriques pouvant exister entre les différentes institutions à savoir :

- entre les institutions de soins de santé de première ligne (hôpitaux, associations de santé intégrée) ;
- entre les institutions ayant des missions de santé mentale (hôpitaux comprenant un service psychiatrique, hôpitaux psychiatriques, services de santé mentale, centres de planning et de consultation familiale et conjugale, initiatives d'habitations protégées, maisons de soins psychiatriques) ;
- entre les institutions pouvant s'adresser aux auteurs d'infractions à caractère sexuel (centre d'appui, équipes de santé spécialisées, équipes psychosociales spécialisées, centre hospitalier psychiatrique –établissement de défense sociale– et services de santé mentale, services d'aide aux détenus et services d'aide sociale aux justiciables) ;
- entre les institutions de soins susceptibles de prendre en charge les personnes âgées (maisons de repos et de soins, centres de soins de jour et hôpitaux) ;
- entre les institutions spécialisées dans l'accompagnement de fin de vie (maisons de repos et de soins, hôpitaux avec un service palliatif et plates-formes de soins palliatifs) ;
- entre les institutions relatives à la prise en charge des personnes âgées (accueil et hébergement, services d'aide aux familles et aux personnes âgées, centres de coordination de soins et services à domicile, services intégrés de soins à domicile) ;
- entre les institutions spécialisées dans l'aide aux détenus (services d'aide sociale aux justiciables et services d'aide aux détenus –pénitentiaire et post pénitentiaire) ;
- entre les institutions spécialisées dans l'aide aux victimes (services d'aide sociale aux justiciables et services d'aide aux victimes) ;
- entre les services pour personnes handicapées leur octroyant une aide dans la vie quotidienne (d'aide aux activités de la vie journalière et services d'accompagnement des personnes handicapées adultes) ;
- entre les institutions visant à l'intégration socio-professionnelle (centres d'orientation et d'évaluation professionnelle, centres de formation professionnelle, entreprises de travail adapté et centre PMS pour l'enseignement spécial) ;
- entre les institutions spécialisées dans la prise en charge des personnes en grande difficulté sociale (répartition des lits dans le cadre de l'aide aux personnes en difficultés sociales et les relais sociaux ainsi que les services d'insertion sociale) ;
- entre les institutions compétentes en matière de toxicomanie (hôpitaux, hôpitaux psychiatriques, services de santé mentale, services spécialisés en assuétudes, réseaux d'aide et de soins en assuétudes, centres de planning et de consultation familiale et conjugale, associations de santé intégrée) ;
- etc.

3.2. LOCALISATION DES SERVICES SOCIAUX ET SANITAIRES ET RÉGION WALLONNE

Il serait judicieux (dans la mesure du possible) de représenter concrètement les synergies identifiées ci-dessus au travers de cartes comprenant plusieurs informations. Cette partie de l'étude sera développée au cours de la subvention 2004-2005, notamment en ce qui concerne les données à utiliser en fonction des services cartographiés, leur confrontation avec des données globales et impersonnelles ainsi que les commentaires y afférents. Toutefois, la démarche a été entamée puisque treize cartes ont été réalisées, et plus précisément celles relatives à la localisation des :

- associations de santé intégrée ;
- centres d'accueil de jour pour adultes ;
- centres de planning et de consultation familiale et conjugale ;
- centres de service social ;
- centres de soins de jour (par places) ;
- centres régionaux d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère ;
- maisons maternelles ;
- maisons de repos et de soins (par lits) ;
- services d'accompagnement des personnes handicapées adultes ;
- services d'accueil de jour pour adultes ;
- services d'aide aux familles et aux personnes âgées ;
- services d'aide sociale aux justiciables ;
- services de santé mentale.

3.3. ANALYSE SOCIO-SANITAIRE DE HUY

Dans la mesure où l'inventaire et l'analyse comparative reposent sur ce qui est prévu dans les textes, une confrontation de la théorie avec la réalité au travers de l'analyse socio-sanitaire d'une commune s'est avérée nécessaire. Cette étape de la recherche a été initiée mais en est aux prémises, par conséquent, aucun résultat concret ne peut être présenté.

Toutefois, en ce qui concerne la carte d'identité socio-sanitaire, plus de 120 organismes à vocation sociale ou sanitaire ont été identifiés dans la commune de Huy. Parallèlement, les entretiens auprès des institutions hutoises ont débuté, elle sont effectuées en priorité auprès des institutions répertoriées dans l'inventaire. Actuellement, dix interviews ont été réalisées.

