

Notes de recherche

Politique de la ville

DYNAMISATION DES CŒURS DE VILLE

F. Bastin, B. Bianchet, G. Lacroix, X. May, C. Ruelle, P.-F. Wilmotte
Sous la direction scientifique de B. Bianchet



CPDT

Conférence Permanente
du Développement
Territorial

Numéro 63 • janvier 2016

Chercheurs: *Florine Bastin (Lepur), Bruno Bianchet (Lepur), Gilles Lacroix (Lepur), Xavier May (CPDT-IGEAT), Christine Ruelle (Lepur), Pierre-François Wilmotte (Lepur)*

Responsable scientifique: *Bruno Bianchet (Lepur)*

Photo de couverture: *J.-L. Carpentier - SPW*

Notes de recherche



Politique de la ville

DYNAMISATION DES CŒURS DE VILLE

F. Bastin, B. Bianchet, G. Lacroix, X. May, C. Ruelle, P.-F. Wilmotte
Sous la direction scientifique de B. Bianchet

TABLE DES MATIÈRES

1.	PRÉAMBULE	6
	1.1. RAPPEL DU CONTEXTE DE LA RÉFLEXION	6
	1.2. MÉTHODOLOGIE	6
2.	ÉVALUATION DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE DES GRANDES VILLES	8
3.	EXAMEN DES POLITIQUES ET OUTILS WALLONS	10
4.	RECOMMANDATIONS & PROGRAMMES EUROPÉENS RELATIFS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	14
	4.1. DOCUMENTS D'ORIENTATION	14
	4.2. OUTILS EUROPÉENS: FEDER ET URBACT	14
	4.2.1. FONDS STRUCTURELS FEDER	14
	4.2.2. PROGRAMME DE COOPÉRATION URBACT	15
5.	BENCHMARKING DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BELGIQUE ET L'ÉTRANGER	16
	5.1. ANGLETERRE	16
	5.2. FRANCE	16
	5.2. FLANDRE	17
6.	RÉFLEXION RELATIVE À LA DIMENSION TERRITORIALE D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE INTÉGRÉE EN WALLONIE	18
	6.1. POLITIQUES URBAINES ET HIÉRARCHIE URBAINE COMPARÉES	18
	6.2. PROPOSITION DE CRITÈRES DE SÉLECTION DES ZONES URBAINES PRIORITAIRES POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE	19
7.	PROPOSITION DE MODALITÉS D'INTÉGRATION DES OUTILS ACTUELS DANS UN PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT URBAIN	20
	7.1. RÉSUMÉ DU VOLET DIAGNOSTIC	20
	7.1.1. ENSEIGNEMENTS DES PREMIÈRES ÉTAPES DE LA RECHERCHE	20
	7.1.2. ORIENTATIONS DONNÉES PAR LES DOCUMENTS STRATÉGIQUES ET POLITIQUES	21
	7.1.3. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES INTERVIEWS	21
	7.1.4. ARCHITECTURE ACTUELLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN WALLONIE	22
	7.2. OBJECTIFS ET CADRAGE D'UNE POLITIQUE WALLONNE DE LA VILLE	22
	7.2.1. FINALITÉS ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES TRANSVERSAUX DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	22
	7.2.2. TERRITOIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	22

7.3.	STRUCTURE ET DÉVELOPPEMENT DE LA PROPOSITION	25
7.3.1.	LES GRANDS PRINCIPES DE GOUVERNANCE	25
7.3.2.	CENTRE DE RESSOURCES ET DE COMPÉTENCES RÉGIONAL	28
7.3.3.	«VISION STRATÉGIQUE INTÉGRÉE ET TERRITORIALISÉE» À L'ÉCHELLE COMMUNALE OU SUPRA-COMMUNALE	29
7.4.	MISE EN ŒUVRE	30
7.4.1.	AXE ATTRACTIVITÉ	30
7.4.2.	AXE COHÉSION	34
7.4.3.	DIMENSION TERRITORIALE DU PDU	36
7.5.	PISTES POUR AMPLIFIER LE PDU	38
7.5.1.	OPPORTUNITÉ SUPRA-COMMUNALE	38
7.5.2.	OPPORTUNITÉ PRIVÉE	39
7.5.3.	STRATÉGIE FONCIÈRE	41
8.	CONCLUSIONS	42
9.	BIBLIOGRAPHIE	44

1. PRÉAMBULE

1.1 RAPPEL DU CONTEXTE DE LA RÉFLEXION

En Wallonie, la politique de la ville apparaît éclatée entre différents niveaux de pouvoir et administrations de tutelle. Il en résulte un déficit de coordination et de vision stratégique au niveau de la mise en œuvre des différents mécanismes d'intervention sur le territoire urbain. La régionalisation de la Politique Fédérale des Grandes Villes constitue, dès lors, une opportunité de restructurer, voire d'amplifier, la politique de la ville en Wallonie, dans une perspective davantage transversale et intégrée.

La recherche réalisée dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) a eu pour objectif, dans un premier temps, de mener un examen synthétique des différents outils relatifs à la restructuration et à la dynamisation des tissus urbains par les différents niveaux de pouvoirs, en l'occurrence régional, fédéral et européen; dans un deuxième temps, d'apporter un éclairage sur la politique urbaine promue par les institutions européennes et sa mise en œuvre au niveau d'autres pays ou régions et, dans un troisième temps, d'émettre des propositions et recommandations relatives à la mise en place d'une politique de la ville intégrée en Wallonie.

1.2 MÉTHODOLOGIE

La recherche s'est ainsi structurée en trois grandes étapes :

1. Diagnostic de l'existant ;
2. Benchmarking ;
3. Formulation de propositions.

La première, concerne l'examen des principales politiques consacrées à la ville qui s'appliquent en Wallonie. Comme l'illustre la figure 1 ci-après, il existe une série d'outils et mécanismes susceptibles d'être mobilisés, directement ou indirectement, sur le territoire urbain wallon. Nous nous sommes donc « limités » à l'analyse de ceux qui visent spécifiquement la dynamisation des tissus urbains.

Une grille d'analyse standardisée a été formalisée pour effectuer l'inventaire de ces outils et politiques. Elle repose sur quatre piliers qui ont retenu notre attention : primo, un bref descriptif de la politique ou de l'outil étudié ; secundo, son bilan financier ; tertio l'éventuelle territorialisation du mécanisme ; et quarto un tableau récapitulatif de ses atouts et faiblesses. Ce dernier bilan est dressé sur base des études et des évaluations antérieures de l'outil et/ou de la politique étudiée (dont les sources sont citées), sur l'analyse budgétaire et territoriale effectuée, mais aussi à la lumière des enjeux actuels et des grands documents de référence :

- la régionalisation de la Politique Fédérale des Grandes Villes (PFGV) dans le cadre de la sixième Réforme de l'État ;
- la Déclaration de Politique Régionale (DPR) de 2014-2019, qui suggère la mise en place d'un Programme de Développement Urbain (PDU), censé assurer une approche transversale et stratégique du développement urbain en Wallonie ;
- les propositions de la Commission Européenne et du Conseil de l'Union Européenne en termes de développement urbain, avec la Charte de Leipzig, adoptée en 2007, comme document central de la réflexion en cours.

La seconde étape de la recherche avait pour objectif de prendre connaissance des recommandations européennes en matière de politique de la ville, mais aussi de la manière dont cette politique est organisée ailleurs, dans d'autres contextes européens.

La troisième grande étape de la recherche avait pour objectif de formuler des propositions concrètes pour la mise en place d'une politique de la ville intégrée en Wallonie, en s'appuyant sur les enseignements tirés des deux étapes précédentes. Il s'agissait d'abord de chercher à mieux prendre en compte les enjeux territoriaux actuels dans la mise en place d'une politique de la ville en Wallonie, et en particulier de proposer des critères pertinents pour la définition des zones prioritaires. Les villes et quartiers actuellement soutenus dans le cadre des diverses politiques urbaines ont ainsi été confrontés aux hiérarchies urbaines de référence ainsi qu'aux principaux indicateurs de niveau socio-économique, afin d'en évaluer la pertinence. Enfin, des recommandations relatives à la mise en œuvre de la politique de la ville en Wallonie et, plus particulièrement du Programme de Développement Urbain (PDU) ont été formulées. Ces recommandations reposent sur le travail réalisé durant les précédentes étapes de la recherche (diagnostic de l'existant et benchmarking), mais aussi sur l'examen des documents stratégiques et politiques en vigueur, ainsi que sur une série d'entretiens auprès de témoins privilégiés.

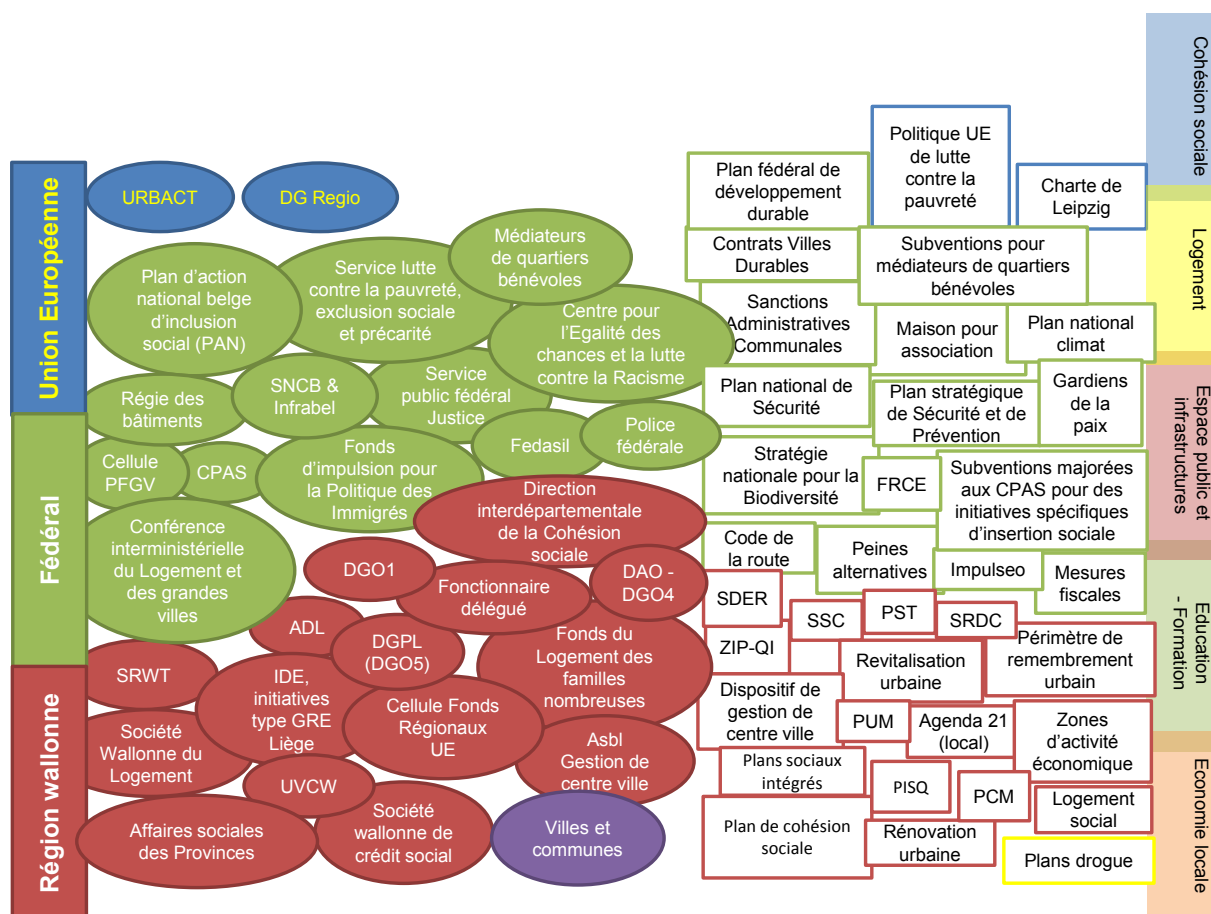


Figure 1 : Liste non-exhaustive des opérateurs et des mécanismes susceptibles d'être mobilisés sur le territoire urbain

2. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE DES GRANDES VILLES

La politique fédérale des grandes villes a été mise en place en 2000 par le Gouvernement fédéral pour «remédier à l'atmosphère négative prévalant dans les quartiers urbains et suscitée par l'insécurité, la paupérisation, l'exode urbain, la spéculation et l'insuffisance des infrastructures» (Cour des Comptes, 2007, p. 8)

Par l'intermédiaire de conventions pluriannuelles, celle-ci définit :

- les missions confiées à l'autorité locale ;
- les objectifs à atteindre ;
- le responsable du projet au sein de l'autorité locale ;
- les services que l'État fédéral désigne en vue de s'assurer du respect des objectifs définis ;

et y conditionne l'octroi d'un subside annuel. Ces conventions ont été rédigées avec les villes qui proposent des objectifs opérationnels pour leurs territoires, dérivés des objectifs stratégiques fédéraux. Ces objectifs opérationnels ont été traduits en projets, eux-mêmes répartis en actions. Les villes wallonnes bénéficiaires furent Liège, Charleroi, Seraing, Mons et La Louvière.

Ces conventions s'inscrivaient dans une approche de développement urbain intégré, rencontrant ainsi les objectifs de la charte de Leipzig (2007) et de la déclaration de Marseille (2008). Dès lors, la politique fédérale a eu l'ambition de ne pas se cloisonner à un secteur d'activité et mettait en avant, par exemple, la mobilisation citoyenne, les projets de quartier, etc.

Les dépenses furent le plus souvent affectées à du personnel mais pouvaient également être consacrées à des frais de fonctionnement ou des investissements. Ceci a permis à l'autorité communale de mettre en œuvre des projets complets, avec l'avantage de ne pas devoir faire face à un cumul de procédures administratives pour ficeler un budget et des engagements de personnel. Le tableau-ci-dessous résume les atouts et faiblesses de cette politique.

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none">• Efficience due à la mise en oeuvre d'initiatives locales, en cohérence avec les contextes particuliers des quartiers (stratégie bottom-up).• Bon fonctionnement des actions inscrites dans une démarche participative.• Intérêt d'une cellule de tutelle ayant la double fonction : assistance administrative et centre de compétences.• Supervision exécutive par un organe transversal (comité interministériel).	<ul style="list-style-type: none">• Déficit de cohérence entre les directives et les programmes mis en œuvre (exemples : périmètres d'intervention, projet s'écartant des objectifs, projets non pertinents aux effets levier non significatifs)• Déficit de stratégie territoriale en préalable à la définition des projets, ce qui engendre une démarche « inversée » : définition des objectifs opérationnels en fonction des projets que le pouvoir local veut mettre en œuvre.• Opacité administrative (peu de transparence concernant la répartition du budget et le choix des territoires concernés, évolution non prévue par les textes de loi)

Tableau 1 : Tableau des atouts et faiblesses

Le transfert de compétence suite à la sixième Réforme de l'État a engendré un basculement d'une partie du budget fédéral affecté à la politique des grandes villes. Suite à la répartition budgétaire entre les régions et certains ajustements¹, la Wallonie recevra finalement une enveloppe annuelle 13.214.776€.

Néanmoins, au-delà de 2014, le Gouvernement fédéral reste responsable des liquidations des encours des contrats de la période 2010-2014. Il gardera donc les crédits de liquidation nécessaires pour respecter ses engagements et les déduira du montant transféré à la région. Le tableau ci-dessous détaille la récupération progressive de cette ligne budgétaire, jusqu'à sa totalité à partir de 2020.

¹ Détaillés dans le rapport complet à l'attention du Gouvernement wallon (Bastin et al., 2015)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montants annuels à transférer	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2
Montants des encours pour les projets wallons	13,2	7,2	5,5	3,3	0	0
Montant définitif qui sera versé	0	6	7,7	9,9	12,7	13,2

Tableau 2: Calcul du budget transféré à la Wallonie (source: SPP Intégration sociale)

Suite à ce transfert de compétence, le Gouvernement wallon a marqué son accord quant à la subvention des projets relatifs à Politique des Grandes Villes pour l'année 2015 des villes de Charleroi, de La Louvière, de Liège, de Mons et de Seraing pour un montant global de 7.963.992,55 €. Ceci correspond au budget personnel et fonctionnement de 2014 des conventions « Ville Durable » des cinq grandes villes wallonnes qui employaient 176 personnes. Les montants sont répartis selon le tableau ci-dessous :

	Fonctionnement	Personnel	Totaux
Charleroi	427.183,00	2.221.867,00	6.649.050,00
La Louvière	95.557,76	496.641,29	590.330,61
Liège	902.040,00	1.760.000,00	2.662.040,00
Mons	51.162,00	530.000,00	581.162,00
Seraing	99.533,94	1.381.876,00	1.481.409,94

Tableau 3: Répartition budgétaire du budget de la politique des grandes villes pour 2015

Pour le futur, le Gouvernement a confirmé en octobre 2015 le maintien des crédits permettant le maintien et la poursuite des projets initiés dans le cadre de la PFGV pour les cinq villes. À partir de 2017, 5.000.000 € supplémentaires seront ajoutés à l'attention des sept villes citées dans la DPR 2014-2019 : Liège, Charleroi, Seraing, Mons, La Louvière auxquelles s'ajouteront Verviers et Mouscron.

