LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES

La Politique des grandes villes a été mise en œuvre par l'État Fédéral dès l'an 2000. Elle vise à répondre aux enjeux urbains particuliers, découlant de l'attrait des villes concernées pour une population extérieure (mobilité, sécurité, propreté…), mais aussi au fait urbain (population aux profils très variés, densité, phénomène d'anonymat urbain…). Elle a fait l'objet d'une profonde réforme, d'application depuis le 1er janvier 2019.

Alexandre PONCHAUT
/ Conseiller Expert

Grâce à la PGV, les grandes villes concernées ont pu mettre en place et amplifier des actions fructueuses dans les quartiers urbains. Dotée d'un budget conséquent, la PGV s'illustre tant en termes de création d'infrastructures, de rénovation d'espaces publics, qu'en actions en faveur du vivre ensemble et de la cohésion sociale. Un des aspects intéressants pour les Pouvoirs locaux est que les projets initiés grâce à la PGV peuvent être financés à 100 % par le biais de ces subsides, sans contribution financière de la part des villes.

La matière de la PGV était initialement du ressort de l'autorité fédérale. Elle a été aujourd'hui largement régionalisée. Le financement de l'autorité fédérale se limite actuellement à liquider l'encours des contrats passés avant régionalisation. On relèvera que le budget consacré à la PGV a connu d'importantes fluctuations, liées notamment au transfert de compétences. En 2012, il avoisinait les 18 millions d'euros, répartis entre les 5 villes wallonnes concernées. Actuellement, 7 grandes villes wallonnes[1] se partagent une enveloppe annuelle d'un peu plus de 12 millions d'euros.

Dans le cadre de la mise en place d'une véritable politique de la ville en Wallonie, la PGV a fait l'objet d'une importante réforme[2]. Avant cette réforme, la mise en œuvre de la PGV se réalisait par le biais de conventions conclues annuellement entre la Région et chacune des grandes villes concernées. Les subsides dévolus dans le cadre de la PGV couvraient les actions définies par l'autorité locale, en concertation avec l'autorité subsidiante et selon des objectifs larges déterminés par cette dernière.

La réforme de 2018 fait évoluer la PGV vers une programmation pluriannuelle, calquée sur la législature communale et liée à l'adoption d'un outil stratégique, à savoir la perspective de développement urbain (PDU). Elle met en outre l'accent sur les dépenses d'investissement (par opposition aux frais de personnel et de fonctionnement). La liquidation des subsides se réalise sous la forme d'un droit de tirage, inspiré du mécanisme applicable pour le Fonds régional d'investissements communaux (communément appelé « FRIC »).

Le présent article développe spécifiquement le contenu de cette réforme en vigueur depuis le 1er janvier de cette année.

Qu'est-ce qu'une « Grande ville » ?

La Grande ville est définie comme la commune à caractère urbain dont la population dépasse 50 000 habitants et dont le revenu moyen net par habitant est inférieur au revenu moyen net wallon. Ces données statistiques sont mesurées au 1er janvier qui précède les élections communales.

À ce jour, 7 grandes villes existent en Wallonie. Il s'agit de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Seraing et Verviers. Elles seules bénéficient de la PGV.

La PDU comme condition nécessaire

En vue de soutenir le développement de politiques urbaines efficientes, le législateur wallon a mis en place un nouvel outil : la Perspective de développement urbain (PDU). Il s'agit d'un outil stratégique et opérationnel de gouvernance interne. Il est adopté dans le cadre du Programme stratégique transversal (PST) dont il constitue, en quelque sorte, un volet.

Au départ d'une analyse contextuelle, la PDU identifie les ambitions transversales et actions à mettre en œuvre au cours de la législature communale, en particulier dans les quartiers prioritaires.

Relevons que les ambitions de la commune doivent être élaborées au regard des objectifs régionaux repris à l'article L1123-27/1 du CDLD. Ces objectifs, relativement larges, sont :

[1] Verviers et Mouscron s'ajoutant aux 5 grandes villes initiales.