THÈME 3.4 : DEVELOPPEMENT DU LOGICIEL CYTISE A L'ECHELLE DES QUARTIERS

1 INTRODUCTION

Comme l'exprime le cahier des charges, des travaux antérieurs ont démontré que les différences socio-démographiques sont plus importantes à l'intérieur des communes qu'entre communes voisines. De même, une part importante des migrations s'effectue sur de très courtes distances, à l'intérieur des communes. "Dans un souci de gestion optimale, notamment en termes d'aménagement du territoire et de besoins de logement, il est donc impératif de prendre en considération cette dimension infra-communale."

L'objectif de ce travail est d'élaborer une trame géographique définissant l'unité spatiale optimale qui devra permettre une analyse de la situation socio-démographique au niveau infra-communal. Ce travail devrait aboutir in fine en l'élaboration d'un CYTISE-Quartier fournissant une série d'informations essentiellement démographiques à l'échelle des quartiers.

Le travail présenté ci-dessous comprend trois volets. Le premier présente les travaux antérieurs ; le deuxième la méthodologie appliquée au cours de ce travail et la dernière, les résultats. Toutes les communes wallonnes ont fait l'objet d'un découpage. Aussi, vu l'ampleur du travail, les cartes (une par commune, soit 262 cartes) ont été renvoyées en annexe.

2 LES TRAVAUX ANTÉRIEURS

Dans un premier temps, on a examiné les travaux existants. En effet, si le cahier des charges précise qu'il faudra s'inspirer des exemples de Charleroi et de Namur (pour lesquelles, le GédAP avait produit des atlas présentant un découpage en quartier), il était nécessaire dans un premier temps d'examiner les travaux existants. Afin d'identifier les méthodologies utilisées ainsi que les résultats obtenus.

Dans l'ensemble, 25 communes²⁵ ont fait l'objet d'un découpage réalisé par l'équipe du GédAP en appliquant (plus ou moins fidèlement) les critères utilisés lors de l'élaboration des atlas de Charleroi et de Namur. Par ailleurs, Liège²⁶ ainsi qu'une partie du Brabant wallon²⁷

²⁵ DAL L., EGGERICKX Th., GOFFIN E. et POULAIN M. (1999), *Analyse démographique de la population de la commune de Oupeye et de ses quartiers entre 1993 et 1998. Rapport de recherche*, 66 p. ; GédAP, sd, *La démographie de la commune de Grez-Doiceau. Evolution récente (1985-1990) et perspectives d'avenir, Rapport de recherche*, 46 p. ; GédAP, sd, *La démographie de la commune de Leuze-en-Hainaut. Evolution récente (1985-1990) et perspectives d'avenir, Rapport de recherche*, 46 p. ; GédAP, sd, *La démographie de la commune de Rochefort. Evolution récente (1986-1991) et perspectives d'avenir, Rapport de recherche*, 46 p. ; GédAP, sd, *Analyse démographique de la commune de Jurbise*. ; POULAIN M. (1988), *Population et Développement Rural. L'arrondissement de Dinant*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 157 p. ; POULAIN M. (1988), *Population et Aide Sociale. Floreffe*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 95 p. ; POULAIN M. (1988), *Population et Gestion Communale. Huy, Hannut, Waremme*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 95 p. ; POULAIN Michel (1999), *Atlas géostatistique des quartiers*, Ville de Namur, 64 p. ; VILLE DE CHARLEROI (sous la direction scientifique de Michel POULAIN) (2001), *Atlas géostatistique des quartiers*, Charleroi, 72 p.

²⁶ ATLAS de Liège 2001. Un autre regard pour imaginer la ville, Liège, ECOLO, 2001.

(Braine-l'Alleud, La Hulpe, Lasne, Rixensart, Waterloo et Wavre) ont fait l'objet d'un découpage en quartier (travail réalisé par d'autres équipes, selon d'autres méthodes).

La confrontation des différents travaux avec la méthodologie utilisée pour Charleroi et Namur a permis de mieux apprécier l'usage qui pourra en être fait dans la suite de ce travail.

