

Commentaires sur le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) à l'enquête publique du 13 janvier au 13 mars 2017

Par le comité PorteNinovePoort

Le comité PNP (PorteNinovePoort) s'est constitué à l'occasion de la contestation du projet d'aménagement des espaces publics à la Porte de Ninove en 2011. Né dans un quartier particulièrement défavorisé, du point de vue socio-économique mais aussi environnemental, le Comité PNP plaide pour une meilleure qualité de vie et en particulier pour une place accrue des espaces verts dans le quartier de la Porte de Ninove et aux environs.

Pour le comité PNP, le Plan Régional de Développement Durable devrait être un des principaux outils pour garantir la qualité de vie sur tout le territoire de la Région, et en particulier dans les zones où celle-ci est déficiente.

Le comité PNP avait déjà remis un avis en février 2014 lors de la consultation informelle sur le projet de PRDD adopté en décembre 2013 par le gouvernement. Comme dans l'avis précédent, nous nous concentrons sur quelques points qui nous tiennent particulièrement à cœur, à savoir le cadre de vie dans les quartiers défavorisés, et en particulier la présence d'espaces verts et l'accès à la nature.

1. La perspective du PRDD

1.a Philosophie et structure du document

Le document actuellement à l'enquête est nettement plus synthétique et ciblé que le projet de décembre 2013, qui couvrait de nombreux domaines. Le nouveau document est structuré suivant quatre axes / défis : nouveaux quartiers et logements, cadre de vie (qui englobe les équipements, les aspects environnementaux et culturels), économie et mobilité.

Ce découpage en domaines a le mérite de la simplicité. Nous apprécions aussi que le **cadre de vie** soit considéré comme un des principaux défis territoriaux et axes d'intervention, à tout le moins dans la synthèse (c'est un peu moins clair dans le PRDD lui-même où les axes sont libellés différemment). Le cadre de vie est en effet l'aspect par excellence qui exige une approche territoriale stratégique.

Une des conséquences du découpage, c'est que le premier axe, qui est en principe axé sur la fonction logement, détaille les principaux projets urbains à développer, projets qui ne se limitent pas du tout à la fonction logement, mais comprennent aussi des équipements, des espaces verts, des activités économiques et des infrastructures liées à la mobilité. Cela ne contribue pas à la clarté de la structure ni à montrer le lien entre les options pour les différents domaines et le choix des projets urbains.

On s'attendrait à trouver les projets urbains dans un chapitre séparé, qui ferait la synthèse opérationnelle des autres chapitres. Ce serait plus clair, mais aussi plus cohérent avec la volonté du PRDD de « garantir la mixité » (notamment fonctionnelle).

Plus globalement, nous regrettons qu'il manque un fil conducteur au PRDD. Seules deux pages et demie d'introduction sont consacrées à la philosophie globale du document. **Ce fil conducteur devrait être la qualité de vie.** C'est elle qui est ressentie directement par le citoyen. Elle englobe le cadre de vie (environnemental, mais aussi paysager, urbanistique et patrimonial) et les conditions de vie (logement, emploi, mobilité, cohésion sociale, développement culturel, accessibilité aux services, sécurité, propreté,...). Elle repose également sur un ensemble de valeurs, comme l'équité (chances égales), l'inclusion sociale, la protection du patrimoine, la responsabilité vis-à-vis de la société et de l'environnement et la recherche du développement durable (préservation des ressources).

1.b Quel projet de ville ?

Le PRDD se présente comme « *complémentaire à une série de stratégies mises en place par la Région* ». Depuis la mise en révision de 2009, beaucoup de décisions dans différents domaines ont déjà été prises, et le PRDD vient effectivement trop tard pour fournir une base à un projet global de ville. Le PRDD se concentre donc plutôt sur le « comment » et « où ».

Les deux objectifs affirmés sont « *maîtriser la densification et garantir la mixité* ». La synthèse indique en outre que le PRDD « *rassemble des projets très concrets en logements, mobilité, économie, cadre de vie, proposés par le Gouvernement bruxellois et construits autour des possibilités offertes par notre territoire* ».

