



POLITIQUE INTEGREE DE LA VILLE : EVALUATION

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE DU 14 JANVIER 2025

Table des matières

Introduction	1
1. Principes généraux	2
2. Contenu des plans d'actions	3
3. Dépenses éligibles	6
4. Taux de subsidiation	8
5. Liquidation des subventions	8
6. Procédure d'adoption des plans d'actions	8
7. Mise en œuvre et adaptation des plans d'actions	9
8. Rapports d'évaluation	11
9. Transmission des pièces justificatives	12
10. Spécificités des SAR	12

Introduction

Le 1^{er} avril 2021, le Gouvernement wallon a fixé le cadre général de la Politique Intégrée de la Ville (PIV). Il s'agit d'une opération transversale et pluriannuelle visant les neuf villes wallonnes de plus de 50.000 habitants. Deux circulaires en précisent les modalités.

Cette opération couvre les actions réalisées de 2021 à 2025. L'échéance était initialement fixée à 2024 et a été repoussée par le Gouvernement wallon¹.

Deux enveloppes budgétaires substantielles ont été prévues : 240.000.000 € pour la PIV « classique », auxquelles s'ajoutent 40.000.000 € pour la réhabilitation des S.A.R.

Le Gouvernement wallon a par ailleurs décidé que « *cette première programmation pilote pourrait, à son terme et en fonction des résultats de l'évaluation qui en sera faite, se pérenniser dans le cadre d'une modification du CDLD* » (NO du 1^{er} avril 2021).

On précisera que les communes ne bénéficient pas du dispositif de *Développement urbain* mis en place par l'arrêté du 13 juillet 2023. Toutefois, l'AGW précise que les villes concernées peuvent « *bénéficier de l'accompagnement et du soutien financier prévus dans le cadre de l'exécution du présent arrêté si la politique intégrée de la ville, pour laquelle la procédure et les modalités de mise*

¹ V. circ. 19.12.2024 mod. la circ. 15.5.2021 portant sur la procédure et les modalités de mise en œuvre du droit de tirage encadré, décidé par le Gouvernement en matière de Politique intégrée de la ville ; circ. 19.12.2024 mod. la circ. 24.6.2021 portant sur la procédure et les modalités de mise en œuvre de moyens complémentaires à la Politique intégrée de la Ville pour la réhabilitation de sites à réaménager situés dans les centralités des villes.

en œuvre du droit de tirage encadré ont été fixées par circulaire du 15 mai 2021, n'est pas pérennisée à travers une disposition décrétole ou réglementaire » (article 37).

La présente note vise à évaluer ce dispositif dans le cadre d'une mission confiée par le Ministre des Pouvoirs locaux, conformément à la convention-cadre conclue entre la Région et l'UVCW. Elle résulte d'une réflexion menée avec les coordinateurs PIV locaux et porte exclusivement sur l'évaluation du programme-pilote PIV 2021-2024.

1. Principes généraux

Parmi les grands principes de la PIV, relevons :

- Il s'agit à ce stade d'une programmation-pilote ne faisant pas l'objet d'un encadrement ni par décret, ni par arrêté du Gouvernement wallon. Les contours sont fixés dans deux circulaires, et les principes sont définis dans la décision du Gouvernement wallon. Une FAQ a aussi été publiée à ce sujet.
- Cette opération est dotée d'une enveloppe de 240.000.000 €, à laquelle s'ajoute 40.000.000 € pour la réhabilitation des S.A.R. situés dans les centralités.
- Le subventionnement vise des actions à réaliser entre la date d'approbation du plan d'actions et 2025.
- Cette enveloppe régionale est répartie entre les 9 villes de plus de 50.000 habitants, au prorata du nombre d'habitants.
- Pour bénéficier du subventionnement, le Gouvernement wallon doit valider au préalable un plan d'actions PIV, comprenant un volet S.A.R.

Nous reviendrons plus en détail sur ces différents éléments.

De manière générale, nous soulignons l'**intérêt de ce dispositif pour les 9 villes wallonnes** concernées. La PIV a **nettement renforcé la capacité d'action** des neuf villes concernées.

Ce mécanisme permet de réserver une **enveloppe conséquente** pour chacune d'elles, attribuée selon des **critères objectifs**. Il permet également de financer un **large panel d'actions** à déterminer en toute **autonomie et selon une procédure simplifiée**.

La **connaissance en amont de l'enveloppe** dévolue à chacune d'elles permet l'élaboration réaliste de plans d'actions, évitant ainsi les contraintes et lourdeurs administratives liées à l'incertitude des futures promesses de subvention. À ce titre, il s'agit d'un **atout majeur de la PIV par rapport aux opérations de développement urbain**, dans lesquels les 9 villes risquent de « tomber » en cas de non-pérennisation de la PIV.

