



Développement urbain

Projet d'AGW modifiant l'AGW du 13 juillet 2023 portant sur l'accompagnement et le soutien financier apportés aux opérations de développement urbain

Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie du 9 septembre 2025

1. Contexte

L'AGW du 13 juillet 2023 a profondément réformé deux outils d'aménagement opérationnel — la rénovation et la revitalisation urbaines — en les regroupant au sein d'un dispositif unique : « *l'opération de développement urbain* ». Cette rationalisation permet aux autorités locales d'aborder ces opérations de manière globale et de concentrer le cas échéant les moyens régionaux sur l'outil le plus adapté. L'AGW est entré en vigueur en deux phases : 2023 et 2025.

Dans son avis du 12 octobre 2022 sur le projet d'AGW¹, l'Union des Villes et Communes de Wallonie avait salué plusieurs avancées positives : allègement des contenus obligatoires de l'étude, simplification administrative, adaptabilité des programmes d'actions, promesse de subventions pluriannuelles, etc.

L'UVCW avait toutefois relevé certaines difficultés. Notre avis de 2022 pointait notamment :

- la non-subsidiation de la phase d'étude et de préparation des dossiers ;
- la charge importante que cette phase représente pour les communes, que ce soit via un bureau d'étude ou par la mobilisation de personnel interne ;
- la nécessité de soutenir financièrement le poste de conseiller en développement urbain dès la phase d'élaboration de l'étude ;
- la possibilité de mieux cibler l'étude et les actions à financer ;
- le besoin de renforcer la transversalité entre administrations wallonnes (patrimoine, logement, urbanisme, etc.).

Le 17 juillet 2025, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un projet modifiant cet AGW de 2023. Ce texte vise essentiellement à diminuer le taux de subvention, reporter la liquidation des tranches de subvention et exclure la prise en charge des frais de fonctionnement et de personnel (y compris le conseiller en développement urbain). Ces adaptations sont justifiées, selon la note au Gouvernement, par la soutenabilité budgétaire de la politique régionale de développement urbain, tant en termes de crédit d'engagement vu le volume des projets déposés par les communes, qu'en ce qui concerne les montants à liquider.

¹ Avis du CA sur le « *Projet d'AGW portant sur l'accompagnement et le soutien financier apportés aux opérations de développement urbain* », https://www.uvcw.be/no_index/files/9835-politique-de-la-ville-agw-d%C3%A9veloppement-urbain-avis-ca-uvcw.pdf

2. Entrée en vigueur

Il est inhabituel de débiter un avis sur un projet d'arrêté par la question de son entrée en vigueur. Toutefois, celle-ci déterminante pour bien comprendre la portée des modifications proposées.

Le projet d'arrêté fixe cette entrée en vigueur au 17 juillet 2025, afin d'appliquer **immédiatement** ses nouvelles dispositions, **y compris aux programmes d'actions triennaux opérationnels (PATO) déposés par les communes avant le 15 mars 2025 et toujours en attente d'approbation ministérielle.**

Rappelons que le PATO recense les actions pour lesquelles une demande de subvention est introduite et que son approbation équivaut à une promesse de subvention.

Concrètement :

- Les dossiers simplifiés déposés et approuvés en 2023 et 2024 resteraient régis par les dispositions actuelles de l'AGW de 2023. Ils ne sont pas concernés par les modifications projetées.
- Les PATO déposés par les communes en mars 2025, s'ils sont approuvés par le Ministre, seraient soumis aux nouvelles règles projetées : baisse du taux de subvention, suppression de la couverture des frais de fonctionnement et de personnel, report de la liquidation des tranches sur plusieurs années.
- Les postes de conseiller en développement urbain ne bénéficieraient plus d'aucun subventionnement dès 2025 inclus.

Selon la note au Gouvernement wallon, 15 PATO ont été introduits en 2025 sur la base de l'AGW en vigueur. Cela représente un coût total des opérations estimé à plus de 100 millions d'euros. Or, les crédits d'engagement régionaux prévus pour 2025 s'élèvent à 18.671.000 euros. Ceci conduit le Gouvernement à revoir le mécanisme de subvention.