3. EXAMEN DES POLITIQUES ET OUTILS WALLONS

Dans le cadre de cette recherche, nous avons analysé un large éventail d'outils wallons concernés par la politique de la ville. Chacun des mécanismes étudiés est décrit en détail dans le rapport complet à l'attention du Gouvernement wallon (Bastin et al., 2015). Une synthèse, relative aux principaux mécanismes, des atouts, faiblesses et recommandations dans la perspective d'une politique de la ville intégrée est présentée dans le tableau ci-dessous.

Outils	Atouts	Faiblesses	Recommandations pour une politique de la ville
Rénovation urbaine	<ul style="list-style-type: none"> Outil spécifiquement dédié au milieu urbain Réalisation d'un diagnostic Incitant financier public structurel Continuité dans le temps Procédure bien maîtrisée Transversalité de l'approche de l'outil Cohérence de l'outil (diagnostic – objectifs – mise en œuvre) Rôle de coordinateur du conseiller en rénovation urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> Inadéquation entre le fonctionnement communal et la mise en œuvre du cadre légal (autonomie communale, prise d'opportunité) Déficit de critères quant au choix des communes et à la définition des périmètres Absence de mécanisme de maîtrise foncière (spéculation) Manque de coordination avec les acteurs d'autres outils Manque de moyens financiers Dilution des moyens au détriment des territoires spécifiquement urbains Lenteur du processus de rénovation sur le terrain (investissements lourds) 	<ul style="list-style-type: none"> Inscrire davantage les périmètres dans une réflexion stratégique communale, voire supra-communale Effectuer des liens avec les diagnostics réalisés dans le cadre d'autres outils Cibler davantage l'urbain et les centres Profiter du caractère attractif de l'outil pour renforcer la transversalité et intégrer d'autres dynamiques au sein de la rénovation Éviter la dilution budgétaire Augmenter l'enveloppe budgétaire Pour la stratégie et le choix des périmètres, se baser sur l'exemple des contrats de quartiers à Bruxelles
Revitalisation urbaine	<ul style="list-style-type: none"> Outil à vocation urbaine Incitant financier impliquant un partenariat public et privé Souplesse de l'outil Visibilité des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> Initiative communale, prise d'opportunité, manque d'une vision stratégique Critères de localisation des périmètres Manque d'effets induits de certaines interventions Manque de transversalité Dilution des moyens au détriment des territoires spécifiquement urbains 	<ul style="list-style-type: none"> Lier les opérations de revitalisation à des projets globaux et à d'autres opérations structurantes en matière de rénovation de quartier. Augmenter l'enveloppe budgétaire
Volet ZIP de la RU	<ul style="list-style-type: none"> Politique spécifiquement urbaine Cible les quartiers défavorisés Périmètres initiés par le G.W clairement définis (favorise la concentration de moyens) Périmètre transversal Rôle de coordinateur du conseiller en rénovation urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> Périmètres non actualisés depuis 1994 Aucun périmètre sélectionné en cœur de ville vu le besoin de dynamiser les cœurs de ville Peu flexible Déficit d'accompagnement du chef de projet (conseiller en rénovation urbaine) Commission de Rénovation Urbaine ne joue pas son rôle dans les faits (faiblesse du débat citoyen) 	<ul style="list-style-type: none"> Actualiser les critères et le choix des périmètres Organiser davantage le support et le suivi au niveau de la Région pour accompagner les opérations Transversaliser les diagnostics et les missions de coordination avec les autres outils

Remembrement urbain	<p>Outil urbain</p> <p>Effet de levier</p> <p>Implique de facto un partenariat privé-public</p> <p>Concerne les projets structurants</p>	<p>Insécurité juridique</p> <p>Pas de moyens financiers</p> <p>Double emploi partiel avec l'outil SAR</p>	<p>Intégrer l'effet levier et le rôle de facilitateur à d'autres outils qui ont une meilleure sécurité juridique et qui sont dotés de moyens financiers</p>
SAR – SRPE	<p>Arsenal d'opportunités juridiques sur un périmètre défini</p> <p>Possibilité de s'écarter des documents planologiques et réglementaires</p> <p>Rupture de la spirale négative</p> <p>Base de données SAR, diagnostic territorial en termes de potentiel de redynamisation</p>	<p>Lourdeurs administratives, nombre d'intervenants dans la mise en œuvre</p> <p>Manque de publicité de la base de données des SAR de fait</p> <p>Cellule opérationnelle trop réduite -> déficit de dynamisme projet et d'expertise terrain</p> <p>Procédure distincte selon le taux de pollution</p> <p>Faible connaissance de l'offre et de la demande, qui nuit à l'efficacité</p> <p>Insécurité juridique lorsqu'on s'écarte des documents planologiques et réglementaires</p>	<p>Valoriser l'outil SAR dans les autres procédures (par exemple en donnant la priorité aux sites situés au sein de certains périmètres liés à la politique de la ville)</p> <p>Exploiter le diagnostic territorial que constitue l'inventaire SAR</p> <p>Élaborer un système de priorités, selon des critères stricts</p> <p>Alléger les procédures et clarifier l'accessibilité (conditions d'acceptation et budget disponible) -> Augmenter l'appropriation de l'outil par les opérateurs</p>
Politiques d'attractivité – enjeux métropolitains	<p>Autonomie du pouvoir local</p> <p>Accent sur l'aspect structurant (mobilité) et dynamisant (attractivité)</p> <p>Long terme</p>	<p>Restriction à quelques projets pour une longue durée</p> <p>En marge des cadres réglementaires connus</p> <p>Concurrence avec les autres outils opérationnels</p> <p>Objectifs peu définis</p> <p>Pas de dispositif d'évaluation</p> <p>Pas de critère de sélection des villes (ex : absence de Charleroi)</p>	<p>Recadrer ce mécanisme dans une stratégie « métropole » commune à l'échelle de la région</p> <p>Consolider l'orientation, l'évaluation, le contrôle et la base administrative en vue d'une interaction avec les autres politiques urbaines</p>
Plan de cohésion sociale (PCS)	<p>Élaboration d'un diagnostic de cohésion sociale avant la mise en œuvre du PCS</p> <p>Donne une impulsion décisive en termes d'actions et de dynamiques locales</p> <p>Évaluation positive par les pouvoirs communaux</p> <p>Effets sur l'évolution des pratiques et sur les partenariats locaux qui ont beaucoup progressé entre 2009 et 2013</p> <p>Évaluation après le premier plan (2009-2013)</p> <p>Pilotage central et animation du réseau des chefs de projet (par la DICS)</p>	<p>Indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (ISADF) trop ciblé sur la précarité urbaine</p> <p>Public cible mal défini (public précarisé versus tout public pour créer du lien social)</p> <p>Demandes des citoyens impliqués dans le PCS peu prises en compte pour l'élaboration des actions</p> <p>Définition trop floue des partenaires</p> <p>Outil pas spécifiquement urbain</p> <p>Pour certaines actions, l'échelle communale n'est pas adaptée (supracommunauté ou au contraire, échelle du quartier)</p> <p>Cloisonnement par rapport aux politiques et outils de l'aménagement du territoire</p>	<p>Territorialisation des actions à une échelle plus fine afin de concentrer les moyens</p> <p>Réduction de la charge administrative qui incombe aux chefs de projets</p> <p>Généralisation de la co-évaluation participative (feedback des bénéficiaires)</p> <p>Préciser les modalités de réalisation du diagnostic local de cohésion sociale</p> <p>Favoriser la transversalité des actions, notamment en permettant l'inscription d'une action dans plusieurs axes thématiques</p> <p>Réflexion à mener sur le statut du chef de projet</p>

Gestion de centre-ville (GCV)	Politique spécifiquement dédiée aux cœurs de villes Périmètre d'action délimité Structure ASBL impliquant les acteurs privés Adaptabilité du concept aux contextes locaux Existence d'un plan stratégique Organisation des différentes cellules en réseaux avec une structure faitière Actions «intangibles» d'animation et de communication complémentaires à des investissements lourds	Cloisonnement par rapport aux politiques et outils de l'aménagement du territoire Caractère peu structurel de nombreuses actions (les actions «intangibles» et les micro-projets sont importants mais ne suffisent pas pour assurer la redynamisation) Malgré l'existence d'un partenariat public – privé, totale dépendance vis-à-vis des financements publics Manque de critères en regard du choix des villes et centres-villes bénéficiaires Dépendance vis-à-vis de la structure faitière (notamment au niveau de l'outil de gestion) Décret toujours en attente d'approbation	Effectuer des connexions avec d'autres outils (diagnostics et acteurs) Favoriser les actions structurelles
-------------------------------	---	--	---

Tableau 4 : Synthèse des atouts et faiblesses ainsi que des recommandations pour une politique de la ville par rapport à chaque outil wallon

Les outils wallons ont également été comparés en tant que vecteurs de financement. En synthèse, le graphique ci-dessous permet d'illustrer le poids relatif des différents modes de financement des interventions sur le territoire urbain. Ceux-ci ayant tous des fonctionnements différents, la comparaison s'avère délicate et sujette à des méprises d'interprétation (Bastin et al., 2015).

Le principal résultat de cet examen est que plus de la moitié du budget wallon considéré comme associé à la ville (soit 55.000.000€) sert au co-financement des projets FEDER. La dynamisation des villes en Wallonie passe donc principalement par le financement de grands projets urbains (grandes infrastructures, espaces publics, etc.). Les budgets dédiés aux autres outils s'avèrent plus restreints, ne dépassant pas les 10.000.000€. Ils sont par ailleurs répartis de façon très variable entre les territoires, soit par un processus de sélection de villes spécifiques, soit sur base d'autres critères territoriaux. Par exemple, les politiques d'attractivité ciblent spécifiquement trois communes et la Rénovation Urbaine consacre 56 % de son budget aux cœurs de ville, contre 26 % aux quartiers péri-centraux et 10 % aux centres secondaires (CREAT, 2009).

L'ensemble des budgets concernant les sites désaffectés est significatif (\pm 13.700.000€), mais ne cible pas uniquement les territoires urbains. Une brève analyse a permis de constater que 67 % des sites reconnus sont situés dans des noyaux des villes de plus de 5.000 habitants. La part du budget total consacrée à ces sites est de 2/3 de 13.700.000€, soit 9.160.000€. Les budgets consacrés davantage aux «politiques sociales territorialisées» (PCS, PFGV) représentent également une part importante du budget wallon pour la ville (environ 17 %). Les financements consacrés à la régénération plus fine des tissus urbains existants (Rénovation Urbaine et Revitalisation Urbaine) apparaissent quant à eux très faibles puisqu'ils représentent moins de 5 % du budget wallon dédié à la ville.

Approximativement, on constate ainsi qu'environ, 78 % du budget wallon dédié à la ville passe dans les investissements physiques (dont environ 80 % pour les grands projets urbains de type infrastructures et équipements urbains emblématiques), 17 % va aux politiques sociales territorialisées, et 5 % concerne à des actions d'animation et de marketing des centres-villes.

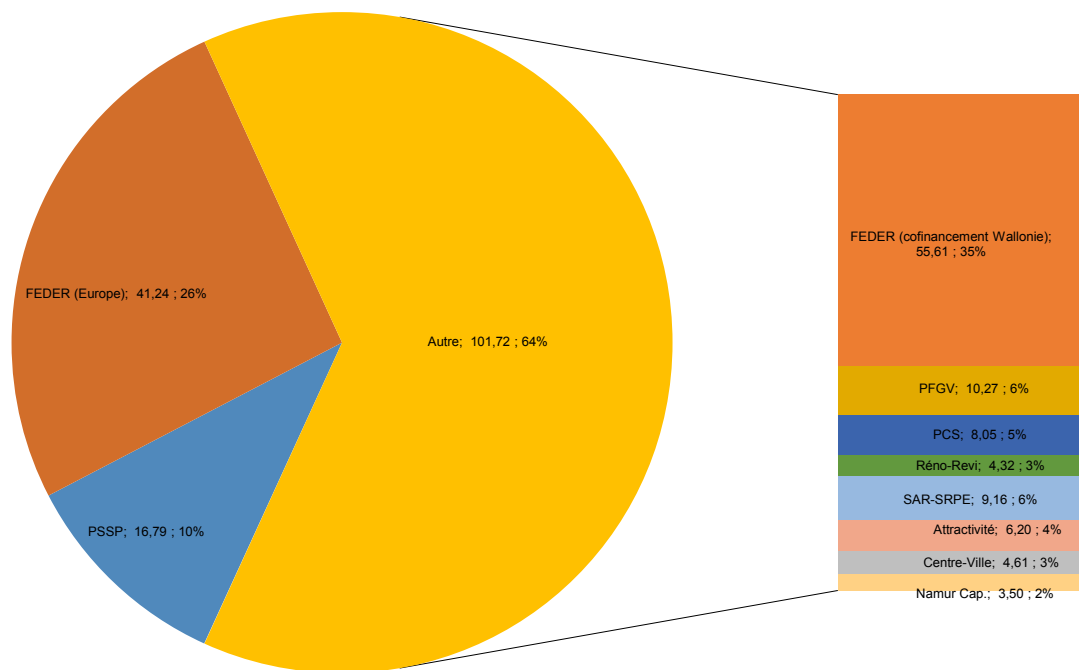


Figure 2 : Principales sources de financement de la politique de la ville en Wallonie (montants exprimés en millions d'euros) (Données : Parlement fédéral (2014), Parlement wallon (2014) et Service Public de Wallonie (2014)).

4. RECOMMANDATIONS & PROGRAMMES EUROPÉENS RELATIFS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

4.1 DOCUMENTS D'ORIENTATION

Depuis le début des années 2000, l'Union Européenne développe une réflexion en matière de Politique de la Ville. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une compétence reconnue aux autorités européennes, celles-ci en sont devenues un acteur incontournable au travers de différentes politiques sectorielles, mais aussi et surtout via de sa politique de cohésion, qui vise un développement équilibré des régions européennes. En effet, en Wallonie, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) constitue non seulement la principale source de financement des politiques urbaines, mais oriente également une bonne partie du budget wallon dédié à la ville puisque pour chaque projet approuvé par le FEDER, la Wallonie doit cofinancer environ la moitié du budget du projet (54 % entre 2007 et 2013).

Il existe deux groupes de travail au sein de l'Union Européenne qui ont leurs logiques propres, parfois convergentes, mais aussi divergentes. D'une part, les ministres en charge du développement urbain portent un programme commun en matière de développement urbain depuis leur réunion de Noordwijk en 1997. Dix ans plus tard, les ministres des vingt-sept États-membres signent une avancée majeure avec la Déclaration de Leipzig qui constitue un signal important dans le processus de discussions interministérielles. D'autre part, la Commission Européenne, de plus en plus « sollicitée » sur ces questions, publie des notes de travail clarifiant les enjeux urbains et met en avant l'utilité des outils développés par l'UE (Commission Européenne, 2014). N'étant pas formellement compétente en matière de politique de la ville, elle aborde les problématiques urbaines au travers des politiques pour lesquelles elle est compétente, comme les politiques de l'environnement par exemple.

Les deux groupes de travail convergent sur certains points. Par exemple, ils s'accordent sur l'idée qu'une politique de la ville doit porter sur deux échelles : d'une part, sur le développement urbain au sens large, c'est-à-dire une politique d'agglomération, et, d'autre part, une politique de soutien aux quartiers en difficulté. Une approche transversale et intégrée est préconisée à ces deux niveaux. Au-delà de cette recommandation générale, il faut relever l'intérêt de s'approprier les outils européens en Wallonie. En effet, vu la configuration du territoire wallon, marqué par l'influence de pôles extérieurs, la coopération au sein des aires métropolitaines peut passer par l'utilisation de ces outils, nombreux et diversifiés : l'assistance technique et financière des programmes JEREMIE, JESSICA, JASPERS et JASMINE ; les moyens mis à la disposition de coopérations transfrontalières par les différents programmes INTERREG ; les réseaux d'échanges de connaissances comme EUKN ou URBACT ; les recherches urbaines fondamentales et appliquées d'ESPON ; ou l'adaptation dans le droit belge des Groupements Européens de Coopération Transfrontalière (GECT)... Toutefois, ces collaborations transfrontalières doivent s'envisager à un niveau supracommunal afin d'augmenter le poids démographique – et donc politique – des représentants wallons dans ces structures comme le suggère l'étude CREAT & ADE (2013).