Le principe d'un **droit de tirage** et d'une **contractualisation** est également à souligner positivement, notamment en ce qu'il repose sur une programmation **pluriannuelle** fondée sur des objectifs régionaux définis largement. La possibilité pour la ville de mettre en œuvre des actions inscrites dans un **panel d'actions déjà approuvé** est une réelle plus-value, offrant la **flexibilité** nécessaire pour s'adapter à l'évolution des réalités de terrain et des différentes contraintes. Nous verrons plus loin des pistes pour renforcer cette flexibilité.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie, et à travers elle, les villes concernées, plaident donc pour la pérennisation du dispositif dans un cadre décrétole ou réglementaire. Si le mécanisme est intégré dans un droit de tirage plus large, étendu à l'ensemble des communes, il importe de préserver les atouts du mécanisme pour les villes concernées (enveloppe conséquente, choix des actions, contractualisation, simplification administrative, etc.).

Si l'expérience-pilote s'avère globalement positive à ce stade, certaines difficultés d'application et de gestion au niveau local doivent néanmoins être relevées. Ceci s'explique principalement pour deux raisons.

D'abord, le manque d'un certain nombre de lignes directrices claires (dépenses réellement éligibles, clauses à intégrer dans les marchés, etc.). Il nous semble donc que la **pérennisation de l'outil doit s'accompagner d'une amélioration du cadre fixé**, sans pour autant nuire à sa souplesse et sa flexibilité. Nous citerons plus loin certaines pistes d'amélioration : mise à jour des FAQ, clarification des procédures d'adaptation des plans d'actions, allègement des conditions à respecter, possibilité de faire valider les options choisies par la ville, etc.

Ensuite, l'un des intérêts du dispositif est sa grande transversalité, permettant de mener des actions dans des domaines variés. Ce point doit être maintenu à l'avenir. Nous relevons toutefois la difficulté, sur le terrain local, d'obtenir parfois des retours de certaines administrations régionales, notamment quant aux dépenses éligibles, aux procédures à suivre, etc. La **pérennisation de la PIV doit s'accompagner d'une meilleure coordination et transversalité au sein des différentes administrations régionales**, et ce, d'autant plus que les délais d'exécution des plans d'actions sont relativement courts, et que tout dépassement entraîne la perte de la subvention. Cette coordination pourrait notamment prendre la forme d'une meilleure composition et formalisation des comités d'accompagnement (PV validant les options choisies par exemple). Nous reviendrons également sur ce point plus loin dans la note.

Enfin, on peut regretter la volonté de distinguer le volet « SAR » de la PIV « classique ». Cela a multiplié les règles, interlocuteurs et formalités administratives, compliquant ainsi la gestion et la lisibilité de l'outil. Dans le cadre de la pérennisation de la PIV, il conviendrait de réunir l'ensemble des volets au sein d'une procédure unique et simplifiée.

2. Contenu des plans d'actions

Pour bénéficier du mécanisme de subvention, la ville doit élaborer un plan d'actions qui devra être approuvé par le Gouvernement wallon. Les actions contenues dans ce plan seront celles pouvant être couvertes par le mécanisme de subsidiation.

La circulaire PIV « classique » précise le **contenu du plan d'actions**, en imposant les renseignements suivants :

- La liste des documents stratégiques préexistants sur lesquels il s'appuie (masterplan, dossier préexistant en RU/REVIT, etc.). Il est en effet demandé aux villes d'assurer la cohérence du plan d'actions avec la stratégie locale en cours. De plus, le plan d'actions doit également démontrer la conformité des actions proposées avec les orientations du PST et, le cas échéant, de la PDU ;
- Le périmètre de chaque quartier prioritaire identifié, ainsi que les démarches de participation citoyenne déjà réalisées ou à réaliser ;
- Les actions, lesquelles doivent s'inscrire dans une ou plusieurs thématiques prioritaires définies par le Gouvernement. Ces thématiques sont assez larges :
 - o Rénovation énergétique des bâtiments à l'échelle de la ville et/ou des quartiers ;
 - o Cohésion sociale ;
 - o Mobilité urbaine ;
 - o Végétalisation et adaptation aux changements climatiques ;
 - o Ville connectée ;
 - o Logement (sans contrainte en termes de procédure ou de montant de financement par rapport aux AGW) ;
 - o Animation et gestion commerciale des centres-villes ;
 - o Tourisme et patrimoine ;

- Réhabilitation de friches industrielles en centre-ville (cf. SAR) ;
- Développement de quartiers prioritaires ;
- Le planning des réalisations de chaque action ainsi que leur budget spécifique (type de dépense, différents intervenants, etc.) et la localisation dans un quartier prioritaire ou non ;
- Un volet SAR. A ce sujet, il convient de noter que les SAR *de fait* peuvent être visés, mais ils nécessiteront une reconnaissance définitive avant tout subventionnement.

L'établissement de **liens avec les autres documents** de stratégie urbaine locale (dont le PST) constitue un point positif à souligner. Combinée à la souplesse du dispositif de la PIV (notamment dans le choix des actions), chaque ville peut ainsi concrétiser sa stratégie tout en assurant une continuité et une cohérence avec les actions déjà menées par le passé et celles à venir. Il est toutefois important de souligner que l'établissement de ces liens avec les autres documents requiert un investissement en temps et en ressources humaines, ce qui doit être pris en compte dans les délais d'élaboration et de dépôt des plans d'actions.

