

Zones d'initiatives privilégiées (ZIP)



1. Philosophie et principes généraux

La philosophie des zones d'initiatives privilégiées (Z.I.P.) procède d'un double constat valant tant en matière d'aménagement du territoire que de politique du logement, de politique des transports, de politique économique ou de politique sociale.

D'une part, la Wallonie n'est pas un territoire homogène ; elle recèle une grande diversité de situations : les problèmes de logement et d'aménagement du territoire du Borinage sont fondamentalement différents de ceux du Brabant wallon, de la région arlonaise ou de ceux rencontrés dans les régions de Liège et de Charleroi.

D'autre part, il y aurait grand danger d'effets pervers à mener sur l'ensemble du territoire une politique indifférenciée. Ainsi donc, des mesures prises pour solvabiliser la demande dans une région où règne une profonde dépression immobilière auraient un effet désastreux si elles étaient appliquées dans une région soumise à une forte surchauffe. L'inverse étant bien entendu tout aussi vrai.

La philosophie des Z.I.P. consiste donc à identifier un certain nombre de situations particulièrement préoccupantes en matière d'aménagement du territoire et de logement et à concevoir pour chacune d'elles une politique spécifique qui lui soit adaptée.

Une des principales difficultés juridiques à la mise en œuvre de cette philosophie réside dans le principe général, garanti par la constitution, d'égalité de tous les citoyens devant la loi.

Il y a donc lieu de définir des critères strictement objectifs permettant de développer des politiques spécifiques à l'égard de certaines zones du territoire ou de certaines catégories de population.

A cet égard, deux types d'approche sont habituellement pratiqués :

- la définition de critères personnels (c'est-à-dire attachés à la personne du bénéficiaire comme l'âge, le revenu, le statut patrimonial, etc.) comme dans la plupart des aides au logement ou des aides sociales ;
- la définition de zones géographiques précises où appliquer des politiques particulières comme par ex. les zones d'aide à l'investissement, les zones « FEDER » des programmes opérationnels des fonds structurels européens.

La politique du logement a jusqu'il y a peu essentiellement utilisé le premier type de critères tandis que les politiques de développement économique et d'aménagement du territoire ont utilisé les secondes.

Si la première approche a pour elle la « vertu de justice individuelle » (tous les citoyens se trouvant

dans les mêmes conditions personnelles ont droit aux mêmes avantages), elle n'est malheureusement exempte d'effets pervers notamment dus au fait que les critères de sélection utilisés sont nécessairement limités aux données objectives officiellement connues de l'administration et estimées à une date précise qui peut ne pas être représentative de la situation générale moyenne ni même de la situation réelle de l'intéressé.

D'autre part, les politiques de développement (politique économique et politique d'aménagement du territoire) ont de tous temps été écartelées entre deux approches, entre deux systèmes de valeurs :

- l'un fondé sur la notion d'efficacité (immédiate ou apparente) ;
- l'autre fondé sur la notion de justice distributive, sur le principe d'équité.

La première optique poussera les responsables du développement territorial à favoriser le développement des agents économiques les plus dynamiques, de favoriser les zones où l'activité se développe spontanément. Cela revient en fait à aider les forts à devenir plus forts, les dynamiques plus dynamiques, les riches plus riches, etc., quitte à organiser un système de redistribution des richesses de ceux qui gagnent vers ceux qui perdent.

L'autre approche consiste à rechercher un développement harmonieux de toutes les parties du territoire en aidant les plus faibles à « se maintenir dans la course », en mettant à leur disposition des aides spécifiques tenant compte de leur situation.

Les zones d'initiative privilégiées tentent donc de concilier deux approches qui procèdent en fait du même système de valeur :

- l'une (l'approche « logement ») privilégiant la notion de justice personnelle individuelle ;
- l'autre (l'approche « aménagement du territoire ») privilégiant les notions de cohésion, de justice territoriale et de développement équilibré de toutes les parties d'un territoire donné.

La politique des Z.I.P. consiste en fait à identifier, sur des bases strictement objectives, des zones géographiques dans lesquelles :

- soit des politiques spécifiques doivent être menées ;
- soit des politiques générales doivent être accentuées.

La philosophie des Z.I.P. consiste donc à combiner les approches « justice individuelle » et « justice territoriale » en fonction des problèmes à traiter.

Ainsi donc, là où la politique à mener relève essentiellement de l'aménagement du territoire (politique foncière, développement de quartiers, etc.), les Z.I.P. permettent de développer certaines actions dans ces zones à l'exclusion des autres et là où la politique à mener relève à la fois de la politique du logement et de la politique de l'aménagement du territoire, les Z.I.P. définissent des zones géographiques où certains avantages supplémentaires seront accordés (augmentation du montant des aides, réduction des taux de prêts hypothécaires, etc.).

Une deuxième caractéristique essentielle de la politique des Z.I.P. réside dans son libellé même : il ne s'agit pas pour la Région de mener des actions dirigistes mais bien de privilégier des initiatives locales.

Application stricto sensu du principe de subsidiarité, il s'agit donc d'aider au développement d'initiatives prises au niveau le plus proche du problème à traiter.

L'objectif ainsi visé est à la fois d'être le plus efficace possible en laissant le soin de traiter les problèmes à ceux qui les connaissent le mieux et en même temps de responsabiliser les acteurs du développement territorial à quelque niveau qu'ils se situent, du simple citoyen au responsable d'intercommunale.