4.2 OUTILS EUROPÉENS : FEDER ET URBACT

4.2.1. Fonds structurels FEDER

Concernant l'utilisation des fonds structurels, l'analyse des 725.000.000€ alloués au développement urbain lors de la programmation 2007-2013 a fait ressortir quelques éléments marquants (ADE & CREAT, 2013; Gouvernement wallon 2014a, 2014b, 2014c) :

- la gouvernance urbaine est pointée comme une faiblesse ayant mené au déclin régional. Toutefois, il faut remarquer que les fonds structurels ne financent pas d'initiatives en ce sens, ni ne récompensent des initiatives innovantes en la matière (comme le financement automatique des projets découlant d'une participation à un programme URBACT) ;

- la rénovation urbaine est le second secteur d'investissement du FEDER en Wallonie. Additionné à la dépollution des friches, 50% des moyens sont consacrés au recyclage urbain ;
- les villes privilégiées ont changé : le programme 2007-2013 ciblait les territoires métropolitains (Mons-Charleroi et Liège-Verviers) et les petites villes en milieu rural des arrondissements de Philippeville, Dinant, Bastogne, Marche-en-Famenne et Neufchâteau. Pour le programme actuel (2014-2020), onze villes ont été privilégiées dans une logique de renforcement des économies d'agglomération. Il s'agit des métropoles (Liège et Charleroi), des villes marquées par le déclin industriel (Mons, La Louvière, Herstal, Seraing, Verviers et Sambreville) et des pôles transfrontaliers (Arlon, Mouscron et Tournai). Toutefois, le programme opérationnel prévoit de retenir d'autres projets dans une logique d'équité spatiale ;
- les projets soutenus par le FEDER 2007-2013 se basaient encore trop peu sur une vision stratégique du développement urbain, ne proposaient pas tous une réflexion poussée sur les retombées économiques éventuelles et concernaient essentiellement le transfert (ou le retour) d'activités économiques dans le centre-ville et trop peu la création d'entreprises.

Le tableau suivant résume les avantages et les inconvénients de l'outil FEDER tel qu'il a été utilisé en Wallonie durant la période 2007-2013.

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie du portefeuille de projets (mais qui sont parfois peu cohérents) • Innovation des acteurs locaux dans la gestion de projets • Association d'acteurs privés à la réalisation des projets: effets d'entraînements directs importants • Forte participation à la redynamisation des centres (env. 70% des moyens) 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté des interactions avec le FSE -> Déficit de l'intégration de la dimension «immatérielle» • Manque d'une vision stratégique et d'un consensus sur les objectifs des portefeuilles ; • Maintien des cloisonnements sectoriels, y compris dans les portefeuilles • Pas de prise en compte d'enjeux métropolitains (transports, étalement urbain, clusters spatialisés...) • Peu de projets créateurs d'emplois dans un objectif de croissance en Wallonie

Tableau 4 : Atouts et faiblesses du programme FEDER 2007-2013 en Wallonie (Source : ADE-CREAT, 2013)

4.2.2. Programme de coopération URBACT

Le tableau suivant résume les atouts et faiblesses de l'outil sur base d'une étude du fonctionnement de l'outil et de discussions informelles avec des acteurs de terrains.

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Échanges de bonnes pratiques entre des villes confrontées aux mêmes problèmes ; • Échanges sur des thématiques «immatérielles» qui renouvellent les approches classiques (physiques) des politiques urbaines ; • Diversité des acteurs urbains dans les réseaux (ex. universités) ; • Assistance technique par WBI et activités pour la mise en réseau par la cellule URBACT ; • Politique européenne en développement (hausse des moyens) 	<ul style="list-style-type: none"> • Moyens restant limités ; • Echec de nombreux réseaux ; • Obligation du respect des équilibres géographiques européens (Est-Ouest, Développé-Moins Développé) ; • Lourdeurs administratives ; • Pas de moyens automatiquement alloués à la réalisation des projets découlant de la réflexion collective d'un réseau ; • Manque de communication sur les détails des bonnes pratiques issues des réseaux ; • Manque cruel de participation en Wallonie

Tableau 5 : Atouts et faiblesses du programme URBACT

5. BENCHMARKING DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN BELGIQUE ET L'ÉTRANGER

Les politiques de la ville menées en France, en Angleterre et en Flandre ont été examinées. Tous ces pays se sont dotés, durant les dernières décennies, de politiques visant à améliorer les conditions de vie dans les quartiers qui connaissent davantage de difficultés. La France et l'Angleterre ont identifié et délimité les quartiers prioritaires et y concentrent les moyens de la politique de la ville.

5.1 ANGLETERRE

En Angleterre, plusieurs dispositifs se sont succédés jusqu'à l'installation au pouvoir du gouvernement de coalition conservateur de David Cameron (en 2010), qui a supprimé tous les instruments mis en place précédemment. Les évaluations des politiques de la ville étaient pourtant globalement positives même si les résultats dans les domaines de l'emploi et de la santé étaient moins significatifs. Des craintes existent qu'une partie de la réduction de l'écart entre les quartiers ciblés et les autres quartiers soit le fruit du remplacement de la population plutôt qu'une amélioration des conditions de vie des populations qui étaient visées. Diverses recommandations avaient été émises lors de l'évaluation du programme anglais (AMION Consulting, 2010) :

- les politiques doivent s'inscrire dans un cadre plus large, et, plus particulièrement, être associées aux politiques de logement et à celles de développement économique ;
- les interventions doivent être adaptées aux caractéristiques individuelles des quartiers concernés et aux marchés locaux du travail et du logement ;
- l'amélioration de la situation des quartiers défavorisés est un objectif de long terme et la continuité des politiques menées est essentielle ;
- un budget additionnel avec un mode de fonctionnement souple doit être prévu pour mettre les différents partenaires ensemble et pour apporter de la flexibilité aux actions mais les ressources financières doivent être soigneusement ciblées en évitant le saupoudrage ;
- l'accent doit être mis sur la lutte contre le chômage ;
- la concentration des actions sur les seuls quartiers défavorisés doit être une priorité.

Par contre, l'Angleterre promeut le développement économique locale urbain à travers le concept de Business Improvement District (BID) qui est un partenariat privé – public, généralement initié par une collectivité locale, souvent une commune, et structuré en association de type ASBL. Ces structures sont directement financées par une redevance auprès des acteurs concernés (commerçants, propriétaires...). Au Royaume-Uni, qui en compte près de 200, ceux-ci sont organisés par une loi de 2004.

5.2 FRANCE

En France, le constat de stagnation, voire d'augmentation des écarts constatés entre les quartiers ciblés et leur environnement a abouti à une refonte complète de la politique de la ville. Celle-ci est donc impossible à évaluer faute de recul. Depuis 2015, la nouvelle politique de la ville est mise en œuvre au moyen des contrats de ville qui sont signés pour une période allant de 2015 à 2020. Ces contrats de ville s'inscrivent dans une démarche intégrée, c'est-à-dire qu'ils engloberont tous les aspects de la vie quotidienne (éducation, transport, commerce, santé, culture...). Le contrat de ville articule l'ensemble des interventions sur le territoire et est mis en œuvre autour de trois piliers : la cohésion sociale, le cadre de vie et le renouvellement urbain et le développement de l'activité économique et de l'emploi. Ils peuvent inclure un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En 2012 déjà, la Cour des Comptes avait notamment critiqué une géographie prioritaire beaucoup trop complexe et une dilution des interventions sur un nombre trop important de zones. La réforme de la politique de la ville ne répond pas réellement à ces critiques. Initialement, le Gouvernement français avait projeté de diminuer par deux le nombre de quartiers visés par la politique de la ville. Celui-ci devait passer de 750 zones urbaines sensibles à environ 400 quartiers prioritaires où seraient concentrées les ressources, mais ce sont finalement 1.300 quartiers prioritaires qui ont été sélectionnés. L'objectif de simplification des périmètres d'action n'est pas atteint car la réforme maintient plusieurs types de zonages différents. Ainsi, parmi ceux-ci, ont été finalement choisis 216 quartiers d'intérêt national du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) auxquels viendront s'adjoindre 250 quartiers d'intérêt régional. Le budget total annoncé est de 5 milliards d'€ pour un programme qui s'étend sur dix ans.

5.3 FLANDRE

Le nouveau gouvernement flamand n'a pas pris l'option d'identifier et de délimiter des quartiers en difficulté sur lesquels la politique de la ville doit se focaliser. Le Fonds des villes qui devait apporter un soutien aux quartiers défavorisés et à des initiatives structurantes sera supprimé et les moyens financiers transférés à l'actuel Fonds des communes (tout en continuant à bénéficier uniquement aux villes). Les projets de Rénovation Urbaine, qui constituaient le deuxième axe de la politique de la ville, avaient pour vocation de promouvoir des projets innovants produisant un effet levier sur le quartier d'une ville et une amélioration sensible de la qualité de vie dans un quartier. En 2017, les moyens financiers issus des projets de Rénovation Urbaine, du Fonds rural et de la régionalisation de la Politique des Grandes Villes seront rassemblés dans un fonds d'investissement destiné à soutenir les investissements locaux en adéquation avec les objectifs et les équilibres antérieurs. Les outils spécifiques de la politique de la ville seront donc intégrés aux politiques communales dans le cadre de cette législature.

6. RÉFLEXION RELATIVE À LA DIMENSION TERRITORIALE D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE INTÉGRÉE EN WALLONIE

6.1 POLITIQUES URBAINES ET HIÉRARCHIE URBAINE COMPARÉES

Il n'est pas de notre ressort de choisir les villes qui peuvent ou non bénéficier des différentes politiques mises en place à l'attention des villes. Cet arbitrage est politique, mais nous pouvons apporter un éclairage à la décision. Par ailleurs, certains choix ont déjà été faits dans le cadre d'outils et politiques existants. Nous suggérons cependant que dans la perspective de la mise en place d'une politique de la ville intégrée en Wallonie, il soit davantage tenu compte des divers travaux scientifiques brièvement présentés dans ce rapport mais aussi de la hiérarchie urbaine proposée par le SDER (Gouvernement wallon, 1999) afin de renforcer la structure spatiale voulue pour la Wallonie dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire. En effet, à l'heure actuelle, il subsiste certaines interrogations quant au choix des villes éligibles ou non-éligibles dans le cadre des différents outils étudiés sur base de quelques hiérarchies urbaines de référence (Gouvernement wallon, 2014a, 2014d; Van Hecke et al., 2009) (cf. tableau 6 ci-dessous).

	Enjeux métropolitains	Politique Fédérale des Grandes Villes	FEDER 2014-2020	DPR 2014-2019	Gestion de centre-ville
Villes sélectionnées	Liège Namur Mons	Charleroi Liège Mons La Louvière Seraing	Charleroi Liège Namur Mons La Louvière Tournai Seraing Mouscron Verviers Herstal Châtelet Arlon Sambreville	Charleroi Liège Namur Mons La Louvière Seraing Mouscron Verviers	Charleroi Liège Namur Mons La Louvière Tournai Mouscron Verviers Châtelet Arlon Sambreville Ottignies-Louvain-la-Neuve Dour Hannut
Unité urbaine opérationnelle	Commune	Commune	Commune	Commune	Centre-ville
Population couverte	408.442	638.053	1.062.485	860.807	95.583
Part de la population régionale	11%	18%	30%	24%	2,7%
Unité urbaine bénéficiaire	Aire d'influence	Commune	Région urbaine sinon commune	Région urbaine	Nombre de clients des centres commerçants ²
Population couverte	1.531.883	638.053		1.726.012	750.000
Part de la population régionale	43%	18%	52%	48%	21%

Tableau 6 : Comparaison des choix de villes par politique urbaine (Données : Van Hecke, 2009; CPDT, 2011; INS, 2014; Devillet et al., 2014; SPW, 2014; Gouvernement wallon, 2014a; SPW-DGO6, 2015)

Du tableau ci-dessus, nous pouvons identifier trois niveaux de politiques urbaines en Wallonie: tout d'abord, des politiques à vocation métropolitaine, limitées à Liège, Namur, Mons et Charleroi. Ensuite, un deuxième niveau regroupe les pôles de plus de 50.000 habitants, ce qui ajoute Verviers, La Louvière, Mouscron, Tournai voire des pôles secondaires d'agglomération comme Herstal, Châtelet ou Seraing, ce qui n'est pas sans rappeler la structure spatiale du projet de SDER de 2013. Il est envisageable d'y adjoindre certains pôles moins peuplés mais au fort effet structurant sur le territoire, comme Arlon ou

² Nombre d'équivalents-clients pour de l'équipement léger du nodule commercial correspondant approximativement au périmètre de gestion de centre-ville d'après l'Atlas du Commerce de Wallonie (Devillelet et al., 2014) et les données de la DGO6-SPW (2015).

Ottignies-Louvain-la-Neuve. Les deux premiers niveaux correspondent à des politiques métropolitaines : grands équipements, innovation, formation... Enfin, un troisième niveau regroupe l'ensemble des pôles urbains wallons que nous pouvons assimiler aux pôles identifiés par le SDER de 1999 (hors pôles ruraux). Ce troisième niveau concentre des actions relatives à l'animation économique locale et, plus particulièrement à l'attractivité commerciale des centres, et à la régénération urbaine.

6.2 PROPOSITION DE CRITÈRES DE SÉLECTION DES ZONES URBAINES PRIORITAIRES POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE

La Wallonie dispose déjà de plusieurs outils ou politiques territorialisés, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent sur des zones urbaines bien identifiées, jugés « prioritaires » en matière d'intervention publique (la Rénovation Urbaine, la Revitalisation Urbaine, les Zones d'Initiative Privilégiée, le Remembrement Urbain, le PFGV, les PSSP). Par ailleurs, la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 mentionne vouloir « *renforcer les moyens antérieurement fédéraux de la politique des grandes villes et les consacrer aux quartiers dégradés* ». La Wallonie s'inscrit ainsi dans la ligne des recommandations européennes, en proposant une politique de la ville qui travaille à deux niveaux complémentaires : la ville (soutien au développement global des villes wallonnes) et le quartier (soutien aux quartiers plus en difficulté). Ces quartiers doivent donc être identifiés et délimités. Plus récemment, le Gouvernement wallon a identifié en octobre 2015³ les villes qui doivent être prioritaires dans le cadre d'une politique de la ville, il s'agit des douze villes déjà identifiées par le Programme Opérationnel du FEDER 2014-2019 (Gouvernement wallon, 2014d) : Mouscron, Tournai, Mons, La Louvière, Charleroi, Sambreville, Namur, Seraing, Liège, Verviers et Arlon dont le choix a été expliqué précédemment.

La définition actuelle des Zones d'Initiative Privilégiée (ZIP) est basée sur des données datant de 1981 et ne correspond plus toujours aux quartiers en difficulté actuels ou du moins à ceux qui connaissent le plus de difficultés. Par ailleurs, chacun des autres dispositifs existants cités plus haut a sa propre géographie prioritaire. Il conviendrait donc, dans le cadre de la mise en place d'une politique de la ville intégrée, d'assurer une certaine cohérence entre ces différentes approches pour une meilleure efficacité dans l'utilisation des moyens publics. Dans une première approche, quatre indicateurs ont été envisagés parmi ceux disponibles, utiles pour actualiser rapidement les périmètres prioritaires :

- le nouvel indice synthétique de difficulté des quartiers ;
- l'indice socio-économique des secteurs statistiques ;
- les statistiques fiscales par secteur statistique ;
- l'indice de pauvreté rurale et urbaine.

Nous renvoyons le lecteur au rapport final à l'attention du Gouvernement wallon (Bastin et *al.*, 2015) pour un examen détaillé de ces différents indicateurs. Chacun comporte en effet des avantages et des inconvénients. Il reste ainsi difficile de faire un choix sans connaître la liste exacte des villes à considérer (cf. section précédente), les outils et politiques qui seraient associées à ces zones prioritaires, ainsi que leurs objectifs.

³ Voir le document suivant : <http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/8158-versunepolitiquedelavilleenwalloniepwj.pdf>.

7. PROPOSITION DE MODALITÉS D'INTÉGRATION DES OUTILS ACTUELS DANS UN PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Dans ce dernier chapitre, nous développons une proposition détaillée pour la mise en place d'une politique de la ville intégrée en Wallonie. Le dispositif au cœur de cette proposition sera dénommé « Programme de Développement Urbain » (PDU), comme le suggère la DPR. Dans ce chapitre, nous précisons également davantage les modalités territoriales de mise en œuvre de la politique de la ville, déjà esquissée dans le chapitre 6.

7.1 RÉSUMÉ DU VOLET DIAGNOSTIC

Notre proposition pour la mise en place d'une politique de la ville intégrée en Wallonie s'appuie sur les enseignements tirés des deux premières étapes de cette recherche (diagnostic de l'existant et benchmarking), sur les stratégies et déclarations politiques en lien avec les politiques urbaines et sur les interviews organisées avec un échantillon sélectionné d'acteurs impliqués dans les politiques urbaines. Les principales leçons de ces démarches sont résumées dans les sections suivantes. Par ailleurs, nous proposons un schéma récapitulatif de l'architecture actuelle de la politique de la ville en Wallonie.