Dans son avis sur l'AGW de 2023, notre association relevait déjà que : « *Les enjeux urbains et le nombre de projets à mener dans les quartiers de villes sont très nombreux. Nous craignons donc que l'engouement et le nombre de programmes d'actions, légitimement déposés par les communes, aboutissent in fine à des moyens relativement faibles par commune, suite à la répartition du budget régional entre elles. (...) L'attrait des communes pour le futur dispositif est évidemment l'objectif à rechercher, notamment au travers d'une simplification administrative. L'objectif ne peut être de décourager les pouvoirs locaux à recourir au développement urbain* » (p. 16). Dès lors, nous plaitions déjà pour une **augmentation des budgets réellement disponibles**, afin qu'elle soit en corrélation avec le nombre de projets déposés. Nous réitérons fermement notre demande.

Nous relevions également, pour la première programmation : « *Nous avons conscience de la difficulté d'anticiper, à ce jour, le nombre et le contenu des futurs programmes d'actions. Toutefois, la maturité et l'estimation des projets prévus dans le cadre des opérations de rénovation et revitalisation urbaines approuvées ou en cours d'élaboration, pourraient déjà constituer un indicateur éclairant. Il pourrait ainsi s'avérer intéressant d'établir rapidement un screening par commune disposant d'un tel périmètre afin de pouvoir se rendre compte des financements qui seraient sans doute demandés par chacune d'elles lors de la première programmation* » (p.17).

Le Gouvernement fait aujourd'hui le choix de modifier, en cours de procédure, le taux de subvention et la liste des dépenses éligibles, dans le but d'élargir le nombre de projets soutenus, sans augmentation des crédits d'engagement régionaux. Cette démarche risque immanquablement d'être préjudiciable aux pouvoirs locaux ayant déjà déposé la liste des actions à mener.

Alors que l'UVCW plaide pour un mécanisme de droit de tirage au vu des nombreux avantages qu'il peut générer et que le Gouvernement wallon avance en ce sens avec le FERL, le **projet d'arrêté s'oppose aux principes de prévisibilité, de bonne administration et de confiance légitime que les communes, leurs agents et les citoyens (via notamment les CCATM) peuvent attendre de l'autorité régionale**. Modifier en urgence les règles de financement alors que les dossiers ont été préparés, élaborés, validés et anticipés au niveau local compromet la bonne gestion des finances communales.

Nous nous interrogeons d'ailleurs sur la **légalité** d'une révision a posteriori des règles, sans annulation de la procédure en cours.

De nombreuses communes se sont investies dans l'élaboration d'un PDU et d'un PATO. Certaines ont déposé leur dossier en mars 2025, d'autres sont encore en cours de constitution. Or, le projet d'AGW remet en cause l'intérêt même pour les communes de s'engager dans une telle opération, alors que la DPR semblait plutôt impliquer, dans un sens positif, une plus grande attention à ces opérations².

Nous réclamons expressément de la Région qu'elle respecte ses engagements concernant les PATO déjà déposés et en attente d'approbation, en veillant à ce que les nouvelles dispositions ne leur soient pas applicables. En effet, les modifications envisagées affectent directement la capacité financière et la trésorerie des communes, et pourraient amener certaines d'entre elles à renoncer à maintenir leur PATO dans la version déposée début 2025.

Ces changements fondamentaux – concernant les dépenses éligibles, les modalités de liquidation et les taux de subvention – ont un impact certain sur l'organisation et la viabilité financière des projets locaux, mais aussi au regard des autres missions et actions menées par la commune. **Par conséquent, nous demandons qu'une communication claire et rapide soit adressée à l'ensemble des communes wallonnes, afin qu'elles puissent prendre une décision éclairée quand l'opportunité de se lancer ou de poursuivre l'élaboration d'un dossier de développement urbain.**

Enfin, la suppression de l'article 6, 5° de l'AGW de 2023 soulève la question de la régularité des PATO déposés en 2025. En effet, en supprimant l'article 6, 5° de l'AGW de 2023, les PATO réservant une part de 5 % maximum aux frais de fonctionnement et de personnel pourraient être jugés irréguliers. Si ce n'est pas le cas, ils devraient alors pouvoir être financés au regard de l'article 15, alinéa 1^{er}, 3°.