La **fixation de thématiques régionales prioritaires**, dans lesquelles les actions doivent s'inscrire, doit rester suffisamment large afin de ne pas compromettre la souplesse de l'outil. Cela a été le cas dans le cadre de l'expérience-pilote, bien que l'imposition de quotas liés à la localisation (quartiers prioritaires) et aux types d'actions (rénovation énergétique) ait entraîné une contrainte complexe, limitant ainsi la capacité de modulation de l'outil (voir plus bas).

Quant à la **participation citoyenne**, elle représente un élément intéressant à prendre en compte dans le développement de la stratégie locale et la mise en œuvre des actions. Toutefois, vu les délais impartis pour la rédaction des plans d'actions et la période considérée (période estivale), cette participation n'a pu être mise en œuvre de manière efficiente. Par ailleurs, les contours de son imposition posent question pour certaines actions. Comment, par exemple, intégrer cette condition pour des actions consistant à isoler un bâtiment communal ? Est-ce d'ailleurs opportun ? Quel degré d'exigences et comment justifier avoir rencontré cette condition ? Dans le cadre de la pérennisation de l'outil, il serait opportun de bien définir les cas où cette participation est réellement requise, et de mieux orienter les villes sur les possibilités qui s'offrent à elles pour répondre à cette exigence.

L'ensemble des dépenses totales du plan d'actions peut atteindre jusqu'à **130 % de l'enveloppe**. Ce mécanisme permet de faire approuver, par le Gouvernement wallon, un panel d'actions que la ville pourra mettre en œuvre en fonction de leur état d'avancement, priorités, etc.

Comme mentionné précédemment, le **principe du « pot commun »**, que l'on retrouve également dans d'autres mécanismes de droit de tirage, constitue un **véritable atout de l'outil**.

Les retours d'expérience démontrent que la fixation du seuil à 130 % de l'enveloppe a été adéquate, bien qu'il soit important de noter une forte augmentation des coûts depuis l'approbation des plans d'actions.

Des contraintes existent par ailleurs concernant le **choix du panel d'actions** figurant dans le plan d'actions. On note ainsi que :

- 35 % minimum du budget global doit être consacré à des actions à mener dans un ou plusieurs quartiers prioritaires, issues d'un processus participatif ;
- 35 % minimum du budget global doit être alloué à des actions spécifiques relatives à la rénovation énergétique, dont la moitié doit être située dans un ou plusieurs quartiers prioritaires ;
- Les actions doivent être réalisées avant la fin de l'année 2025 (voir le point « dépenses éligibles ») ;
- Quant aux volets SAR, ceux-ci doivent être situés dans les centralités.

La **fixation de quotas minimaux d'affectation du budget global a considérablement complexifié le mécanisme. Il doit être évité à l'avenir.** Il est en contradiction avec le principe du « pot commun » et l'approbation d'un panel d'actions atteignant 130 % du budget.

En effet, la force d'un mécanisme de droit de tirage réside dans la validation d'un panel d'actions, dont seules certaines seront mises en œuvre. Le choix des actions à réaliser sera fait en fonction de l'évolution du contexte (coût des matériaux, événements et contraintes exogènes, etc.), la maturité et l'état d'avancement du dossier, ainsi que les priorités locales.

Il en ressort que l'obligation d'utiliser un pourcentage fixe du budget pour des postes spécifiques contraint les autorités locales à réévaluer systématiquement leurs choix dès qu'une action du plan d'actions est mise en œuvre. Il convient de relever que, dans la programmation-pilote PIV, trois seuils étaient fixés (dont deux exclusivement pour la rénovation énergétique). Cela nuit clairement à la souplesse de l'outil et devrait, à l'avenir, être revu.

Bien que l'imposition de la localisation des actions dans des quartiers prioritaires définis par la ville ait pu être intégrée sans trop de difficulté, **l'imposition de quotas concernant les postes de dépenses (rénovation énergétique) s'est révélée très complexe à mettre en œuvre.** En effet, même lors de l'élaboration du plan d'actions, il est difficile de définir le coût final de la rénovation énergétique d'un bâtiment. S'ajoute également l'incertitude concernant la sélection des actions qui seront effectivement mises en œuvre ainsi que le coût final de celles-ci.

Par ailleurs, dans le cadre d'une rénovation globale d'un bâtiment, la ville doit isoler la part dédiée à la rénovation énergétique des autres types de travaux. Cependant, comme pour les autres travaux, les coûts de la rénovation énergétique peuvent fluctuer en fonction des variations de prix, notamment des matériaux. Cela complique considérablement le travail des administrations locales, génère une incertitude quant au bénéfice de la subvention PIV, et alourdit la charge des adjudicataires, notamment en ce qui concerne la facturation.