7.1.1 Enseignements des premières étapes de la recherche

Les principaux enseignements qui ont été tirés des premières étapes de la recherche sont :

- Nombre d'outils et mécanismes pouvant être mobilisés sur le territoire urbain ;
- Diversité des territoires d'intervention ;
- Rôle majeur du FEDER comme vecteur financier et outil de coordination (stimulation au projet) ;
- Un seul outil territorialisé spécifique au centre-ville (GCV), et essentiellement dédié à des actions d'animation et de promotion ;
- Différentes opportunités de réaliser et de coordonner des diagnostics locaux opérationnels ;
- Déficit de réflexion stratégique spatialisée (processus qui joue un rôle de facilitateur et incubateur de projets, mais garantit aussi la cohérence des interventions) ;
- Nécessité de différencier l'échelle stratégique et l'échelle opérationnelle ;
- Majorité des financements consacrée aux investissements physiques lourds, au détriment de modes d'actions plus « intangibles » sur la ville ;
- Croissance des outils et des moyens en marge des procédures classiques (manque de transparence et de cadrage) ;
- Diminution considérable des moyens des outils classiques ;
- Dilution de l'outil Rénovation Urbaine ;
- Déficit de coordination entre : les politiques de développement économique – les politiques d'aménagement du territoire – les politiques sociales territorialisées – les politiques de prévention (sécurité) ;
- Déficit d'un outil d'intervention foncière ;
- Absence de mécanisme de discrimination positive en faveur des territoires urbains (y favoriser, notamment, l'investissement économique) ;
- Manque d'appropriation des outils européens (URBACT, EUKN, JEREMIE, JESSICA, etc.).

7.1.2. Orientations données par les documents stratégiques et politiques

Bien qu'on puisse noter un déficit chronique de stratégie spécifiquement urbaine en Wallonie, le SDER souligne notamment le besoin d'améliorer :

- La structuration spatiale des villes ;
- Le développement d'aires de coopérations supra-communales ;
- L'inscription régionale de ces dernières ;
- La transversalité des projets ;
- La réponse des villes aux besoins primordiaux (cadre de vie, sécurité, logement...);
- La création d'emploi ;
- ...

Le manque de structuration spatiale de la Wallonie autour de ses pôles ainsi que son manque d'ouverture suprarégionale sont également soulevés par la Déclaration de Politique Régionale 2014, qui appuie son programme sur le constat que les villes, et en particulier les métropoles, ont un rôle structurant. La DPR relève également que les politiques publiques ne sont pas suffisamment adaptées aux réalités de chaque ville et des territoires qui les entourent. Cette dernière constatation politique ouvre la porte à deux possibilités : une évolution des outils vers davantage de flexibilité ou un accroissement de l'autonomie communale.

7.1.3. Enseignements tirés des interviews

Les interviews ont permis de tirer de nouveaux enseignements et de confirmer ou d'infirmer de précédents constats. La liste complète des constats, des idées, le guide d'entretien ainsi que la liste des personnes rencontrées est disponible dans le rapport complet à l'attention du Gouvernement wallon (Bastin et al., 2015).

Les principaux constats que nous faisons sur base des interviews sont les suivants :

- Déficit de vision stratégique clairement définie et spatialisée au niveau des communes ;
- Outil « Schéma de Structure Communal » perçu comme trop « lourd » et « contraignant » ;
- Politique Fédérale des Grandes Villes très appréciée pour sa souplesse (contractualisation) et pour l'appui financier qu'elle procure à d'autres outils et politiques ;
- Attente, de la part des acteurs de terrain, que les administrations supérieures (DGO4, DGO5...) jouent davantage un rôle « d'encadrement » plutôt que de « contrôle » administratif ;
- Désintérêt pour l'outil Rénovation Urbaine, causé par le manque de moyens publics et la « charge » administrative associée à l'outil (trop lent, et donc pas proactif ni réactif face aux enjeux qui émergent régulièrement du terrain) ;
- Attente importante en termes de formations et d'échanges de la part des Conseillers en rénovation ;
- Manque général de coordination entre les acteurs des différents dispositifs et politiques apparentés à la politique de la ville ;
- Manque de vision à long terme et besoin de stabilité au niveau des dispositifs et politiques pour pouvoir établir des actions cohérentes ;
- ...

Pour la liste complète des constats et idées recueillies auprès des personnes rencontrées, nous renvoyons le lecteur au rapport complet à l'attention du Gouvernement wallon (Bastin et al., 2015).

7.1.4. Architecture actuelle de la politique de la ville en Wallonie

L'architecture actuelle de la politique de la ville en Wallonie peut être représentée par le schéma repris à la figure 3. Les dispositifs et politiques actuels y sont répartis selon leur échelle d'action et selon qu'ils répondent plutôt à des objectifs d'attractivité ou à des objectifs de cohésion. Nous reviendrons sur ces objectifs ci-après.

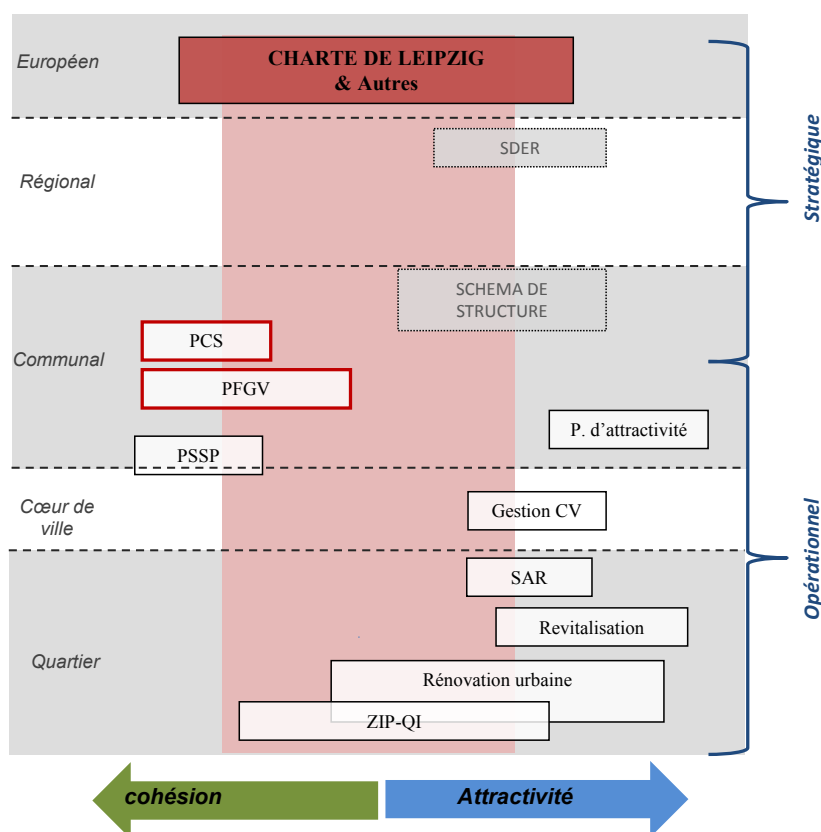


Figure 3: Interprétation de la situation actuelle des politiques urbaines étudiées

7.2 OBJECTIFS ET CADRAGE D'UNE POLITIQUE WALLONNE DE LA VILLE

7.2.1. Finalités et objectifs stratégiques transversaux de la politique de la ville

Jusqu'à présent, les objectifs assignés à la politique de la ville en Wallonie restent assez flous et peu structurés puisqu'elle consiste en une série de dispositifs et politiques juxtaposés mais sans réelle coordination entre eux. De manière générale, nous identifions deux grandes familles d'objectifs parmi ceux mis en avant par les différents dispositifs et politiques: d'une part, le développement local au sens large (dynamisation du commerce, développement économique des centres villes, rénovation physique du bâti,...) et, d'autre part, l'amélioration des conditions de vie des personnes précarisées dans les quartiers défavorisés. Pour résumer, il y aurait ainsi deux grandes finalités identifiables dans les politiques urbaines (cf. figure 3 ci-dessus):

- **Attractivité:** Soutenir l'attractivité, le rayonnement et l'interconnexion des villes (objectifs tournés vers «l'extérieur»);

- **Cohésion** : Lutter contre les inégalités socio-spatiales, les polarisations et les discriminations de toutes natures (objectifs de rééquilibrage « interne »).

Ces deux finalités sont absolument nécessaires et complémentaires. En effet, les politiques visant à développer l'attractivité d'une ville et à augmenter sa position dans la compétition inter-urbaine peuvent, paradoxalement, avoir pour effet de renforcer les inégalités infra-urbaines (Marissal et *al.*, 2015), d'où la nécessité de politiques de cohésion, notamment, pour rétablir l'équilibre interne à l'échelle de la ville. À titre d'exemple, l'amélioration de l'attractivité d'une ville se traduit généralement par une hausse des valeurs foncières et immobilières, qui sont des indicateurs de cette attractivité. Mais cette hausse peut contribuer à rendre la vie plus difficile pour les groupes de population plus fragiles, qui ont alors tendance à se concentrer dans les quartiers urbains les moins attractifs, ce qui contribue donc à renforcer les inégalités socio-spatiales et à concentrer les difficultés dans certains quartiers. À un autre niveau, des actions de promotion d'un commerce « de qualité » (qui incluent parfois des mesures dissuasives envers certains magasins comme les night-shops ou les phone-shops) peuvent avoir un impact négatif sur la situation socioprofessionnelle des commerçants touchés et supprimer un service dont certaines catégories de la population ont un réel besoin.

Par ailleurs, l'articulation entre les deux grandes finalités (attractivité et cohésion) associées à la politique de la ville passera notamment par la poursuite d'un certain nombre d'objectifs stratégiques transversaux. Le cinquième volet de la recherche visait précisément à les identifier. Nous basant sur les objectifs déjà présents dans les dispositifs et politiques existants, et sur un benchmarking des politiques de la ville menées dans d'autres contextes occidentaux, nous avons retenu les propositions suivantes (dans un ordre non prioritaire) :

- **Sécurité** : Construire une ville sûre, accueillante et amène ;
- **Espaces publics** : Promouvoir leurs fonctions sociales, économiques, et culturelles, renforcer leur qualité et leur gestion, les utiliser comme leviers de développement dans le respect des caractéristiques culturelles et architecturales propres aux lieux ;
- **Réseau vert et bleu** : Renforcer la présence de la nature en ville, reconnaître ses bénéfices sociaux, environnementaux et économiques (en termes d'image et d'attractivité), planifier le réseau des infrastructures vertes et bleues ;
- **Attractivité des centres-villes** : Reconnaître et soutenir les centres urbains en tant que pôles d'activités économiques, commerciales, culturelles et éducatives, et dès lors en tant que vitrines du dynamisme et de la vitalité de la Wallonie ;
- **Mobilité** : Proposer des transports en communs efficaces, accessibles et peu polluants ;
- **Lutte contre les Précarités** : Lutter contre toutes les formes de précarité et leurs concentrations ;
- **Développement durable** : Contribuer à la réduction de l'empreinte écologique des villes et des quartiers urbains, imaginer et mettre en œuvre des solutions innovantes et collectives pour relever les défis de demain ;
- **Habitat** : Développer un habitat urbain durable, confortable et accessible à tous, en soutenant les opérations de construction, rénovation ou restructuration de qualité ;
- **Mixité fonctionnelle** : Favoriser la plurifonctionnalité à tous les niveaux, tant en termes de projets et d'occupation de l'espace que d'acteurs, afin d'améliorer l'efficacité de nos villes en termes de gain d'énergie, d'argent et d'occupation du sol ;
- **Coordination** : Développer des stratégies d'action intégrées et concertées avec l'ensemble des personnes et institutions engagées dans le processus de développement urbain, afin d'en améliorer la cohérence et l'efficacité ;

- **Participation:** Intégrer les initiatives privées dans le développement urbain, encourager la participation des citoyens et des acteurs associatifs au développement des quartiers.

7.2.2. Territoires de la politique de la ville

Pour redéfinir la politique de la ville en Wallonie, il sera également indispensable, non seulement, d'en préciser les villes bénéficiaires, mais, au sein de celles-ci, les zones d'intervention prioritaires (cf. chapitre 6). Nous pouvons uniquement proposer une série de critères permettant d'identifier ces villes et ces zones prioritaires, ce que nous ferons ci-dessous, mais le choix définitif relève d'une décision politique.

7.2.2.1 Zones prioritaires

Cette recherche ayant pour sous-titre « dynamisation des cœurs de ville », cela implique qu'il faudra encore définir et délimiter ces cœurs des villes sur lesquels devront porter les actions. Une possibilité consisterait à adopter comme cœur de ville le périmètre actuel de la gestion centre-ville. Cette approche présente un double avantage : la possibilité de s'appuyer sur une cellule déjà active sur cette zone et le fait que les huit villes des onze villes citées pour une politique wallonne de la ville par le Gouvernement wallon, en sont déjà bénéficiaires. Une alternative consisterait à déterminer pour chacune des villes un cœur de ville sur base de critères objectifs. Ces cœurs de ville pourraient être définis comme un ensemble de secteurs statistiques identifié à partir d'une combinaison de variables comme la densité de population, la composition du bâti (part des appartements, mitoyenneté), le taux de locataires, le taux de mobilité résidentielle, etc.

Par ailleurs, comme mentionné dans la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019, la politique de la ville comprend une intervention visant à améliorer les conditions et la qualité de vie dans les quartiers dégradés. Par conséquent, il est indispensable de délimiter ces quartiers dégradés. Les expériences étrangères, notamment françaises et anglaises, montrent qu'il est préférable de concentrer les moyens sur des zones d'intervention limitées, de façon à éviter le saupoudrage des moyens et l'inefficience des politiques menées. Actuellement, comme déjà évoqué, les Zones d'Initiatives Privilégiées (ZIP) constituent l'outil d'identification des quartiers défavorisés en Wallonie. Or, la délimitation de ces ZIP a plus de trente ans et la situation a bien entendu évolué. Il est donc nécessaire de les actualiser. Dans le cadre du volet 4 de cette recherche, nous avons proposé 4 indicateurs disponibles, susceptibles d'être mobilisés pour actualiser ces zones prioritaires (cf. chapitre 6). Parmi ceux-ci, nous préconisons l'usage de l'indice synthétique de difficulté des quartiers qui a été publié en 2015 et qui est basé sur des données de 2010 (Gripa et al., 2015). Cet indice synthétise des données relatives à l'origine des personnes, aux revenus, à la précarité sur le marché du travail, aux ménages précaires ou dépendant du CPAS ou de la GRAPA. Nous renvoyons au rapport détaillé pour l'analyse cartographique. Toutefois, dans un deuxième temps, il apparaît nécessaire d'identifier des indicateurs complémentaires pour affiner la démarche et assurer un suivi à plus long terme de l'évolution des quartiers de la politique de la ville en Wallonie et tenir compte, notamment, de l'évolution physique des quartiers et de leur vitalité économique (les indicateurs actuellement utilisés sont presque exclusivement basés sur des données de population). Ceci nécessiterait par ailleurs une analyse statistique récurrente, afin de disposer d'un tableau de bord.

7.3 STRUCTURE ET DÉVELOPPEMENT DE LA PROPOSITION

7.3.1. Les grands principes de gouvernance

Notre proposition s'appuie, comme cela a déjà été évoqué, sur la création d'un dispositif central appelé « Programme de Développement Urbain » (PDU), tel que préconisé dans la DPR. Le PDU constituerait ainsi le cadre de références et d'action pour la politique de la ville en Wallonie, fixant les objectifs et les grandes orientations en matière de développement urbain, et offrant aux villes la possibilité de bénéficier d'un soutien régional, sous la forme d'une convention, dans le respect du cadre et des orientations données par le PDU. Cette convention donnerait droit à un budget défini et reconduit annuellement sur toute la durée du PDU, à l'image des conventions subsidiantes du Plan de Cohésion Sociale (PCS) ou des contrats de ville durable de l'ancienne Politique Fédérale des Grandes Villes (PFGV). Ce budget pourrait combiner celui du transfert de la politique fédérale des grandes villes, du budget de Namur-Capitale régionale et des politiques d'attractivité (enjeux métropolitains).

Par ailleurs, notre proposition s'appuie autant que possible sur les outils et politiques existants, éventuellement en les adaptant, mais surtout en les intégrant au sein d'une nouvelle architecture chapeauté par le PDU, ce qui devrait permettre d'assurer une gouvernance urbaine plus cohérente en Wallonie. En effet, malgré les critiques relevées à l'égard de certains outils ou politiques, il nous semblait judicieux de ne pas les supprimer car la plupart ont fait leurs preuves et leur mise en œuvre est bien maîtrisée. Mieux vaut donc les améliorer et les intégrer dans la démarche PDU plutôt que repartir d'une feuille blanche, ce qui équivaldrait à faire fi de l'expérience acquise par les acteurs. Nous espérons néanmoins, à travers cette proposition, amorcer un changement dans la manière de travailler des acteurs de la politique de la ville et notamment les amener à collaborer davantage entre eux, afin de relever collectivement les défis auxquels sont confrontées les villes wallonnes.

