CESE Wallonie

Pôle Aménagement du territoire

AVIS D'INITIATIVE

AT.19.111.AV

La Perspective de développement urbain

Avis adopté le 19/12/19

Rue du Vertbois, 13c
B-4000 Liège
T 04 232 98 97
pole.at@cesewallonie.be
www.cesewallonie.be

DONNEES INTRODUCTIVES

Dossier :	La Perspective de développement urbain (PDU)
Destinataires :	Gouvernement wallon et SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Energie – Direction de l'Aménagement opérationnel et de la Ville
Références légales :	Articles L1123-27/1 du Code de la démocratie locale et l'AGW du 8/11/18 relatif à la PDU
Préparation de l'avis :	Section Aménagement opérationnel s'est réunie le 8/11/2019 et le 22/11/2019

Brève description du dossier :

Le Pôle vient d'analyser les perspectives de développement urbain 2019-2024 des sept grandes villes wallonnes (Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Seraing et Verviers). Il ressort de cette analyse que des considérations générales pourraient être émises par le Pôle en vue d'améliorer cet outil.

1. PREAMBULE

Le Pôle vient d'analyser les perspectives de développement urbain (PDU) de sept grandes villes wallonnes (Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Seraing et Verviers) qui peuvent bénéficier des moyens dédiés à la Politique des grandes villes pour leur mandature communale 2019-2024. Il a pu faire des constats généraux qui concernent l'ensemble des sept PDU. Il en ressort notamment que ces PDU sont de bonne qualité et respectent la réglementation en vigueur. Les ambitions transversales et les actions proposées dans les projets de PDU sont en général cohérentes avec les objectifs régionaux décrits à l'article L1123-27-1, §4 du Code de la démocratie locale et dans les autres stratégies menées par les villes (schéma de développement communal, plan de mobilité, masterplan…).

De cette expérience, le Pôle souhaite toutefois émettre les pistes de réflexion reprises ci-dessous en vue d'améliorer l'utilisation de l'outil et renforcer les effets positifs de la PDU sur le développement des grandes villes concernées. Ces différentes pistes de réflexion feront partie de la grille d'analyse du Pôle dans le cadre de sa remise d'avis sur les prochaines PDU.

2. LA PDU : OUTIL OPERATIONNEL ET STRATEGIQUE ?

Le Pôle constate que, en conformité avec le prescrit réglementaire, les villes ont élaboré leur PDU comme étant un outil plus opérationnel, visant à mettre en œuvre des actions pour répondre aux objectifs régionaux en matière de développement urbain, et ce pour une période équivalent à une mandature communale (6 ans). La PDU ne doit toutefois pas se limiter à un catalogue d'actions à mener durant cette période. Le Pôle appuie donc la démarche de certaines villes, qui disposent d'un ou plusieurs outils stratégiques à long terme (schéma de développement communal, masterplan…), d'utiliser leur PDU pour concrétiser ces stratégies. Cela a pour effet une plus grande cohérence entre les actions de la PDU et les outils stratégiques visés.

Le Pôle estime donc que la PDU doit être un outil opérationnel qui participe à la concrétisation d'une vision stratégique à long terme. Il y a donc lieu de sensibiliser les villes sur l'importance de mener à bien une réflexion stratégique à long terme sur leur territoire et leur intégration métropolitaine et ce, notamment via un schéma de développement communal ou pluricommunal, un masterplan, un Plan intercommunal de mobilité…. Les liens entre le Plan stratégique transversal (PST) et la PDU sont également indispensables et doivent mieux être mis en évidence.

3. SUR LA PROCEDURE D'ELABORATION DE LA PDU

3.1. Sur le délai d'élaboration

Il ressort de l'analyse des PDU des sept villes précitées que le délai d'élaboration, fixé exceptionnellement à neuf mois pour cette période 2019-2024, est très court. Il le sera d'autant plus à l'avenir vu que la réglementation prévoit que la PDU pour la prochaine mandature communale devra être rédigée dans les six mois qui suivent la mise en place du Conseil communal. Le Pôle préconise donc que l'analyse contextuelle soit rédigée en amont de la mise en place du Conseil communal, et ce afin de laisser plus de temps pour la définition des ambitions, des quartiers prioritaires et des actions à mener. Il serait en outre pertinent d'assurer une meilleure sensibilisation et information des acteurs locaux, sur certaines thématiques (projet innovant…) en lien avec la PDU, avant même l'installation des Conseils communaux.