3. Taux de subventionnement

Comme annoncé précédemment, le projet d'AGW revoit à la baisse le taux de subventionnement régional en matière d'investissements (acquisitions immobilières et travaux) dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Notons que les dépenses de fonctionnement et de personnel ne seraient plus subsidiées (v. point 4 de cette note).

L'AGW de 2023, dans sa version actuelle, fixe le taux de :

- 80 % pour les travaux et acquisitions immobilières en matière de rénovation urbaine ; la part communale ne pouvant être inférieure à 20 % ;
- 100 % pour la revitalisation urbaine, ce taux étant également fixé à l'article D.V.13, paragraphe 2 du CoDT.

La note au Gouvernement précise que « *le taux de subvention pour les travaux relevant de la rénovation urbaine avant l'entrée en vigueur de l'AGW du 13 juillet 2023 était de :*

- *60 % pour les équipements collectifs (voiries, places, parking) et les infrastructures de proximité ;*

² V. point 6 de cette note.

- 80 % pour les logements, les espaces verts et espaces de convivialités » (p. 2).

Le projet prévoit désormais d'abaisser le taux de subventionnement des opérations de rénovation urbaine à 50 %, la part communale ne pouvant être inférieure à 50 %.

La note au Gouvernement wallon précise que « la diminution du taux de subventionnement permettra d'une part de soutenir, vu l'enveloppe disponible, un plus grand nombre de projets qualitatifs ayant un effet levier important dans l'attractivité urbaine et d'autre part, responsabiliser davantage les communes à caractère urbain dans leurs choix d'aménagement au vu de la part communale nécessaire pour la mise en œuvre des projets.

Jusqu'à ce jour, les taux de subvention en matière de rénovation urbaine en Wallonie ont varié comme suit : 75 à 80 % (AR du 8 février 1977 et du 19 novembre 1979) ; 75 % (AERW du 6 décembre 1985) ; 60 %, 75 % et 90 % (AGW du 4 novembre 1993) ; 60 % et 80 % (AGW du 28 février 2013) ; 80 % (AGW de 2023). Le nouveau taux proposé est donc bien en deçà des taux observés jusqu'à présent, et ce outre, la suppression des subventions pour les études, ainsi que la suppression de la subvention du poste de conseiller en développement urbain.

Par ailleurs, le projet d'AGW prévoit que la part communale ne puisse être inférieure à 50 %, contre 20 % dans l'AGW actuel. Il s'agit donc, pour les communes, d'une **augmentation de 150 % de leur contribution aux projets subsidiés.**

Cette diminution drastique des taux de subvention combinée à l'obligation pour les pouvoirs locaux de supporter 50 % du coût des projets — en plus des autres frais (personnel, préparation et montage des dossiers, etc.) — **risque de décourager les villes et communes de se lancer dans de telles opérations.** Si on y ajoute le report de la liquidation des budgets (v. plus loin), le mécanisme conduirait à **exclure de facto les pouvoirs locaux les plus en difficulté, qui sont pourtant les premiers destinataires de ces opérations.**

Depuis des décennies, de nombreuses communes à caractère urbain ont pu, grâce à ces subventions, infléchir la dégradation de quartiers, se redéployer et amorcer une dynamique positive. Nous craignons que cette modification ne transforme un outil destiné initialement à soutenir les quartiers en difficulté, en un mécanisme qui ne soit plus directement accessible aux villes et communes qui en ont besoin de manière spécifique.

À tout le moins, la **complémentarité des subventions avec d'autres mécanismes de financement devrait être admise et encouragée.** Si la diminution à 50 % du taux de subvention est maintenue, il nous semble essentiel qu'aucune part communale minimale ne soit imposée, afin de permettre aux communes de réduire leur apport propre grâce à des subventions complémentaires.