Pour une série de projets, la justification semble en effet la présence de ressources foncières et immobilières existantes ou facilement mobilisables (par exemple parce qu'elles sont déjà soit propriété d'acteurs publics, soit dans les mains d'acteurs privés qui souhaitent les développer). En d'autres termes : on part de l'idée que la densification est inévitable (un postulat discutable), et on examine où on peut le faire le plus facilement, et où on peut encourager une mixité (principalement fonctionnelle). C'est une **logique d'opportunités**.

Ce n'est que comme cela qu'on peut comprendre la volonté de créer autant de nouveaux développements dans les zones qui sont déjà les plus denses de la Région (la zone du canal, en particulier – on y reviendra plus loin).

La logique d'opportunités ne nous paraît pas une bonne base pour le PRDD. Celui-ci devrait être la traduction territoriale d'une vision équilibrée, raisonnée et durable, plutôt qu'un accompagnement voire un encouragement de projets immobiliers (pour la plupart privés).

1.c Horizon temporel

Le PRDD entend définir l'avenir de la Région aux horizons 2025 et 2040.

L'essentiel de la logique du plan repose sur des projections démographiques récentes du Bureau du Plan (2015-2060). On peut se demander s'il est raisonnable de baser les besoins en logements sur des perspectives à un horizon aussi éloigné que 2040. En 23 ans de temps (presqu'une génération), de nombreux facteurs peuvent changer la donne. Le Bureau du Plan lui-même met d'ailleurs en garde : « *La crise migratoire actuelle met en évidence l'importance d'une révision annuelle des perspectives démographiques. En effet, de par les nombreux facteurs incertains liés à l'évolution de cette crise migratoire et à son impact sur l'afflux de réfugiés, l'hypothèse relative à cette crise pourrait ne pas se vérifier, tant en niveau qu'en durée.* ». Ne faudrait-il pas faire preuve de prudence en présentant plutôt plusieurs scénarios de prospective démographique tenant compte de ces incertitudes ?

Que l'évolution prédite se réalise ou pas, les ressources foncières qui auront été sacrifiées à la valorisation immobilière ne pourront être récupérées à d'autres usages. Le paysage urbain (perspectives notamment) aura lui aussi été définitivement modifié par les projets en cours. On peut également s'attendre à une perte de biodiversité et une artificialisation des sols par l'urbanisation des terrains en friche. Ces évolutions sont pratiquement irréversibles.

Nous demandons une approche réellement inspirée du développement durable : ne nous pressons pas de construire pour 2040, préservons au maximum les ressources non renouvelables (telles que les espaces ouverts) pour les générations suivantes.

1.d Effets du plan

Les dispositions du PRDD sont indicatives, selon le COBAT. Mais il est aussi précisé que les autres plans (y compris ceux ayant valeur réglementaire) doivent le respecter sauf motivation expresse, et il conditionne l'octroi d'aides par le Gouvernement. Il est probable aussi que le gouvernement s'appuie sur le PRDD pour justifier des modifications dans certains outils réglementaires, en particulier dans le règlement régional d'urbanisme (RRU) qui limite actuellement les possibilités de construire en hauteur.