3.2. Sur l'accompagnement des villes

L'accompagnement des sept villes, organisé par la Wallonie, fut un facteur important du respect du délai d'élaboration des PDU et de leur bonne qualité générale. Le Pôle insiste donc sur l'importance de pérenniser ce mode d'accompagnement et de l'étendre à l'ensemble des villes qui souhaitent élaborer une PDU dans les prochaines années. Cet accompagnement portera sur l'ensemble de l'élaboration de la PDU.

3.3. Sur le contenu de la PDU

Tout en reconnaissant la bonne qualité générale des sept PDU analysées, le Pôle attire l'attention sur la nécessité de rédiger un document lisible, simple et didactique permettant aux lecteurs et aux utilisateurs de se l'approprier facilement. A des fins de communication, un document synthétique, reprenant les éléments principaux de la PDU, pourrait aussi être envisagé.

Il ressort également de l'analyse de ces sept PDU que les différents éléments suivants sont peu abordés et devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie :

- Les liens qui pourraient exister entre le territoire communal visé et les communes voisines. La transcommunalité est en effet une composante importante de la vision à long terme d'une ville ;
- Les liens entre la PDU et les différents outils d'aménagement opérationnel mis en place au niveau communal ;
- Un bilan de la politique des grandes villes en cours sur le territoire communal et des actions menées dans ce cadre. Pour la Politique de la Ville en général, une vraie stratégie d'évaluation de l'action publique, et de l'utilisation des moyens mobilisés, devrait être mise en place.

Le Pôle insiste pour que le contenu minimum de la PDU soit modifié en vue d'intégrer ces différents éléments.

4. SUR L'ANALYSE CONTEXTUELLE

L'analyse contextuelle est une partie importante de la PDU car c'est sur elle que repose la définition des ambitions, des quartiers prioritaires et des actions de développement urbain. Les communes doivent dès lors bénéficier d'un accès aisé aux données statistiques nécessaires à la rédaction de l'analyse contextuelle au regard des objectifs régionaux visés à l'articleL1123-27/1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Cet accès aisé permettra également aux communes de monitorer leur politique de la ville.

Le Pôle propose donc de mener un examen approfondi au niveau wallon sur le type de données statistiques à fournir et sur les outils à mettre à disposition de l'ensemble des communes wallonnes pour y accéder facilement. Wal-on-map serait par exemple un bon cartographique intéressant pour investiguer de manière plus approfondie certaines statistiques.

Cette analyse contextuelle devrait autant que possible se fonder sur un monitoring infracommunal permanent et une évaluation continue des politiques communales basée sur des indicateurs de suivi et de validation. Il est indispensable que la Région mette à disposition des Communes les outils nécessaires pour la réalisation de ce monitoring et de cette évaluation, en sachant qu'ils pourront également servir pour les autres outils communaux.

5. SUR LES QUARTIERS PRIORITAIRES

La notion de « quartier prioritaire » est clairement définie dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 08 novembre 2018 relatif à la PDU. Il précise bien qu'il s'agit des quartiers à caractère urbain qui nécessitent une intervention prioritaire au regard des ambitions de la commune concernée.

Le Pôle relève toutefois que les villes ont utilisé des méthodologies très différentes, certaines plus objectives que d'autres, pour justifier le choix et le périmètre de ces quartiers, et définissent de temps en temps des actions en dehors de ces quartiers.

Le Pôle insiste donc pour que les quartiers prioritaires soient clairement délimités et justifiés, compte tenu notamment des données qui seront à leur disposition.

Ces quartiers pourraient également être justifiés au regard des piliers du développement durable. Cela permettrait de cibler les interventions prioritaires sur les quartiers qui présentent des problèmes touchant plusieurs piliers du développement durable.