[2] V. les articles L.3351-1 et suivants du CDLD, insérés par le décr. 20.12.2018 insérant, dans la Troisième partie du Livre III du *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, un Titre V relatif aux subventions octroyées aux grandes villes dans le cadre de leurs perspectives de développement urbain, et modifiant l'article D.I.4 du Code du Développement territorial, *M.B.*, 22.1.2019, Inforum 326.170.

1. rendre les communes à caractère urbain plus accueillantes ;
2. faire des communes à caractère urbain un vecteur de mieux vivre ensemble et de solidarité ;
3. encourager la reconstruction de la ville sur la ville ;
4. privilégier un logement et un cadre de vie de qualité ;
5. offrir un réseau d'espaces publics attractifs, en ce compris d'espaces verts ;
6. faire des communes à caractère urbain un moteur du redéploiement économique ;
7. créer des communes à caractère urbain intelligentes.

Contrairement au PST, l'adoption d'une PDU est en principe facultative. Toutefois, pour les 7 villes bénéficiaires des subsides alloués dans le cadre la PGV, l'élaboration d'une PDU est une condition nécessaire. En effet, la réforme de 2018 prévoit que seules les actions approuvées contenues dans une PDU pourront bénéficier du financement lié à la PGV. Notons que cette PDU devra établir l'ordre de priorité des différentes actions, en fonction de leur état de maturité.

Comme expliqué, la PDU contient les actions à mener au cours des 6 années de la législature locale. Il en découle que le mécanisme de la PGV implique une véritable programmation pluriannuelle. Ceci est de nature à encourager la mise en place de stratégies locales à plus long terme. La mise en œuvre d'opérations d'envergure, s'étalant sur plusieurs années et/ou nécessitant des budgets importants, s'en trouve également facilitée.

Signalons enfin que les 7 grandes villes ont toutes bénéficié d'un accompagnement régional pour l'élaboration de leur première PDU (période 2019-2024).

Enveloppe globale et répartition

L'enveloppe globale consacrée par la Région à la PGV est fixée par décret à 12 264 000 euros par an. Pour l'ensemble de la programmation 2019-2024, ce sont plus de 73 millions d'euros qui seront ainsi répartis entre les 7 grandes villes.

Ce budget peut être revu à la hausse mais non à la baisse, sauf modification décrétale. Malgré les demandes de l'UVCW, aucun mécanisme d'indexation n'est par ailleurs prévu.

Cette enveloppe est répartie entre les 7 grandes villes sur la base de deux critères : la taille de la population (75 %) et le revenu moyen net par habitant (25 %). Il s'agit-là de la même clé de répartition déjà utilisée avant la réforme.

Chaque grande ville aura connaissance de sa part dans l'enveloppe globale, pour les 6 années de la programmation, au plus tard le 31 décembre de l'année des élections communales. Grâce à cette prévisibilité du financement régional, la grande ville peut élaborer sa PDU en pleine connaissance de cause. On regrettera toutefois cette échéance tardive pour la communication du montant du droit de tirage, rendant difficile son intégration dans le budget communal de la première année de la programmation.

Contractualisation et droit de tirage

Une des grandes avancées de la réforme est de lier la dévolution des subsides à la mise en place d'une programmation pluriannuelle pour les 6 années à venir. Cette dernière est formalisée dans une PDU élaborée par la grande ville en début de mandature communale. Dans les mois qui suivent, le Gouvernement wallon approuve les actions proposées et contenues dans cette PDU.

Cette approbation régionale vaut promesse de subsides pour l'ensemble des actions reprises dans la PDU, sous réserve évidemment du respect de certaines conditions telles que le non-dépassement de l'enveloppe globale accordée à la grande ville pour l'ensemble de la programmation, ou encore la fourniture des justificatifs de dépenses. Il en découle, de la part de la Région, une sorte d'engagement contractuel à subsidier les actions reprises dans la PDU et qui seront réalisés lors des années à venir.

Quant à l'enveloppe accordée à chaque grande ville pour l'ensemble de la programmation, celle-ci est ainsi liquidée automatiquement par sept tranches annuelles (v. tableau). Un contrôle est toutefois effectué a posteriori par la Région. Ce contrôle peut conduire à la récupération des sommes dont les dépenses ne sont pas justifiées.