La fixation d'une balise énergétique a, par ailleurs, dissuadé les villes de développer des actions visant la rénovation énergétique du bâtiment privé, pourtant promue par les autorités régionales. En effet, si certaines villes ont, par exemple, lancé un mécanisme de majoration de primes régionales, cette voie s'est avérée risquée, dépendant de l'engouement citoyen pour ce dispositif et impliquant des délais relativement longs. La fixation d'un seuil minimum de dépenses en matière de rénovation énergétique (et la sanction en cas de non-atteinte de ce seuil) a incité les villes à préférer des actions dont elles ont la pleine maîtrise, portant principalement sur des propriétés publiques.

Plus globalement, la **limitation des dépenses admissibles pour cette balise a également conduit à écarter des actions pourtant prioritaires** en matière énergétique. Ainsi, par exemple, pour certains bâtiments publics très énergivores, la démolition-reconstruction s'avère la solution la plus efficiente. Or, elle ne pouvait être intégrée dans le quota des 35 % de dépenses en matière de rénovation énergétique. Si des quotas sont encore imposés à l'avenir — ce que nous ne souhaitons pas — il est important qu'ils soient définis de manière très large (dépenses admissibles) et restent faibles en termes de taux (pourcentage de dépense globale).

Concernant les SAR, bien qu'ils représentent une problématique réelle dans de nombreuses centralités, on signalera que toutes les villes ne disposent pas de SAR reconnus dans leurs centres urbains. S'il est possible de procéder à la reconnaissance d'un SAR, cette procédure s'avère lourde et chronophage. Cela plaide donc pour une plus grande souplesse en ce qui concerne les SAR, tant en matière de localisation que de procédure. Dans le cadre de la pérennisation de la PIV, il conviendrait de ne plus distinguer les deux volets (PIV « classique » et « SAR ») et d'intégrer l'ensemble dans un dispositif unique.

3. Dépenses éligibles

Il convient de distinguer les deux volets de la PIV.

Le volet « classique » permet de subventionner les dépenses suivantes :

- Les dépenses d'investissement. Celles-ci regroupent d'une part les travaux et fournitures et d'autre part les acquisitions immobilières. Relevons que pour les travaux, les frais d'études sont considérés comme des dépenses d'investissement à hauteur de maximum 5 % du montant des travaux si les études sont réalisées par un bureau indépendant, et 3 % si celles-ci sont réalisées par elle-même ;
- Les dépenses de frais de fonctionnement, de personnel et de transfert. Ces dépenses ne peuvent représenter que 5 % de l'enveloppe du droit de tirage de la « PIV classique ». Précisons que le personnel déjà en place peut être couvert s'il est affecté à la réalisation des projets repris dans le plan d'actions.

À noter que les moyens budgétaires peuvent être transférés à une RCA.

Le plafond de 5% pour les frais d'étude s'avère souvent insuffisant en pratique par rapport aux dépenses réellement engagées. De plus, les dépenses d'investissement (acquisitions et travaux) ne peuvent être réalisées qu'avec une mobilisation importante des ressources humaines des administrations communales. En raison de la complexité des dossiers, particulièrement dans les zones urbaines, les frais de personnel alloués au suivi du plan d'actions dépassent généralement les 5% de l'enveloppe. Plus largement, la fixation d'un plafond à 5 % de frais de personnel s'avère complexe à anticiper dans une logique de surbooking à 130 % de l'enveloppe promise. Il serait plus aisé de demander une justification du pourcentage des dépenses de personnel sur l'ensemble des actions menées et non pas action par action afin de s'assurer que les communes puissent maximiser le subventionnement dédié aux frais de personnel.

Ainsi, dans le cadre de la pérennisation de la PIV, bien que l'objectif de centrer le dispositif sur les dépenses d'investissement soit compréhensible, il est à tout le moins nécessaire de **revoir à la hausse les plafonds de 5% pour les frais d'étude ainsi que pour les frais de personnel et de fonctionnement**. À défaut, le principe de limiter la participation communale à 20% est illusoire en pratique.

Par ailleurs, bien que les investissements doivent être réalisés avant une date butoir, la charge administrative nécessaire liée à une programmation PIV s'étend bien au-delà de cette date (compilation des pièces justificatives, suivi, etc.). Nous plaidons donc pour que les **frais de personnel et de fonctionnement puissent couvrir une période plus longue**, allant jusqu'à la date butoir de transmission des pièces justificatives.

Il est également crucial de s'assurer que les frais de fonctionnement et de personnel **soient justifiés de manière globale** (X% de l'enveloppe globale) et non de manière individualisée, action par action (X% de la dépense de chaque action).

Le volet « SAR » permet de subventionner les acquisitions immobilières et les actes et travaux visés aux articles R.V.1-2 et R.V.1-3 du CoDT. Les études de sol ne sont pas prises en compte. Les frais d'honoraires peuvent l'être.

Les dépenses éligibles en matière de SAR s'avèrent trop restrictives par rapport à la reconversion adéquate de certains sites. Il conviendrait d'élargir le champ des actions possibles pouvant être subsidiées dans le cadre de la PIV et de les aligner sur le volet classique de la PIV.