2.1 MÉTHODOLOGIE UTILISÉE LORS DE L'ÉLABORATION DES ATLAS DE CHARLEROI ET DE NAMUR

Le découpage d'une commune en quartier n'est pas aisé à réaliser. Il s'agit de prendre en compte certaines contraintes :

- la disponibilité des données :

La majorité des statistiques publiées par l'INS (Source principale de CYTISE) est disponible au niveau des secteurs statistiques. Dès lors, les quartiers qui seront définis devront impérativement être une somme de secteurs. La seule exception pourrait éventuellement venir de Charleroi ;

- le respect de la vie privée :

Quand on travaille au niveau infra-comunal, on est rapidement confronté à de petits effectifs. Plus la population est petite, plus les événements observés sont rares et dès lors, le risque est grand de pouvoir identifier les personnes ayant subi cet événement ;

- la signification statistique des indicateurs calculés :

Ce problème de petit nombre peut également avoir une incidence non négligeable sur la signification statistique des valeurs obtenues pour différents indicateurs. Concrètement, on ne pourra pas calculer tous les indicateurs tels qu'ils existent déjà dans les versions précédentes de CYTISE et dans certains cas, il faudra en utiliser d'autres ; il faudra calculer des intervalles de confiances permettant d'apprécier le degré de fiabilité mais aussi de bien interpréter les différences observées lors des comparaisons. Cela implique également d'éviter de constituer des unités trop petites.

Ces trois éléments vont contraindre fortement le choix des limites des quartiers. Ceux-ci devront impérativement constituer une somme de secteurs statistiques totalisant une population suffisante. Le choix de ne pas descendre à un niveau inférieur au secteur statistique constitue certes une limite dont l'importance ne pourra être appréciée qu'au cas par cas. Cependant, cette limite demeure, globalement relative. Avant 2001, 34,6% des secteurs comptent moins de 100 habitants, 76,3 % moins de 500 et 91,1 % moins de 1000. Autrement dit, la majorité de ces secteurs rencontrent à peine le critère de taille qui sera développé ci-dessous. Enfin, pour les secteurs plus importants, descendre à un niveau inférieur poserait un problème de disponibilité des données. On ne pourrait plus se tourner vers l'INS et cela impliquerait de se tourner vers de nouvelles sources plus disparates et moins certifiées.

En tenant compte de ces différents éléments, les auteurs des atlas de Namur et de Charleroi ont identifié 13 critères²⁸ :

²⁷ Villes d'Europe : cartographie comparative, Bruxelles, Crédit Communal, Bulletin du Crédit communal n° 207-208, 1999, 408 p.

²⁸ POULAIN M. et EGGERICKX Th. (1999), « Le quartier comme cadre d'analyse des interactions entre démographie et aménagement du territoire » in D'ARMAGNAC J., BLAYO C., PARANT A. (ed.), *Démographie et aménagement du territoire. Actes du Xe colloque international de démographie. Bordeaux – 21, 22, 23 mai 1996*, Paris, PUF, p. 107-117. ;

1. Il faut éviter de constituer des unités trop petites c'est-à-dire regroupant peu d'individus. En effet, pour l'étude des phénomènes envisagés, il faut observer un nombre suffisant de cas pour préserver l'anonymat et conserver une certaine signification statistique. Le quartier doit regrouper un nombre suffisant de citoyens (1 000) sans toutefois excéder un seuil maximum (10 000). Néanmoins, certains quartiers, notamment en zone rurale, pourront avoir une taille inférieure. Dans ce cas, le calcul de certains indices nécessitera l'agrégation de plusieurs quartiers contigus.
2. Les quartiers doivent constituer une somme de secteurs statistiques spatialement contigus. La raison en est simple, les secteurs sont la plus petite unité statistique pour laquelle l'INS produit des données.
3. Le découpage d'une commune en quartier doit proposer une partition du territoire de telle façon que chaque logement et chaque citoyen qui y réside habituellement appartiennent à un et un seul quartier et à la sous-population correspondante.
4. Le quartier constitue une aire formant un espace d'un seul tenant.
5. Le quartier a une superficie assez comparable, tout en étant généralement plus étendu en zone rurale, et plus petit dans une zone de haute densité de peuplement.
6. La forme d'un quartier ressemble dans la mesure du possible à celle d'un disque limitant ainsi les distances à l'intérieur de celui-ci.
7. Le quartier doit correspondre à un centre de peuplement où les citoyens vivent en convivialité sur un même territoire qui est leur espace de vie commun.
8. Les limites des quartiers respectent, dans la mesure du possible, les limites anciennes, historiquement parlant, pour autant que celles-ci séparent des aires de comportement et de mentalité a priori dissemblables.
9. Les limites précises d'un quartier sont définies en prenant en compte des ruisseaux, le tracé des voies de chemin de fer et d'autoroutes...
10. Les changements de reliefs, de paysage ou de type d'habitat peuvent également être pris en compte pour la délimitation d'un quartier.
11. Les deux côtés d'une même rue font partie du même quartier, sauf dans quelques cas exceptionnels qui pourraient être justifiés par des types d'habitat radicalement différents ou par une largeur inhabituelle de la voirie.
12. Lorsqu'une rue traverse successivement deux quartiers, la frontière entre ceux-ci est définie en fonction d'une discontinuité dans le bâti le long de cette rue.
13. Le caractère assez subjectif du sentiment d'appartenance à un quartier donné peut être pris en compte au nombre des critères de délimitation des quartiers même si ce sentiment n'est exprimé, à travers une enquête, que par une minorité des personnes concernées.