Ensuite, le PDU étant l'élément central de la nouvelle politique de la ville, il s'agira de définir très précisément les objectifs qu'il entend poursuivre en matière de développement urbain. Il nous semble, pour commencer, qu'il devrait affirmer les deux grands objectifs complémentaires identifiés plus haut : le renforcement de l'attractivité de la ville et l'amélioration de la cohésion sociale au sein de la ville.

Par ailleurs, le PDU devrait également affirmer et préciser une série de grands objectifs stratégiques transversaux devenus incontournables dans le cadre d'une politique de la ville, et qui concernent : la mobilité, le développement durable, les espaces publics, l'habitat urbain, etc. (cf. section 7.2.1 pour la liste complète que nous proposons).

Le PDU aurait ainsi un rôle d'orientation de toute la politique de la ville en Wallonie, et permettrait par ailleurs de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs d'action existants et à venir. La mise en œuvre des objectifs du PDU dans les villes de Wallonie passerait en effet, comme déjà évoqué, par les outils et dispositifs existants, que les acteurs locaux mobiliseront en fonction de leurs besoins. Par exemple, parmi ces dispositifs existants, ceux qui sont susceptibles de participer plus particulièrement à l'objectif d'attractivité, sont :

- Rénovation Urbaine (RU) ;
- Revitalisation Urbaine ;
- Gestion Centre-Ville (GCV) ;
- Remembrement Urbain ;
- Sites à Réaménager (SAR) ;
- Politique d'attractivité.

Les outils ou dispositifs existants plutôt liés à l'objectif de cohésion sociale sont :

- Plan de Cohésion Sociale (PCS);
- Plan Stratégique de Sécurité et Prévention (PSSP);
- Zone d'Initiative Privilegiée (ZIP).

Le développement d'un PDU et la reconnaissance de deux axes complémentaires orientés « attractivité » et « cohésion » permettrait donc aussi de regrouper certains moyens financiers et de fédérer les compétences des personnes qui mettent en œuvre ces différents outils et dispositifs.

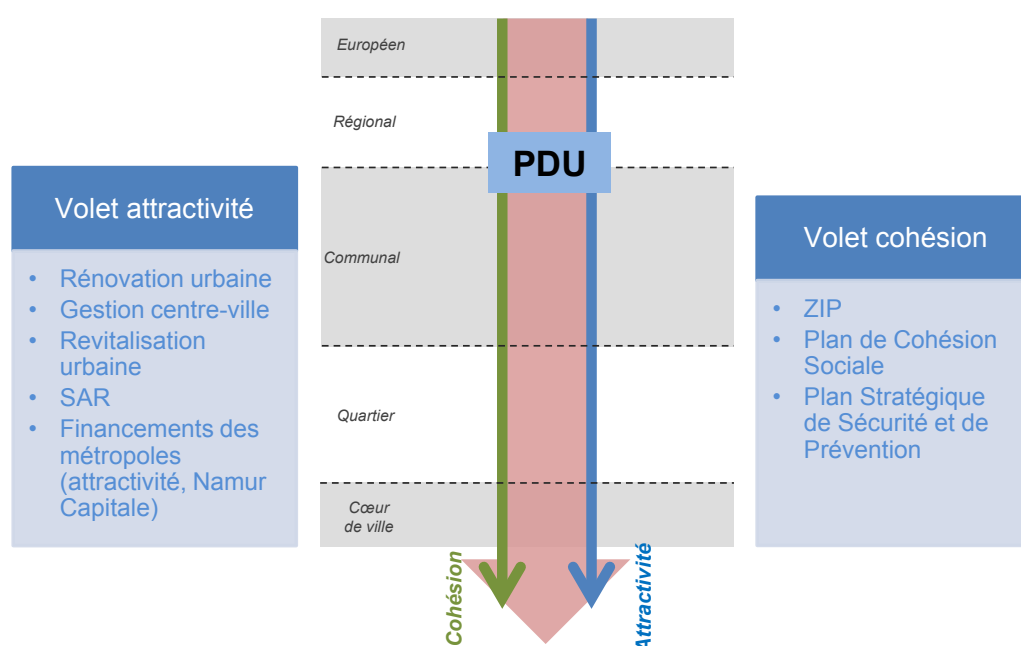


Figure 5: Coordination et mobilisation des outils opérationnels sur deux axes principaux

Nous proposons également la création, au niveau régional, d'un centre de ressources et de compétences dédié à la politique de la ville, et ce pour plusieurs raisons. Nous avons d'abord constaté un manque récurrent d'échanges et une attente importante en termes de formation continue de la part des différents acteurs qui déploient les politiques apparentées à la politique de la ville. Ce centre de ressources et de compétences, constitué de quelques agents spécialisés au niveau de la région, permettrait dès lors d'assurer la mise en réseau des acteurs locaux de la politique de la ville, de progressivement centraliser l'expertise « ville » de la Wallonie, et enfin de diffuser les connaissances acquises et soutenir l'apprentissage au sein du réseau. Ensuite, comme nous l'avons relevé dans le volet 2 de la recherche et comme cela a été confirmé lors des entretiens avec des acteurs, aussi bien régionaux que communaux, la Wallonie souffre d'un manque de vision stratégique de son développement urbain. L'objectif est bien d'insuffler une dynamique spécifique à la politique de la ville. Le centre de ressources et de compétences pourrait ainsi valoriser les connaissances accumulées et l'expérience acquise via son réseau pour permettre le développement d'une véritable vision stratégique à deux niveaux : régional et (supra)communal.

Cette réflexion sur le développement futur des villes wallonnes nous paraît indispensable pour, notamment, mettre en place une vraie stratégie quant au choix et à la mise en œuvre des investissements retenus dans le cadre des fonds FEDER.

Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre du PDU au niveau des villes, nous suggérons que les acteurs locaux travaillent à deux niveaux opérationnels complémentaires : (supra)communal et les quartiers et/ou cœurs de ville.

À ces différents niveaux d'intervention correspondent à nouveau différents outils opérationnels existants, mobilisables par les acteurs locaux (cf. figure 6 ci-dessous). En ce qui concerne le niveau (supra)communal, nous pouvons par exemple citer les Plans de Cohésion Sociale (PCS) ou les Politiques d'attractivité. À l'échelle des quartiers/cœurs de ville, les dispositifs Rénovation Urbaine, ZIP, Revitalisation Urbaine et GCV sont les principaux outils mobilisables.

Dans le cas précis des cœurs de villes, nous proposons d'articuler la dynamique GCV ainsi que les éventuelles opérations ZIP et Revitalisation Urbaine autour du dispositif Rénovation Urbaine, qui aurait donc un rôle structurant et fédérateur. La figure 6 ci-dessous résume les grands principes et l'architecture que nous proposons pour une politique de la ville intégrée en Wallonie.

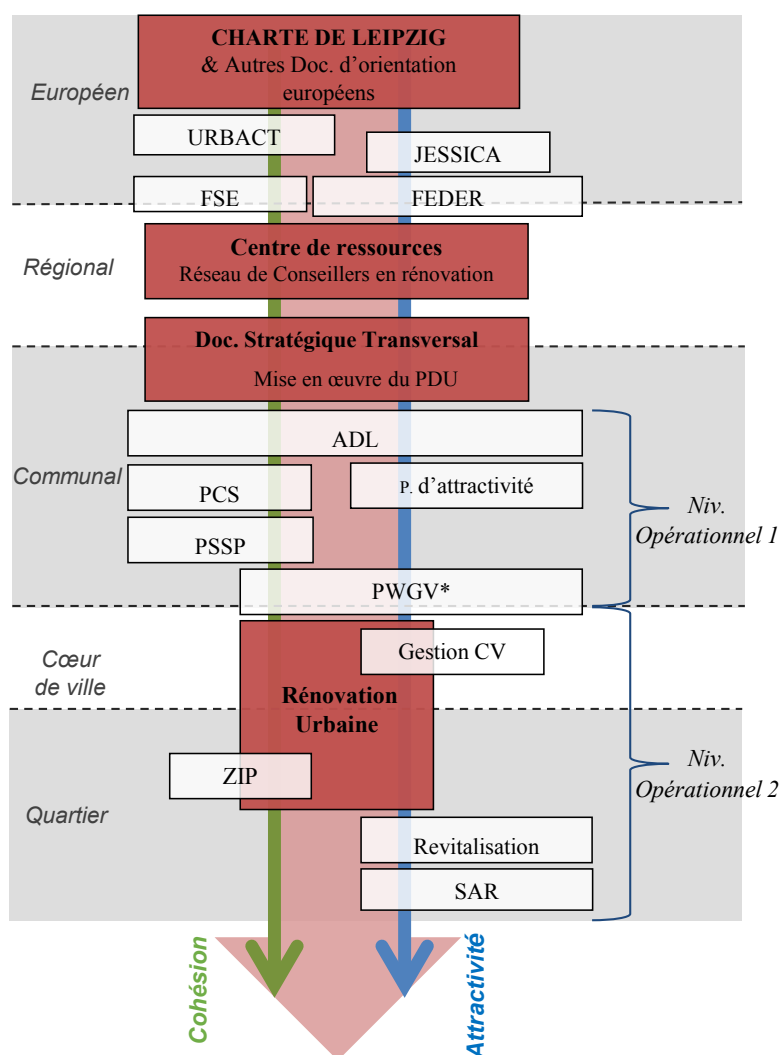


Figure 6 : Principes et architecture de la future politique de la ville avec une place pour le PWGV (Politique Wallonne des Grandes Villes)

7.3.2. Centre de ressources et de compétences régional

L'objectif principal de cette structure serait d'assurer l'échange des informations, des connaissances et des pratiques relatives à la politique de la ville par la mise en réseau des conseillers en rénovation urbaine ainsi que des chefs de projet des plans de cohésion sociale, principaux représentants locaux des deux axes des politiques urbaines. Ce réseau ne doit cependant pas être fermé et pourrait intégrer également les acteurs de différents dispositifs et politiques plus spécifiques (sécurité, logement, commerce...). Une analogie peut être faite avec le réseau wallon des conseillers en mobilité (CEM) qui a déjà largement fait ses preuves, y compris hors de nos frontières.

Par ailleurs, il s'agit également de faire le lien entre les acteurs locaux et la région. La création de ce centre de ressources et de compétences permettrait de générer une dynamique d'échange, à la fois top-down et bottom-up, afin de progressivement capitaliser les connaissances relatives à la politique de la ville. Le centre de ressources pourrait également centraliser les résultats des démarches de benchmarking, permettant à la Wallonie de se tenir informée des évolutions en matière de politique de la ville (modes d'action innovants, recommandations européennes, etc.).

Le centre de ressources aurait donc également comme mission la centralisation et la diffusion des connaissances relatives à la ville, qui se traduirait par les trois modalités d'action suivantes : l'appui, la formation, la documentation et la communication.

De cette manière, tous les outils nécessaires à l'amélioration des compétences et à l'ouverture d'esprit des acteurs sont rencontrés. Les acteurs locaux feront également remonter les besoins identifiés sur le terrain à partir de cas concrets. Les rencontres entre les acteurs des différentes villes permettront de comparer les situations vécues et d'évaluer les solutions proposées. Il sera ainsi possible d'obtenir des conseils, voire des pistes de solutions via des membres du réseau possédant l'une ou l'autre expertise. Le réseau, et en particulier les quelques fonctionnaires régionaux dédiés à l'animation de ce réseau, permettra également de maintenir à jour la documentation, les évolutions et les nombreux changements. Ces quelques fonctionnaires pourraient également jouer le rôle de cellule d'appui aux acteurs locaux pour les aider dans la constitution des dossiers administratifs. Des dossiers thématiques et des publications (comme une newsletter) sont également à envisager afin de donner des réponses claires, des orientations et des pistes d'action pour faire face à certains problèmes. Certains acteurs locaux nous ont en effet fait part de leur solitude et de la difficulté de trouver les solutions adaptées à certains cas de figure.

Le centre de ressources et de compétences doit également pouvoir faciliter le travail des acteurs en charge de la réalisation des diagnostics propres aux différents outils opérationnels, en tenant à leur disposition un recueil des sources d'information mobilisables. De même, la cellule d'appui régionale entamera une réflexion approfondie, en collaboration avec les acteurs concernés, quant à la manière dont les indicateurs de diagnostic et de suivi utilisés dans le cadre des différents outils opérationnels pourraient être progressivement homogénéisés, tant au niveau des méthodes de collecte des données que de l'échelle territoriale et de la périodicité de cette collecte. Pour exemple, les indicateurs utilisés dans le cadre des Plans de Cohésion Sociale concernent l'échelle communale et sont relevés tous les six ans, alors que les indicateurs utilisés pour le diagnostic des PSSP concernent l'échelle de la zone de commissariat et sont relevés tous les quatre ans.

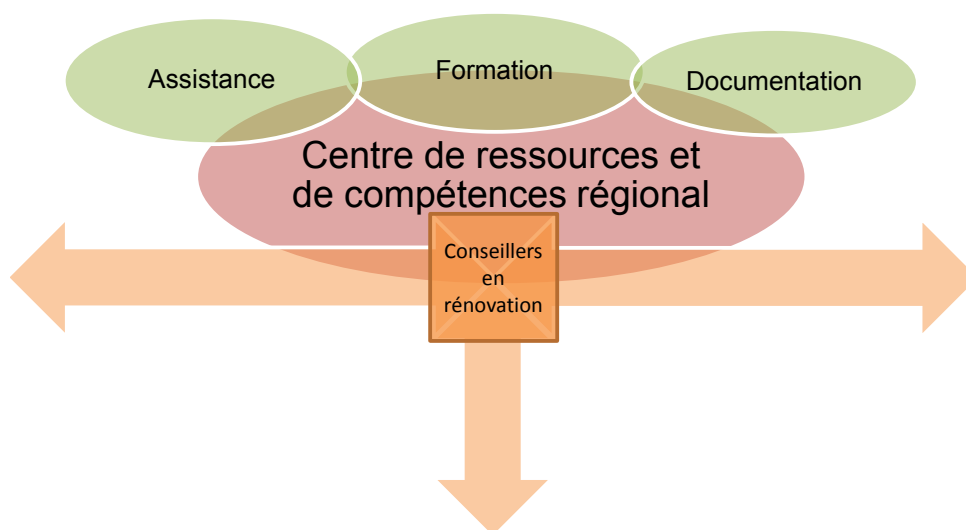


Figure 7 : Schématisation du centre de ressources et de compétences

Enfin, le centre de ressources et de compétences pourra également avoir dans ses missions la promotion de la ville de manière générale vis-à-vis du grand public. Ceci peut notamment passer par des mesures de communication valorisant un mode de vie plus urbain. Faire évoluer l'image de la ville en Wallonie constitue en effet un défi important, qui doit faire partie des objectifs d'une politique de la ville intégrée.

7.3.3. « Vision stratégique intégrée et territorialisée » à l'échelle communale ou supra-communale

Les opérateurs locaux et les faits pointent de façon récurrente un déficit de stratégie communale en termes de développement urbain. En effet, les diagnostics et programmations élaborés dans le cadre de certains outils opérationnels se soucient rarement des autres stratégies sectorielles élaborées dans la même ville. À chaque outil opérationnel correspondent des acteurs, un domaine d'action, des objectifs et une programmation. La gestion de la ville reste donc sectorielle, avec le risque que les uns mettent en œuvre des mesures qui sont contre-productives voire néfastes pour les autres. Il y a donc un réel besoin de coordination, qui passera nécessairement par la formalisation d'une vision stratégique intégrée à l'échelle communale. Certaines villes ont déjà fait des efforts dans ce sens, mais les initiatives prises sont tantôt non territorialisées (absence de coordination spatiale des actions et projets), tantôt limitées à certains secteurs et domaines d'action.

Il est donc proposé ici de concentrer en un document stratégique et de manière synthétique les objectifs que se donne la ville ou la zone urbaine. Ces objectifs devront être cohérents avec ceux fixés par la région. Le document stratégique communal devra ainsi être élaboré de manière à articuler les deux axes « cohésion » et « attractivité » et intégrera les grands objectifs stratégiques transversaux fixés par le PDU (développement durable, mobilité, habitat urbain, etc.). Par ailleurs, ce document devra viser la clarté et la facilité d'interprétation et de communication par tous les acteurs.

Ce document stratégique devra également être territorialisé (spatialisation des objectifs et des stratégies d'action). Le format de ce document devra être davantage précisé dans le cadre de la mise en place du PDU, mais nous préconisons d'ores et déjà une certaine latitude. Par exemple, ce document stratégique

pourrait être un Plan Stratégique Transversal (PST), un Schéma de Structure Communal (SSC), ou encore un masterplan ou une programmation politique (soit des documents stratégiques existant déjà dans certaines communes), pour autant qu'il rencontre les exigences fixées par les directives relatives à l'élaboration d'une vision stratégique intégrée et territorialisée pour la ville. Il devra également s'appuyer sur les nouveaux outils du futur Code du Développement Territorial. La constitution de ce document stratégique serait l'unique condition imposée aux pouvoirs locaux ou à l'association de pouvoirs locaux pour établir une convention « PDU » avec la région (cf. section 7.3.1). Il pourra également constituer le cadre de référence relatif à la mise en œuvre des mécanismes de financement dont peuvent bénéficier les villes à commencer par les budgets de la politique wallonne des grandes villes (ancienne PFGV), suivant un principe de contractualisation.