Il est à noter qu'il est possible de mettre en œuvre les actions par l'intermédiaire de la RCA. La FAQ précise également que les CPAS, RCO, RCA, ASBL communales, AIS, SLSP et régies foncières sont considérés comme des partenaires para-communaux potentiels pour la ville.

Cette possibilité d'opérationnaliser les actions via les partenaires locaux est un point positif à souligner.

On relèvera par ailleurs que la note d'orientation de 2021 précisait que les investissements réalisés dans le cadre de cette opération « *seront considérés comme hors balise dans la prochaine circulaire* » (p. 31). On notera que depuis 2024, les villes et communes ont le choix entre conserver le régime de la balise d'emprunt ou recourir aux ratios d'endettement et de charges de dettes.

Pour ces deux volets, les actions devaient ***initialement avoir été menées entre l'approbation du plan d'actions et fin décembre 2024***. Ce délai étant trop ambitieux pour une série d'actions, l'échéance a été repoussée à 2025 par le Gouvernement, le 6 juin 2024, à la demande des Villes et de l'UVCW. Une confirmation de ce report a été communiquée aux Villes par deux circulaires datées du 19 décembre 2024².

Précisons qu'en ce qui concerne les marchés publics, c'est la date d'attribution qui est prise en compte. Dans le cadre d'acquisitions immobilières, c'est la date de l'acte authentique ou du jugement (en cas d'expropriation) qui est prise en compte.

Malgré le dynamisme incontestable des villes dans la mise en œuvre des actions approuvées et leur volonté de mener à bien les projets, la programmation pilote a montré que l'avancement de nombreuses actions nécessite du temps. Cela s'explique par plusieurs facteurs : la nature transversale de certains projets qui exigent des interactions avec diverses administrations supérieures, la recherche de co-financements et les formalités y afférentes, la complexité de certaines actions en raison du contexte urbain, le nombre élevé de projets à gérer, les procédures liées aux marchés publics, les relances de ces marchés en cas d'absence d'offres, etc. Pour les SAR, il convient d'ajouter la lourdeur des procédures, notamment celles liées à la reconnaissance des périmètres (analyse, attentes de retour des autorités régionales, études de sol, etc.).

Ces délais très courts ont conduit les villes à opter pour une approche de « surbooking », en lançant plusieurs marchés publics simultanément, tout en sachant qu'elles ne pourraient pas procéder à l'ensemble des attributions. Ce procédé vise à éviter la perte de subventions due à d'éventuels aléas (comme l'absence d'offres régulières). Il s'avère cependant lourd tant pour les administrations que pour les soumissionnaires.

Il ressort de la programmation pilote que ***l'objectif initial d'attribuer les marchés publics et de signer les actes authentiques en trois ans n'était pas réaliste*** pour de nombreuses actions pertinentes. ***À l'avenir, il est crucial de prévoir un délai minimum de quatre ans pour la mise en œuvre des actions. Un délai de six ans, aligné sur la durée des mandats communaux, serait toutefois plus adapté.***

Par ailleurs, on insistera sur la ***nécessité que les échéances pour la mise en œuvre de chaque type d'actions soient connues suffisamment à l'avance***. Toute incertitude quant aux échéances et donc quant au bénéfice des subventions, conduit à un blocage des engagements budgétaires, des attributions de marchés, etc. Rappelons que pour les villes soumises à un plan de gestion, les dépenses sont balisées.

La capacité des villes à mener à bien leurs actions dans les délais impartis repose non seulement sur un suivi interne rigoureux, mais également sur l'implication active des instances supérieures. La transversalité des thématiques abordées dans le cadre de la PIV ***exige une coordination efficace entre les différentes composantes de l'administration, tant locale que régionale.***

L'expérience pilote a mis en lumière la difficulté d'obtenir, pour certains dossiers, des retours rapides et précis de certaines composantes de l'administration régionale, notamment concernant les mécanismes complémentaires de financement. Il est donc essentiel, à l'avenir, que l'ensemble des

² *Idem.*

directions concernées soient en mesure d'assurer des retours et de suivre les procédures de manière coordonnée et efficace. Cela sera d'autant plus crucial, si les délais de mise en œuvre de la PIV continuent d'être fixés de manière aussi brève.

4. Taux de subsidiation

La PIV « classique » se voit appliquer un taux de subventionnement de 80 %. La part communale est donc de 20 %.

Concernant le volet SAR, les taux de subventionnement sont identiques à ceux fixés dans le CoDT, à savoir :

- Pour les acquisitions : 60 %
- Pour les actes et travaux de réhabilitation et de rénovation : 80 % pour la tranche de 1 million d'euros et 50 % pour le solde.

L'imposition d'une part minimale de 20% pose des difficultés en pratique, notamment quant à la complémentarité de ce mécanisme avec d'autres mécanismes de subvention, comme la Politique des Grandes Villes qui permet une prise en charge régionale à 100% des actions menées.

Il nous semble qu'à l'avenir, la complémentarité doit être mieux encouragée.