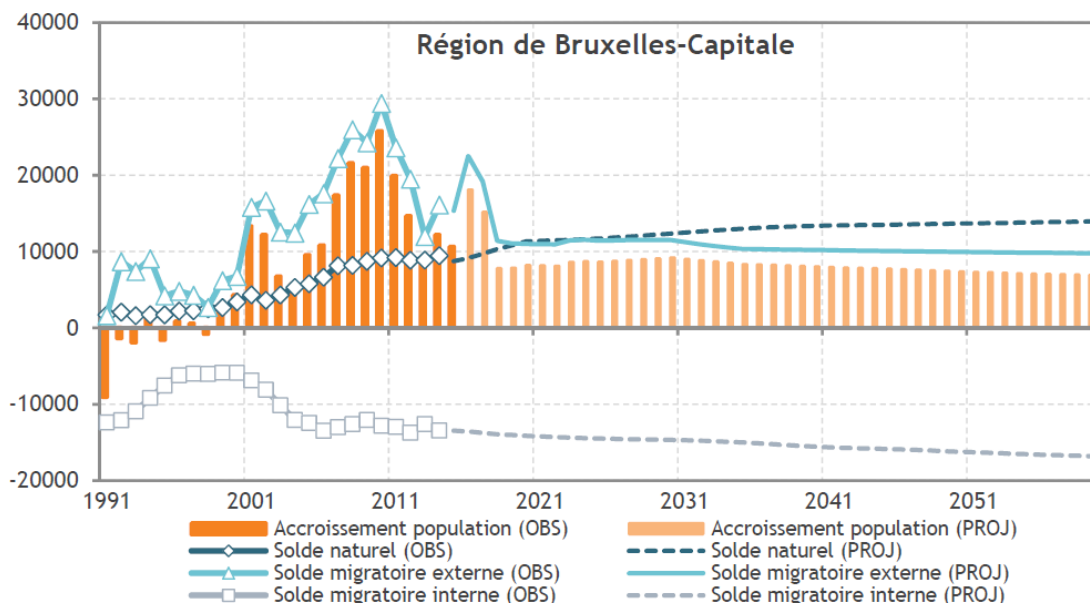
Il est donc particulièrement important d'adopter une grande prudence dans les options d'urbanisation.

2. Boom démographique et densification : pour qui et où ?

Le boom démographique à Bruxelles n'est pas une nouveauté. On peut déjà en voir les effets à Bruxelles depuis plusieurs années. Malgré cela, on en reste dans le PRDD à des généralités et à des chiffres globaux, sans analyse fine du phénomène.

Dans ses perspectives, le Bureau du Plan montre que Bruxelles perd depuis des années des habitants au profit de la Région flamande et de la Région wallonne, et que ce phénomène va encore s'amplifier (courbe grise). Le solde naturel positif (naissances – décès) ne suffit pas à contrebalancer cette perte. La croissance de population attendue est donc entièrement due à l'immigration internationale.

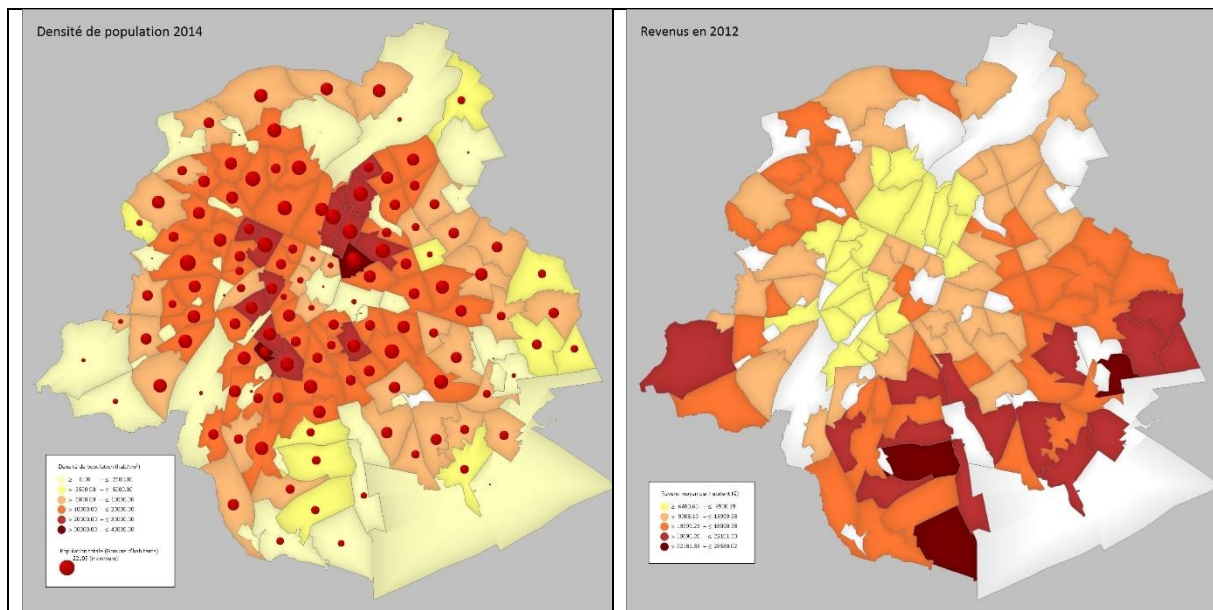
Graphique 15 Composantes de l'accroissement de la population par région
Effectifs absolus