Années (2019-2024)	Parts du droit de tirage versés
N (2019)	1/12e de l'enveloppe
N+1 (2020)	1/6e de l'enveloppe
N+2 (2021)	1/6e de l'enveloppe
N+3 (2022)	1/6e de l'enveloppe
N+4 (2023)	1/6e de l'enveloppe
N+5 (2024)	1/6e de l'enveloppe
N+6 (2025)	1/12e de l'enveloppe

Dans ce tableau, l'année *N* est celle qui suit l'installation des conseils communaux.

La première tranche est versée automatiquement. Elle devra toutefois être remboursée à défaut de PDU approuvée par le Gouvernement wallon. Les autres tranches ne sont libérées que si une PDU a été valablement approuvée.

Actions pouvant être financées

Le financement régional de la PGV permet la réalisation des actions approuvées contenues dans une PDU et portant sur les 6 années civiles suivants les élections locales. L'actuelle période couvre donc les années 2019-2024.

Deux types de dépenses peuvent être couvertes :
- les dépenses d'investissement (acquisition d'immeuble ou marché public) ;
- les frais de personnel et de fonctionnement.

En vue d'encourager les dépenses d'investissement, ces dernières doivent représenter au moins 50 % du montant total de la subvention. De manière transitoire, ce taux est réduit à 40 % minimum pour la programmation 2019-2024. Précisons enfin que les frais d'études peuvent être assimilés à des dépenses d'investissement si la grande ville est son propre auteur de projet. Ceux-ci sont alors fixés forfaitairement à 5 % du montant de l'investissement.

Comme le demandait l'Union des Villes et Communes de Wallonie, les dépenses couvertes par la PGV sont celles effectuées par la grande ville elle-même ou réalisées par des partenaires para-communaux (CPAS, ASBL communale ou RCA). Notons enfin que le double financement des dépenses approuvées est interdit. En cas de financement par une aide autre que la PGV, le collège devra en informer le Gouvernement wallon.

Procédure d'adoption de la PDU et approbation

Comme développé précédemment, seules les actions contenues dans une PDU pourront bénéficier du financement régional de la PGV.

L'adoption de la PDU par la commune est soumise au délai de procédure du PST. Ainsi, la PDU doit être présentée au conseil communal dans les 6 mois qui suivent la désignation des échevins ou à la suite de l'adoption d'une motion de méfiance. Ce délai est porté à 9 mois pour les PST couvrant la législature 2018-2024.

S'ensuit une procédure d'approbation par l'autorité régionale. Cette procédure fonde le principe de contractualisation. Elle conduit à la promesse de subventions liées à la PGV pour financer les actions reprises dans la PDU. Notons que le montant total des dépenses nécessaires à la réalisation des actions reprises dans la PDU doit représenter entre 150 et 200 % de l'enveloppe réservée à la ville, dans le cadre de son droit de tirage.

Dans les 10 jours qui suivent la décision du conseil communal sur la PDU, le collège envoie celle-ci au Gouvernement wallon et au Pôle Aménagement du territoire. Ce dernier dispose de 45 jours pour remettre son avis au Gouvernement wallon qui a, quant à lui, 90 jours pour approuver les actions ; ce délai peut être prolongé de

15 jours en cas de demande de renseignements de la part du Gouvernement wallon.

Tant l'avis du Pôle Aménagement du territoire que la décision d'approbation ou de refus d'approbation doivent être fondés sur la cohérence entre les sept objectifs régionaux listés plus haut, les ambitions transversales de la grande ville et les actions pour lesquelles le collège communal entend recevoir une subvention. L'approbation peut être partielle.

On insistera sur le besoin d'une interprétation souple, dans le cadre de l'analyse réalisée par le Pôle Aménagement du territoire et le Gouvernement wallon, compte tenu des objectifs régionaux définis de manière relativement large et des besoins urbains qui peuvent fortement varier d'une ville à l'autre. Rappelons en effet que la force du dispositif de la PGV est de conférer une large autonomie aux grandes villes concernées dans le choix des actions, en tant qu'expertes des enjeux de leur territoire. De même, une approbation partielle ne pourrait pas conduire, selon nous, à redéfinir les priorités entre les actions arrêtées au niveau local.