Enfin, nous ne partageons pas la justification apportée dans la note au Gouvernement, insistant notamment sur la « *responsabilisation des communes dans leurs choix* ». Les communes sont d'ores et déjà pleinement responsables des projets qu'elles proposent et de leurs budgets. Depuis des décennies, des dizaines d'opérations de rénovation et de revitalisation urbaines ont été menées, comprenant des centaines d'actions au bénéfice de la collectivité et du développement urbain. Ces opérations, élaborées avec l'appui de bureaux d'études et des forces vives locales, ont permis de créer des dynamiques positives et de faire (re)vivre des quartiers entiers, et ce dans un cadre financier maîtrisé.

Enfin, relevons que, pour la revitalisation urbaine fondée sur un partenariat public-privé, le taux fixé par le CoDT, demeure établi à 100 %. La note au Gouvernement wallon précise toutefois : « *Le taux de subventionnement pour les projets relevant de la revitalisation urbaine étant repris dans une disposition décrétole, celui-ci ne peut être revu actuellement par le biais de cette modification*

règlementaire ; une proposition de suppression de ce taux a toutefois été faite dans le décret programme » (p. 2).

4. Frais de fonctionnement et de personnel

Dans la version actuelle de l'AGW, deux mécanismes existent pour couvrir partiellement les frais de fonctionnement et de personnel requis dans le cadre du développement urbain :

- **Premièrement**, l'AGW de 2023 prévoit que le PATO, soumis à approbation en vue de subvention, « réserve au maximum 5 % pour couvrir des dépenses de fonctionnement, en ce compris de personnel » ;
- **Deuxièmement**, le poste de conseiller en développement urbain, désormais rendu obligatoire par la réglementation, peut bénéficier d'une subvention annuelle récurrente de 25.000 euros, dans les limites des budgets disponibles. Ce mécanisme n'est pas nouveau : il existe depuis environ 20 ans et atteignait même 37.000 euros pour les chefs de projet dans les Zones d'initiative privilégiée, conformément à l'AGW du 23 septembre 2004.

Le projet d'AGW vise à supprimer la possibilité de couvrir les dépenses de fonctionnement et de personnel, au motif que « le développement urbain est un outil stratégique et opérationnel d'aménagement du territoire. Il est donc nécessaire de concentrer les moyens budgétaires pour subventionner des travaux et/ou, le cas échéant, des acquisitions pour des projets de qualité qui auront un réel effet levier dans l'attractivité des centres-villes ».

Si le développement urbain constitue effectivement un outil d'aménagement opérationnel, il implique nécessairement une part de dépenses accessoires. C'est particulièrement vrai compte tenu de la complexité des dossiers, dans les zones urbaines ou à forts enjeux (paupérisation, dégradation du bâti, reconversion de friches, etc.). Dans ces contextes, les frais de personnel et de fonctionnement alloués à la préparation et au suivi du programme d'actions sont conséquents.

Historiquement, les subventions en matière de développement urbain ont toujours intégré un financement partiel de ces dépenses accessoires indispensables à leur bonne mise en œuvre. Ce n'est que sous la précédente législature que la subvention destinée à la préparation des dossiers a été supprimée (alors qu'elle était soutenue à hauteur de 60 % depuis l'AGW du 23 septembre 2004). L'AGW actuel poursuit cette tendance en supprimant toute prise en charge de ces frais accessoires. **Combinée à la baisse des taux de subvention, cette mesure réduit davantage encore l'enveloppe réellement accordée aux communes et donc l'intérêt du dispositif.**

Quant aux financements du poste de conseiller en développement urbain, notre association a toujours défendu l'intérêt de subventionner et de professionnaliser ce poste clé, véritable pilote des opérations sur le terrain. Nous avons déjà souligné que, même simplifiée, la phase d'étude exige des moyens humains importants (préparation des dossiers, procédures participatives, coordination technique et administrative, organisation de réunions de coordination des acteurs, etc.), en particulier lorsque la commune n'est pas accompagnée par un bureau d'étude. À l'instar de ce qui est prévu pour les conseillers en rénovation urbaine, nous avons déjà, dans notre avis de 2022 rappeler l'importance que la fonction de conseiller en développement urbain puisse être soutenue dès la phase d'étude, avant même l'approbation formelle de l'opération par le Ministre.