Source : Bureau du Plan, Perspectives démographiques 2015-2060

En parallèle, les habitants de Bruxelles sont de plus en plus pauvres par rapport à la moyenne belge, car ce sont principalement les ménages aisés qui quittent la Région, alors que bon nombre de nouveaux arrivants sont dépourvus de ressources propres.

Si l'on veut répondre au défi du logement et en même temps assurer une réelle mixité sociale, il faut construire une majorité de logements à prix abordables, et éviter de les concentrer dans les quartiers qui sont déjà les plus denses et les plus défavorisés, sous peine de créer des ghettos et d'aggraver encore la dualité sociale. Ces risques sont d'autant plus élevés que le choix de l'école est maintenant conditionné par la proximité du domicile.



Source : IBSA

Le PRDD doit éviter de créer des programmes comportant un nombre important de nouveaux logements dans les zones les plus denses et les plus pauvres. Dans ces quartiers, la priorité doit être donnée à la rénovation des logements et à la réaffectation des bâtiments abandonnés.

3. Qualité de vie dans les quartiers défavorisés

Si certains quartiers sont considérés comme des « zones de transit » qu'on quitte dès qu'on le peut, c'est pour un ensemble de raisons convergentes. Une de celles-ci est souvent la densité excessive qui génère des conflits liés à la promiscuité, une plus forte pollution et un manque d'espaces verts. Une autre est le trafic automobile avec le bruit, la pollution et l'insécurité qui en découlent. A la Porte de Ninove, les deux se cumulent.

Le PRDD annonce dans le cadre de l'axe 2 (« *développement d'un cadre de vie agréable, durable et attractif* ») son intention de développer des « *noyaux d'identité locale* » (NIL). Une description des moyens pour ce faire serait bien utile. Mais surtout est-ce compatible avec le développement de grands pôles, de nouvelles surfaces commerciales (susceptibles de porter concurrence aux noyaux commerciaux locaux) et d'équipement à rayonnement international générateur de flux importants ?

La question se pose notamment à la Porte de Ninove. La mobilité (flux, types) a un impact sur l'espace public et sur l'accessibilité du futur parc aux habitants des quartiers environnants. Malgré sa localisation près du centre-ville, la zone est peu accessible par transports en commun et est submergée par les flux automobiles. Le PRDD compte-t-il y mener des politiques de *valorisation de la ville de proximité* via le développement des noyaux d'identité locale (NIL) et de *découragement des navetteurs* de se rendre dans le centre de Bruxelles ?

Le PRDD doit donner une priorité particulière à la qualité de vie dans les quartiers défavorisés comme ceux entourant la Porte de Ninove, notamment en y créant des espaces verts, en y développant l'offre de transports en commun et en y décourageant le trafic automobile de transit.

4. L'option de construction en hauteur

Un des outils choisis pour la « densification maîtrisée » est d'encourager la production de bâtiments élevés. On retrouve là un concept mis en œuvre surtout dans les années 60-70, époque faste pour les promoteurs immobiliers, et dont on paie aujourd'hui encore les dégâts. Rappelons qu'il y a moins de

deux ans qu'on a démolé les dernières tours de logements sociaux de Droixhe (Liège), tant les problèmes y avaient atteint un niveau ingérable. Comble de l'absurdité, les autorités communales liégeoises doivent continuer à rembourser ces tours démolies, tout en relogant les habitants dans d'autres bâtiments de taille plus humaine. En France, pays où l'urbanisation en hauteur a été choisie comme mode de reconstruction après la guerre, on observe de nombreux cas de démolition de tours et de barres.