6. SUR LES ACTIONS

En lien avec ce qui précède, le Pôle estime qu'il serait pertinent que les moyens financiers soient principalement concentrés sur les actions à mettre en œuvre au sein des quartiers prioritaires. Il recommande notamment de préciser le terme « spécialement » dans le paragraphe 3 de l'article L1123-27/1 du Code de la démocratie locale. Pour rappel, ce paragraphe précise que : *« La PDU traduit les ambitions de la commune à caractère urbain en des actions à mettre en œuvre durant la durée de la législature, spécialement pour les quartiers prioritaires ».*

Il demande aussi de concentrer prioritairement les moyens sur les actions qui répondent aux différents critères suivants :

- Les actions les plus efficientes et qui auront un meilleur effet d'entrainement sur plusieurs piliers du développement durable (spirale positive) ;
- Les actions dont l'octroi de la subvention aura un effet levier sur l'obtention d'autres financements, notamment privés, et les actions pour lesquelles le montant de la subvention régionale est déterminant pour son aboutissement. Il est donc utile de disposer pour chaque action d'une vision globale des différentes sources de financement envisagées ou envisageables, afin d'accentuer l'impact positif des fonds investis. Le montant des demandes de subvention devra correspondre à l'objectif poursuivi par l'action et être nécessaire à activer l'effet levier escompté ;
- Les actions dont la faisabilité a déjà été analysée, et ce afin de garantir la mise en œuvre des ambitions fixées dans la PDU avant la fin de la période équivalent à une mandature communale (6 ans) ;
- Les actions en cours de réalisation qui contribuent à la mise en œuvre des ambitions.

Il ressort de l'analyse des PDU des sept grandes villes, l'absence ou la faiblesse des actions visant la lutte contre les changements globaux et l'adaptation à ces changements à travers notamment le renforcement des trames vertes et bleues, la végétalisation verticale et horizontale du bâti, le développement de l'agriculture urbaine, voire la lutte contre les espèces invasives. Le Pôle souligne que ces actions, à connotation plus environnementale, auront une influence positive à court, moyen, voire à long termes, sur d'autres piliers du développement durable. Par exemple, la lutte permanente contre les espèces invasives permettra de réduire les coûts lors de la concrétisation d'un projet immobilier sur un terrain concerné par ces espèces invasives.

Le Pôle demande enfin que la PDU répertorie les projets privés qui peuvent être susceptibles de dynamiser les actions envisagées et provoquer l'effet levier expliqué ci-dessus.

Concernant le mode de soutien, comme c'est déjà le cas dans certains dossiers, le Pôle estime que la subvention liée à la PDU peut intervenir pour le financement d'actions habituellement prises en charge par d'autres sources de financement et d'autres pouvoirs subsidiants (ex : infrasport…). Mais, il faut toutefois, dans ces cas, que ces actions permettent de mettre en œuvre les ambitions de la Ville en matière de développement urbain.

Le Pôle tient enfin à mettre en évidence l'intérêt de la PDU comme source de financement unique car son système de droit de tirage permet par exemple à une ville d'avoir une certaine garantie sur le financement d'une action, de répondre rapidement à des opportunités foncières ou immobilières qui s'offrent à elle et d'améliorer ainsi la dynamique d'un projet et la continuité des actions. Il propose dès lors de mener une réflexion sur les possibilités d'appliquer ce système de droit de tirage à d'autres sources de financement.

7. SUIVI DES PREMIERES PDU

Le décret du 20 décembre 2018 prévoit qu'à la fin de chaque législature communale, le Gouvernement rédige un rapport général.

Ce rapport contient par grande ville :
- une liste des actions approuvées au sens du présent titre,
- le taux de mise en œuvre de ces actions,
- une évaluation qualitative de cette mise en œuvre.

Le Pôle invite le Gouvernement à l'informer du contenu de ce rapport, comme il doit le faire au Parlement, au plus tard le premier juin qui suit la fin de la programmation.

Samuël SAELENS
Président