5. Liquidation des subventions

Telle que figurant dans la circulaire du 15 mai 2021, la liquidation se fait par tranche :

- Après notification de l'arrêté de subventionnement : 5%
- 2022 : 10%
- 2023 : 21,25%
- 2024 : 21,25%
- 2025 : 21,25%
- 2026 : 21,25%.

La liquidation a lieu de manière automatique, peu importe l'état d'avancement des actions. La dernière tranche est conditionnée à la transmission de l'état justifié des dépenses et du contrôle des pièces par l'administration régionale.

Ce principe de liquidation automatique par tranches, que l'on retrouve également dans d'autres mécanismes de droit de tirage, est un point positif du mécanisme.

6. Procédure d'adoption des plans d'actions

Le dossier PIV implique l'élaboration d'un plan d'actions. Celui-ci est adopté par le conseil communal et ensuite approuvé par l'autorité régionale. Cette approbation ouvre la voie au subsidie des actions contenues dans le plan d'actions. Il en découle donc une forme de contractualisation (promesse de subvention).

Lors de la programmation, les informations ont été communiquées par circulaire aux villes au mois de mai 2021. Il leur était demandé d'introduire leur dossier avant le 15 septembre de la même année³.

³ Bien qu'un report ait été admis.

Cette très courte échéance a entraîné un investissement humain conséquent et exercé une forte pression sur les équipes locales, afin de leur permettre de soumettre des dossiers de qualité dans les délais impartis.

À l'avenir, il est **essentiel de prévoir un délai plus réaliste entre la diffusion des lignes directrices et la date de dépôt des dossiers**. Ce délai doit tenir compte non seulement du temps nécessaire à l'élaboration des plans d'actions, mais aussi des autres dossiers à gérer en parallèle, de la période des vacances estivales et des procédures internes de validation, y compris la décision du conseil communal.

La possibilité de soumettre un dossier hors délai devrait également continuer d'être acceptée, à titre exceptionnel et sous réserve de motivation. Cela permet de maintenir une certaine flexibilité, comme ce fut le cas en 2021 à la suite des inondations.

Avant la date de dépôt, une **réunion d'information préalable** à destination des villes a eu lieu en présence des représentants de certains ministres, de l'administration et du LEPUR. On relèvera que cette séance d'information a été résumée à travers les **FAQ**. La circulaire du 15 mai 2021 précise en outre que le LEPUR peut accompagner les villes qui le souhaitent dans l'élaboration de leur plan d'actions.

Cet espace d'échange dédié à la compréhension des lignes directrices et du champ d'application a été bien apprécié. Dans le cadre de la pérennisation de l'outil, il semble opportun de répéter ce procédé. Il est crucial que l'ensemble des décideurs régionaux concernés y participent afin de fournir des informations pertinentes et précises, aidant à l'élaboration des plans d'actions.

De plus, la rédaction d'une FAQ, qui synthétise ces échanges, s'est avérée particulièrement utile. Elle constitue un guide précieux pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions, facilitant une meilleure compréhension du dispositif et assurant une continuité, notamment en cas de changements de personnel. À l'avenir, cette FAQ pourrait être progressivement enrichie avec les nouvelles questions traitées par l'autorité régionale (voir plus loin).

Sauf erreur de notre part, aucune ville n'a sollicité l'appui du LEPUR, ce qui ne nous permet pas d'évaluer son rôle.

Une fois le projet déposé, une séance de présentation a été tenue auprès des instances régionales. Cette séance avait pour objectif de permettre aux villes de présenter leur plan d'actions et de s'assurer d'une bonne compréhension des actions qu'il contient. A la suite de cette présentation, la ville peut, si nécessaire, compléter son plan d'actions par une décision du collègue.

Le plan d'actions, après instruction par l'administration, est approuvé. Cette approbation se concrétise par l'adoption d'un arrêté de subvention impliquant l'engagement et les liquidations budgétaires y afférents.

7. Mise en œuvre et adaptation des plans d'actions

Comme mentionné précédemment, le plan d'actions approuvé comprend un ensemble de projets dont les dépenses totales peuvent atteindre jusqu'à 130 % de l'enveloppe budgétaire. La ville est donc en mesure de sélectionner, parmi ces projets, ceux qu'elle mettra en œuvre. Il convient de souligner que les dépenses finales diffèrent des montants projetés dans le plan d'actions approuvé. Dans le cadre des marchés de travaux, les dépenses réelles s'écartent fréquemment des montants prévus lors de l'attribution.

Si le mécanisme de « pot commun » est à privilégier, il convient de souligner la difficulté qu'il représente pour équilibrer les dépenses face aux différentes contraintes budgétaires. Cela s'applique aux balises fixées par la programmation pilote (minimum 35 % des dépenses consacrées à la rénovation énergétique, maximum de 5 % pour les dépenses de personnel ou de

fonctionnement, etc.). Cela implique également des ajustements budgétaires et des tableaux de suivi au sein des villes, ainsi que des transferts de subsides entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire de la commune. Ces ajustements sont constants et chronophages, et peuvent bloquer l'utilisation finale des subventions de par les spécificités qui sont propres à la comptabilité budgétaire communale.