Les quatre types de Zones d'Initiatives Privilégiées

Les zones d'initiatives privilégiées ont été définies en 1994 par arrêté du gouvernement wallon (arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 1994 relatif à la fixation des zones d'initiative privilégiée (M.B. : 05.10.1994)) sur la base d'un cavalier inscrit dans le dispositif du budget régional. Cette situation a été régularisée d'abord par l'insertion de l'article 174 dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et par la suite confirmée par l'insertion de l'article D.V.15. dans le Code du Développement territorial (CoDT) (M.B., 14 novembre 2016) :

« Art. D.V.15. § 1er. Selon les dispositions arrêtées par le Gouvernement, des zones d'initiatives privilégiées sont créées dans le but de permettre des aides spécifiques et l'adaptation des aides existantes dans certaines zones géographiques déterminées.

Les zones d'initiatives privilégiées sont arrêtées pour des raisons opérationnelles, indépendamment des plans de secteur, schémas et guides.

§ 2. Le Gouvernement délimite les zones d'initiatives privilégiées dont :

- 1. des zones à forte pression foncière qui visent les communes où le prix du terrain à bâtir est plus élevé que la moyenne régionale ;*
- 2. des zones de requalification des noyaux d'habitat qui concernent les quartiers dont la dégradation progressive entraîne la désertion des lieux par la population ;*
- 3. des zones de développement global de quartier où sont menées des politiques intégrées de revitalisation qui concernent les quartiers où la composition de la population cumulée à la faible qualité de l'habitat génère des problèmes sociaux ;*
- 4. des zones de cités sociales à requalifier abritant une population similaire définie en 3°.*

§ 3. Selon les modalités qu'il fixe, le Gouvernement détermine les opérations qu'il estime nécessaires dans les zones d'initiatives privilégiées. »

(Note: il s'agit de la reproduction quasi identique de l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) ; seule la mention, intégrée dans le § 1er de l'article D.V.15. : «Les zones d'initiatives privilégiées sont arrêtées pour des raisons opérationnelles, indépendamment des plans de secteur, schémas et guides.» ne figurait pas dans cet article 174.)

2.1. Les zones de forte pression foncière (Z.I.P. 1)

Suite à une pression foncière particulièrement vive, certaines communes de Wallonie sont confrontées avec le problème d'une augmentation constante et effrénée des valeurs foncières et immobilières.

La conséquence de cette situation est que les ménages ne disposant que de faibles ou moyens revenus ne trouvent plus à se loger ni dans le secteur locatif public ni dans le secteur locatif privé et encore moins par accès à la propriété.

La politique prioritaire à mener dans ces zones pourrait donc consister :

- à augmenter de façon sensible et durable l'offre immobilière (terrains et logements) ;
- à augmenter l'offre de logements sociaux et à en améliorer l'accessibilité aux moins nantis ;
- à développer une politique d'équipement de terrains destinés aux moins nantis ;
- à favoriser l'accès à la priorité des catégories de revenus faibles et moyens par la relance du logement social en accès à la propriété ou du logement moyen.

2.2. Les zones de requalification

Certains quartiers essentiellement localisés dans des communes pauvres, voient se dégrader progressivement tant leurs espaces publics que les logements qui les bordent.

Cette situation est en fait le résultat de la conjonction de plusieurs facteurs qui se renforcent les uns les autres - un début de dégradation du quartier incite les mieux-nantis parmi ces habitants à le quitter pour s'installer en périphérie.

Ce phénomène est la cause de la présence de logements vides dans le quartier. Ceux-ci se dégradent et contribuent ainsi à la détérioration de l'aspect général du quartier. Ceci incite alors d'autres habitants à le quitter et ainsi de suite jusqu'au moment où le quartier, du fait de sa dépréciation, voit s'y concentrer des ménages à très faibles revenus, voire même marginaux.

Ce phénomène se trouve amplifié par la conjonction de graves problèmes sociaux : pauvreté, chômage, délinquance, drogue, concentration de populations étrangères avec ses conséquences habituelles que sont la montée du racisme et de la xénophobie.

Ces quartiers constituent une « véritable gangrène sociale » dans la mesure où la concentration en un seul endroit d'un grand nombre de problèmes sociaux fait qu'ils se renforcent les uns les autres, entraînant l'ensemble de la population dans une spirale aboutissant aux explosions sociales de plus en plus fréquentes dans les banlieues françaises ; l'acuité des problèmes soulevés par les attitudes racistes et xénophobes s'ajoutant aux dangers d'explosion sociale.

La politique menée dans ces quartiers repose sur une approche globale et transversale des différents paramètres l'handicapant :

- le cadre physique pour lequel des efforts particuliers d'assainissement, de rénovation et de requalification d'espaces publics sont consentis ;
- un ensemble d'actions de type social menées par les différents pouvoirs publics compétents parmi lesquels on compte les régies de quartier gérées par le Fonds du logement de Wallonie ;
- un ensemble d'actions visant à redynamiser le tissu économique du quartier en y favorisant le développement de nouvelles activités ;
- une amplification des actions d'éducation permanente visant à rendre la population du quartier plus apte à comprendre sa situation dans la société et plus capable de prendre en mains son propre destin.