Le réunion du Comité d'Accompagnement Technique du mois de mars, a insisté sur l'ajout d'un quatorzième critère :

14. Les limites des quartiers prennent en compte les zones de fonctionnalité des communes (ex. : les quartiers de police, etc.).

Enfin, il faut préciser que ces différents découpages ont été élaborés en concertation avec les administrations communales.

Ainsi conçue, cette méthodologie conçoit davantage le quartier comme un espace de vie plutôt qu'un ensemble homogène en termes de caractéristiques socio-démographiques des habitants. Même si, de facto, certains quartiers présentent une grande homogénéité du point de vue de leur population, on n'a pas voulu créer artificiellement de nouvelles ségrégations en construisant les quartiers sur cette base.

Outre ces différents travaux réalisés par le GéDAP, il existe un atlas pour la ville de Liège et un découpage de Bruxelles en quartier. Par ailleurs, un site Internet propose une catégorisation des quartiers sans que la méthodologie n'en soit clairement explicitée.

2.2 MÉTHODOLOGIE UTILISÉE LORS DE L'ÉLABORATION DE L'ATLAS DE LIÈGE ET DE BRUXELLES

L'**atlas de Liège** réalisé en 2001 reprend le découpage réalisé en 1986 par le Centre Interdisciplinaire de Recherches Appliquées au Paysage (Ulg). Le travail de 1986 avait consisté en la confrontation de découpages antérieurs réalisés en 1978 et 1974. Ceux-ci se basaient notamment sur des sondages portant sur la manière dont les habitants percevaient les limites des quartiers. Si cette méthode permet d'aboutir à des entités territoriales identifiées par les habitants donc impliquant un sentiment d'appartenance et d'identification, elle présente certaines faiblesses. Depuis la fin des années 70, le territoire liégeois et son occupation ont changé. Par ailleurs, Ce découpage aboutit à la constitution de 55 quartiers dont certains sont quasiment inhabités. Enfin, jusque récemment, tous ne correspondaient pas à une somme de secteurs statistiques. Cependant, la nouvelle définition des secteurs statistiques qui vient de se terminer correspond à modifier les secteurs liégeois de sorte que les 55 quartiers constituent, tous, une somme de secteurs statistiques. Il a donc été décidé de se baser sur ce travail tout en apportant certains aménagements de manière à respecter le critère de taille de la population.

L'**atlas de Bruxelles** porte sur la ville morphologique qui dans la définition donnée par les auteurs reprend une partie du Brabant wallon (Braine-l'Alleud, La Hulpe, Lasne, Rixensart, Waterloo et Wavre). Le problème posé par ce découpage est de proposer des quartiers de tailles très différentes (certains sont quasiment vides tandis que d'autres comptent plusieurs milliers d'habitants). En outre, dans au moins deux cas (indiqué par un point noir sur la carte), il ne respecte pas le critère de continuum spatial fixé dans les 13 critères. Dès lors, ce découpage ne sera pas utilisé dans le cadre de ce travail. L'objectif des auteurs était davantage de mettre en évidence certaines ruptures spatiales plutôt que d'aboutir à un réel découpage en quartiers de vie.

3 MÉTHODOLOGIE APPLIQUÉE

Compte tenu du cahier des charges défini par la CPDT, la méthodologie retenue est celle qui a prévalu pour la réalisation des atlas de Charleroi et de Namur. Celle-ci a été exposée ci-dessus. Cependant, de l'examen des différents travaux réalisés, il ressort que les quartiers proposés ne correspondent pas toujours à une somme de secteurs statistiques. Aussi, afin de bien respecter les règles établies et de garder un maximum de cohérence dans ce travail, il a fallu recomposer les secteurs divisés tout essayant de coller au mieux avec le travail déjà réalisé.