L'étude BXXL (2009) commandée par le Gouvernement sur le sujet des bâtiments élevés révèle que ceux-ci ne sont pas l'outil le plus efficace pour densifier, et ne sont pas nécessairement plus économiques ni plus durables. La mixité (fonctionnelle ou sociale) y est difficile à organiser. L'impact sur l'habitabilité des abords (ensoleillement, vent, vues) est par contre considérable.

L'étude de Buur (2012), qui fait partie des documents accompagnant le PRDD, ne justifie d'ailleurs pas la construction de tours par des critères économiques, sociaux ou écologiques, mais par la contribution au paysage urbain. Un autre argument en faveur des bâtiments élevés que l'on entend régulièrement (encore au cours des débats récents sur le PRDD) est qu'ils permettent de densifier tout en laissant plus de place pour les espaces verts.

Pour le comité PNP, construire des tours pour améliorer le paysage urbain à Bruxelles est une aberration et risque de nuire grandement à la qualité de vie.

L'implantation chaotique de tours dans le passé a défiguré le paysage urbain bruxellois et leur multiplication ne ferait qu'accroître ce problème. Les tours n'ont d'intérêt ni pour les habitants, ni pour le tissu social, ni pour la qualité des espaces publics (impact sur l'ensoleillement, fermeture des perspectives, création d'un micro-climat défavorable, déséquilibre d'échelle, banalisation, dégradation rapide de par la fréquentation massive engendrée). Et même si visuellement, la surface d'espaces verts est un peu plus élevée lors d'une densification en hauteur, l'augmentation du nombre d'habitants diminue de toute façon la quantité d'espaces verts par habitant.

L'urbanisation en hauteur n'a d'intérêt que pour les promoteurs immobiliers, et encore, car la majorité des gens qui en ont les moyens préfèrent des constructions d'échelle plus humaine (en témoigne le succès très relatif de la tour Up-Site). Il est donc à craindre qu'à terme on ne retrouvera dans ces tours que des gens qui n'ont pas vraiment le choix, comme par exemple des bénéficiaires de logements sociaux ou subsidiés. Cela ne va pas dans le sens de garantir la mixité (sociale), mais risque au contraire de recréer des ghettos, voire de futurs chancres.

L'étude de Buur énonce un ensemble de critères pour la localisation de bâtiments élevés : éviter de construire des bâtiments plus élevés dans les vallées que sur les crêtes, les associer à une fonction collective, tenir compte de l'accessibilité en transports en commun, s'intégrer aux panoramas régionaux. Ces critères sont un strict minimum. Il faut aussi une réflexion approfondie sur les impacts sociaux et environnementaux de ce type de bâtiments.

La construction en hauteur, si elle se fait, doit être soigneusement justifiée et strictement encadrée pour préserver le cadre de vie et la cohésion sociale. L'association des citoyens à la réflexion urbanistique sur ce sujet est essentielle.

5. La place de la nature, de l'eau et des espaces verts

Les espaces verts et le contact avec la nature sont essentiels à la qualité de vie. Ils contribuent à la santé physique et mentale, au bien-être psychologique, à l'éducation (conscience environnementale) et à la cohésion sociale (lieux de rencontre accessibles à toutes les catégories de population et qui peuvent réunir au-delà des différences culturelles).

Ils ont également un rôle important du point de vue de la lutte contre le réchauffement climatique, de la réduction de ses effets négatifs (vagues de chaleur, inondations liées aux pluies torrentielles), de la lutte contre la pollution (notamment par la captation des particules fines, qui représentent une véritable calamité à Bruxelles) et de la préservation de la biodiversité.

La proposition de maillage vert et le plan de verdurisation du PRDD sont des options positives à saluer, mais pas suffisantes pour redresser l'énorme déficit que rencontrent des zones comme celle du canal.

Le PRDD pourrait être plus volontariste et donner une place plus centrale aux espaces verts, à l'eau et à la nature dans les projets urbains, en particulier dans les zones centrales.