7.4 MISE EN ŒUVRE

7.4.1. Axe attractivité

Afin d'assurer une refonte cohérente et efficace de la politique de la ville en Wallonie nous proposerons dans les sections suivantes des pistes d'amélioration des outils existants, afin qu'ils cadrent davantage avec les objectifs et les orientations identifiés au début de ce chapitre. Dès lors, vu le cahier des charges, vu les outils et les documents d'orientation existants, nous avons identifié à la fois des secteurs privilégiés d'intervention et des profils d'usagers associés à l'axe attractivité. Ces secteurs d'intervention contribuent à l'attractivité urbaine. Nous avons identifié que les outils existants de la politique de la ville – dépendant de la région – visent particulièrement certains domaines : les espaces publics, le logement et le développement commercial. Les questions de mobilité, d'activités économiques et du maintien des services publics sont marquée par une approche sectorielle alors que ces thèmes sont fondamentaux dans le cadre d'une politique de la ville. Enfin, la sécurité publique reste pour l'essentiel l'apanage du gouvernement fédéral.



Figure 8 : Principaux domaines affectant l'attractivité des villes

Par ailleurs, les outils existants de la politique de la ville en Wallonie visent à maintenir et développer l'attractivité urbaine en particulier auprès de certains types d'utilisateurs de la ville: les habitants, les clients (des commerces), les investisseurs mais aussi les minorités et les groupes fragilisés. Les propositions que nous ferons viseront donc à renforcer l'attractivité urbaine en priorité auprès de ces publics-cibles, tout en appelant à agrandir progressivement le cercle des groupes-cibles et intégrer notamment les travailleurs et les touristes.



Figure 9: Publics-cibles d'une politique d'attractivité urbaine

7.4.1.1 Rénovation Urbaine (RU)

a) Faire évoluer l'outil

L'outil « Rénovation Urbaine », à sa création en 1970, était destiné à répondre aux objectifs des politiques en matière de logement et permettait de mener de vastes opérations dans les centres-villes. Nous avons constaté que le contexte a évolué aujourd'hui et que les objectifs et thématiques liés à cet outil ont été élargis tout comme son domaine.

Nous soulignons également dans le volet 2 de la recherche que les moyens publics sont de plus en plus faibles et dilués dans l'espace. Ce constat est avancé par les communes qui ont de moins en moins recours à cet outil. Effectivement, elles remettent en cause la faiblesse des moyens publics mais également la « charge » administrative liée à l'outil qui ne leur permet plus d'agir et surtout de réagir dans des délais raisonnables. Cela pourrait amener à un désintérêt croissant de la part des pouvoirs locaux (responsables politiques et administratifs) et de la population pour l'outil RU. À titre d'exemple il nous a été dit de manière récurrente lors des entretiens que: « la réalisation des fiches actions, liées à l'obtention de subsides, prend énormément de temps dans l'élaboration d'un dossier de Rénovation Urbaine. Or, bon nombre d'opérations inscrites dans ces fiches actions ne sont pas réalisées au bout de dix ou quinze ans... ».

Pour redonner un certain dynamisme et susciter un regain d'intérêt pour l'outil RU, nous proposons de le réorienter en insistant davantage sur la démarche « projet de quartier », c'est-à-dire l'élaboration participative d'un projet de territoire, avec des objectifs et des moyens de mise en œuvre clairement définis,

sans pour autant se focaliser sur des fiches actions qui pourraient être précisées par la suite, en fonction des moyens disponibles et des opportunités de montages financiers alternatifs.

L'outil RU, recentré sur le processus d'élaboration d'un projet à l'échelle d'un quartier, doit permettre de créer des opportunités :

- d'échanges entre les acteurs de la politique de la ville (acteurs de l'aménagement, responsables politiques, acteurs des politiques du logement, de prévention...);
- de participation et d'engagement de la population et des acteurs associatifs;
- d'investissements publics (FEDER, Revit. urbaine...), mais aussi, et surtout, privé.

Ces deux derniers points sont d'autant plus importants que les autorités locales ne peuvent plus aujourd'hui se reposer uniquement sur les finances publiques (régionales), et, dans bien des cas de figure, la mobilisation de fonds privés est, ou sera, la principale source de financement, et l'appel aux énergies citoyennes et associatives constitue ou constituera une dimension à part entière dans la revitalisation des quartiers.

C'est pourquoi, au niveau du financement de l'outil RU, en regard des budgets actuellement disponibles, nous proposons d'une part de donner la priorité au volet « *projet* » par rapport au volet « *réalisation* ». Un « *projet* » de quartier cohérent, visible et accessible en termes de communication, peut en effet devenir lui-même un « *collecteur d'investissements* » car c'est ce projet qui permet de convaincre les investisseurs (des promoteurs, mais aussi des citoyens, des entreprises) d'investir dans un quartier. Par ailleurs, nous proposons de revoir les critères de financement des actions pour permettre une plus grande flexibilité dans l'utilisation des budgets (cf. Déclaration de Politique Régionale), en fonction de besoins spécifiques identifiés sur le terrain. Dans certains quartiers, il y aurait par exemple un intérêt à autoriser le financement de modes d'action plus intangibles ou du moins plus légers (animation, communication, micro-projets et interventions, démarches d'*empowerment*) qui peuvent également contribuer à améliorer l'image des quartiers et y favoriser le réinvestissement privé. Ces modes d'action sont encore trop peu utilisés en Wallonie (malgré les recommandations du programme URBACT notamment, mais aussi l'évolution des pratiques dans d'autres contextes urbains occidentaux comme Bruxelles, Montréal, Paris, etc.), alors qu'ils peuvent produire des effets levier à moindres coûts pour les pouvoirs publics et qu'ils permettent par ailleurs de gérer les temporalités longues associées aux investissements plus lourds (gérer l'attente et ne pas laisser une situation se dégrader dans un quartier)

b) Associer Gestion Centre-Ville et Rénovation Urbaine dans les cœurs de ville

Comme cela a été souligné dans la première partie de la recherche, l'un des atouts de la Gestion Centre-Ville est de proposer des actions plus « intangibles ». Elle travaille en effet avec une équipe de « *stewards* » qui mènent des actions d'animation, de communication, et de sensibilisation ou encore des micro-projets dans les espaces publics, qui sont relativement faciles et rapides à mettre en œuvre (comparativement à des investissements physiques lourds) et produisent ainsi des effets immédiats ou rapides sur l'attractivité du milieu urbain. Cependant, ces actions ne suffisent bien entendu pas à régler tous les problèmes des centres-villes, qui nécessitent également que l'on travaille sur le cadre physique au travers d'interventions plus structurelles et à plus long terme.

Dès lors, nous proposons d'associer à chaque périmètre de Gestion Centre-ville une opération de Rénovation Urbaine (c'est déjà en partie le cas dans certaines communes), et de favoriser les connexions entre les deux dispositifs, afin de conjuguer les moyens et de renforcer mutuellement ces deux formes actions qui sont nécessaires et complémentaires pour dynamiser les cœurs de ville wallons.

Dans cette optique, il serait donc judicieux que les acteurs des deux dispositifs se rencontrent régulièrement et échangent ensemble, et ce dès la conception du «*projet*» de cœur de ville dans le cadre de la RU.

Cette approche permettrait par ailleurs de favoriser un modèle d'action dont on parle beaucoup aujourd'hui: le «*Placemaking*»⁴. L'objectif est de dynamiser les espaces publics et de les rendre «*désirables*» et «*appropriables*» par la population, notamment en développant pour chaque cœur de ville une identité unique. Cette approche est rendue possible grâce à:

- un positionnement clair et un aménagement urbain cohérent ;
- des espaces urbains de qualité et appropriables par tous ;
- un aménagement de l'espace qui n'est pas figé et qui évolue dans le temps ;
- le recours aux partenariats public-privé (pour assurer le financement) ;
- une cellule de gestion spécifique afin d'en assurer une gestion au quotidien ;

Nous voyons donc clairement que dans cette démarche, tant la GCV que le dispositif RU ont des expertises à apporter.

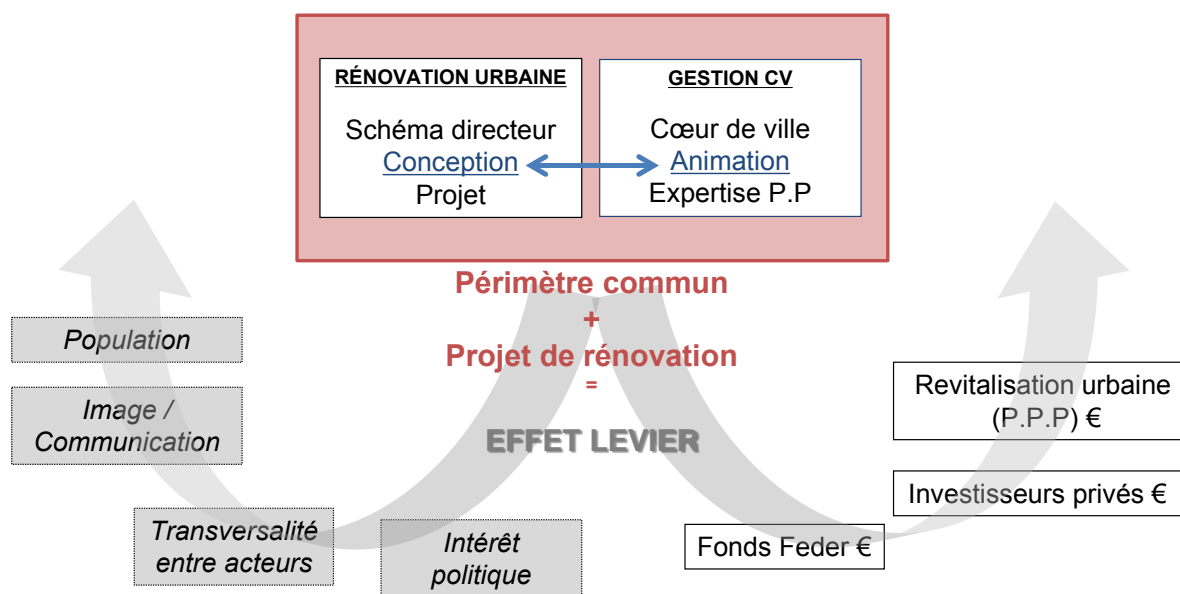


Figure 10: Association GCV et RU

7.4.1.2 La Revitalisation Urbaine (Revi)

Dans la continuité de notre proposition, où la Rénovation Urbaine deviendrait l'outil dynamique «*projet de quartier*» destiné à susciter des investissements, il serait intéressant d'accentuer cet effet levier en donnant la priorité aux opérations de Revitalisation Urbaine qui s'inscrivent dans un périmètre de Rénovation Urbaine.

Cette mesure permettrait à nouveau de mieux cibler les opérations et les moyens et de faire profiter les opérations de Rénovation Urbaine du partenariat public-privé lié à la Revitalisation Urbaine.

⁴ <http://www.lively-cities.eu/fr-place-making-rubrique-13.htm>

7.4.1.3 Les sites à Réaménager (SAR)

Les SAR constituent également un potentiel de redynamisation urbaine. Pourtant, l'examen des budgets réalisés dans la première partie de la recherche indique que 67 % des budgets SAR vont à des noyaux de plus de 5.000 habitants. Dès lors, nous proposons d'accentuer la mobilisation de cet outil dans le cadre du PDU, et ce de plusieurs manières.

Premièrement, il s'agirait de faciliter et donner la priorité aux procédures relatives aux SAR situés dans d'autres périmètres : certains sites sont en effet situés dans des périmètres de Rénovation Urbaine, voire de Revitalisation Urbaine. Dans ces cas, le Rapport des Incidences sur l'Environnement (RIE) qui doit être rédigé dans le cadre de la procédure SAR pourrait être exempté de certaines parties déjà développées par le dossier de Rénovation Urbaine ou de Revitalisation Urbaine, ce qui permettrait de diminuer les coûts de la procédure SAR pour la commune concernée. Il serait également judicieux de favoriser la reconnaissance des SAR situés en périmètre de Rénovation Urbaine ou de Revitalisation Urbaine simultanément à la constitution du projet de Rénovation ou de Revitalisation.

Deuxièmement, l'inventaire SAR doit être systématiquement repris comme outil de diagnostic. Pour cela, chaque acteur local doit avoir accès à la base de données géographique des sites à réaménager et aux données de bases : adresse, propriétaire, nom et numéro de référence du site, historique du site...

Troisièmement, il semble primordial que les acteurs locaux se réapproprient cet outil. Ceci peut être favorisé en assistant et incitant les acteurs locaux à introduire des demandes de reconnaissance, notamment pour une série de sites détectés par la région comme prioritaires. C'est également en priorité à ces sites que devraient aller les subsides régionaux.

7.4.2. Axe cohésion

Durant la deuxième moitié du XX^e siècle, les villes wallonnes se sont désindustrialisées et ont connu un exode des populations les plus aisées vers les communes périphériques. La conséquence a été un appauvrissement des villes et en particulier de certains quartiers qui concentrent un grand nombre de difficultés (chômage, habitat dégradé, pauvreté...). En réponse à la dégradation de ces quartiers, une attention spécifique de la part des pouvoirs publics peut contribuer à améliorer les conditions de vie des habitants, mais aussi à promouvoir une meilleure image de l'environnement urbain en général.

Nous proposons de regrouper les outils et politiques qui visent à réduire les inégalités sociales et environnementales au sein des villes dans un axe « cohésion » qui inclura les ZIP, que nous proposons de redéfinir, les actions localisées des Plans de Cohésion Sociale (PCS) et les Plans Stratégiques de Sécurité et de Prévention (PSSP).

Il sera par ailleurs nécessaire d'institutionnaliser le partenariat entre ces différents dispositifs via la création d'une structure regroupant les acteurs des ZIP, les chefs de projet des PCS urbains et les acteurs des PSSP. Dans notre proposition, ces acteurs se mobiliseraient, en partie, sur les mêmes territoires, ce qui devrait renforcer l'intérêt et la pertinence du partenariat.

a) Plan de Cohésion Sociale (PCS)

Nous proposons de sortir les villes du Plan de Cohésion Sociale (PCS) et de créer un Plan de Cohésion Sociale Urbain (PCSU) qui ne rassemblerait que les villes intégrées au PDU. En effet, certaines difficultés et, surtout, leur concentration, apparaissent spécifiques au contexte urbain (conditions de logement très dégradées, sous-emploi, regroupements familiaux, arrivée massive de migrants, rotation extrême de

la population résidante, déficit de scolarité...). Par conséquent, rassembler les villes au sein d'un réseau spécifique devrait faciliter et enrichir l'échange d'expériences puisque ces acteurs sont confrontés à des problématiques similaires. Le financement des pouvoirs locaux serait identique à celui d'aujourd'hui pour les communes du PCS et du nouveau PCSU mais les communes faisant partie du PCSU pourraient y intégrer une partie de l'enveloppe provenant de la régionalisation de la PFGV pour tenir compte des difficultés et enjeux supplémentaires auxquels ils sont confrontés.