La seule exception envisageable était Charleroi pour laquelle l'INS produit depuis cette année les mêmes statistiques disponibles au niveau des secteurs pour les 55 quartiers définis dans l'Atlas. De même pour Liège, s'il a fallu prévoir certains aménagements afin d'éviter les secteurs vides ou trop peu peuplés, on a pu s'inspirer du découpage déjà existant dans la mesure où les nouveaux secteurs statistiques de l'INS coïncident avec les limites des quartiers de l'Atlas.

Pour les autres communes n'ayant fait l'objet d'aucun découpage, on a procédé en deux temps en s'inspirant des mêmes règles.

Pour les communes à caractère rural, on a commencé par revenir aux anciennes communes. Ensuite, on a distingué trois cas de figure :

- lorsque ces anciennes communes comptent moins de 100 habitants, on procède à un regroupement avec une autre ancienne commune de manière à avoir un effectif de population suffisant ;
- pour les anciennes communes comptant de 100 à 2000 habitants, l'idée initiale est de les conserver telle quelle. Cependant, il faut préalablement regarder s'il n'existe pas de hameaux isolés du noyau central et suffisamment peuplés ; s'il n'existe pas sur leur territoire, une voie ferrée, un cours d'eau ou une autoroute coupant la commune en deux parties distinctes (autoroute, voie ferrée ou cours d'eau constituent des obstacles difficilement franchissable et susceptible d'aboutir à des communes bipolarisées) et s'assurer que le développement du noyau central (c'est vrai pour certaines anciennes communes dont le centre concentre les services administratifs) ne se fait pas sur plusieurs anciennes communes ;
- pour les anciennes communes comptant de 2000 à 5000 habitants, on les divise si c'est possible. En se basant notamment sur la présence d'un ou plusieurs hameaux (isolés du noyau central et suffisamment peuplés) ; sur l'existence sur leur territoire d'une voie ferrée, d'un cours d'eau ou d'une autoroute coupant la commune en deux parties séparées et enfin, en vérifiant si le développement du noyau central ne se fait pas sur plusieurs anciennes communes.

Pour ce qui est des communes urbaines ou plus densément peuplées, on commence également par un retour aux anciennes communes et on leur applique les mêmes critères que précédemment. Toutefois, pour les anciennes communes de 2000 habitants, on envisage la possibilité de les conserver telle quelle (en fonction de leur structure mais aussi de la taille de la commune actuelle et du nombre de quartiers à construire).

Si elle compte plus de 2000 habitants, il faut la diviser. Pour ce faire, on procède aux mêmes vérifications que précédemment (hameaux, chemins de fer, autoroutes et développement du noyau central).

Si aucune de ces options ne donne satisfaction, une solution est d'identifier les ruptures dans l'habitat à partir de l'âge du bâti et de caractéristiques liées au type d'habitat (maisons 4 façades, maisons mitoyennes, etc.). La difficulté de ce travail consista principalement en l'absence de données issues du recensement de 2001. Il a dès lors fallu exploiter celles de 1991.

Pour identifier les ruptures, c'est-à-dire, les secteurs présentant des caractéristiques différentes de leurs voisins, on a calculé un indice de spécialisation²⁹. Il consiste à rapporter la proportion de cette catégorie dans un secteur à la même proportion calculée pour l'ensemble de la commune et se calcule comme suit :

$$SP = \frac{x_i}{y_i}$$

²⁹ Pour plus de développement sur la méthode, lire : APPARICIO P., 2000, « Les indices de ségrégation résidentielle : un outil intégré dans un système d'information géographique », *CYBERGEO*, n°134, juin, 19 p. et SANDERSON J.P., EGGERICKX T. et HERMIA J.P., 2003, *Migrations, ségrégations sociale et spatiale dans un espace périurbain : le cas du Brabant wallon (Belgique) (1993-1998)*, communication présentée au XXXIXème Colloque de l'ASRDLF intitulé : Concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales, Lyon du 1^{er} au 3 septembre 2003

$$\frac{X}{Y}$$

x_i = population du groupe X dans le secteur statistique i

X = population du groupe X dans la commune

y_i = population totale dans le secteur statistique i

Y = population totale dans la commune

Cet indice permet d'observer la présence relative d'une catégorie dans un espace donné et de mesurer le degré de spécialisation du secteur par rapport à cette catégorie. Il varie de 0 à l'infini. S'il est égal à 1, cela signifie que les deux proportions sont identiques et que dès lors, il n'y a pas de spécialisation, s'il est inférieur à 1, cela implique que la catégorie considérée est sous-représentée dans le secteur et s'il est supérieur à 1, le secteur est plus qualifié sur la catégorie que la commune.