Depuis 2023, l'AGW prévoit expressément que « la commune bénéficiaire de subventions désigne un conseiller en développement urbain en vue de garantir le suivi de la mise en œuvre de l'opération de développement urbain. Ce conseiller en développement urbain suit les formations annuelles qui lui sont spécifiquement destinées » (art. 17). Ce poste constitue l'un des rouages essentiels du dispositif et l'une des clés de son bon fonctionnement. La suppression de son financement ferait peser un risque réel sur le maintien des ressources humaines locales, déjà souvent limitées, et pourrait fragiliser l'ensemble de la chaîne opérationnelle. Dès lors, nous estimons que cette fonction, **rendue**

obligatoire depuis 2023, doit impérativement continuer à bénéficier d'un soutien financier de la part de la Région wallonne.

5. Liquidation des tranches

Dans la version actuelle de l'AGW de 2023, la liquidation des subventions s'effectue en six tranches égales, chacune représentant un sixième du montant total, versé automatiquement à compter de l'approbation du PATO.

Le Gouvernement envisage de reporter le calendrier de liquidation de ces tranches. Ainsi, la première tranche ne serait plus versée immédiatement après l'approbation, mais uniquement à l'année N+4. Selon la note adressée au Gouvernement wallon, « *compte tenu de la situation budgétaire actuelle et des prévisions en matière de crédits de liquidation* », cette mesure permettrait « *d'avoir une meilleure gestion de l'encours* » (p. 3 et 4).

	AGW de 2023 (version actuelle)	Projet d'AGW
Année N*	1/6 ^e	
Année N + 1	1/6 ^e	
Année N + 2	1/6 ^e	
Année N + 3	1/6 ^e	
Année N + 4	1/6 ^e	1/6 ^e
Année N + 5	1/6 ^e	1/6 ^e
Année N + 6		1/3**
Année N + 7		1/3**

* L'année N correspond à l'année d'approbation du PATO (version actuelle de l'AGW), tandis qu'elle désignerait celle de l'arrêté de subvention dans le projet d'AGW.

** Liquidation conditionnée à la transmission des pièces justificatives.

Pour rappel, le mécanisme du développement urbain prévoit que : « *est couvert par la subvention, toute action ayant fait l'objet d'une attribution de marché, d'une acquisition de bien immobilier ... pendant les 36 mois qui suivent l'approbation du PATO* ». Or, le projet d'AGW prévoit de ne liquider la première tranche qu'à la quatrième année suivant cette approbation.

Cette disposition implique donc un **préfinancement certain de la part des communes, intégral pour les acquisitions immobilières et au moins partiel pour les marchés publics**. Il nous semble donc que l'affirmation, reprise dans la note au Gouvernement, selon laquelle la proposition viserait une « *liquidation davantage couplée au rythme de réalisation des investissements* » (p. 6) ne correspond pas à l'ensemble des cas de figure possibles.

Sans avances de la Région, cette situation risque de compromettre des projets d'envergure dans des communes déjà contraintes budgétairement et en matière de liquidités. Elle **questionne sur la soutenabilité des projets urbains à mener par les communes, en particulier quant à la capacité des plus fragiles d'entre elles, sur le plan financier, de mener encore des opérations de développement urbain**. Cet échéancier pourrait également entraîner l'absence d'acquisitions immobilières dans les PATO (en raison de la nécessité de financer intégralement ces acquisitions dans les 3 ans) mais aussi le lancement tardif des marchés publics.

Par ailleurs, ce mode de liquidation ne correspond pas aux pratiques classiques de droit de tirage (Politique des Grandes Villes, FRIC, etc.).

Dans la version actuelle de l'AGW de 2023, les tranches sont liquidées automatiquement, un contrôle étant effectué a posteriori, pouvant le cas échéant conduire à un remboursement. Les pièces justificatives doivent être transmises au plus tard dans les six ans suivant la décision d'octroi de la subvention. Ainsi, la question de la liquidation et celle du contrôle sont distinctes.