Le PCS affiche deux objectifs: «*le développement social des quartiers*» et «*la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité*». Or, ces deux objectifs ont clairement une dimension territoriale forte: les problèmes de développement social et les différentes formes de précarité se concentrent souvent dans les quartiers dégradés d'une commune. Nous proposons de consacrer une part minimum (par exemple 60%⁵) des moyens des PCSU à des actions dans ces quartiers défavorisés, notamment par l'intermédiaire des ZIP actualisées. Lors de la réalisation du diagnostic des PCSU, il serait utile pour les villes de tenir compte des disparités socio-spatiales. Les éventuels problèmes rencontrés par les habitants doivent donc être analysés à une échelle infracommunale. De l'évaluation du Plan de Cohésion Sociale (Direction Interdépartementale de la Cohésion Sociale, 2014), nous reprenons les principales recommandations suivantes:

- Il est impératif de préciser le public visé par le PCS et de lever l'ambiguïté existante entre deux types de publics: le public précarisé qui présente des risques accrus en termes d'accès aux droits fondamentaux, ou le public global permettant un lien social plus diffus. Ce flou persistant se traduit notamment dans la détermination des actions du plan, qu'il conditionne en partie;
- Il est nécessaire de préciser les modalités de réalisation du diagnostic local de cohésion sociale qui sert à guider les actions durant le PCS;
- La transversalité des actions en tant que caractéristique fondamentale du processus devrait être améliorée. À ce titre, il faut permettre l'inscription d'une action dans plusieurs axes thématiques;
- Il faut mener une réflexion sur le statut du chef de projet. Leur formation doit être prolongée et leurs capacités d'animation du réseau renforcées. Une mise en réseau des chefs de projet doit être organisée de même que l'échange de bonnes pratiques;
- Il faut réduire la charge administrative qui incombe aux chefs de projet;
- Le PCS impose des partenaires obligatoires⁶. Un grand nombre de communes ont élargi leur partenariat à des institutions, services ou associations. Toutefois, la distinction établie entre partenaires obligatoires et facultatifs a une pertinence limitée. Il convient d'encourager concrètement la création de partenariats opérationnels, c'est-à-dire actifs tant au niveau des actions que de la gouvernance;
- Il faut promouvoir l'intégration, l'articulation et la complémentarité avec les différents dispositifs et plans locaux transversaux tels que le Plan local d'intégration (PLI), le Programme stratégique transversal (PST), Plan communal de développement rural (PCDR) et le Plan stratégique de sécurité et de prévention (PSSP);
- Dans la plupart des cas, la commune semble être le niveau adéquat pour mettre en œuvre les actions PCS. Cependant, pour certaines actions, une plus grande échelle territoriale (supra-communale) mérite d'être privilégiée;

⁵ Cette part minimum doit dépendre de la définition des quartiers en difficulté. Plus ces quartiers sont définis largement, plus élevée doit être la part qui leur est spécifiquement réservée.

⁶ Les partenaires obligatoires sont: le Centre Public d'Action sociale (CPAS), l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (le Forem), le Relais social, le Centre de planning familial (CPF), le Centre de service social (CSS), la Société de Logement de Service Public (SLSP), le Plan HP, l'Agence immobilière sociale (AIS), le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie (FLW) et le Centre Régional d'Intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère (CRI). Au niveau des chefs de projet, cette obligation se traduit par un impératif d'invitation des partenaires obligatoires aux commissions d'accompagnement.

- La co-évaluation participative⁷ est une contribution importante notamment par les feed-back des bénéficiaires qui, pour beaucoup de partenaires, ont été une surprise car c'était la première fois qu'ils avaient ainsi l'occasion d'entendre de la bouche des personnes ce que le PCS leur avait apporté. Or, ce sont là des éléments essentiels à comprendre pour pouvoir valoriser, ensemble, les effets démultiplicateurs possibles et les rendre effectifs.

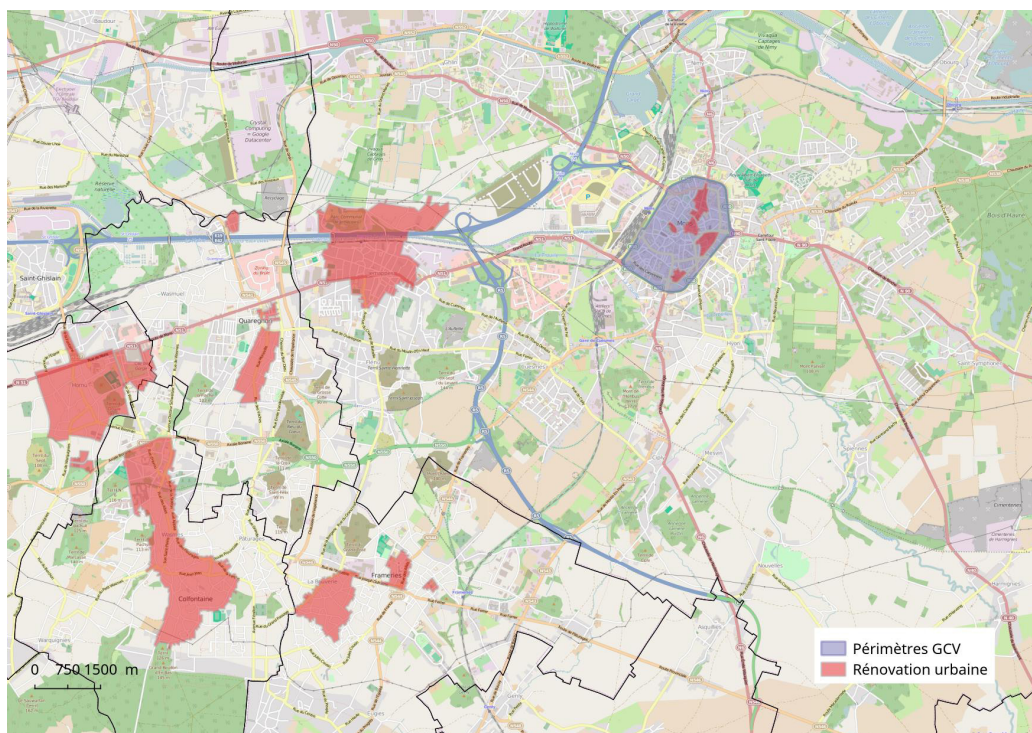
b) Zones d'Initiative Privilégiée (ZIP)

Comme nous l'avons déjà expliqué, nous proposons d'actualiser les critères et le choix de ces périmètres. Par ailleurs, la suppression des quartiers d'initiatives (QI) permet une concentration des moyens au profit de certains territoires.

7.4.3. Dimension territoriale du PDU

7.4.3.1 Concordance périmètres GCV – RU

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, pour éviter de diluer les moyens et amplifier les actions sur les cœurs de ville, nous proposons d'associer à chaque périmètre de Gestion Centre-ville une opération de Rénovation Urbaine. C'est déjà en partie le cas dans certaines communes (voir carte 1). Il est important de préciser que cette proposition d'association n'exclut nullement de créer des périmètres de Rénovation Urbaine en dehors des périmètres GCV.



Carte 1 : Ville de Mons : périmètre de GCV et Rénovation Urbaine

⁷ Par co-évaluation participative, nous entendons l'organisation d'un certain nombre de tables rondes entre bénéficiaires et partenaires d'une même action, voire d'un même axe, et entre partenaires pour le PCS dans sa globalité, voire par axe.

7.4.3.2 Cibler davantage la RU sur les villes

De manière générale, nous proposons également plusieurs critères, non exhaustifs, pour recadrer davantage l'outil Rénovation Urbaine sur les territoires urbains et ainsi éviter sa dilution :

- établir un seuil de densité et de population minimale qui donne l'autorisation de tracer un périmètre de RU ;
- imposer qu'au moins 80 % du périmètre de RU soit situé en zone d'habitat au plan de secteur ;
- Imposer la présence au sein des périmètres de RU ou à proximité immédiate d'un noyau commercial identifié dans le Schéma de Développement Commercial Wallon (SDCW).

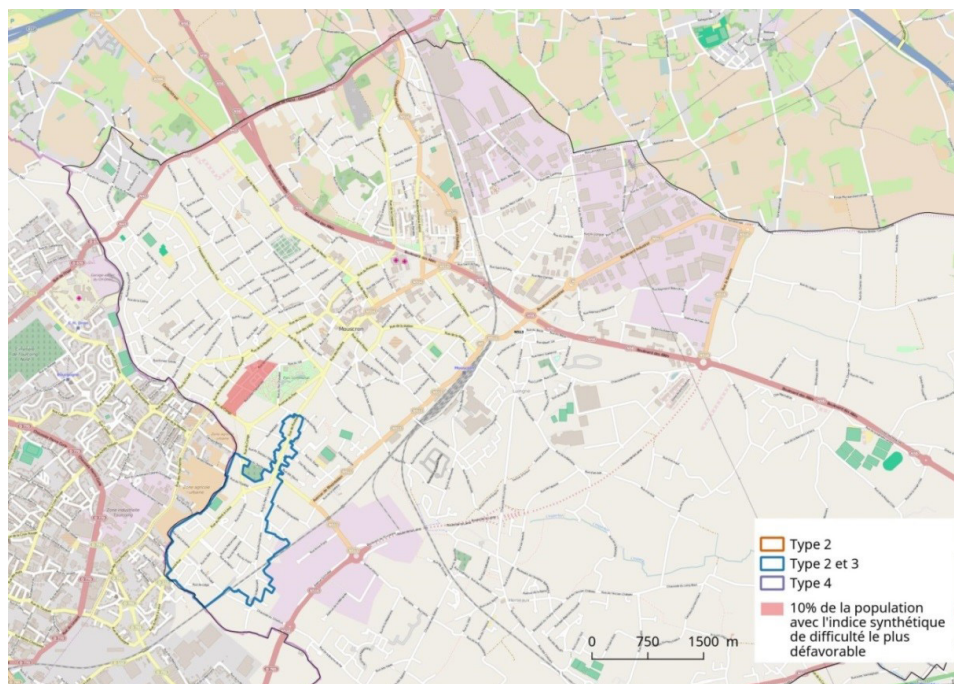
Il ne s'agit ici que d'une proposition de principes dont les critères nécessiteraient d'être affinés et précisés. L'objectif est bien de valider le caractère urbain du territoire concerné.

7.4.3.3 Actualisation des périmètres ZIP

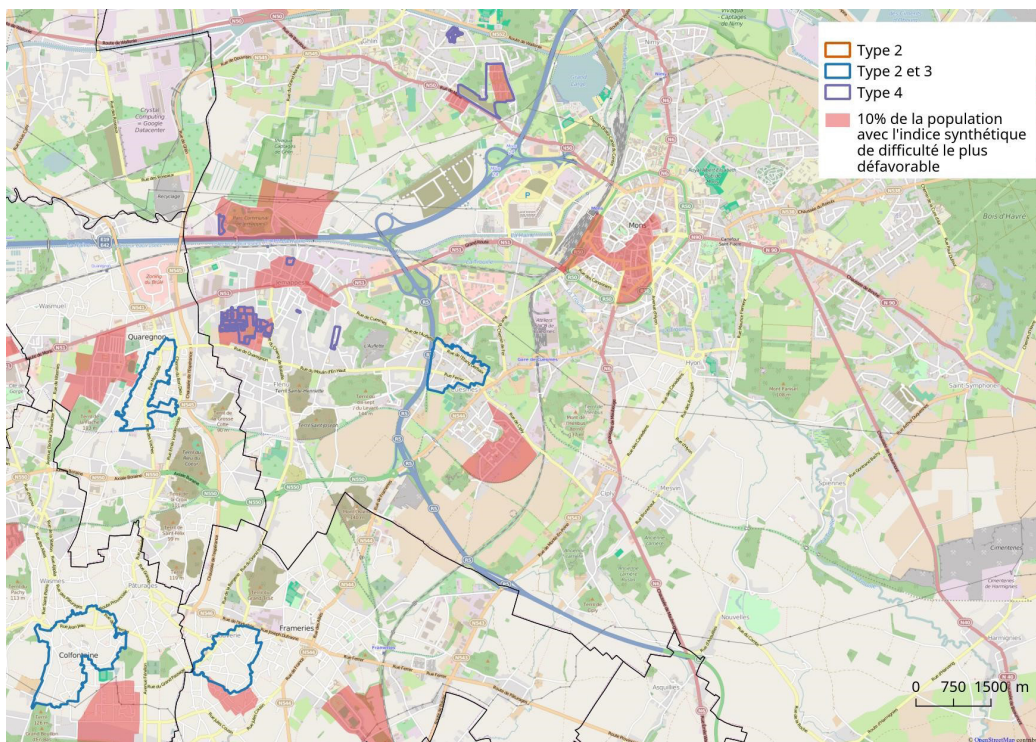
Dans cette section, nous illustrons la manière dont nous proposons de redéfinir les ZIP au moyen de l'indice synthétique de difficulté des quartiers.

En pratique, nous proposons de sélectionner les secteurs statistiques qui ont l'indice le plus défavorable et qui rassemblent 10% de la population dans les régions urbaines belges. Si nous ne retenons que les secteurs statistiques qui appartiennent aux huit communes de la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019, ces quartiers en difficulté rassemblent 182.000 habitants dans 156 secteurs statistiques, soit environ 21 % de la population des 8 villes et 5 % de la population wallonne. Bien entendu, un autre seuil que 10% pourrait être fixé afin de retenir plus ou moins de secteurs statistiques.

Les cartes 2 et 3 illustrent la géographie comparée de ces quartiers en difficulté avec les ZIP actuelles (types 2 à 4). Ces cartes confirment que les périmètres ZIP actuelles apparaissent obsolètes et doivent être revus puisqu'un grand nombre de secteurs statistiques où réside une population défavorisée n'y sont pas inclus. À l'inverse, certaines ZIP actuelles ciblent des quartiers qui ne sont plus ceux parmi les plus en difficulté.



Carte 2: Carte du centre de Mouscron



Carte 3: Carte du centre de Mons

7.5 PISTES POUR AMPLIFIER LE PDU

7.5.1. Opportunité supra-communale

Les enjeux de la politique de la ville ne se limitant pas aux frontières communales, nous suggérons donc d'accroître la coordination entre les pouvoirs communaux d'une même agglomération urbaine afin d'améliorer la cohérence des actions. La question des politiques d'agglomération a déjà été abordée dans le cadre d'une précédente recherche de la CPDT (Malherbe et *al.*, 2010), nous renvoyons donc à cette étude qui fournit un certain nombre de recommandations pour le développement d'une telle politique.

Toutefois, nous suggérons d'entamer immédiatement une démarche encourageant la supra-communauté dans deux domaines : la mobilité et les infrastructures métropolitaines. Dans ces deux domaines, nous proposons d'utiliser des outils existants.

En ce qui concerne la mobilité, le décret PUM de 2004 propose un cadre légal permettant la réalisation d'un schéma d'agglomération sous l'angle de la mobilité en intégrant une série de recommandations sur les questions de mobilité urbaine. Cela permettrait de développer une stratégie en matière de mobilité dans toutes les agglomérations importantes de la région, à l'instar de l'initiative prise au niveau de l'arrondissement liégeois. Nous suggérons que la Wallonie encourage ces études. Cela permettrait à tous les acteurs de la mobilité et du développement territorial de définir une stratégie globale et transversale à l'échelle des principales agglomérations wallonnes.

Quant à la question des infrastructures métropolitaines, il faut constater que l'essentiel des projets sont désormais réalisés à l'aide des programmes opérationnels du FEDER. Comme proposé dans l'évaluation de ces programmes menée par ADE et le CREAT (2013), nous préconisons que la réalisation

d'infrastructures métropolitaines soit portée par des associations de projets ou des Groupement Européens de Coopération Territoriale (GECT), ce qui permettrait d'effectuer les arbitrages nécessaires entre les localisations centrales ou plus périphériques ou d'éviter ainsi des concurrences interurbaines dans le développement de ces infrastructures.

7.5.2. Opportunité privée

Nos propositions pour encourager et valoriser l'investissement privé en milieu urbain reposent sur quatre axes: la superposition des périmètres GCV et RU dans les cœurs de ville et la priorité donnée aux opérations de Revitalisation Urbaine situées dans les périmètres de RU; la possibilité à donner aux fonds de Rénovation Urbaine de financer des partenariats publics-privés; l'utilisation du potentiel de JESSICA comme levier pour le développement urbain et l'exploration de sources de financement complémentaires.

Tout d'abord, la superposition des périmètres doit permettre d'amplifier les avantages inhérents à chaque outil. Cela contribuerait à une approche intégrée pour les cœurs de ville. Par ailleurs, il sera alors possible de mobiliser l'outil Revitalisation Urbaine de manière ponctuelle afin de rendre l'investissement privé au centre-ville plus attractif.

Ensuite, toujours dans cette logique de rendre l'investissement privé dans les centres plus attractifs, nous suggérons d'ouvrir la possibilité aux fonds de Rénovation Urbaine de financer des PPP. Vu la faiblesse structurelle des moyens financiers de la région, nous estimons plus pertinent d'utiliser davantage les moyens publics disponibles comme un moyen pour lever des fonds privés. Cela aurait pour effet d'amplifier les résultats des opérations de Rénovation Urbaine et de générer des changements plus visibles.

Par ailleurs, nous insistons sur l'opportunité que représente l'utilisation de JESSICA pour favoriser l'investissement privé. Nous ne détaillerons pas ici les mécanismes de mise en œuvre d'un tel outil d'ingénierie financière, nous renvoyons vers l'étude réalisée par IDEA et l'Institut Destrée (2009) sur le potentiel qu'il représente pour la Wallonie. Nous relevons simplement quelques atouts d'un tel outil:

- Sauver des projets FEDER en difficulté, c'est-à-dire un projet qui ne pourra pas être terminé endéans deux ans à la suite d'un programme opérationnel (cf. règlement du FEDER);
- Développer des projets d'envergure à l'échelle de la Wallonie;
- Proposer un cadre juridique et financier stable et innovant pour les PPP – ce qui n'existe pas (suffisamment) en Wallonie à l'heure actuelle (IDEA Consult & Institut Destrée, 2009);
- Développer une réflexion sur la rentabilité et les retombées potentielles des projets soutenus par le FEDER, ce que les projets soutenus actuellement ne font pas suffisamment (ADE & CREAT, 2013);
- Mettre en place des projets immobiliers d'ampleur dont la mise en œuvre est progressive: il s'agit d'éviter d'inonder un marché par l'arrivée de centaines de logements ou d'hectares de parcs d'activités qui pourraient avoir des difficultés à être remplis à court-terme;
- Offrir une garantie financière (assurée par les pouvoirs publics), ce qui rend plus attractifs les projets pour des investisseurs privés.