Au-delà de la levée des balises contraignantes (seuils et plafonds) lors des futures programmations, il serait pertinent de développer un guide de bonnes pratiques pour l'inscription budgétaire des travaux subventionnés dans la comptabilité communale. Ce guide, non contraignant, aiderait les pouvoirs locaux à opérer de manière simplifiée les suivis budgétaires nécessaires.

Dans le cadre de la PIV « classique », le contrôle régional s'effectue en fin de programmation, lors de la vérification des pièces justificatives. Jusqu'à cette étape, la ville n'a aucune garantie complète de l'éligibilité des dépenses engagées. Pour la PIV « SAR », une approbation a lieu à différentes étapes de la mise en œuvre (voir point 10).

Un **comité d'accompagnement** a toutefois été instauré. Ce comité est composé de représentants de la ville ainsi que des représentants des instances régionales (cabinet ministériel et administration). Cependant, aucune balise spécifique concernant la composition ou le fonctionnement de ce comité n'a été formellement définie ni dans les circulaires, ni dans la décision du Gouvernement wallon.

Le mécanisme PIV « classique » repose sur une grande autonomie, ce qui est à souligner. A cet égard, le principe d'un **comité d'accompagnement est un dispositif utile**, permettant d'échanger sur l'état d'avancement des actions, de mieux comprendre le dispositif et de valider les orientations prises par les villes.

L'expérience a toutefois mis en évidence la **nécessité de clarifier et d'améliorer tant le rôle que la composition du comité d'accompagnement**. Ce comité doit favoriser les échanges et résoudre les questions en suspens liées à la mise en œuvre du plan d'actions. Il est indispensable de systématiser un retour formel de l'autorité régionale, sous forme écrite, afin de confirmer les réponses, orientations et décisions prises. L'établissement d'un règlement d'ordre intérieur pour ce comité contribuerait également à renforcer son rôle et à assurer un cadre de fonctionnement clair.

L'autonomie du mécanisme, avec un contrôle in fine des dépenses, doit être préservée. Il convient toutefois d'offrir aux villes la **possibilité de faire valider leurs options sur une base volontaire**. Pour certains dossiers complexes, par exemple, il devrait être permis d'obtenir un avis engageant de la région, permettant à la ville d'avoir l'assurance de l'acceptation de son dossier en fin de procédure et de lever toute incertitude.

À ce titre, la **systématisation des PV des comités d'accompagnement, validés et transmis aux villes, doit s'accompagner d'un caractère contraignant, engageant clairement la région quant aux orientations et décisions** prises en réunion.

Il est également essentiel d'assurer une composition suffisamment transversale de ce comité, de manière à impliquer toutes les directions administratives, voire également ses composantes politiques (représentant du cabinet) concernées pour garantir l'efficacité des échanges.

Dans le cadre de la programmation pilote, la DAOV⁴ a été le principal interlocuteur régional des villes. À l'instar des coordinateurs PIV désignés au sein des 9 villes, le principe de disposer d'un interlocuteur régional unique s'avère pertinent et permet de mieux canaliser les échanges. Il est toutefois essentiel que l'administration régionale puisse s'appuyer sur les autres directions concernées afin de garantir un relais efficace des questions et besoins émanant des pouvoirs locaux.

⁴ Direction de l'Aménagement opérationnel et de la Ville du SPW.

Une **communication fluide et transparente concernant les décisions prises** pourrait utilement être renforcée. En s'appuyant sur les discussions tenues lors des comités d'accompagnement et d'échanges plus sporadiques, la **mise à jour systématique d'une FAQ** pourrait être envisagée pour recompiler l'ensemble des positions de l'autorité régionale sur les questions soulevées (tel un ruling fiscal). Cette FAQ serait accessible à l'ensemble des villes.

De plus, aucune procédure officielle de **modification des plans d'actions approuvés** n'a été actée en amont par le Gouvernement wallon. Il est à noter que, dans certains cas, les modifications apportées aux fiches ont eu un impact limité sur l'opération globale. Certaines modifications ont cependant été autorisées, en demandant parfois une réactivité accrue des villes pour soumettre leurs demandes.

L'absence d'une procédure claire concernant les possibilités d'adaptation du plan d'actions a engendré des incertitudes et a nui à une bonne organisation des demandes de modification. Dans le cadre de la pérennisation du dispositif, il **conviendrait d'établir une procédure d'adaptation des plans d'actions** selon une procédure et des modalités simplifiées, en particulier pour les modifications mineures.

Il nous semble opportun de s'inspirer du FEDER en ce qui concerne la répartition des compétences d'approbation des modifications. En effet, celui-ci répartit cette compétence entre l'administration, le comité d'accompagnement et le Gouvernement wallon, en fonction de l'ampleur de la modification envisagée.