En cas de refus ou d'approbation partielle, la ville dispose de 60 jours, à dater de la notification du refus ou de la décision d'approbation partielle, pour soumettre une proposition de modification. Le Gouvernement dispose alors de 30 jours, à partir de la réception de la PDU modifiée, pour envoyer sa décision. Passé ce délai, la PDU est réputée approuvée.

Contrôle de l'usage des subsides

L'avant-projet de décret prévoit principalement deux mécanismes de contrôle de l'usage des montants octroyés dans le cadre de la PGV.

Le premier consiste à transmettre l'***état des dépenses***, au fur et à mesure et dans le cadre de la mise en œuvre de chaque action, via le guichet unique des pouvoirs locaux.

Le second consiste en l'élaboration de deux rapports : le rapport intermédiaire et le rapport d'évaluation.

Le ***rapport intermédiaire*** doit tout d'abord être réalisé dans les 30 mois de la réception de la décision d'approbation de la PDU. Il porte sur la mise en œuvre des actions approuvées par le Gouvernement wallon. Le contenu de ce rapport intermédiaire n'est précisé ni dans le décret ni dans l'arrêté relatifs à la PGV.

À l'occasion de ce rapport intermédiaire, le collège communal peut proposer une modification de la PDU sur la base d'éléments nouveaux. Ces modifications font alors l'objet d'une approbation par le Gouvernement wallon. Soulignons que la PDU ne peut être modifiée qu'à l'occasion de ce rapport intermédiaire[3], contrairement au PST qui peut être actualisé librement au cours de la législature communale. On peut regretter cette discordance de nature à mettre à mal la nécessaire articulation entre la PDU et le PST.

Enfin, un ***rapport d'évaluation*** sur la mise en œuvre des actions est remis, par le collège, au Gouvernement wallon, et ce au plus tard en fin d'année civile N+5. Pour la programmation 2019-2024, il s'agira donc d'envoyer ce rapport avant le 31 décembre 2024.

Le contenu de ce rapport est déterminé par arrêté. Il contiendra notamment la liste des actions approuvées, leur degré de réalisation et l'évaluation de leur mise en œuvre sur la base des indicateurs de résultat définis dans la PDU.

Dans les 3 mois de la réception du rapport d'évaluation, le Gouvernement wallon réalise un contrôle. Il vérifie si les actions mises en œuvre correspondent bien à celles reprises dans la PDU approuvée, si les dépenses d'investissement, indispensables à la réalisation des actions subventionnées, représentent au moins 50 % du montant total des dépenses (40 % pour la programmation 2019-2024) et si les actions approuvées ne font pas l'objet d'un double subventionnement.

Lorsque l'enveloppe n'est pas épuisée, parce que la grande ville ne peut apporter un état des dépenses suffisant approuvé par le Gouvernement wallon, les montants non consommés devront être restitués. Ces montants seront alors répartis entre les grandes villes.

Rapport par le Gouvernement wallon

À la fin de chaque législature communale, le Gouvernement wallon s'engage à rédiger un rapport général sur la mise en œuvre de la PGV. Ce rapport est transmis au Parlement wallon.

Conclusion

La PGV est un soutien important dans le cadre de la politique de développement urbain menée par les grandes villes. La réforme apporte d'importantes avancées positives. Citons en particulier sa liaison avec l'adoption d'une stratégie pluriannuelle sous la forme d'une PDU - elle-même élaborée dans le cadre du PST - ou encore la dévolution des subsides sous la forme d'un droit de tirage.

La refonte de la PGV constitue, à n'en pas douter, un pas supplémentaire vers la mise en place d'une politique de la ville cohérente à l'échelle de la Wallonie. Une évaluation de ce dispositif réformé sera toutefois nécessaire afin d'envisager les éventuelles améliorations. L'Union des Villes et Communes de Wallonie y sera évidemment attentive. Elle continuera en outre à plaider pour la mise en place d'un soutien régional efficient, à destination de l'ensemble des villes wallonnes et de leur rôle moteur dans le développement économique, social, culturel et environnemental.

[3] Ou à la suite d'une motion de méfiance impliquant l'élaboration d'un nouveau PST et d'une nouvelle PDU.