Toutefois, quelques faiblesses existent également:

- Pas de production de logements envisageable à l'exception d'éco-quartiers car JESSICA s'inscrit dans le programme opérationnel du FEDER qui n'autorise pas la production de logements sauf sous le critère de l'efficacité énergétique;
- Manque d'autorité ou d'institution en Wallonie ayant simultanément les moyens, l'expertise financière et la connaissance du fait urbain;

- Nécessité de consacrer une partie des fonds FEDER à la constitution d'un tel fonds. La version maximaliste des projections financières de l'étude IDEA Consult – Institut Destrée (2009) suggère que la mobilisation de 242.000.000€ à investir en dix ans permettait la mobilisation finale de 2.750.000.000€ au bout de trente ans. Il s'agirait alors de mobiliser environ 1/3 des moyens consacrés au développement urbain sur le montant alloué en Wallonie pour la période 2007-2013 ;
- Risque de concurrence entre les systèmes d'aides: l'approche «subsidés» du FEDER versus l'approche «prêts» de JESSICA.

S'il fallait que l'outil JESSICA soit mis en place, nous suggérons dès lors :

- D'éviter toute concurrence entre systèmes d'aides et d'associer clairement certains types de projets à chacune des catégories d'aides ;
- De l'utiliser lorsque certains projets d'envergure doivent être réalisés progressivement (production de logements durables, de parcs d'activités) pour mieux répondre à l'évolution de la demande et d'autoriser la production de logements en accord avec les règles européennes ;
- De développer l'outil au niveau régional voire de confier sa gestion à la Banque Européenne d'Investissement afin d'assurer une gestion la plus neutre possible de l'outil et de mettre en œuvre la vision politique régionale de la Ville (IDEA Consult & Institut Destrée, 2009).

Concernant l'effet levier du financement, précisons qu'il est tout à fait possible d'initier JESSICA à une plus petite échelle avec des fonds actifs pour un seul projet. Il serait ainsi envisageable de lancer JESSICA avec quelques projets FEDER mis en difficulté lors de la programmation 2014-2020 dans le but d'expérimenter l'outil et son fonctionnement. L'objectif serait alors d'éviter les erreurs de jeunesse s'il existe une volonté de lancer le projet à grande échelle. Nous renvoyons vers l'étude IDEA Consult / Institut Destrée pour tout complément d'information concernant les questions de financement.

Nous proposons également d'engager une réflexion afin d'étudier les différents mécanismes possibles pour assurer un financement complémentaire aux politiques publiques urbaines actuelles. Plus particulièrement, a priori, nous ciblons :

- Les mécanismes de taxation ciblées et complémentaires: nous pensons au principe de création d'un fonds spécifique alimenté au départ d'une taxe ciblée tel le Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) en France, approvisionné au départ d'une taxe sur les mètres carrés commerciaux périphériques.
- Les mécanismes de redevance spécifique au sein d'un périmètre d'intervention défini : nous pensons ici, notamment, au concept de «Business Improvement District» (BID) qui est un partenariat privé – public, généralement initié par une collectivité locale (souvent une commune) et structuré en association de type ASBL. Ces structures sont financées au travers d'une redevance due par les acteurs concernés au sein du périmètre (commerçants, propriétaires...). Au Royaume-Uni, qui compte près de 200 BIDs, le fonctionnement du dispositif est organisé par une loi de 2004.
- Les mécanismes de récupération des plus-values, que celles-ci résultent de modification planologiques ou d'investissements publics : cette question, déjà abordée dans le cadre des travaux de la CPDT, apparaît plus que jamais d'actualité (Van Crielingen (ed.), 2011 ; Bourgeois, Gathon, Jurion & Teller (eds.), 2015).
- Les initiatives en matière d'économie collaborative : il s'agit d'une dynamique en plein développement, grandement favorisée par les nouvelles technologies de la communication mais aussi de nouvelles valeurs sociétales. Or, dans la mesure où ces initiatives visent à mobiliser les ressources et les acteurs locaux, elles présentent une évidente dimension territoriale.

7.5.3. Stratégie foncière

Il est largement acquis que le développement d'une vision stratégique à l'échelle d'un territoire (urbain) doit s'accompagner d'une réflexion sur le foncier. Nous renvoyons dès lors aux conclusions de la recherche CPDT sur les systèmes d'informations foncières (Bianchet et *al.*, 2015). Nous reprenons quelques propositions à valoriser dans le cadre de la mise en place d'une politique de la ville en Wallonie.

Tout d'abord, nous suggérons d'imposer dans le cadre du PDU une réflexion spécifique sur le foncier, à mener par chaque ville en collaboration avec la région. Il s'agirait d'un diagnostic visant à identifier les espaces dans les villes où il est possible de dégager du foncier à moindre frais. L'objectif sera alors d'identifier des zones leviers où la disponibilité foncière permettrait de développer des projets urbains porteurs pour les villes concernées.

À titre d'illustration de ce que cette démarche pourrait donner, prenons l'exemple de deux types de périmètres développés en Région bruxelloise: les Zones d'Intérêt Régional (ZIR) et les Zones-Leviers (ZL)⁸. Les ZIR sont définies par le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS). Quatorze ZIR ont été identifiées, ce sont des territoires d'enjeux en termes de développement et de reconversion. Elles sont situées principalement autour des grandes gares et des casernes désaffectées. Quant aux ZL, il s'agit de quatorze territoires urbains identifiés dans le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) qui ont été identifiés comme en retard de développement. Les ZIR et les ZL doivent faire l'objet d'un schéma directeur non contraignant mais sur lequel les communes doivent s'appuyer pour développer un Plan Particulier d'Affectation du Sol (PPAS) fixant les règles urbanistiques et juridiques en vigueur. Le schéma directeur est développé par un bureau d'études et un médiateur, chargé d'assurer la participation citoyenne à l'élaboration du schéma.

Pour revenir au contexte wallon, nous suggérons donc également l'obligation de développer des schémas directeurs pour encadrer les développements futurs au sein des zones d'enjeux identifiées dans le cadre du PDU. Ils permettraient de clarifier et de faire la promotion d'une vision cohérente et attractive pour ces territoires stratégiques pour le développement urbain wallon.

Il conviendra par ailleurs d'assurer la cohérence entre ces zones d'enjeux identifiées dans le cadre du PDU et celles qui seraient identifiées dans le cadre du futur CoDT. Une innovation majeure du CoDT pourrait en effet être la création de Zones d'Enjeux Communal et/ou Régional (ZEC ou ZER). Nous proposons également de promouvoir la mise en œuvre du droit de préemption, outil insuffisamment mobilisé en Wallonie.

Enfin, il apparaît nécessaire que l'information sur le foncier soit améliorée, en particulier l'information sur le foncier public, afin de faciliter l'identification du potentiel foncier rapidement mobilisable – du moins plus rapidement que le foncier privé – lors de l'élaboration, au niveau de chaque ville, d'une vision stratégique intégrée et territorialisée (cf. section 7.3.3). L'étape suivante sera alors de mobiliser ce foncier dans le cadre de projets opérationnels qui permettraient ainsi de valoriser les biens publics dans une stratégie globale de développement urbain.

⁸ Source : http://www.ieb.be/IMG/pdf/depliant_zonesleviers-zir-2.pdf

8. CONCLUSIONS

L'examen détaillé des outils et des acteurs concernés par la politique de la ville en Wallonie a mis en évidence la multitude de mécanismes et d'intervenants susceptibles d'être mobilisés sur le territoire urbain. Nous nous sommes concentrés sur les dispositifs plus spécifiquement dédiés à la ville. En parallèle à cette diversité, nous constatons que chacun des outils répond à des objectifs précis et s'inscrit dans un contexte spécifique qui, bien évidemment, ont pu évoluer au cours du temps. Dès lors, plutôt que de faire table rase de l'existant (ce qui s'est fait dans certaines régions ou pays, notamment afin de répondre à des contraintes budgétaires), nous avons fait le choix de valoriser les outils existants et de les intégrer, moyennant d'éventuelles adaptations, voire simplifications, au sein d'une nouvelle architecture pour la politique de la ville en cherchant les complémentarités, synergies et effets leviers. Donner corps et faire sens, tel fut notre leitmotiv. Ce choix nous a permis, de notre point de vue, d'émettre des recommandations concrètes et réalistes. Nos propositions reposent donc davantage sur l'adaptation des modalités de mise en œuvre des outils existants que sur l'élaboration de nouveaux décrets.

En outre, nous renforçons le rôle des acteurs locaux en encourageant les initiatives et projets gérés localement. En effet, les acteurs de terrain ont acquis une véritable expertise de l'action en milieu urbain et une connaissance fine des contextes dans lesquels ils opèrent, qu'il s'agit de valoriser. C'est au travers de ces acteurs et de dynamiques portées localement que l'on pourra renforcer la cohésion des et entre quartiers urbains au bénéfice de la population qui vit la ville.

C'est également dans cette optique que nous proposons un recentrage et une valorisation de certains outils à commencer par la Rénovation Urbaine, dont la dilution spatiale est à mettre en perspective avec celle des territoires et avec la fragmentation de l'attractivité urbaine.

Nous avons également veillé à ce que nos propositions puissent s'inscrire dans le projet de Programme de Développement Urbain (PDU), annoncé dans la Déclaration de Politique Régionale de 2014. Le PDU fournit un cadre de références (cadrage et objectifs) ainsi qu'un cadre opérationnel (financement, dispositifs d'action...) pour la politique de la ville en Wallonie. Les villes pourraient ainsi bénéficier d'un soutien sous la forme d'une convention avec la région, à la seule condition qu'elles élaborent pour leur territoire une « vision stratégique intégrée et territorialisée ». Cette vision pourrait être une synthèse de l'ensemble des documents à visée stratégique qui seraient déjà disponibles à l'échelle de la commune (PUM, SSC, PST, master plan...).

Notre proposition de formalisation de la démarche PDU s'appuie sur l'examen de l'existant, les rencontres avec les acteurs de terrain et l'inventaire des nombreuses études et recommandations déjà formulées par ailleurs. Elle vise trois qualités qui nous semblent essentielles pour une politique de la ville : la cohérence, la transversalité et la modularité. Il s'agira également de fournir un cadre opérationnel à la mise en œuvre des budgets mobilisables sur le territoire urbain.

Le principe de cohérence implique que la vision stratégique qui sera développée à l'échelle de chaque ville doit permettre de fédérer l'ensemble des acteurs de la ville – du pouvoir régional à l'administration communale en passant par les initiatives privées et les actions citoyennes ou associatives – afin de garantir la cohérence de l'action collective et de ses résultats sur le terrain. Ce document doit ainsi devenir le fil conducteur qui précise et formalise les stratégies, les objectifs et les projets. Cette vision stratégique pour le territoire de chaque ville doit également permettre de favoriser les investissements (publics et privés) dans des espaces considérés comme prioritaires par les autorités.

Le principe de transversalité suggère de décloisonner les outils et les dynamiques et d'établir un dialogue entre les acteurs des différents dispositifs agissant sur la ville. Les avantages seraient nombreux : mutualisation des diagnostics, économies d'échelle (permettant le report de moyens sur le financement de projets), échanges de pratiques entre les acteurs de terrain, poursuite d'objectifs communs...

Le but est également de faire davantage le lien entre les deux facettes complémentaires d'une politique de la ville, à savoir la « cohésion » et l'« attractivité ».

Enfin, le principe de modularité suggère des outils et mécanismes à géométrie variable, répondant à une volonté concrète de proposer un PDU qui soit applicable aux huit villes wallonnes identifiées comme prioritaires dans la DPR 2014-2019 et qui constitueraient donc les villes bénéficiaires de la politique de la ville en Wallonie.

Notons toutefois que le PDU, tel que nous l'avons considéré au cours de nos travaux, pourrait être étendu à d'autres localités. Par ailleurs, notre proposition de « vision stratégique intégrée et territorialisée » est un modèle qui pourrait s'appliquer à d'autres villes. Et enfin, aucun des outils et dispositifs opérationnels que nous mobilisons n'est exclusivement réservé aux huit villes citées mais ceux-ci y seront facilités et amplifiés, et, chacun pourra évidemment continuer d'être mis en œuvre sur d'autres localités. Toutefois, pour conclure, nous encourageons vivement la région à recentrer certains outils comme la Rénovation Urbaine sur les territoires spécifiquement urbains

9. BIBLIOGRAPHIE

- AMCV (2015). *Placemaking – Livelycities*. <http://www.lively-cities.eu/fr-place-making-rubrique-13.htm>. Consulté le 4 octobre 2015.
- Amion Consulting (2010). *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Final report, London: CLG.
- Bastin, F., Bianchet, B., Lacroix, G., May, X., & Wilmotte, P.-F. (2015). *Recherche R.4. Politique de la Ville – Dynamisation des coeurs de ville*, rapport détaillé à l'attention du Gouvernement wallon. Namur: CPDT.
- Bourgeois M., Gathon H.-J., Jurion B. & Teller J. (éds.) 2015. *Recherche R.C.2. Fiscalité et aménagement du territoire*, rapport à l'attention du gouvernement wallon. Namur: CPDT.
- Commission Européenne (2014). *La dimension urbaine des politiques européennes – Principales caractéristiques d'un programme urbain de l'UE*. Bruxelles: Union Européenne.
- Cour des Comptes (2007). *La politique fédérale des grandes villes: Examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007*. Bruxelles: Cour des Comptes de Belgique.
- CREAT (2009). *Rénovation et revitalisation urbaines: rapport d'étude*. Louvain-la-Neuve.
- CREAT & ADE (2013). *Évaluation des projets et portefeuilles de projets cofinancés par le FEDER 2007-2013 en matière de développement des pôles urbains wallons dans le cadre des PO Convergence et Compétitivité régionale et emploi*. Rapport à l'attention du Gouvernement wallon. Louvain-la-Neuve.
- Devillet, G., Jaspard, M. & Vazquez Parras, J. (2014). *Atlas du Commerce de Wallonie*. Liège: Presses Universitaires de Liège.
- Direction Interdépartementale de la Cohésion Sociale (2014). *Évaluation du Plan de Cohésion Sociale 2009-2013 – Regards croisés et perspectives d'avenir*. Namur: Service Public de Wallonie.
- Gouvernement wallon (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Régional*. Namur: Ministère de la Région Wallonne.
- Gouvernement wallon (2014a). *Oser, innover, rassembler – Déclaration de Politique Régionale 2014-2019*. Namur.
- Gouvernement wallon (2014b). *Programme opérationnel "Compétitivité régionale et emploi" WALLONIE*. Namur: Service Public de Wallonie.
- Gouvernement wallon (2014c). *Programme opérationnel "Convergence" HAINAUT*. Namur: Service Public de Wallonie.
- Grippa T., Marissal P., May X., Wertz I., Van Hamme G. & Loopmans M. (2015). *Dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*. Bruxelles: SPP Intégration sociale.
- Gouvernement wallon (2014d). *Wallonie-2020.EU*. Namur: Service Public de Wallonie.
- Inter-Environnement Bruxelles (Non daté). *Zones Leviers et Zones d'Intérêt Régional (ZIR) – Quel avenir pour votre quartier et pour votre ville ?* http://www.ieb.be/IMG/pdf/depliant_zonesleviers-zir-2.pdf. Consulté le 10 octobre 2015.
- Malherbe A. (ed.) (2010). *La construction d'une politique d'agglomération en Wallonie*. Note de recherche 18. Namur: CPDT, 21 p.
- Marissal P., Van Hamme G., Van Criekingen M., Harou R. & De Keersmaecker M.-L. (2015). *Gentrification dans les villes wallonnes ?* Territoire(s), 4, 20 p.
- Ministres européens du développement urbain et de la Cohésion territoriale (2008). *Final statement by the ministers in charge of urban development for implementing the Leipzig Charter*. Marseille: Union Européenne.
- Présidence allemande de l'Union Européenne (2007). *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable*. Leipzig.

Service Public de Wallonie (2015). *Portail de la mobilité – Conseiller en mobilité*. <http://mobilite.wallonie.be/home/je-suis/un-conseiller-en-mobilite.html>. Consulté le 14 septembre 2015.

Van Criekingen M. (ed.) 2011. *Recherche Politique foncière*, rapport à l'attention du Gouvernement wallon. Namur: CPDT. Disponible à: http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/cpdt_rapport-final_oct-2011_annexe-4-3_pol-fonc_rapport-complet_0.pdf. Consulté le 13 décembre 2015.

Van Hecke, E., Halleux, J., Decroly, J., & Mérenne-schoumaker, B. (2009). *Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*. Bruxelles.