Enfin, il convient de préciser que certaines actions impliquent des acquisitions immobilières, ce qui requiert parfois le recours à des procédures d'**expropriation**. S'il existe bien une habilitation générale pour les expropriations d'immeubles pour usage du public⁵, il n'existe pas de base légale autorisant expressément l'expropriation pour l'ensemble du plan d'actions. Toutefois, le CoDT prévoit, de manière expresse, la possibilité d'expropriations pour la mise en œuvre de périmètres spécifiques tels que les « sites à réaménager », les « zones de revitalisation urbaine », les « périmètres de rénovation urbaine », etc. Il en va de même pour l'exercice des droits de préemption dans ces périmètres⁶.

Enfin, dans l'hypothèse d'une pérennisation du mécanisme de la PIV, il conviendrait d'examiner la possibilité d'introduire une **autorisation décrétaie expresse pour les expropriations** visant à mettre en œuvre les plans d'actions approuvés, à tout le moins dans le périmètre des quartiers prioritaires identifiés. Cela permettrait de renforcer la légitimité des expropriations pour usage public et de faciliter celles qui ne sont actuellement pas possibles.

8. Rapports d'évaluation

Deux rapports doivent être réalisés en cours de programmation :

- Un rapport d'évaluation intermédiaire, approuvé par le collège communal, est transmis au Gouvernement wallon par le collège avant le 30 juin 2023 ;
- Un rapport d'évaluation final, approuvé par le conseil communal, est communiqué avant le 31 décembre 2026⁷.

Ces rapports contiennent la liste des actions approuvées, selon leur degré de réalisation, ainsi que l'évaluation de la mise en œuvre de chaque action.

⁵ Déc. 30.11.2023 modifiant le déc. du 6.5.1988 rel. aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon, le déc. du 22.11.2018 rel. à la procédure d'expropriation et le déc. du 19.3.2009 rel. à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques, *M.B.*, 10.1.2024.

⁶ Art. D.VI.1 et D.VI.17 du CoDT.

⁷ Selon les échéances fixées dans les circulaires du 19 décembre 2024.

Selon la circulaire du 15 mai 2021, le contrôle de l'administration s'effectue dans les 3 mois suivant la réception du rapport d'évaluation. Il porte sur le respect des conditions.

Au jour de clôture de cette note, les villes concernées ont introduit leur rapport d'évaluation intermédiaire.

La fixation d'un délai pour la réalisation du contrôle par l'administration régionale paraît utile. Cela permet de confirmer rapidement et dans un délai préétabli les subventions dévolues dans le cadre de la PIV. Il est par ailleurs pertinent d'assurer un retour formel aux villes, par notification, tant lors de la réception du rapport que lors de la validation de son contenu.

9. Transmission des pièces justificatives

À l'issue de la période concernée, les pièces justificatives doivent être transmises avant une date butoir. Initialement, le délai était fixé au 30 septembre 2026 pour la PIV « classique » et au 30 septembre 2025 pour la PIV « SAR ».

Par décision du Gouvernement wallon, reprise dans les circulaires du 19 décembre 2024, ce délai a été reporté.

L'état justifié des dépenses, certifié par le DF, comprend différentes pièces justificatives selon le type de dépenses (factures, état d'avancement, PV de réception provisoire, décompte final, copie de l'acte authentique ou du jugement tenant lieu d'acte authentique, fiches de paie, etc.).

On insiste sur l'importance de ***laisser un délai suffisant aux villes entre la fin de la période durant laquelle les actions doivent être menées et la transmission des pièces justificatives.*** La compilation de ces pièces, ainsi que leur validation, nécessitent effectivement du temps.

10. Spécificités des SAR

Le mécanisme mis en place par la PIV repose donc sur une liquidation automatique par tranche. Le contrôle du bon respect des conditions fixées pour l'éligibilité des dépenses a lieu à postériori, lors de la transmission des pièces justificatives.

Toutefois, concernant le volet SAR de la PIV, des mécanismes d'approbation ont lieu aux différentes étapes du projet visant à la réalisation de travaux. Ainsi, outre l'introduction des fiches descriptives, dans le cadre du plan d'actions, il est demandé :

- D'introduire un dossier d'avant-projet ;
- D'introduire le dossier de projet comprenant notamment le projet définitif, le projet d'avis de marché et le cahier spécial des charges. Ce projet est approuvé par l'administration ;
- De transmettre le dossier d'attribution pour lequel l'approbation de la DAOV est requise.

Comme nous l'avons déjà souligné, le volet « SAR » de la PIV s'avère lourd administrativement. Dans le cadre de la pérennisation du dispositif, notamment par voie décrétole, il nous semble pertinent d'intégrer ce volet dans le droit de tirage « classique » et d'appliquer les mêmes simplifications administratives. Cela pourrait être adéquatement couplé avec la possibilité, pour les villes et sur une base volontaire, d'obtenir des garanties régionales quant à l'éligibilité des projets qu'elles mettent en œuvre ainsi que des options prises concernant ceux-ci (voir point 7).

On soulignera qu'il ne ressort en effet pas de l'évaluation de la programmation pilote que le volet « classique » de la PIV ait, en raison de la simplification de ses procédures, souffert d'un manque de cohérence ou de qualité. Cette simplification pourrait sans aucun doute être appliquée à d'autres mécanismes de financement, tels que le FRIC, par exemple.