Les espaces verts ne doivent pas être considérés comme des « espaces soldes » (ce qui reste quand on a fini d'implanter les constructions) mais un élément essentiel et central de tous les projets urbains. Il faut aussi veiller à la taille, à la forme, à la qualité et à la durabilité de ces espaces verts afin qu'ils soient en mesure de répondre aux besoins.

Il faut aussi également veiller à ce que l'eau sous toutes ses formes soit préservée et mise en valeur, en particulier dans la zone du canal. Là aussi, des projets ambitieux peuvent être envisagés. Le développement de la faune et de la flore et la possibilité de contact avec la nature doivent également être encouragés même dans les espaces centraux, d'autant plus que les habitants n'ont pas toujours la possibilité de se déplacer facilement vers des endroits plus verts.

Le comité PNP se réjouit de ce que les autorités régionales ont permis d'agrandir et d'améliorer le parc prévu à la Porte de Ninove, en s'appuyant notamment sur la participation des citoyens. Ce type d'approche participative devrait être mis en œuvre dès la conception de tous les projets.

6. Les projets pour la Porte de Ninove

Le PRDD énonce comme suit le développement souhaité pour la Porte de Ninove :

« [...] un plan d'aménagement directeur pour la Porte de Ninove permettra le développement de quelques 375 nouveaux logements de typologies variées, de divers équipements, d'un vaste espace vert et d'une nouvelle passerelle sur le canal dédiée aux modes actifs. Ce plan d'aménagement directeur verra le jour et sera lui-même encadré, ainsi que le développement du quartier Heyvaert, par un Contrat de Rénovation urbaine pour la zone Ro-Ro/Pointcarré. » (page 17)

« Dans un contexte urbain qui accueillera à moyen terme environ 400 logements supplémentaires, l'enjeu est d'offrir aux habitants de ce quartier déjà dense un espace de qualité accessible à tous. Il s'agit également d'inscrire ce projet dans le cadre du Plan Canal en valorisant la présence de l'eau dans ce périmètre. Dès lors, la Région a mis tout en œuvre pour qu'un parc et des espaces publics d'envergure puissent être achevés en 2018. » (page 58)

Le comité PNP apprécie l'option pour le parc et les espaces publics, mais regrette fortement que l'on veuille encore créer près de 400 nouveaux logements dans ce périmètre reconnu comme déjà dense.

Même si ce n'est pas mentionné explicitement dans le PRDD, le projet de construction d'une ou de plusieurs tours de grande hauteur en bordure du futur parc (sur le terrain appartenant à la firme Besix) a été régulièrement évoqué, y compris par les autorités régionales.

Or l'endroit en question ne répond pas aux critères de bonne intégration d'un bâtiment élevé:

- il est localisé en fond de vallée, où il est recommandé de ne pas construire trop haut afin de préserver la topographie
- il est médiocrement desservi par les transports en commun
- il est localisé à proximité immédiate de bâtiments classés (les pavillons d'octroi de la Porte de Ninove) qui seraient « écrasés » par sa hauteur

- il couperait la vue entre le futur parc et la partie nord du canal
- il nuirait à l'ensoleillement des nouvelles réalisations (musée, hôtels) sur le site Bellevue
- son impact paysager serait très négatif : ce terrain se situe exactement sur la perspective reliant le Palais de Justice à la Basilique de Koekelberg ; l'étude de Buur évoquée plus haut déconseille d'ailleurs de réaliser un bâtiment élevé du côté nord de la chaussée de Ninove ;
- le site dispose déjà d'un bâtiment élevé (mieux positionné) : la tour Brunfaut, en cours de rénovation / rehaussement par la Région.

Le comité PNP demande de ne prévoir aucune nouvelle construction de grande hauteur à la Porte de Ninove.

7. Mise en œuvre : quelle place pour le citoyen ?

L'expérience de la Porte de Ninove a montré comment la participation des citoyens peut améliorer les projets de réaménagement urbain.

L'action et la participation citoyenne devraient faire partie des « conditions pour la réussite » détaillées en fin de document.