Le projet d'AGW introduit une nouveauté en prévoyant de conditionner la liquidation des deux dernières tranches à la transmission préalable des pièces justificatives.

Par ailleurs, l'article 21 de la version actuelle de l'arrêté prévoit que, « *dans des situations imprévisibles et indépendantes de la volonté de la commune à caractère urbain, le délai de six ans (...) peut être prolongé, sur proposition de l'administration, moyennant accord du Ministre* ». Cette disposition vise notamment des cas tels que la faillite d'un entrepreneur ou lorsque la commune a dû faire face à une crise majeure affectant l'administration locale, comme celles rencontrées ces dernières années.

Le projet d'AGW maintient cette possibilité de prolongation pour circonstances imprévisibles et indépendantes de la volonté de la commune, mais la limite à un an maximum.

La volonté de coupler le mécanisme de liquidation des deux dernières tranches, représentant 66 % du montant total, à la transmission des pièces justificatives peut conduire à des problèmes substantiels.

En effet, cette disposition entraînerait, en cas d'absence d'une seule pièce justificative ou de retard dans sa transmission, le blocage de 66 % des subsides, et ce, même si ce manquement ne concerne qu'un seul projet parmi plusieurs actions incluses dans le PATO.

Nous demandons dès lors que les tranches soient bien liquidées automatiquement, comme c'est le cas actuellement, avec un contrôle a posteriori. À défaut, la suspension de la liquidation d'une tranche devrait être appliquée au prorata du montant de l'action concernée, par rapport aux autres actions dont les documents ont été dûment remis.

De plus, l'objectif du mécanisme de report du délai en cas de circonstances indépendantes de la commune est de ne pas pénaliser l'autorité locale dans ces situations de force majeure. Or, en instaurant la suspension de la liquidation des tranches, le projet d'AGW revient à sanctionner la commune pour des raisons qui ne lui sont pas imputables. Si le mécanisme de report est maintenu dans l'AGW nous **demandons, au minimum, que dans ce cas précis, la suspension de la liquidation ne soit pas appliquée.**

Enfin, nous insistons pour souligner que toute prolongation de délai doit impérativement reposer sur une demande explicite de la commune. Il ne pourrait s'agir d'une décision unilatérale de l'autorité régionale imposant un report du délai de liquidation des tranches, contre la volonté de la commune.

6. Avenir du dispositif

Outre les éléments mentionnés précédemment, il convient de signaler que, selon la note au Gouvernement, « *une proposition de révision de l'outil en profondeur sera faite durant l'année 2026 et dans la foulée de l'adoption du décret instituant un Fonds extraordinaire régional d'investissement* » (p.5).

L'Union des Villes et Communes de Wallonie s'interroge sur le contenu de cette révision annoncée, d'autant plus que le projet d'AGW actuellement soumis pour avis tend notamment à réduire l'attractivité du mécanisme de financement des opérations de développement urbain, tant en ce qui concerne les dépenses admissibles que les taux de subvention. Le projet d'AGW reconnaît ainsi que les moyens budgétaires régionaux et les liquidités disponibles ne suffisent pas à soutenir la totalité des projets locaux soumis.

Nous attirons l'attention du Gouvernement sur le fait que, si l'objectif est d'intégrer ce dispositif dans un mécanisme de droit de tirage, à l'instar du FERI, la faiblesse des crédits régionaux risquerait de se traduire par l'octroi de moyens plus faibles que dans le cadre d'un financement d'opérations spécifiques, peu en phase avec la concrétisation de projet urbain, sauf à amplifier les moyens budgétaires intégrés dans un tel droit de tirage.

Enfin, nous tenons à rappeler la volonté du Gouvernement, à travers la Déclaration de Politique régionale (DPR), qui s'est engagé à « *accorder une attention particulière à la politique wallonne de la ville en vue de la rénovation des quartiers, en concentrant des moyens sur les projets de développement urbain visant leur reconversion économique, sociale et environnementale* ».

TOM/TCE/APO/CVD-VBI/9.2025