Cet indicateur est particulièrement utile pour identifier les différentes étapes d'extensions d'une ville ou d'une commune. Il permet de repérer de façon très précise les zones nouvellement construites.

Pour ce qui est de la dimension quartier de vie, en ville, une manière d'aborder la question est d'identifier les comités de quartiers et leurs limites. Ce travail n'a guère pu être fait que dans peu de cas. En effet, les limites de ces quartiers ayant un comité sont souvent relativement floue, la limite pouvant varier selon les périodes et selon les activités menées, à moins que comités ne soient reconnus officiellement par la commune, auquel cas celle-ci a pu leur imposer des limites territoriales. En l'état actuel de ce travail, ce n'est que lors de la soumission de la proposition de découpage aux communes que cet aspect pourra être pris en considération en demandant aux communes d'être attentives.

Prendre en compte les zones de fonctionnalité s'est révélé plus aisé et devrait in fine donner des résultats plus facilement exploitables voire transposables. Actuellement, une seule fonctionnalité a été abordée : les quartiers de police. La raison en est simple, le quartier de police a des limites strictes et exclusives (une même maison n'appartient pas à deux quartiers de police) et par ailleurs, les informations relatives à ceux-ci sont souvent disponibles sur le site Internet de la commune ou de la zone de police. Les principales caractéristiques de ces quartiers sont souvent un respect strict des anciennes limites communales et, ce qui est plus gênant pour notre objet, la non correspondance entre les limites des quartiers de police et les secteurs statistiques. Ce dernier élément est particulièrement vrai pour les entités dont l'habitat est fort concentré.

4 RÉSULTATS

A l'issue de ce travail, 2.860 quartiers ont été constitués. Ils résument plus de 11.000 secteurs. Ces quartiers ont des tailles très variables en fonction de la densité de l'habitat. Cela va d'une centaine d'habitants à plusieurs milliers.

On peut résumer l'ensemble du travail réalisé dans le tableau ci-dessous. On est passé de 262 communes comptant plus de 11.000 secteurs statistiques à 2860 quartiers. Il reste maintenant à proposer le découpage aux communes, à le faire avaliser et ensuite à réaliser la base de données semblable à CYTISE III mais, au lieu de traiter des données pour un peu plus de 300 unités, celle-ci devra faire le même travail pour quelques 3000 unités.

Province	Nombre	de	Nombre de secteurs	Nombre de Quartiers
----------	--------	----	--------------------	---------------------

	communes	statistiques	
Brabant wallon	27	1880	261
Hainaut	69	2958	993
Liège	84	2653	818
Luxembourg	44	1588	311
Namur	38	1997	477
Total	262	11076	2860

5 CONCLUSIONS

Au terme de cette première étape, l'ensemble des 262 communes wallonnes a pu être découpées en 2.860 quartiers. Cependant, le travail est loin d'être terminé. Avant d'arriver à une proposition définitive, il reste plusieurs étapes à parcourir.

D'abord, un travail de bureau : le découpage proposé repose sur la définition des secteurs telle qu'elle existait avant leur redéfinition (qui s'est terminée fin du premier semestre de cette année). Ce travail ne viendra pas fondamentalement révolutionner le découpage proposé, il est néanmoins indispensable de l'examiner afin d'apporter les corrections nécessaires.

Ensuite, un travail de concertation : il s'agira de voir quel est l'apport d'un découpage en quartier pour certaines problématiques précises (Agenda 21 local et Besoins et offre sociale et sanitaire).

Enfin, il restera à soumettre le découpage obtenu aux communes de manière à obtenir leur accord sur le découpage lui-même et sur les noms donnés aux quartiers. C'est un passage obligé dans la mesure où les autorités communales ont une connaissance précise des réalités du terrain et sont de ce fait à même de corriger les erreurs éventuelles.

Ce n'est qu'à l'issue de ces trois étapes qu'il sera possible de proposer un découpage définitif et d'entamer la production de données.